

L'initiative sur l'immigration met en péril les accords bilatéraux

dossier politique

18 novembre 2013 Numéro 14

Politique migratoire L'initiative « contre l'immigration de masse » demande d'introduire des contingents annuels pour les immigrés, les requérants d'asile et les frontaliers. Elle exige que les emplois soient pourvus dans le respect du principe de la préférence nationale et que le droit au séjour durable, au regroupement familial et aux prestations sociales soit limité. Le Conseil fédéral devrait renégocier tous les traités internationaux contraires à l'initiative dans un délai de trois ans. Les principaux traités touchés seraient l'accord sur la libre circulation des personnes et, par effet d'entraînement, l'ensemble du premier volet des accords conclus avec l'UE. Le peuple et les cantons se prononceront sur l'initiative le 9 février 2014.

Position d'economiesuisse

- ▶ La Suisse doit une part importante de sa réussite économique et de sa prospérité aux accords bilatéraux. L'initiative fait voler en éclats la voie bilatérale.
- ▶ La Suisse a besoin de l'immigration : le vieillissement démographique accentuera toujours plus la pénurie de personnel qualifié.
- ▶ L'initiative nécessite de mettre en place un système de contingents lourd et bureaucratique qui n'a pas convaincu dans le passé. Elle marque le retour à l'économie planifiée.

L'initiative de l'UDC demande de tirer un trait sur l'actuelle politique migratoire

► L'initiative demande de plafonner annuellement le nombre d'immigrés, de requérants d'asile et de frontaliers. Elle devrait être transposée dans un délai de trois ans à compter de son acceptation.

L'initiative « contre l'immigration de masse » de l'Union démocratique du centre (UDC) demande de continger l'immigration, toutes catégories d'immigrés confondues. Elle toucherait non seulement les travailleurs étrangers qui souhaitent élire domicile en Suisse, mais aussi les frontaliers et les requérants d'asile. Le droit au séjour durable, au regroupement familial et aux prestations sociales serait limité. Le Conseil fédéral devrait renégocier les traités internationaux contraires aux exigences de l'initiative dans un délai de trois ans.

L'énoncé de l'initiative « contre l'immigration de masse » :

I

La Constitution fédérale est modifiée comme suit :

Art. 121 Titre (nouveau)

Législation dans le domaine des étrangers et de l'asile

Art. 121a (nouveau) Gestion de l'immigration

1 La Suisse gère de manière autonome l'immigration des étrangers.

2 Le nombre des autorisations délivrées pour le séjour des étrangers en Suisse est limité par des plafonds et des contingents annuels. Les plafonds valent pour toutes les autorisations délivrées en vertu du droit des étrangers, domaine de l'asile inclus. Le droit au séjour durable, au regroupement familial et aux prestations sociales peut être limité.

3 Les plafonds et les contingents annuels pour les étrangers exerçant une activité lucrative doivent être fixés en fonction des intérêts économiques globaux de la Suisse et dans le respect du principe de la préférence nationale; ils doivent inclure les frontaliers. Les critères déterminants pour l'octroi d'autorisations de séjour sont en particulier la demande d'un employeur, la capacité d'intégration et une source de revenus suffisante et autonome.

4 Aucun traité international contraire au présent article ne sera conclu.

5 La loi règle les modalités.

II

Les dispositions transitoires de la Constitution sont modifiées comme suit :

Art. 197, ch. 9 (nouveau)

9. Disposition transitoire ad art. 121a (Gestion de l'immigration)

1 Les traités internationaux contraires à l'art. 121a doivent être renégociés et adaptés dans un délai de trois ans à compter de l'acceptation dudit article par le peuple et les cantons.

2 Si les lois d'application afférentes ne sont pas entrées en vigueur dans les trois ans à compter de l'acceptation de l'art. 121a par le peuple et les cantons, le Conseil fédéral édicte provisoirement les dispositions d'application nécessaires par voie d'ordonnance.

