

Evaluation du séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes

**Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention
de la Commission de gestion du Conseil national**

du 6 novembre 2013

L'essentiel en bref

Depuis l'entrée en vigueur, il y a un peu plus de dix ans, de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) conclu entre la Suisse et l'UE, le nombre de migrants en provenance des pays de l'UE et de l'AELE a fortement augmenté. Cette augmentation soulève de plus en plus de questions sur les répercussions de la libre circulation des personnes et sur la manière dont les autorités peuvent gérer cette immigration.

Le 27 janvier 2012, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de réaliser une étude sur le séjour des personnes ayant immigré en Suisse dans le cadre de l'ALCP. Réunie le 18 juin 2012, la sous-commission compétente DFJP/ChF de la CdG du Conseil national (CdG-N) a décidé que l'évaluation devrait porter tant sur les répercussions de l'ALCP que sur le rôle de la Confédération dans la mise en œuvre dudit accord.

Les résultats présentés ci-après s'appuient, d'une part, sur une analyse qualitative des bases légales et de l'application au niveau fédéral et, d'autre part, sur une analyse détaillée des données relatives au séjour et à l'activité professionnelle des migrants; les données en question ont été obtenues par compilation des informations provenant des différentes autorités concernées.

L'immigration dans le cadre de l'ALCP est avant tout une migration de travailleurs

Les personnes ayant immigré en Suisse dans le cadre de l'ALCP sont principalement des personnes actives dont une large part est jeune et qualifiée. Les trois quarts des migrants sont actifs (57 % exercent une activité permanente, 17 % avec des interruptions). La migration est particulièrement dynamique: sur un peu moins d'un million de personnes venues en Suisse entre la fin du premier semestre 2002 et la fin de l'année 2011 dans le cadre de l'ALCP, nombreuses sont celles qui ont de nouveau quitté le pays. A la fin 2011, l'immigration nette relevant de l'ALCP s'élevait à quelque 600 000 personnes.

Des modélisations montrent que l'immigration réagit aussi bien à la demande cyclique qu'aux pénuries sur le marché du travail, puisqu'elle fait venir en Suisse à la fois une main-d'œuvre hautement qualifiée et une main-d'œuvre moins qualifiée requise pour des emplois de courte durée ou saisonniers.

Plus les migrants résident depuis longtemps en Suisse, plus leur taux de perception de prestations sociales augmente: il y a donc lieu de suivre attentivement cette évolution

Au cours des premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP, le taux de perception de prestations sociales (indemnité de chômage, aide sociale, rentes AI) des migrants était inférieur à celui des Suisses et des migrants venus en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP. Ce taux augmente avec la durée du séjour, tant en ce qui concerne l'indemnité de chômage (IC) que l'aide sociale. Le

taux moyen de recours à l'aide sociale ne cesse de progresser, mais, à ce jour, il reste tout de même inférieur à celui des Suisses. Par contre, le taux de recours à l'IC des migrants relevant de l'ALCP était déjà nettement supérieur à celui des Suisses au cours des deux dernières années de l'évaluation (2009/2010). On remarque par ailleurs que ces taux et leur évolution varient fortement selon le pays d'origine des migrants. En 2010, les taux de recours à l'IC et de l'aide sociale des migrants des pays du nord de l'UE-17 et de l'AELE étaient encore largement inférieurs aux taux suisses, tandis que les migrants des pays du sud de l'UE-17 présentent depuis 2006 un taux d'IC supérieur à celui des Suisses et, en 2010, un taux d'aide sociale lui aussi supérieur. Cela tient probablement au fait que ces personnes travaillent pour la plupart dans des secteurs proposant des bas salaires et des conditions de travail précaires.

0,5 % des migrants relevant de l'ALCP sont des travailleurs pauvres: ils travaillent tout en ayant recours à l'aide sociale. A l'instar du taux de recours à l'aide sociale, la proportion de travailleurs pauvres ne cesse d'augmenter. Ainsi, 60 % des migrants relevant de l'ALCP qui bénéficiaient de l'aide sociale en 2010 exerçaient également une activité lucrative.

Cette évolution devrait se poursuivre au cours des prochaines années en raison de l'augmentation de la durée du séjour des migrants et, partant, de leur droit accru à des prestations. Elle pourrait même être renforcée par la hausse du nombre de migrants en provenance du sud et de l'est de l'Europe, lesquels travaillent souvent dans des secteurs aux conditions de travail précaires. Si l'on veut suivre cette évolution en temps opportun et en effectuant les distinctions appropriées, il semble indiqué de compléter le suivi actuellement en place (Observatoire) voire de compléter les évaluations réalisées jusqu'à présent par une analyse des données administratives et statistiques disponibles, après avoir associé celles-ci entre elles.

La présente évaluation confirme dans une large mesure les informations communiquées par les autorités fédérales sur les répercussions de l'ALCP, mais révèle toutefois que les informations relatives aux possibilités de pilotage de l'immigration sont longtemps restées incomplètes

Les résultats de la présente évaluation confirment dans une large mesure les informations communiquées par les autorités fédérales sur les répercussions de l'ALCP. Cependant, les autorités n'ont longtemps pas suffisamment expliqué au public que la Suisse ne disposait que de peu de possibilités de réguler l'immigration en provenance de l'UE et de l'AELE. Ainsi, elles n'ont pas indiqué clairement que le droit de séjour des migrants ne peut être restreint que sous certaines conditions strictes, même en cas de perception de prestations sociales.

Les autorités fédérales n'ont instauré que tardivement les bases légales nécessaires pour l'application

Sans bases légales relatives aux obligations d'annonce ou à l'échange d'informations entre services fédéraux, il n'est pas possible d'examiner les conditions de séjour prévues par l'ALCP. Celles-ci n'ont été instaurées que tardivement (bases légales pour l'échange d'informations entre les services des migrations et les servi-

ces compétents en matière d'IC et d'aide sociale, par ex.), voire font toujours défaut à ce jour (comme les bases légales relatives à la perception de prestations complémentaires).

L'Office fédéral des migrations (ODM) exerce son activité de surveillance de l'application de l'ALCP avec beaucoup de retenue et dispose d'informations insuffisantes sur l'application de l'accord par les cantons

Il ressort de l'évaluation que l'ODM exerce avec la plus grande retenue sa surveillance sur l'application de l'accord par les cantons. Les bases légales lui permettraient une surveillance plus large qui resterait appropriée. L'office ne dispose cependant pas, à ce jour, des bases d'information nécessaires pour vérifier le respect des normes légales par les cantons. Il aurait certes entre les mains, avec le Système d'information central sur la migration (SYMIC), un instrument de surveillance adéquat, mais celui-ci présente des défauts de conception et n'est pas utilisé par l'ODM à des fins de surveillance.

Application de l'accord par les cantons: des questions importantes restent sans réponse

Il ressort des analyses d'importantes disparités entre le but du séjour déclaré («activité lucrative») et l'exercice effectif d'une activité lucrative. Environ 8 % des personnes qui ont indiqué venir en Suisse pour y travailler (il s'agit d'une activité lucrative dépendante dans 99 % des cas) y ont séjourné plus d'un an sans travailler.

Les importantes disparités concernant l'octroi d'autorisations par les cantons, notamment la prolongation de permis B, nécessiteraient elles aussi des éclaircissements. La part des personnes qui se voient octroyer directement un permis C une fois leur premier permis B expiré varie selon les cantons de 15 % à 65 %. La mise à jour d'informations clés dans le SYMIC diffère elle aussi fortement d'un canton à l'autre.

Il faudrait procéder à des clarifications supplémentaires auprès des cantons pour déterminer l'ampleur des problèmes indiqués et expliquer les disparités constatées.

Table des matières

L'essentiel en bref	8006
1 Introduction	8011
1.1 Situation initiale et mandat	8011
1.2 Procédure	8012
1.2.1 Analyse quantitative	8012
1.2.2 Analyses qualitatives	8015
1.2.3 Limites de l'étude	8015
1.2.4 Gestion des données personnelles sensibles	8016
1.3 Structure du rapport	8016
2 Les dispositions légales régissant le séjour dans le cadre de l'ALCP	8017
2.1 L'accord sur la libre circulation des personnes	8017
2.2 Les dispositions régissant le séjour	8017
3 Les répercussions de l'ALCP	8019
3.1 Données clés de l'immigration	8019
3.2 Séjour et parcours professionnel des immigrés	8022
3.2.1 Parcours étudiés	8023
3.2.2 Parcours professionnel des personnes ayant bénéficié du regroupement familial	8024
3.2.3 Parcours professionnel des frontaliers	8025
3.2.4 Influence de facteurs sociodémographiques sur les parcours	8025
3.2.5 Influence de la conjoncture sur les parcours	8026
3.3 Recours des migrants aux prestations sociales	8026
3.3.1 Recours à l'indemnité de chômage	8028
3.3.2 Recours à l'aide sociale	8029
3.3.3 Perception de rentes AI	8031
3.3.4 Coûts des prestations sociales perçues	8032
3.4 Suivi des répercussions de l'ALCP par les autorités fédérales	8033
3.4.1 Bulletin Immigration de l'ODM	8033
3.4.2 Rapport de l'Observatoire du SECO, de l'ODM, de l'OFS et de l'OFAS	8034
4 La surveillance exercée par les autorités fédérales	8035
4.1 Mise en œuvre de l'ALCP par les autorités fédérales au niveau de la loi	8035
4.1.1 Transposition des dispositions de l'ALCP dans le droit national	8035
4.1.2 Explication des dispositions légales à l'intention des organes d'exécution	8036
4.1.3 Explication des dispositions légales à l'intention du public	8037

4.2	Instauration de conditions légales pour l'exécution	8037
4.2.1	Obligations d'aviser les autorités pour les migrants	8038
4.2.2	Droit à l'information des services des migrations par rapport à d'autres services	8038
4.3	Surveillance de l'exécution	8040
4.3.1	4.3.1 Base d'information insuffisante	8040
4.3.2	Information de l'ODM sur la pratique des cantons en matière d'autorisation	8041
4.4	Utilisation des ressources de l'ODM	8042
5	L'application du droit de séjour par les cantons	8043
5.1	L'octroi d'autorisations de séjour	8043
5.1.1	Ecarts entre l'activité professionnelle déclarée et l'activité professionnelle effective	8043
5.1.2	Octroi de permis d'établissement C	8044
5.1.3	Qualité insuffisante des enregistrements dans le SYMIC	8045
5.1.4	Autres indices laissant présumer des problèmes d'application	8045
5.2	Le séjour en situation de chômage	8046
5.2.1	Conditions légales pour des restrictions du séjour pour cause de chômage	8046
5.2.2	5.2.2 Fréquence des situations de chômage ayant un impact sur le séjour	8048
5.2.3	5.2.3 Mise en œuvre de mesures restreignant le séjour pour cause de chômage	8049
5.3	Le séjour en cas de recours à l'aide sociale	8050
5.3.1	Conditions légales pour des restrictions du séjour pour cause de recours à l'aide sociale	8050
5.3.2	Fréquence des situations de recours à l'aide sociale ayant un impact sur le séjour	8051
5.3.3	Mise en œuvre de mesures restreignant le séjour	8051
6	Conclusion	8052
	Index des abréviations	8055
	Bibliographie	8057
	Liste des interlocuteurs	8058
	Impressum	8059

Rapport

Le présent rapport contient les principaux résultats de l'évaluation. Les analyses et les documents d'évaluation sont décrits dans le détail dans les documents annexés¹.