La Suisse a besoin de la main-d'œuvre étrangère

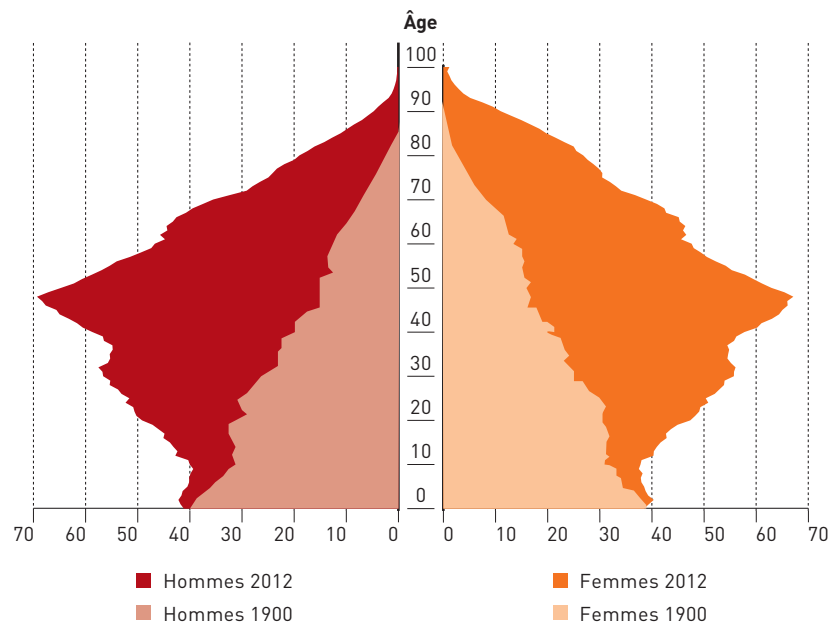
La Suisse est depuis toujours une terre d'immigration quand son économie se porte bien. Le réservoir de main-d'œuvre y est limité, mais ni les mesures de formation continue, ni l'augmentation de la part du travail féminin ne peuvent satisfaire pleinement la demande. Le vieillissement de la population accentue ce phénomène : la base de la pyramide des âges rétrécit, tandis que le haut de la pyramide s'élargit.

Graphique 1

► Le baby-boom a été suivi d'une baisse de la natalité ; ce qui accentue la pénurie de personnel qualifié.

Pyramide des âges de la population suisse

1900 et 2012 (nombre de personnes en milliers)



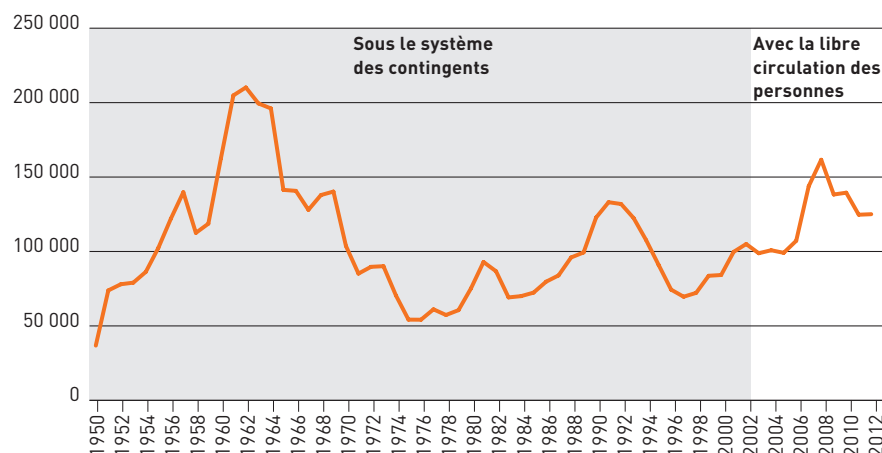
Source : BFM

Durant les dix années qui viennent, la génération du baby-boom partira à la retraite. De nombreux emplois devront alors être repourvus. Pour cela, les entreprises suisses devront pouvoir engager aussi des spécialistes étrangers. Malgré la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, elles peinent déjà parfois à trouver les personnes dont elles ont besoin. Une étude conduite par Manpower en 2013 a révélé que 37 % des entreprises manquent de personnel qualifié.

Nombreuses sont les branches qui ont besoin de la main-d'œuvre étrangère. Parmi elles figurent non seulement le domaine des soins et de la santé, mais aussi l'informatique, la pharmacie, l'industrie, la restauration et l'hôtellerie, les entreprises de la construction et l'agriculture. Les besoins augmentent quand l'économie se porte bien. Il en a toujours été ainsi, y compris avant l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes. C'est ce que montre le graphique ci-dessous.

Graphique 2

► La plus grande vague d'immigration s'est produite dans les années 60. Depuis, la Suisse connaît des afflux temporaires qui suivent la courbe de l'évolution conjoncturelle.