1 Introduction

1.1 Situation initiale et mandat

L'accord entre la Suisse et l'UE sur la libre circulation des personnes (ALCP) est en vigueur depuis un peu plus de dix ans. L'immigration en provenance des pays de l'UE et de l'AELE ayant fortement augmenté durant cette période, le coût et l'utilité de la libre circulation des personnes ainsi que les possibilités dont les autorités font usage pour réguler cette immigration font l'objet d'intenses débats depuis quelques années.

Le 27 janvier 2012, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de réaliser une évaluation du séjour des personnes ayant immigré en Suisse dans le cadre de l'ALCP. Réunie le 18 juin 2012, la sous-commission compétente DFJP/ChF du Conseil national (CdG-N) a décidé que l'évaluation devrait répondre aux questions ci-dessous, portant sur les répercussions de l'ALCP et le rôle de la Confédération dans la mise en œuvre dudit accord:

Répercussions de l'ALCP (chap. 3)

- Quels sont les parcours types (séjour et activité lucrative) des personnes ayant immigré en Suisse dans le cadre de l'ALCP?
- Quelle est l'importance du recours à l'indemnité de chômage, à l'aide sociale et aux rentes AI parmi les immigrés?
- Quelles pistes l'étude des parcours types et les observations concernant le chômage et l'aide sociale fournissent-elles s'agissant des répercussions de l'ALCP sur l'Etat et sur l'économie?

Rôle de la Confédération (chap. 4)

- La Confédération a-t-elle mis en œuvre les dispositions de l'ALCP de manière appropriée?
- Que penser de la surveillance exercée par la Confédération sur l'application, par les cantons, des dispositions relatives au séjour des étrangers?

¹ Voir *Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen. Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 6. November 2013*. L'annexe au rapport est publiée en version originale allemande sur Internet sous: www.parlament.ch > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications.

- Les autorités fédérales ont-elles informé de manière appropriée des possibles incidences d’une situation de chômage ou d’un recours à l’aide sociale sur le droit de séjour dans le cadre de l’ALCP?

Application de l’accord par les cantons (chap. 5)

- La pratique des cantons en matière d’octroi d’autorisations est-elle appropriée?
- Dans quelle mesure une situation de chômage ou le recours à l’aide sociale peuvent-ils restreindre le droit de séjour des ressortissants de l’UE et de l’AELE?

1.2 Procédure

L’évaluation repose sur une analyse détaillée de données ainsi que sur une analyse qualitative des bases légales et de la mise en œuvre au niveau fédéral.

1.2.1 Analyse quantitative

Une analyse quantitative de données administratives et statistiques complètes a été effectuée dans le but de répondre aux questions concernant les répercussions de l’ALCP. Elle a en outre livré des enseignements sur la mise en œuvre de l’accord par les cantons et sur la surveillance exercée par les autorités fédérales. Cette analyse quantitative des données a été confiée, à l’issue d’un appel d’offres, à la Haute école spécialisée bernoise et à Interface GmbH, Lucerne.

L’analyse quantitative, qui consiste en une étude longitudinale du séjour et de l’activité lucrative des migrants, se distingue des études réalisées jusqu’à présent, car celles-ci ne sont que la photo d’un instant T (étude transversale). Pour chaque migrant, l’étude reconstitue les entrées sur le territoire suisse et les sorties, les périodes durant lesquelles la personne a ou non exercé une activité lucrative ainsi que les autorisations de séjour valables pour chaque période, les buts du séjour invoqués ou les périodes de recours aux indemnités de chômage ou à l’aide sociale. Cette reconstitution s’appuie sur des données administratives, dont certaines ont été compilées pour un individu dans le but de la présente étude. Le tableau 1 donne un aperçu des principales données utilisées.

Aperçu des bases de données utilisées

Base de données	Description	Période	Nombre
SYMIC	Système d'information central sur la migration Ressortissants UE-27/AELE, ressortissants de pays tiers dans le cadre du regroupement familial de ressortissants UE-27/AELE	2002 à 2011	2 414 876
CI-AVS	Données concernant les revenus AVS des comptes individuels Cotisations AVS des ressortissants UE-27, AELE et pays tiers dans le cadre de l'ALCP (regroupement familial) Echantillon de Suisses âgés de 18 à 64 ans	2002 à 2010 2002 à 2010	entre 709 000 et 1 123 000 par an 50 000 par an
AS-AI-AC ¹	Données compilées par l'OFAS provenant de l'Aide sociale (AS), de l'AI (rentes) et de l'AC IC Rentes AI Recours à l'aide sociale	2002 à 2010 2005 à 2010 2005 à 2010	entre 651 267 et 663 583 par an
PLASTA	Personnes inscrites dans des ORP sans IC	2002 à 2010	
ESPA/ SESAM ²	Ressortissants UE-27/AELE entre 18 et 64 ans (séjour minimum 12 mois)	2001 à 2009	46 892

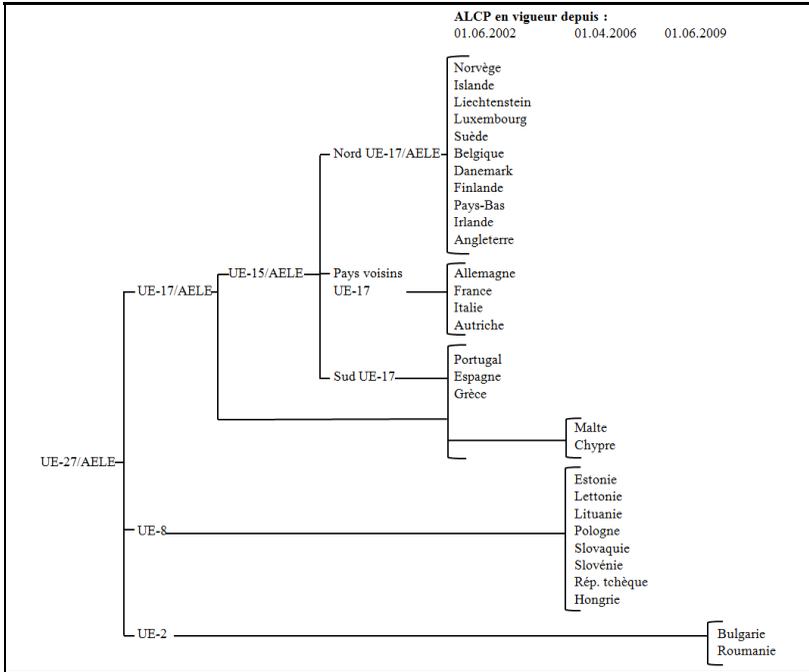
¹ Les données AS-AI-AC disponibles pour l'étude concernaient les années 2005 à 2010. Par ailleurs, l'OFAS a intégré les données PLASTA/SIPAC des années 2002 à 2004 dans la base de données AS-AI-AC. Par conséquent, les bénéficiaires de l'IC peuvent être identifiés dès 2002.

² Une base de données actualisée a été établie pour l'étude sur la base des données SESAM des années 2001 à 2011.

Le séjour et le parcours professionnel des personnes ayant immigré dans le cadre de l'ALCP sont au cœur de l'étude. On entend par *immigré dans le cadre de l'ALCP* toute personne qui est entrée en Suisse après l'entrée en vigueur de l'ALCP et qui, au moment de cette entrée, était âgée d'au moins 18 ans, c'est-à-dire en âge d'exercer une activité lucrative². Comme le montre l'*illustration 1*, l'année d'entrée en vigueur de l'ALCP varie selon le pays d'origine du migrant. L'illustration montre également quels groupes de pays sont considérés dans l'analyse des parcours des personnes ayant immigré dans le cadre de l'ALCP.

² Les enfants ne sont pris en compte que pour certaines évaluations spécifiques. Pour les comparaisons avec le groupe de comparaison suisse, seules sont considérées les personnes qui, lors de leur entrée sur le territoire, avaient entre 18 ans et 65 ans, puisque l'échantillon du groupe de comparaison est limité à cette tranche d'âge.

Etats signataires de l'accord sur la libre circulation des personnes



La présente évaluation s'est intéressée à toutes les personnes en âge d'exercer une activité lucrative qui ont immigré en Suisse dans le cadre de l'ALCP (qu'elles soient ou non professionnellement actives); leurs parcours ont été comparés aux deux groupes suivants:

- Le *groupe des personnes ayant immigré avant l'entrée en vigueur de l'ALCP* comprend les ressortissants de l'UE et de l'AELE qui n'ont pas migré dans le cadre de l'ALCP; les dates déterminantes varient selon la nationalité (voir *illustration 1*).
- Le *groupe des Suisses* est représenté par un échantillon aléatoire qui comprend, par année calendaire, 50 000 Suisses en âge de travailler³ (entre 18 et 65 ans); les données pertinentes proviennent des comptes individuels AVS.

³ La présente évaluation s'inscrit donc dans une autre perspective et ne s'appuie pas sur les mêmes données que les statistiques du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Ce dernier ne se fonde pas, pour ses calculs concernant le marché du travail et le taux de chômage, sur la population suisse en âge de travailler, mais sur la population active (personnes qui travaillent effectivement ou souhaitent travailler). Il en résulte des taux de chômage différents; toutefois, comme le taux d'activité des Suisses et celui des migrants relevant de l'ALCP sont presque identiques (Suisses: 82,9 %, source: OFS; migrants relevant de l'ALCP: 81,5 %, calcul de la HES bernoise pour la population résidente permanente et non permanente), une comparaison des taux de chômage entre ces deux groupes n'est pas biaisée.