Immigration en Suisse depuis 1950

Source : BFS

Politique migratoire actuelle : un système d'admission dual qui offre des avantages évidents

Deux voies d'accès sont prévues pour l'admission des travailleurs étrangers sur le marché du travail. La première est réservée aux ressortissants des pays de l'UE et de l'AELE dans le cadre de la libre circulation des personnes. Les spécialistes hautement qualifiés provenant d'États tiers et leur famille doivent emprunter la seconde voie d'accès. Ils ne peuvent être embauchés que si les entreprises suisses ne trouvent pas la main-d'œuvre adéquate en Suisse ou dans l'UE/AELE. Le Conseil fédéral fixe chaque année des contingents. Ce système garantit que les travailleurs en provenance des pays hors UE soient essentiellement des spécialistes hautement qualifiés.

► La réorientation de la politique migratoire a attiré en Suisse des personnes très qualifiées qui s'intègrent plus facilement.

La libre circulation des personnes attire une main-d'œuvre qualifiée

Les accords bilatéraux I, dont celui sur la libre circulation des personnes, sont entrés en vigueur en 2002. L'accord sur la libre circulation des personnes a eu une influence très favorable sur l'immigration en Suisse. Les immigrés arrivés en Suisse avant 2002 étaient originaires surtout de pays non membres de l'UE. La plupart étaient plutôt faiblement qualifiés et couraient donc le risque, après quelques années, d'être au chômage et de dépendre des assurances sociales. Les effets de cette politique sont encore perceptibles aujourd'hui.

L'introduction de la libre circulation des personnes a profondément modifié le visage de l'immigration. La majorité des nouveaux immigrés provient de pays d'Europe de l'Ouest. Parmi tous ces Européens, 86 % sont détenteurs au moins d'un titre d'une formation professionnelle ou d'un certificat de maturité, et 53 % possèdent un diplôme de haute école. Sur le plan culturel, ils sont aussi plus proches des Suisses que les immigrés d'autrefois. Beaucoup maîtrisent déjà une langue nationale et leur intégration est donc plus facile.

► Les contingents ne peuvent que rarement refléter le besoin de main-d'œuvre. Ni la Confédération ni les cantons ne souhaitent le retour de ce système.

La politique des contingents ne fonctionne pas

Faisant fi des succès de la nouvelle politique migratoire, les auteurs de l'initiative «contre l'immigration de masse» veulent revenir à un système de contingents. Il incomberait à des services de l'État de décider qui est utile ou non sur le marché du travail. Pourtant, ni la Confédération, ni les cantons ne veulent le retour de ce système qui ne s'était pas révélé probant dans le passé. Il occasionne une bureaucratie considérable et, partant, des coûts à la charge des entreprises et de l'État. Il est de surcroît pesant et inefficace, car des

► Le système à points introduit par l'Autriche pour les ressortissants très qualifiés originaires des pays tiers ne s'est pas révélé concluant.

► Si la part de population résidente étrangère augmente, c'est surtout parce que les immigrés s'établissent durablement.

► En 2000, les Suisses ont approuvé les accords bilatéraux I par 67,2% des voix. Ces accords sont entrés en vigueur en 2002.

contingents ne peuvent jamais correspondre au besoin effectif de main-d'œuvre. Les branches plus petites ou des entreprises auraient de la peine à faire connaître leurs besoins et à obtenir rapidement les permis nécessaires.

Pour réfuter cette critique, les auteurs de l'initiative proposent d'introduire un système à points qui permettrait d'évaluer les immigrés de manière uniforme. Prenant exemple sur l'Australie et le Canada, l'Autriche a mis en place un tel système en 2011. But de la « carte rouge-blanc-rouge » : attirer des travailleurs provenant de pays hors UE et possédant des compétences rares, un haut revenu, des qualifications particulières ou un diplôme de haute école autrichien. Au lieu des 8000 spécialistes espérés par année, seuls 3800 sont arrivés dans le pays par cette voie durant les 24 premiers mois. Ce n'est pas tant le manque d'attrait de l'Autriche qui est en cause, mais plutôt la nouvelle procédure fastidieuse qui en rebute plus d'un.

La croissance démographique est due au recul de l'émigration

L'UDC se trompe sur un autre point : la libre circulation des personnes n'a pas entraîné une « immigration de masse ». A long terme, l'immigration en Suisse est même en recul depuis 2002. Elle a enregistré un pic au milieu des années 90, c'est-à-dire lorsque l'ancien système de contingents s'appliquait. Dans les années qui ont suivi, l'émigration n'a cependant plus évolué au même rythme que l'immigration, de sorte que la population étrangère a fortement augmenté. Dans l'ensemble, les immigrés s'établissent plus durablement. Un système de contingents comme le réclame l'UDC n'aurait donc aucune influence sur cette évolution.