Les ressources et les données étant limitées, aucune comparaison entre les migrants relevant de l'ALCP et les migrants de pays tiers n'a été établie. Une telle comparaison serait judicieuse afin d'apprécier plus précisément l'influence de l'immigration sur les taux de perception de prestations sociales de l'ensemble de la population (y compris les migrants de pays tiers).

En complément de l'analyse descriptive, des modélisations ont été réalisées pour les questions spécifiques, notamment celles de l'influence de la conjoncture sur l'immigration relevant de l'ALCP et des facteurs de détermination pour les différents séjours et parcours ainsi que pour la perception d'indemnités de chômage.

1.2.2 Analyses qualitatives

Les analyses qualitatives reposent sur des analyses de documents ainsi que sur des entretiens avec des responsables au sein de la Confédération et avec des experts (voir liste des interlocuteurs en annexe). Elles ont permis d'apporter des réponses aux questions portant sur l'aspect légal et sur la surveillance exercée par les autorités fédérales et ont donné des conclusions supplémentaires sur le contrôle de l'efficacité. Conformément à la décision de la sous-commission compétente de la CdG-N, le CPA a renoncé à mener des entretiens avec des représentants des autorités cantonales d'exécution pour clarifier la question du caractère approprié de la mise en œuvre de l'accord par les cantons. Le CPA a réalisé lui-même les analyses de documents et les entretiens.

1.2.3 Limites de l'étude

La pertinence des analyses quantitatives est limitée, d'une part par la *fiabilité* restreinte des données disponibles (voir chap. 4.3), d'autre part par la *période* couverte par les données. Les données relatives à l'aide sociale ne sont disponibles que depuis 2005, tandis que celles relatives à l'exercice d'une activité lucrative, au chômage et au recours à l'aide sociale ne sont disponibles que jusqu'en 2010. Les restrictions concernant la période sont d'autant plus importantes qu'il ne s'agit pas, dans la présente évaluation, de prendre un instantané (par ex. la situation en 2010), mais d'étudier des parcours. Pour certaines nationalités, l'ALCP n'est entré en vigueur qu'en avril 2006 (UE-8) ou en juin 2009 (UE-2). Pour cette raison, peu de ressortissants en provenance des pays concernés ont immigré en Suisse dans un premier temps et leur parcours n'a pu être étudié que sur une courte période. Ce point est particulièrement important pour l'analyse des conséquences de l'immigration dans le cadre de l'ALCP: la brièveté de la période étudiée restreint la possibilité de tirer des conclusions concernant la perception d'indemnités de chômage et le recours à l'aide sociale des personnes concernées. De plus, il faut tenir compte du fait que plus la durée de validité de l'ALCP se prolonge, plus la durée moyenne de séjour des migrants augmente, et avec elle la probabilité que les personnes concernées aient recours aux prestations sociales; en effet, le droit aux prestations en question est partiellement limité durant les premières années suivant l'arrivée en Suisse. A cela s'ajoute le fait que la composition de l'immigration relevant de l'ALCP a changé depuis 2010 (baisse du nombre de migrants en provenance des pays voisins, en particulier d'Allemagne, augmentation du nombre de ressortissants des pays du sud

de l'Europe). Il faut impérativement tenir compte de ces changements lors de l'interprétation des résultats. Globalement, les analyses quantitatives ont cependant donné lieu à des résultats probants. Les résultats qui doivent être interprétés avec prudence du fait des restrictions qui viennent d'être citées sont signalés en conséquence.

Faute d'entretiens avec les cantons, la perspective des organes cantonaux d'exécution n'est pas évoquée dans la partie qualitative de l'étude. De ce fait, certaines questions concernant la manière dont les cantons mettent en œuvre l'accord et dont la Confédération exécute la surveillance demeurent sans réponse.

1.2.4 Gestion des données personnelles sensibles

L'analyse quantitative a nécessité d'accéder à des données personnelles sensibles. Ces données, qui provenaient de différentes sources, ont été compilées et évaluées. L'utilisation et la compilation de ces données reposaient sur les droits à l'information dont disposent les CdG, lesquelles peuvent les transmettre au CPA et aux experts auxquels ce dernier fait appel pour l'accomplissement de leur mission⁴. Pour garantir le principe de la proportionnalité lors de l'utilisation de données personnelles sensibles, le CPA a défini, en concertation avec les offices compétents et le Préposé fédéral à la protection des données, une procédure minutieuse qui permet la fourniture et la compilation des données nécessaires pour répondre aux questions tout en limitant au minimum les atteintes aux droits de la personnalité. Ainsi, les données ont été anonymisées dans une large mesure et seules les informations nécessaires pour apporter des réponses aux questions de l'évaluation ont été extraites des bases de données.

1.3 Structure du rapport

Après un aperçu des principales dispositions de l'ALCP (chap. 2), le rapport contient une analyse des répercussions dudit accord (chap. 3): sur la base de quelques données clés relatives au nombre et au profil démographique des personnes ayant immigré jusqu'à présent dans le cadre de l'ALCP (chap. 3.1) a été réalisée une analyse approfondie des parcours de ces personnes (chap. 3.2) ainsi que de la perception de prestations sociales, en particulier de l'indemnité de chômage et de l'aide sociale (chap. 3.3). Le dernier point du chap. 3 est consacré au suivi, par les autorités fédérales, des répercussions de l'ALCP (chap. 3.4). Le chap. 4 traite du rôle de la Confédération, tant en matière de mise en œuvre de l'ALCP dans le droit national que de surveillance de l'application de l'accord par les cantons. Enfin, le chapitre 5 se penche sur l'application de l'accord par les cantons et le chapitre 6 présente les conclusions de l'évaluation.

⁴ Art. 10 de l'ordonnance sur l'administration du Parlement (OLPA; RS 171.115) en lien avec l'art. 67 et l'art. 153 de la loi sur le Parlement (LParl; RS 171.19).

2 Les dispositions légales régissant le séjour dans le cadre de l'ALCP

2.1 L'accord sur la libre circulation des personnes

L'ALCP, qui fait partie des sept accords sectoriels («Accords bilatéraux I»), a été signé le 21 juin 1999 entre la Suisse et l'UE à l'issue de longues négociations. Il est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002. Les mêmes règles de libre circulation s'appliquent aux ressortissants des Etats de l'AELE (Norvège, Islande et Principauté du Liechtenstein).

Depuis, le droit suisse des étrangers relève d'un système binaire: l'ALCP régit le séjour des ressortissants⁵ de l'UE et de l'AELE, tandis que les personnes en provenance d'autres pays sont soumises aux dispositions de la loi sur les étrangers (LEtr)⁶, plus restrictives. La LEtr ne s'applique aux ressortissants de l'UE et de l'AELE que lorsque l'ALCP n'en dispose pas autrement ou lorsque ses dispositions sont plus favorables (art. 12 ALCP, art. 2, al. 2 et 3, LEtr).

L'ALCP comprend l'accord proprement dit et trois annexes. Il est complété par deux protocoles additionnels, lesquels régissent l'adhésion de nouveaux membres de l'UE à l'ALCP (protocoles additionnels de 2004 et de 2009)⁷. La majeure partie de l'accord et de ses annexes s'appliquent directement. Des dispositions d'exécution sont inscrites dans l'ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes (OLCP)⁸ et dans les directives de l'Office fédéral des migrations (ODM)⁹.

L'ALCP vise à encourager la mobilité des personnes, en particulier des travailleurs, dans l'espace UE/AELE. Les ressortissants d'un Etat partie qui séjournent régulièrement sur le territoire d'un autre Etat partie ne doivent pas, dans l'application de l'accord, être discriminés en raison de leur nationalité (art. 2 ALCP).

2.2 Les dispositions régissant le séjour

L'ALCP distingue différentes catégories de personnes en fonction du but de leur séjour et définit des conditions de séjour spécifiques pour chacune d'entre elles. Si une personne remplit ces conditions, elle bénéficie d'un *droit de séjour* (pas d'appréciation de la part des autorités).

Les autorisations de séjour pour les personnes qui viennent en Suisse ou y travaillent dans le cadre de l'ALCP sont régies par le droit suisse des étrangers¹⁰:

- l'autorisation de séjour de courte durée *L* est d'une durée maximale d'un an,
- le permis de séjour *B* vaut pour les séjours de plus d'un an et

⁵ Des ressortissants de pays tiers qui ont des liens de parenté avec des ressortissants des pays de l'UE et de l'AELE peuvent eux aussi invoquer l'ALCP.

⁶ RS 142.20

⁷ Un troisième protocole additionnel concernant l'extension de l'ALCP à la Croatie est paraphé; il devrait être examiné par le Parlement au printemps 2014.

⁸ RS 142.203

⁹ L'OLCP régit principalement les procédures.

¹⁰ Art. 32, 33 et 35 LEtr; RS 142.20.

- le *permis G (pour frontaliers), de durée limitée*, permet aux personnes résidant à l'étranger d'exercer une activité lucrative en Suisse¹¹.

Un séjour de moins de trois mois n'est pas soumis à autorisation pour les ressortissants des Etats parties à l'ALCP. Dès lors toutefois qu'il a pour but l'exercice d'une activité lucrative, la personne doit en informer les autorités. Les personnes qui séjournent plus de trois mois en Suisse ont besoin d'un permis L ou d'un permis B. Les conditions qu'elles doivent remplir pour pouvoir prétendre à une autorisation de séjour sont définies dans l'ALCP et varient selon le *but du séjour*. Les principaux buts et les conditions de séjour sont les suivants:

- *Travailleurs salariés*: les personnes dont le but du séjour est l'exercice d'une *activité lucrative dépendante* doivent présenter un contrat de travail conclu avec un employeur suisse. Dès lors que la durée du contrat dépasse une année ou est illimitée, elles obtiennent un permis B d'une durée de cinq ans. Si la durée du contrat de travail est inférieure à un an, elles obtiennent un permis L d'une durée identique à celle du contrat de travail¹².
- *Travailleurs indépendants*: les ressortissants de l'UE et de l'AELE qui souhaitent exercer en Suisse une activité indépendante doivent attester des diplômes et qualifications professionnelles requis et fournir la preuve que leur activité garantit leur existence. S'ils remplissent ces conditions, ils obtiennent un permis B d'une durée de cinq ans¹³.
- *Demandeurs d'emploi*: les ressortissants de l'UE et de l'AELE peuvent entrer en Suisse dans le but d'y chercher un emploi. Si cette recherche dure jusqu'à trois mois, ils n'ont besoin d'aucun permis. Pour une recherche plus longue, ils doivent demander un permis L d'une durée de six mois¹⁴. Celui-ci peut être prolongé de six mois maximum si les perspectives que la recherche d'emploi aboutisse sont bonnes¹⁵.
- *Autres personnes sans activité lucrative*: les personnes qui ne souhaitent pas travailler en Suisse doivent attester de moyens financiers suffisants¹⁶. Elles doivent également être affiliées à une assurance-maladie¹⁷.
 - Dès lors qu'ils remplissent les conditions évoquées plus haut, les *retraités* obtiennent un permis B d'une durée de cinq ans.
 - Les *personnes en formation* doivent, outre les conditions ci-dessus, être admises dans un établissement reconnu. Elles obtiennent un permis L pour la durée de la formation ou d'une durée de douze mois si la formation dure plus longtemps ou un permis B limité à un an.

¹¹ Durant certains délais transitoires, ces autorisations n'ont été octroyées qu'aux personnes résidant dans la zone frontalière d'un pays voisin de la Suisse et travaillant en Suisse dans une zone frontalière. Ces délais ont expiré le 31 mai 2007 pour l'UE-17 et le 30 avril 2011 pour l'UE-8. Ils valent jusqu'au 31 mai 2016 pour l'UE-2.

¹² Art. 6 de l'annexe I ALCP.

¹³ Art. 12 de l'annexe I ALCP.

¹⁴ Les directives de l'ODM ne répondent pas clairement à la question de savoir s'ils doivent attester de moyens financiers suffisants (voir point 4.1).

¹⁵ Art. 2 de l'annexe I ALCP.

¹⁶ Si les autorités doutent que les moyens financiers suffisent, elles peuvent exiger le renouvellement du permis de séjour au bout de deux ans (art. 24, par. 1, de l'annexe I ALCP).

¹⁷ Art. 24, par. 1, de l'annexe I ALCP.

- *Regroupement familial*: les personnes bénéficiant d'un droit de séjour sur la base des conditions évoquées plus haut peuvent faire venir les membres de leur famille (conjoint; enfants ou petits-enfants de moins de 21 ans; enfants ou petits-enfants de plus de 21 ans ainsi que parents et grands-parents dès lors que l'existence de ceux-ci est garantie)¹⁸. Ils obtiennent alors le même titre de séjour que la personne à l'origine du regroupement familial¹⁹.

Les ressortissants de l'UE et de l'AELE qui travaillent en Suisse en qualité de *frontaliers* mais ne souhaitent pas y séjourner en permanence doivent présenter les mêmes justificatifs que les travailleurs salariés ou indépendants (contrat de travail avec un employeur suisse ou attestation de qualifications/diplômes et activité garantissant l'existence). De plus, ils doivent retourner à leur domicile à l'étranger au moins une fois par semaine. Le permis G est établi pour une durée de cinq ans ou pour la durée du contrat de travail si celle-ci est inférieure à douze mois.

Comme déjà évoqué, les ressortissants des Etats parties à l'ALCP ont un droit de séjour et une autorisation correspondante dès lors qu'ils remplissent les conditions définies. Le *séjour* peut toutefois être *restreint* lorsqu'une personne représente une menace pour l'ordre public, la sécurité ou la santé publique²⁰ ou si elle séjourne à l'étranger durant un certain temps²¹. Il existe par ailleurs pour certains groupes de pays des *délais transitoires* durant lesquels la Suisse peut restreindre l'immigration de différentes manières, en particulier en soumettant les autorisations à un contingent.

En outre, le recours aux prestations sociales peut, sous certaines conditions, entraîner une restriction du droit de séjour (voir chap. 5.2 et 5.3).

3 Les répercussions de l'ALCP

Dans les études réalisées jusqu'à présent, l'immigration dans le cadre de l'ALCP n'a toujours été estimée que sur la base de données globales d'entrée et de sortie du territoire. La base de données utilisée dans la présente étude permet pour la première fois de connaître le nombre et les caractéristiques des personnes ayant effectivement immigré en Suisse ainsi que les caractéristiques et le parcours des personnes ayant migré à plusieurs reprises pour finalement quitter le territoire.

3.1 Données clés de l'immigration

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, le 1^{er} juin 2002, et jusqu'à la fin 2011, 986 544 personnes ont immigré en Suisse dans le cadre dudit accord (immigration brute); environ 80 % d'entre elles étaient en âge de travailler. 40 % d'entre elles, principalement en âge de travailler, sont reparties. En d'autres termes, l'immigration nette dans le cadre de l'ALCP s'est élevée à 580 976 personnes. L'écart entre immi-

¹⁸ Aux termes de l'ALCP, un travailleur doit justifier d'un logement familial approprié; cette disposition ne doit toutefois pas avoir pour effet de discriminer les travailleurs étrangers.

¹⁹ Art. 3 de l'annexe I ALCP.

²⁰ Art. 5 de l'annexe I ALCP.

²¹ Art. 6, par. 5, de l'annexe I ALCP, art. 12, par. 5, de l'annexe I ALCP, art. 24, par. 6, de l'annexe I ALCP.

gration brute et immigration nette et le fait que nombre d'immigrés séjournent en Suisse à plusieurs reprises montrent le dynamisme de l'immigration dans le cadre de l'ALCP. Enfin, depuis l'entrée en vigueur de l'accord et jusqu'à la fin 2010, 400 000 autres personnes ont travaillé en Suisse en tant que frontaliers.

Illustration 2

Immigration brute et nette en Suisse dans le cadre de l'ALCP



Pays d'origine

92,2 % des immigrés dans le cadre de l'ALCP (sans les frontaliers) qui séjournent en Suisse à la fin 2011 sont originaires de l'UE-17 et de l'AELE (environ deux tiers des pays voisins et un cinquième des pays du sud de l'UE-17). Ils sont 5 % en provenance de l'UE-8, 1 % de l'UE-2 et 1,7 % de pays tiers (regroupement familial des personnes ayant immigré dans le cadre de l'ALCP).

Au cours des dernières années, les régions d'origine ont sensiblement changé, ce qui se confirme dans les chiffres de l'année 2012: tandis que l'immigration en provenance d'Allemagne notamment recule depuis 2008, celle en provenance des pays du sud et de l'est de l'UE a nettement augmenté²².

But du séjour et regroupement familial

La plupart des quelque 800 000 personnes adultes qui ont immigré en Suisse dans le cadre de l'ALCP entre juin 2002 et fin 2011 sont venues pour y travailler:

- 78 % ont immigré en qualité de personnes exerçant une activité lucrative (77,2 % activité salariée, 0,8 % activité indépendante);
- 13 % ont immigré en qualité de personnes sans activité lucrative, principalement à des fins de formation (7,6 %), mais aussi pour chercher un emploi (1,6 %) ou comme retraités (1 %);

²² Voir communiqué de presse du SECO du 11.6.2013 «Libre circulation des personnes: bonne capacité d'absorption du marché suisse du travail» ainsi que: SECO, ODM, OFS et OFAS: Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail, neuvième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, Berne, 11.6.2013.

- environ 9 % des plus de 18 ans sont venus en Suisse par le biais du regroupement familial, la majorité d'entre eux en qualité de conjoint²³.

Type d'autorisation

Sur les quelque 650 000 personnes de plus de 18 ans qui ne sont pas venues en Suisse dans le cadre du regroupement familial, 62 % ont obtenu, lors de leur première entrée sur le territoire, un permis L de courte durée, 38 % se voyant octroyer un permis B.

Formation

Si l'on compare les immigrés dans le cadre de l'ALCP en âge de travailler qui ont séjourné plus d'un an en Suisse avec les personnes actives qui ont immigré avant l'entrée en vigueur de l'ALCP et avec les Suisses en âge de travailler, on constate ce qui suit:

- Parmi les immigrés dans le cadre de l'ALCP, 58,8 % sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur. Ils sont deux fois moins nombreux chez les Suisses et les immigrés venus en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP (respectivement 28 % et 26,8 %).
- Parmi les personnes venues en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP, 30 % n'ont fréquenté que l'école obligatoire. Cette part est de 20,1 % chez les Suisses et de seulement 9,1 % chez les immigrés dans le cadre de l'ALCP.

Comme le montre le tableau ci-dessous, il existe néanmoins d'importantes disparités, parmi les immigrés relevant de l'ALCP, en ce qui concerne le niveau de formation et le pays d'origine²⁴.

Tableau 2

Immigrés ALCP selon la nationalité et le niveau de formation

Pays d'origine	Degré secondaire I	Degré secondaire II	Degré tertiaire
Pays voisins UE-17	5,0 %	35,5 %	59,5 %
Nord UE-17/AELE	3,3 %	16,2 %	80,5 %
Sud UE-17	50,6 %	23,6 %	25,8 %

Source: OFS SESAM, SYMIC, calculs HES bernoise Travail social, données pondérées.

Activité professionnelle

L'activité professionnelle des migrants relevant de l'ALCP se caractérise comme suit:

- Ils travaillent moins souvent à leur compte (6,8 %) que les Suisses (17,5 %) et même que les personnes venues en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP (11,5 %).

²³ Si l'on tient compte des enfants, 17 % des immigrés relevant de l'ALCP sont venus en Suisse par le biais du regroupement familial.

²⁴ En raison d'un faible nombre de cas, aucune conclusion ne peut être tirée sur le niveau de formation des personnes en provenance de l'UE-8 et de l'UE-2.

- Les personnes en âge de travailler ayant immigré dans le cadre de l’ALCP qui ont séjourné plus d’un an en Suisse sont beaucoup plus nombreuses à exercer une fonction de cadre ou une profession universitaire (14,1 % et 30,4 %) que les Suisses (7,4 % et 23,9 %) et les personnes venues en Suisse avant l’entrée en vigueur de l’ALCP (8,0 % et 17,2 %).
- Elles sont beaucoup moins nombreuses à travailler dans les services et dans les métiers de la vente (10,3 %; Suisses: 15,1 %; immigrés venus en Suisse avant l’entrée en vigueur de l’ALCP: 15,5 %) ou encore dans l’artisanat (9,8 %; Suisses: 12,7 %; immigrés venus en Suisse avant l’entrée en vigueur de l’ALCP: 17,4 %).