La libre circulation des personnes est indissociable du premier volet d'accords

L'accord sur la libre circulation des personnes est entré en vigueur en 2002. Il constitue l'un des sept premiers accords entre la Suisse et les États membres de l'UE. Ce premier volet régit l'accès au marché intérieur européen.

Les accords bilatéraux I

Libre circulation des personnes : Les Suisses peuvent travailler et résider dans l'UE et inversement pour les Européens en Suisse. L'accord règle aussi la reconnaissance des qualifications professionnelles et la coordination des systèmes de sécurité sociale.

Recherche : Les chercheurs et les entreprises suisses peuvent participer aux grands projets de recherche de l'UE. Ceux-ci sont cofinancés par la Suisse.

Marchés publics : Les prestataires de services suisses peuvent répondre à des appels d'offres sur une base égale avec les entreprises de l'UE.

Commerce de produits agricoles : Les droits de douane ont été supprimés pour certains produits comme le fromage, les fruits, les légumes, le vin et les spécialités à base de viande.

Transports terrestres : Cet accord régit notamment le transfert des marchandises de la route au rail et la reconnaissance de la redevance poids lourds (RPLP) dans l'UE.

Transport aérien : Les compagnies aériennes opérant depuis la Suisse obtiennent le même accès au marché européen que les compagnies aériennes installées dans les pays de l'UE.

Obstacles techniques au commerce : Grâce à la reconnaissance mutuelle des examens de conformité de nombreux produits industriels entre la Suisse et l'UE, les produits suisses bénéficient d'un accès facilité au marché européen.

Les accords bilatéraux I sont juridiquement liés entre eux par une clause dite « guillotine ». Ils ne peuvent être dénoncés séparément ni par la Suisse, ni par l'UE. Ils ne peuvent être dénoncés qu'en bloc.

► En raison de la clause guillotine, tous les accords bilatéraux I passeraient à la trappe en cas de non-respect de l'accord sur la libre circulation des personnes par l'une des parties.

L'initiative obligerait l'UE à dénoncer les accords bilatéraux I

Contrairement aux allégations de ses auteurs, l'initiative « contre l'immigration de masse » n'est pas compatible avec l'accord sur la libre circulation. Le droit de chercher un travail dans un pays membre de l'UE et de s'y établir avec sa famille est une liberté fondamentale du marché intérieur européen. L'initiative veut abolir ce principe en Suisse en fixant des plafonds annuels. C'est avec ce mandat constitutionnel dans le dos que le Conseil fédéral devrait entreprendre de nouvelles négociations. L'UE ne disposerait d'aucun moyen pour continuer d'accorder l'accès au marché intérieur à notre pays si celui-ci n'est plus prêt à respecter l'une de ses règles de jeu fondamentales. Aucun des États membres ne l'accepteraient. Les nouvelles négociations seraient vouées à l'échec.

A cela s'ajouterait un problème de calendrier. L'initiative ne laisse que trois ans au Conseil fédéral pour adapter l'accord. Or, si l'initiative était acceptée, la procédure législative en Suisse durerait déjà entre un et deux ans. Le Conseil fédéral subirait une énorme pression et se trouverait dans une position défensive face à l'UE. Si les dispositions d'exécution ne devaient pas encore être en vigueur trois ans après l'acceptation de l'initiative, le gouvernement devrait édicter les dispositions d'application par voie d'ordonnance. Le non-respect de la libre circulation des personnes contraindrait l'UE à dénoncer les accords bilatéraux I.

Les accords bilatéraux sont un pilier important de la prospérité suisse

► La Suisse exporte chaque jour pour 325 millions de francs de marchandises vers l'UE. Ces exportations contribuent pour beaucoup à sa prospérité.

Il faudrait plusieurs décennies d'intenses efforts diplomatiques pour aplanir l'accès au marché intérieur européen. Un marché qui compte 500 millions de clients potentiels et où l'industrie suisse d'exportation écoule plus de la moitié de ses produits et réalise tous les jours un chiffre d'affaires de 325 millions de francs en moyenne. Ce succès économique profite au pays tout entier. Depuis l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, 565 000 emplois ont été créés en Suisse selon les chiffres du Secrétariat d'État à l'économie (SECO). Durant la dernière crise économique mondiale, la Suisse a réussi à maintenir son taux de chômage à un bas niveau (3,1 % actuellement) et à s'imposer comme l'un des pays les plus compétitifs et les plus innovants du monde.

► La voie bilatérale a contribué à faire augmenter les salaires en Suisse beaucoup plus fortement depuis 2002 que durant les dix années précédentes.