Age, sexe et état civil

La personne type en âge de travailler qui a immigré dans le cadre de l’ALCP et séjourne depuis plus d’un an en Suisse est de sexe masculin, relativement jeune, célibataire et vit seule ou en couple, mais sans enfants.

- 60 % des personnes ayant immigré dans le cadre de l’ALCP sont des hommes.
- 37 % des personnes ayant immigré dans le cadre de l’ALCP en âge de travailler ont entre 26 ans et 35 ans (Suisse: 19 %) et seuls 2,6 % ont plus de 56 ans (Suisses: 19 %).
- 65,2 % des personnes ayant immigré dans le cadre de l’ALCP sont célibataires, 30,2 % vivent sous le régime du mariage ou d’un partenariat enregistré et les autres sont veufs (0,4 %) ou divorcés (4,4 %). Les Suisses sont beaucoup plus nombreux à être mariés (51,3 %), tout comme les immigrés venus en Suisse avant l’entrée en vigueur de l’ALCP (60,3 %).
- La plupart des personnes en âge de travailler qui ont immigré dans le cadre de l’ALCP vivent en couple sans enfants (30,1 %) ou seules (30,8 %). Les Suisses sont plus nombreux à vivre seuls (37,0 %) et moins nombreux à vivre en couple sans enfants (28,0 %). Les immigrés venus en Suisse avant l’entrée en vigueur de l’ALCP vivent pour la plupart en couple avec enfants (43 %) et la part de ceux qui vivent seuls est beaucoup moins importante (21 %).

Répartition selon les régions linguistiques

Par rapport à leur nombre d’habitants, les régions latines absorbent une part plus importante d’immigrés en provenance de l’espace UE/AELE, mais cette part est en recul par rapport à la période précédant l’entrée en vigueur de l’ALCP.

3.2 Séjour et parcours professionnel des immigrés

Nous présentons tout d’abord les parcours en fonction de l’origine des immigrés et en considérant à part le regroupement familial et les frontaliers. Puis, sur la base de modélisations, nous nous penchons sur l’influence que certains facteurs sociodémographiques des immigrés et la conjoncture exercent sur les parcours.

L'analyse porte principalement sur le parcours professionnel des immigrés: il s'agit de savoir comment leur activité professionnelle a évolué au cours des quatre années suivant leur entrée sur le territoire suisse. Leur parcours professionnel est en outre comparé avec celui de Suisses en âge de travailler sélectionnés de façon aléatoire. Il s'agit d'une autre approche que la comparaison des taux d'activité sur laquelle se fonde notamment le SECO pour ses publications sur le marché du travail, même s'il s'avérera que les différences de parcours professionnels des Suisses et des immigrés dans le cadre de l'ALCP sont plutôt faibles, en tous les cas plus faibles que les différences entre les groupes d'immigrés relevant de l'ALCP²⁵.

3.2.1 Parcours étudiés

La plupart des personnes en âge de travailler qui viennent en Suisse dans le cadre de l'ALCP sont actives. Environ 57 % des migrants exercent une activité continue au cours des quatre premières années de leur séjour, 17 % travaillent par intermittence²⁶. Sur un peu plus d'un quart de migrants qui n'exercent aucune activité lucrative au cours des quatre premières années de leur séjour, quatre cinquièmes quittent le territoire durant cette période.

Les parcours professionnels varient considérablement selon l'origine des immigrés et par rapport aux parcours professionnels des Suisses²⁷:

- Dans le groupe des migrants en provenance de l'UE-17 et de l'AELE, de loin le plus important, la part des personnes exerçant une activité lucrative sans interruption depuis 2003 a augmenté pour atteindre le niveau observé au sein de la population suisse, tandis que la part des personnes sans activité lucrative, qui se situait à un niveau élevé, a baissé et est même inférieure à celle observée au sein de la population suisse. La proportion des personnes actives par intermittence est légèrement supérieure à celle des Suisses. Les écarts sont sensibles entre les différents pays de ce groupe:
 - Les migrants en provenance des *pays voisins* (environ 70 %) correspondent à la catégorie moyenne type, décrite plus haut, des pays de l'UE-17 et de l'AELE.
 - Les migrants en provenance des *pays du nord* sont plus souvent sans activité lucrative.
 - Les migrants en provenance des *pays du sud* exercent plus souvent une activité lucrative que la moyenne. Mais ils affichent également plus d'entrées sur le territoire et d'interruptions de travail. Une analyse approfondie effectuée sur la base de modélisations laisse à penser que, pour ce groupe, ce résultat est moins dû à l'origine qu'aux secteurs dans lesquels les immigrés en provenance des pays du sud travaillent (sec-

²⁵ Voir également la note de bas de page 3.

²⁶ Si l'on ne tient compte que des migrants qui restent en Suisse plus de douze mois, la part des personnes actives permanentes atteint même 72 %, tandis que les parts des actifs avec interruptions et des non-actifs baissent pour passer chacune à 14 %.

²⁷ Pour des raisons de méthodologie, seules les personnes titulaires d'un compte individuel AVS ont été retenues pour la comparaison. Bien que la part des personnes sans activité lucrative soit sous-estimée ici, des comparaisons croisées pertinentes peuvent être effectuées sur cette base.

teurs pratiquant des salaires relativement bas et contrats de travail saisonniers ou précaires).

- Pour les migrants provenant de l'UE-8, la part des personnes exerçant une activité lucrative sans interruption est légèrement plus basse que chez les personnes en provenance de l'UE-17 et de l'AELE. Au fil du temps, la part des personnes sans activité lucrative a elle aussi diminué et est en-deçà de celle des Suisses; elle correspond à la moyenne des immigrés relevant de l'ALCP. La part des personnes ayant une activité lucrative par intermittence est un peu plus élevée que pour la moyenne des immigrés et supérieure à celle observée au sein de la population suisse. Globalement, les ressortissants de l'UE-8 travaillent durant une période moins longue pendant leur séjour en Suisse que les personnes provenant de l'UE-17 et de l'AELE et ils affichent également plus souvent des entrées multiples et des séjours avec des sorties du territoire. On constate en outre un nombre plus important de brefs séjours n'excédant pas six mois et de séjours d'une durée comprise entre sept et douze mois (quasi exclusivement des séjours avec permis L)²⁸.
- L'ALCP n'est entré en vigueur que le 1^{er} juin 2009 pour l'UE-2. De ce fait, les résultats pour ce groupe sont fondés sur un nombre relativement faible de personnes observées durant une brève période (13 mois): ils sont donc sujets à caution. La tendance concernant les migrants en provenance de l'UE-2 est jusqu'à présent la suivante: ceux-ci exercent moins souvent une activité lucrative constante et interrompent plus fréquemment leur activité que les immigrés en provenance l'UE-8 ainsi que de l'UE-17 et de l'AELE et que les migrants venus en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP. La part des personnes n'exerçant pas d'activité lucrative est certes moins élevée que pour les immigrés venus en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP mais elle est plus importante que chez les immigrés provenant de l'UE-8, de l'UE-17 et de l'AELE. Enfin, la part des mois d'activité lucrative par rapport au séjour total est sensiblement moindre que chez les immigrés provenant de l'UE-8, de l'UE-17 et de l'AELE.

3.2.2 Parcours professionnel des personnes ayant bénéficié du regroupement familial

La majorité des quelque 9 % d'immigrés en âge de travailler venus en Suisse dans le cadre du *regroupement familial* sont des conjoints. Le but du regroupement familial étant de permettre aux familles d'être réunies, le droit de séjour des personnes concernées ne dépend pas de l'exercice d'une activité lucrative. Il n'en demeure pas moins que la part des personnes venues dans le cadre du regroupement familial qui exercent une activité lucrative est considérable.

Certes, la plupart des personnes bénéficiant du regroupement familial entrent sur le territoire en tant que personnes n'exerçant pas d'activité lucrative, mais plus de 60 % d'entre elles commencent à travailler au cours des quatre premières années de leur séjour et 10 % sont d'emblée actives. Même si, parmi les personnes qui sont

²⁸ Ces résultats livrent certaines informations, statistiquement *non* confirmées, selon lesquelles les migrants en provenance de l'UE-8 ont remplacé ceux de l'UE-17 et de l'AELE dans les secteurs pratiquant des salaires bas et des conditions d'emploi précaires.

venues en Suisse dans le cadre du regroupement familial, la part de celles demeurant sans activité lucrative demeure élevée, la part de celles qui trouvent un travail rémunéré a augmenté au fil du temps, tous groupes de nationalité confondus. En matière d'activité lucrative, le comportement des personnes venues dans le cadre du regroupement familial est donc comparable à celui des autres personnes, même si les premières, lorsqu'elles travaillent, interrompent plus facilement leur activité que les secondes. On constate en outre qu'elles ont davantage tendance à rester en Suisse et ont donc des parcours moins flexibles, qu'elles exercent ou non une activité lucrative.

3.2.3 Parcours professionnel des frontaliers

Les *quelque 400 000 frontaliers* qui ont travaillé en Suisse depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP et jusqu'à la fin 2010 proviennent quasi exclusivement de pays de l'UE-17 et de l'AELE. Plus de la moitié d'entre eux ont effectué plusieurs périodes d'activité lucrative avec des interruptions de plus de trois mois. Cette constatation ainsi que l'évolution dans le temps du nombre de permis G octroyés laissent à penser que l'emploi de frontaliers réagit à la conjoncture de manière flexible. Seuls 7 % des frontaliers finissent par s'installer durablement en Suisse.

3.2.4 Influence de facteurs sociodémographiques sur les parcours

L'influence que des facteurs sociodémographiques tels que la formation, l'emploi, l'appartenance à un secteur professionnel particulier et la structure du foyer exercent sur les parcours a été étudiée au moyen de modélisations²⁹. En voici les principaux résultats:

- La proportion plus importante d'interruptions de l'activité lucrative chez les immigrés des pays du sud de l'UE n'est pas à mettre sur le compte de leur origine mais tient au fait que ceux-ci sont plus représentés dans des secteurs aux conditions de travail précaires et sont plus nombreux à ne pas avoir de formation professionnelle.
- Par rapport aux immigrés venus en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP, les immigrés relevant dudit accord et présentant les mêmes facteurs sociodémographiques courent moins le risque d'interruptions de travail, mais ont une plus grande probabilité d'être sans activité lucrative.
- Les personnes en provenance de l'UE-8 et de pays tiers, les personnes ayant migré dans le cadre du regroupement familial, les personnes élevant seules des enfants et les personnes de plus de 55 ans présentent un risque accru de parcours jalonnés d'interruptions. Cela vaut également pour ceux qui travaillent dans des secteurs comme le bâtiment et l'hôtellerie.

²⁹ Les données administratives ne livrant aucune information à ce sujet, l'analyse se fonde sur les données de l'enquête suisse sur la population active de l'OFS (ESPA/SESAM des années 2002 à 2011). Seules les données concernant des migrants séjournant en Suisse depuis au moins douze mois étaient disponibles.

- Le niveau de formation n'est pas déterminant pour un parcours sans activité lucrative. Cette constatation laisse à penser qu'une partie des migrants au niveau de formation élevé ne travaillent pas, par exemple parce qu'ils ont des devoirs de prise en charge. Néanmoins, les personnes qui ont un diplôme de l'enseignement supérieur ou un diplôme de formation professionnelle supérieure courent moins le risque de voir leur parcours jalonné d'interruptions que les personnes ayant terminé l'école obligatoire, une école de degré secondaire ou un apprentissage.
- Ce sont plus particulièrement les femmes, les personnes venues dans le cadre du regroupement familial et les personnes âgées de plus de 45 ans vivant en couple avec enfants qui sont sans activité lucrative.

3.2.5 Influence de la conjoncture sur les parcours

Une autre modélisation a permis de déterminer dans quelle mesure la conjoncture en Suisse et dans les pays d'origine a une incidence sur l'immigration dans le cadre de l'ALCP³⁰. Les résultats sont les suivants:

- L'immigration en Suisse augmente lorsque le taux de chômage moyen augmente dans les pays d'origine.
- Une mauvaise conjoncture en Suisse (taux de chômage élevé) s'accompagne d'un ralentissement de l'immigration et, dans une moindre mesure, d'un ralentissement de la migration de retour. Inversement, l'immigration et la migration de retour augmentent en cas de conjoncture favorable en Suisse (faible taux de chômage), même si la migration de retour dépend moins de la conjoncture. Selon ce modèle, les migrants sont plus nombreux à rester en Suisse en cas de dégradation de l'emploi en Suisse et plus nombreux à retourner au pays en cas d'amélioration de la conjoncture suisse³¹.

3.3 Recours des migrants aux prestations sociales

Au cours des premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP, les personnes ayant immigré dans ce cadre ont beaucoup moins souvent perçu des prestations sociales (indemnité de chômage [IC], aide sociale et rentes AI) que les immigrés venus en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP et les Suisses. On remarque toutefois que, par rapport aux autres groupes de nationalités, les migrants en provenance des pays du sud de l'UE-17 perçoivent beaucoup plus souvent des prestations sociales. Cela est probablement à mettre en lien avec les caractéristiques

³⁰ Ce modèle a tenu compte notamment des facteurs suivants: le taux de chômage suisse, la part de ressortissants de l'UE/AELE déjà installés en Suisse, la différence de PIB entre le pays d'origine et la Suisse, le taux de chômage dans les pays d'origine (moyenne) et le niveau de développement du pays d'origine.

³¹ Pour expliquer ce phénomène, Cueni et Sheldon (2011: 30) avancent que, lorsque l'environnement est incertain, les individus ont une plus grande aversion pour le risque et deviennent moins mobiles; leur comportement sur le marché du travail est ainsi similaire à celui qui est le leur sur les marchés financiers. (Cueni, Dominique & Sheldon, Georg [2011], *Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz*. Etude mandatée par l'Office fédéral des migrations, mai 2011).

spécifiques de ce groupe de migrants (part importante de personnes peu qualifiées et employées dans des secteurs proposant des salaires bas et des conditions de travail précaires). Au cours des premières années, l'immigration relevant de l'ALCP n'a pas eu pour effet de peser sur les œuvres sociales. Toutefois, le taux de bénéficiaires des prestations sociales progresse de façon continue au fur et à mesure que le séjour de ces personnes en Suisse se prolonge; cette progression concerne en particulier les personnes provenant des pays du sud de l'UE-17.

Sur les plus de 150 000 personnes de plus de 18 ans ayant immigré en 2005 et en 2006 dans le cadre de l'ALCP³², 91 % n'ont perçu ni l'IC ni l'aide sociale au cours des quatre premières années de leur séjour en Suisse. 6 % d'entre elles ont perçu l'IC pendant une courte période (inférieure à douze mois) et 1,7 % durant plus d'un an. 0,5 % ont obtenu l'aide sociale et la même part a perçu à la fois l'IC et l'aide sociale.

A l'exception du groupe des *pays du sud de l'UE-17*, les ressortissants de tous les groupes de nationalités séjournent plus fréquemment en Suisse *sans* percevoir de prestations que les migrants venus en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP et les Suisses³³. En revanche, les personnes en provenance des pays du sud de l'UE-17 *perçoivent* plus fréquemment l'IC et/ou l'aide sociale que les autres groupes de nationalités, que les migrants venus en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP et que les Suisses. Ce résultat tient cependant moins à l'origine des personnes qu'au fait que celles-ci sont souvent sans formation professionnelle et travaillent dans des secteurs aux conditions précaires.

S'agissant des ressortissants provenant *de l'UE-2*, les observations n'ont pu être faites que sur une période de treize mois, durant laquelle les perceptions de prestations ont été faibles (0,5 %). A noter toutefois que les migrants relevant de l'ALCP, toutes nationalités confondues, perçoivent très rarement des prestations sociales durant leur première année de séjour en Suisse; la probabilité d'avoir recours aux prestations augmente au fur et à mesure que la durée du séjour augmente.

Dans ce domaine, il n'existe pas de différences ou presque entre les sexes, mais par contre entre les *tranches d'âge*: il ressort de l'analyse que les personnes entre 36 ans et 55 ans perçoivent plus souvent des prestations sociales (surtout l'IC) que la moyenne des migrants. En revanche, les moins de 35 ans en perçoivent plus rarement que la moyenne et également que les Suisses du même âge. Ce constat vaut également pour les migrants de plus de 55 ans par rapport aux Suisses de la même tranche d'âge.

³² Il s'agit de ressortissants de pays de l'UE-15 et de l'AELE ainsi que de personnes de l'UE-8, de Chypre et de Malte, qui ont migré entre avril et décembre 2006, à l'issue de l'entrée en vigueur du protocole additionnel y afférent.

³³ La probabilité de percevoir des prestations sociales dépend de la durée de séjour de la personne. C'est pourquoi cette probabilité est plus importante chez les personnes des groupes de comparaison (migrants venus en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP et Suisses), qui séjournaient déjà en Suisse avant le début de la période étudiée.

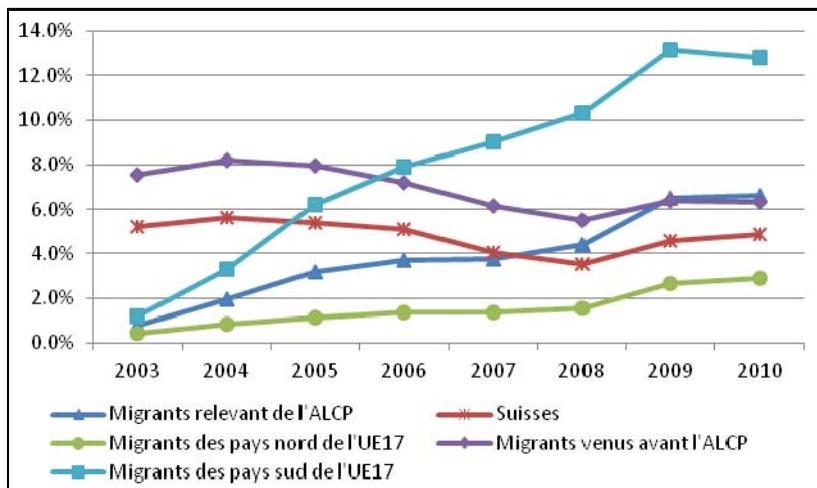
3.3.1 Recours à l'indemnité de chômage

Le taux de personnes ayant connu en 2010 une période de recours à l'IC³⁴ s'élève à 6,9 % chez les ressortissants de l'UE-17 et de l'AELE, à 3,1 % chez ceux de l'UE-8 et à 0,3 % chez ceux de l'UE-2, tandis qu'il est de 4,9 % dans le groupe de comparaison suisse³⁵.

On observe que, avec le temps, les *taux de recours à l'IC des migrants relevant de l'ALCP* augmentent jusqu'à avoisiner, voire dépassent ceux des immigrés venus en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP et ceux des Suisses. Depuis 2008, ce taux est supérieur à celui des Suisses, et il l'était même largement en 2009 et 2010. On remarque là aussi des différences selon les groupes de pays: le taux de recours à l'IC des pays du sud de l'UE-17 était supérieur au taux suisse dès 2006, tandis que celui des pays du nord de l'UE-17 et de l'AELE était encore nettement inférieur au taux suisse en 2010.

Illustration 3

Recours à l'indemnité de chômage



³⁴ Ces taux ne peuvent être comparés aux données sur le chômage de la statistique officielle pour deux raisons: 1) Dans la présente étude, seules les personnes percevant l'IC sont retenues pour le calcul du taux tandis que la statistique officielle tient compte de toutes les personnes sans emploi inscrites au chômage, que celles-ci perçoivent ou non l'IC. 2) Le taux officiel du chômage se réfère toujours à un mois (nombre de chômeurs enregistrés à la fin du mois [date de référence] par rapport au nombre d'actifs). Or, la présente étude a comptabilisé toutes les personnes qui, au cours de l'année, ont perçu l'IC à un moment ou à un autre. Le taux de personnes percevant l'IC est le résultat du rapport entre le nombre de personnes percevant l'IC et la population active (personnes entre 18 ans et 65 ans). L'étude tient compte, outre des personnes actives, des personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative mais sont en âge de le faire (écoliers, étudiants, femmes ou hommes au foyer, retraités, etc.).

³⁵ Une fois encore, il faut tenir compte de la durée de séjour plus courte des ressortissants des pays de l'UE-8 et de l'UE-2, laquelle, souvent, ne donne pas droit à l'IC.