Graphique 3

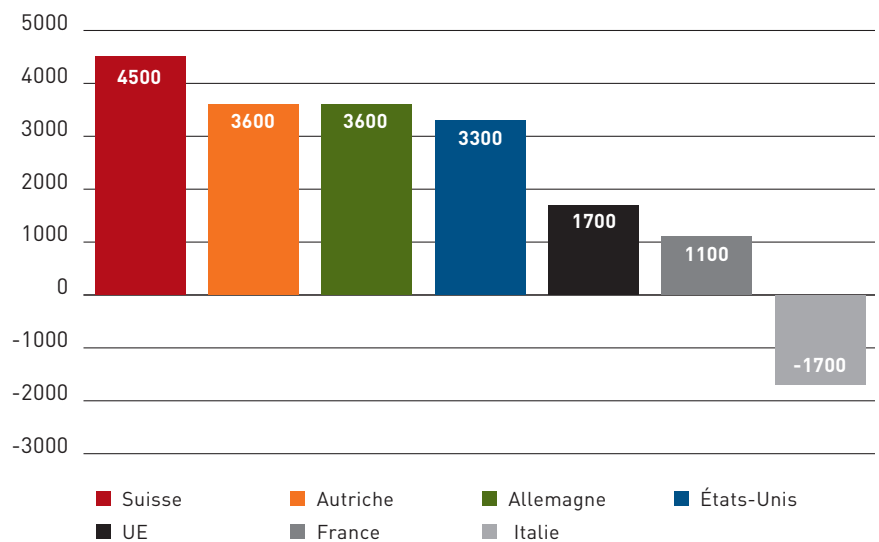
► Depuis l'entrée en vigueur des accords bilatéraux I, la productivité en Suisse s'est encore améliorée. La croissance par habitant y est plus élevée que dans les pays voisins.

Hausse des salaires et gains de productivité

Un regard sur l'évolution des salaires réels met en évidence que la réussite économique de la Suisse profite non seulement aux entreprises, mais aussi à la population. Entre 1992 et 2002, les salaires réels progressaient de 0,2% en moyenne par an. Depuis l'entrée en vigueur des accords bilatéraux I, ce chiffre est passé à 0,6% en moyenne par an. La productivité a également augmenté. Depuis 2002, le gain de productivité s'élève à 4500 euros par habitant (en données corrigées du renchérissement et du pouvoir d'achat). Aucun de nos pays voisins n'affiche une telle hausse.

Produit intérieur brut réel (PIB) par habitant, hausse de 2002 à 2012

En euros, en valeurs absolues



Source : Eurostat

► L'initiative n'offre aucune base qui permette une politique migratoire intelligente. Elle crée au contraire une multitude de problèmes et menace l'économie suisse.

Une initiative pleine de points faibles

L'initiative « contre l'immigration de masse » nuit à la Suisse, car...

...elle menace de faire passer les accords bilatéraux I à la trappe

La Suisse a énormément profité de l'accès au marché intérieur européen. La productivité et la prospérité ont augmenté, la place économique est attrayante, innovante et compétitive. L'initiative met en danger ce modèle de réussite. Du fait de son incompatibilité avec les accords bilatéraux, elle menace de faire passer à la trappe l'entier du premier volet d'accords négociés avec l'UE.

...elle aggrave la pénurie de personnel qualifié

De nombreuses entreprises ont aujourd'hui déjà de la peine à trouver des spécialistes qualifiés en nombre suffisant. Compte tenu du vieillissement de la population et de la bonne santé de l'économie, la situation devrait s'aggraver dans les années qui viennent. L'initiative rendrait l'engagement de personnel qualifié encore plus difficile pour les entreprises et placerait de nombreuses branches face à de sérieux problèmes.

...elle crée un monstre bureaucratique

L'introduction de contingents étatiques pour les immigrés et les frontaliers, ainsi que leur réexamen permanent donneraient naissance, dans la Confédération, les cantons et les entreprises, à une énorme machine bureaucratique dont les coûts devraient être supportés finalement par les contribuables et les consommateurs. L'initiative mélange en outre la politique d'asile et la politique du marché du travail de manière inadmissible. La Suisse a le devoir d'examiner consciencieusement toutes les demandes d'asile. Les contingents rigides que réclame l'UDC ne sont pas possibles en vertu du droit international.

Pour toutes questions :

jan.atteslander@economiesuisse.ch

oliver.steimann@economiesuisse.ch

delphine.jaccard@economiesuisse.ch