Les immigrés arrivés en Suisse en 2005 et en 2006 ont été respectivement 8,0 % et 8,5 % à percevoir au moins une fois l'IC au cours des quatre premières années suivant leur entrée sur le territoire. Les migrants relevant de l'ALCP qui sont arrivés pour la première fois en 2006 ont travaillé en moyenne plus de deux ans (32,6 mois) avant de percevoir l'IC pour la première fois; ils l'ont alors perçue en moyenne pendant 9,2 mois. En moyenne, le nombre de périodes de chômage indemnisées auxquelles ils ont dû faire face au cours de leurs quatre premières années de séjour en Suisse se situe entre 1,3 et 1,6. Une partie des migrants est donc touchée par un chômage d'une certaine durée et parfois récurrent. La durée et le nombre de périodes de perception ne se distinguent cependant pas des valeurs des Suisses et la durée de recours à l'IC est plus courte que pour les migrants venus en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP.

Les personnes qui ont migré en Suisse dans le cadre de l'ALCP et qui perdent leur emploi ne retournent dans leur pays qu'exceptionnellement: seuls 6,5 % d'entre elles quittent le territoire directement après avoir perçu l'IC. Un peu plus de deux tiers retrouvent un emploi dès que leurs droits à l'IC sont épuisés.

L'influence de différents facteurs sur la probabilité d'un recours à l'IC par les migrants relevant de l'ALCP a été estimée pour les années 2002 à 2010 dans le cadre d'une modélisation. Il s'avère que le risque de recours à l'IC est beaucoup plus élevé chez les personnes élevant seules des enfants, chez celles qui ne sont pas titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation post-obligatoire et chez celles qui travaillent dans l'hôtellerie et la restauration. Cette observation vaut également pour les migrants provenant des pays du sud de l'UE-17, pour les ressortissants de pays tiers, pour les personnes ayant fréquenté une école de degré secondaire ou ayant effectué un apprentissage, pour les personnes travaillant dans le bâtiment ou dans les transports, pour celles qui vivent seules et pour celles qui se sont installées au Tessin. En revanche, les ressortissants des pays du nord de l'UE-17 et de l'AELE, les plus de 45 ans, les couples avec enfants, les personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ainsi que celles qui travaillent dans l'administration publique, dans le secteur de la santé et le secteur social ou encore dans le domaine des finances et des assurances présentent un risque moindre de percevoir l'IC, tout comme les personnes employées dans le secteur agricole.

3.3.2 Recours à l'aide sociale

Les personnes ayant immigré dans le cadre de l'ALCP perçoivent moins souvent l'aide sociale que les Suisses et que les migrants venus en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP. La tendance concernant ces personnes est toutefois à la hausse. Les taux atteignent voire dépassent, pour certains groupes, les taux du groupe de comparaison suisse, tandis qu'ils leur sont encore largement inférieurs pour d'autres groupes. L'analyse montre également que le nombre de personnes ayant recours à l'aide sociale ou à l'AI peu de temps après leur arrivée en Suisse est très faible.

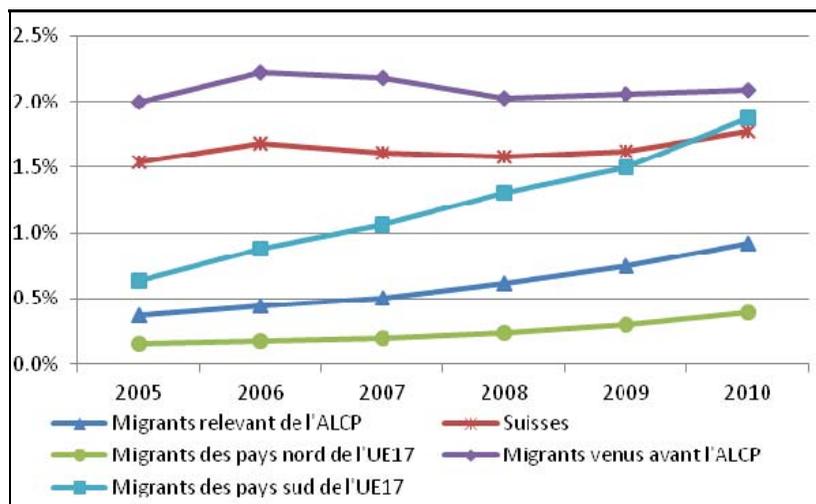
Les personnes ayant immigré dans le cadre de l'ALCP ont rarement recours à l'aide sociale. En 2010, le taux correspondant était de 0,9 %, soit une valeur plus basse que celle des Suisses (1,8 %) et sensiblement plus basse que celles des migrants venus en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP (2,1 %). Cette différence peut s'expliquer par le fait qu'une large part des immigrés relevant de l'ALCP ne séjournent en Suisse que depuis peu de temps et que, pour y séjourner, les immigrés ont dû prou-

ver qu'ils disposaient d'une activité professionnelle ou de moyens financiers suffisants pour garantir leur existence. Il faut donc s'attendre à ce que, s'il en est, les immigrés relevant de l'ALCP ne puissent être amenés à devoir recourir à l'aide sociale qu'au bout de quelques années en Suisse et ce, seulement lorsque leurs droits à l'IC et leur patrimoine sont épuisés.

Contrairement à celui des groupes de comparaison, le taux de recours à l'aide sociale n'a cessé d'augmenter depuis 2005 chez les immigrés relevant de l'ALCP; cette évolution s'explique par le fait que ces personnes séjournent de plus en plus longtemps en Suisse. La progression la plus forte concerne le groupe des pays du sud de l'UE-17. Dès 2010, le taux de ceux-ci était supérieur à celui des Suisses.

Illustration 4

Recours à l'aide sociale



Le risque de devoir recourir à l'aide sociale au cours des quatre années suivant l'arrivée en Suisse s'élève à 0,9 % chez les migrants arrivés en Suisse dans le cadre de l'ALCP en 2005 et à 1,1 % chez ceux arrivés en 2006. Là encore, les personnes provenant des pays du sud de l'UE-17 présentent un risque sensiblement plus élevé. En moyenne, l'aide sociale est perçue pendant un an environ; un tiers à peu près des personnes concernées la perçoivent durant plus d'un an.

Environ 0,5 % des migrants relevant de l'ALCP font partie de ceux que l'on appelle les travailleurs pauvres: comme leur activité professionnelle ne leur procure pas un revenu suffisant pour garantir leur existence, ils doivent recourir à l'aide sociale³⁶. Le taux de travailleurs pauvres et celui des bénéficiaires de l'aide sociale ne cessent d'augmenter. Ainsi, en 2010, environ 60 % des ressortissants de l'UE-17 et de l'AELE qui avaient recours à l'aide sociale exerçaient une activité professionnelle.

³⁶ Ce taux inclut les personnes venues en Suisse dans le cadre du regroupement familial. Le nombre exact de personnes venues en Suisse dans ce cadre qui perçoivent l'aide sociale ne peut être déterminé, étant donné que les données ne permettent d'identifier que la personne qui demande l'aide sociale.

Rares sont les personnes qui quittent la Suisse après avoir demandé l'aide sociale (2,2 % au cours du premier trimestre suivant le début du recours à l'aide sociale, 5,4 % pendant qu'elles perçoivent les prestations de l'aide sociale ou une fois qu'elles les ont perçues)³⁷. Cette situation est probablement à mettre en lien avec la problématique des travailleurs pauvres évoquée ci-dessus: la majorité des bénéficiaires de l'aide sociale travaillent et leur droit de séjour ne peut donc pas être restreint.

3.3.3 Perception de rentes AI

La part des personnes ayant immigré dans le cadre de l'ALCP qui bénéficient d'une rente AI est beaucoup plus faible (0,1 %) que chez les migrants venus en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP et les Suisses (environ 6 % pour chaque groupe). A ce jour, 678 personnes relevant de l'ALCP perçoivent une rente AI. Le taux de perception d'une rente AI est nettement plus élevé chez les personnes du groupe des pays du sud de l'UE-17 que la moyenne des immigrés de l'UE-17 et de l'AELE; il reste toutefois près de dix fois inférieur à celui des Suisses et des migrants venus en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP.

Les ressortissants des pays de l'UE-8 qui perçoivent une rente AI se comptent sur les doigts d'une main et aucun rentier issu d'un pays de l'UE-2 n'a été enregistré durant la période analysée (jusqu'à fin 2010). Ces faibles taux s'expliquent également par la durée relativement longue préalable à l'octroi d'une rente AI.

La probabilité de bénéficier d'une rente AI augmente avec l'âge chez les immigrés relevant de l'ALCP, comme pour toutes les autres catégories de personnes.

La part des bénéficiaires d'une rente AI est, et de loin, la plus élevée (mais elle reste basse avec 0,56 %) chez les personnes qui, au cours des quatre premières années suivant leur entrée en Suisse, ont travaillé par intermittence. Environ 15 % des bénéficiaires d'une rente AI relevant de l'ALCP ont perçu auparavant l'aide sociale, tandis qu'ils sont un tiers chez l'ensemble des bénéficiaires d'une rente AI³⁸. Cette différence s'explique sans doute notamment par le fait que l'analyse des cas relevant de l'ALCP a porté sur une période limitée. Les quelques immigrés qui bénéficient d'ores et déjà d'une rente AI sont probablement en majorité des personnes qui ont été intégrées dans ce système sans avoir préalablement perçu l'IC ou l'aide sociale.

³⁷ Les données à disposition ne permettent pas de calculer le taux des personnes qui quittent la Suisse avant d'avoir demandé l'aide sociale.

³⁸ Voir Fluder et al.: *Verläufe, Risikoprofile und Einflussfaktoren für die berufliche Integration von neuen ALV-Beziehenden*. Rapport final à l'intention du SECO. Berne: HES berne, 2013, p. 18.

3.3.4 Coûts des prestations sociales perçues

Indemnité de chômage

En 2010, les coûts des indemnités de chômage perçues par les migrants relevant de l'ALCP représentaient environ 17 % des IC versées à des citoyens suisses. Les *coûts par personne de plus de 18 ans séjournant en Suisse* sont 1,6 fois plus élevés pour les ressortissants de l'UE-17 et de l'AELE que pour les Suisses. Ils sont particulièrement importants par personne en provenance des pays du sud de l'UE, puisqu'ils sont environ deux fois plus élevés que ceux des Suisses (facteur 2,1) et que ceux des migrants en provenance des pays du nord de l'UE-17 et de l'AELE (facteur 2,0). Ils sont également nettement supérieurs aux coûts par personne du groupe de migrants venus en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP en provenance des pays du sud de l'UE-17 (facteur 1,3).

Si l'on analyse les *coûts par allocataire de l'IC*, on ne remarque pas de différences notables entre les migrants relevant de l'ALCP en provenance de l'UE-17 et de l'AELE, de l'UE-8 et les Suisses. Au sein du groupe de l'UE-17/AELE, les coûts sont nettement supérieurs pour les ressortissants des pays du nord et ils sont nettement inférieurs à la moyenne pour les ressortissants des pays du sud. Cela s'explique par les différences de qualification et de salaire des migrants de ces deux groupes de nationalités: ceux qui viennent des pays du nord sont souvent hautement qualifiés et présentent des salaires élevés (et perçoivent donc des indemnités élevées), tandis que ceux qui sont originaires des pays du sud travaillent souvent dans des secteurs à bas salaires.

Afin qu'une analyse approfondie des répercussions de l'immigration relevant de l'ALCP sur l'assurance-chômage puisse être effectuée, il faudrait prendre en considération non seulement les coûts de l'IC par groupe de nationalités, mais aussi les cotisations de ces groupes (bilan fiscal). Or, il n'existe pas, en la matière, d'études suffisamment nuancées³⁹.

Aide sociale

Les coûts relatifs à l'*aide sociale* sont tout autres: les coûts par cas et en particulier par personne sont nettement plus bas chez les migrants relevant de l'ALCP appartenant au groupe de l'UE-17 et de l'AELE ainsi que de l'UE-8 que dans le groupe de comparaison suisse⁴⁰. Il faut de nouveau tenir compte du fait que, s'il en est, les migrants venus dans le cadre de l'ALCP ne sont amenés à devoir recourir à l'aide sociale qu'au bout de quelques années en Suisse et ce, seulement lorsque leurs droits à l'IC et leur patrimoine sont épuisés. Il faut donc s'attendre à plus long terme à une augmentation des coûts en question. La constatation selon laquelle ces coûts sont plus élevés chez les migrants venus en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP que chez les Suisses abonde également dans ce sens.

³⁹ Il est indiqué dans le rapport 2012 de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes qu'un bilan fiscal est en cours d'élaboration. Des chiffres selon le pays d'origine sont déjà disponibles, mais ils n'opèrent aucune distinction entre l'immigration dans le cadre de l'ALCP et d'autres types d'immigration. Si l'on compare la part des recettes provenant de l'assurance-chômage avec les dépenses de l'IC par groupe de nationalités pour l'année 2010, les Suisses ont contribué aux cotisations à hauteur de 72 % et ont perçu 59 % des IC; le rapport est de 23 % pour 23 % pour les pays de l'UE-27 et de l'AELE et de 6 % pour 18 % pour les pays tiers (rapport 2012 de l'Observatoire, p. 83).

⁴⁰ La période couverte par les données étant trop courte, il n'est pas possible de tirer des conclusions au sujet du taux relatif aux personnes ayant immigré des pays de l'UE-2.

3.4 Suivi des répercussions de l'ALCP par les autorités fédérales

Pour suivre les répercussions de l'ALCP, les autorités fédérales s'appuient principalement sur deux *instruments*: le bulletin Immigration et le rapport de l'Observatoire.

3.4.1 Bulletin Immigration de l'ODM

Editée depuis 2010 par l'ODM, cette publication mensuelle contient des chiffres sur le nombre d'étrangers, les flux migratoires (immigration, émigration, bilan migratoire), les autorisations octroyées, les naturalisations et le taux de chômage. Etant donné qu'il s'agit d'un suivi, des comparaisons dans le temps et entre les différents groupes peuvent être établies. Autre point positif: en règle générale, les chiffres sont disponibles en temps opportun, c'est-à-dire au bout d'un à deux mois (par ex. les chiffres du mois d'avril seront publiés en juin).

La présentation des chiffres prête toutefois à confusion, car le lecteur ne sait pas toujours à quelle population ils se réfèrent (ressortissants de l'UE/AELE uniquement ou tous les étrangers) et la définition des différents aspects évalués n'est pas claire⁴¹. Globalement, la pertinence des chiffres du bulletin est très limitée, sans qu'il en soit fait mention dans le rapport:

- Les chiffres sur le nombre d'étrangers et les flux migratoires ne reflètent pas le dynamisme de l'immigration relevant de l'ALCP, car ils se réfèrent exclusivement à la population résidente permanente et ne prennent pas en considération les personnes qui séjournent en Suisse moins de douze mois⁴².
- Le bilan migratoire affiché ne correspond pas à la différence entre immigration et émigration. L'ODM explique cet écart par le fait que les «autres augmentations et diminutions (corrections des mouvements de la population résidente permanente étrangère inhérentes au système de registres)» sont également prises en compte. Cela rend les chiffres difficilement interprétables.
- Le bulletin présente les «autorisations octroyées à des actifs». Ces chiffres sont peu pertinents, car les décisions d'entrée sont comptabilisées et il se peut très bien que les personnes décident finalement ne pas immigrer. Par ailleurs, l'identification des «actifs» est fondée sur le but du séjour indiqué. Or, comme l'a montré l'analyse statistique, il existe d'importantes différences entre le but du séjour indiqué et l'exercice effectif d'une activité professionnelle.

⁴¹ Par exemple, la définition de l'immigration ne précise pas qu'il s'agit uniquement de la population résidente permanente, autrement dit, des personnes titulaires d'un permis de séjour d'au moins douze mois.

⁴² L'ODM a indiqué que le bulletin Immigration était actuellement remanié; à l'avenir, il intégrera dans ses analyses la population résidente non permanente.

Il ressort d'un entretien avec la direction de l'ODM que le bulletin a servi de base décisionnelle pour la mise en œuvre de mesures (par ex. activation de la clause de sauvegarde)⁴³. Eu égard aux restrictions évoquées plus haut, on est en droit de se demander si le bulletin est une base décisionnelle fiable.

3.4.2 Rapport de l'Observatoire du SECO, de l'ODM, de l'OFS et de l'OFAS

L'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE établit depuis 2005, sous la houlette du SECO, un rapport annuel consacré aux répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail⁴⁴. Les autorités fédérales s'appuient sur ce rapport pour le bilan sur la libre circulation des personnes qu'elles communiquent au public chaque année.

Les rapports standards de l'Observatoire traitent de l'influence de l'ALCP sur les flux migratoires et sur le nombre de résidents étrangers, de ses répercussions sur le marché suisse du travail et, depuis 2010, de ses effets sur les assurances sociales. Certaines années, des chapitres supplémentaires ont porté sur des thèmes tels que la libre circulation des personnes avec l'UE-10 (UE-8 ainsi que Chypre et Malte; rapport 2009) ou encore l'importance de l'emploi des frontaliers (rapport 2011).

Le rapport de l'Observatoire est fondé sur des bases de données plus appropriées que le bulletin de l'ODM. Il présente les résultats d'études commandées par les offices fédéraux et s'appuie sur ses propres analyses de données administratives, sachant qu'il utilise à chaque fois les meilleures données disponibles. Nous devons toutefois mettre un bémol de poids à ce constat, dû à la conception même du rapport: celui-ci n'associe pas les données relatives aux étrangers à d'autres sources et ne peut donc tirer que des conclusions partielles sur les répercussions de l'ALCP. Du fait, par exemple, que les données ne sont pas compilées, les analyses sont effectuées principalement selon la nationalité des personnes et une différenciation en fonction du moment de l'entrée sur le territoire (avant ou après l'entrée en vigueur de l'ALCP), telle qu'elle a été établie dans l'analyse quantitative de la présente évaluation, n'est que très partiellement possible. De même, il est impossible ou presque d'obtenir des résultats précis sur le séjour et l'activité professionnelle des migrants, par exemple sur la durée de leur séjour en Suisse avant qu'ils ne perçoivent d'éventuelles prestations sociales. De plus, les instruments à disposition ne permettent pas de saisir avec toute la précision voulue les répercussions de l'immigration plus récente⁴⁵. Certaines unités de l'administration, notamment le SECO voient dans la compilation des données relatives aux étrangers avec d'autres sources un potentiel en matière d'analyse, qu'elles entendent exploiter davantage à l'avenir. Certes, les analyses de

⁴³ Il ressort d'autres entretiens que le bulletin a également été utilisé en vue de savoir si l'immigration en provenance des pays du sud de l'Europe a augmenté à la suite de la crise de l'euro. Or, les informations contenues dans le bulletin ne permettent pas de répondre à cette question.

⁴⁴ L'analyse a pris en considération les rapports jusqu'en 2012 inclus.

⁴⁵ Ainsi, les changements concernant les perceptions de prestations sociales des groupes dernièrement immigrés ne sont pas relevés ou ne le sont que tardivement, car la base de données ne permet quasiment que des analyses selon des groupes d'une certaine importance (distinction en fonction du pays d'origine, indépendamment de la date d'entrée sur le territoire).

ce type ne sont possibles qu'avec un certain décalage dans le temps, mais elles complèteraient idéalement le rapport de l'Observatoire et ses données très actuelles.

En dépit de limites d'ordre méthodologique, la présente étude confirme dans une large mesure les résultats contenus dans le rapport de l'Observatoire, qui constitue le principal instrument sur lequel s'appuient les autorités fédérales pour communiquer au public les avantages et les inconvénients de l'ALCP. Comme évoqué plus haut, la question se pose cependant de savoir si les instruments existants permettent d'analyser en temps opportun et dans le cadre d'une différenciation adéquate l'évolution concernant la perception de prestations sociales.

4 La surveillance exercée par les autorités fédérales

Si cela s'avère nécessaire, le Conseil fédéral doit transposer dans le droit national les dispositions de l'ALCP et les expliquer (à l'intention des autorités d'exécution et du public). En vertu de l'art. 124, al. 1, LEtr, il exerce la surveillance sur l'exécution des dispositions relatives au droit des étrangers.

Globalement, on peut considérer que la mise en œuvre de l'ALCP par les autorités fédérales est appropriée, même si certaines explications concernant les normes légales sont confuses ou insuffisantes (ch. 4.1). On déplore en revanche que certaines bases légales nécessaires pour l'échange d'informations entre les différents services fédéraux n'aient été instaurées que tardivement (ch. 4.2). Le CPA considère en outre comme problématique le fait que la Confédération donne une définition très stricte de son devoir de surveillance sur l'octroi d'autorisations par les cantons et ne puisse exercer cette surveillance que de façon limitée, faute d'informations (ch. 4.3).

4.1 Mise en œuvre de l'ALCP par les autorités fédérales au niveau de la loi

Globalement, la transposition de l'ALCP dans le droit national est appropriée, même si elle est quelque peu confuse étant donné que les dispositions pertinentes sont réparties sur plusieurs textes. Les directives de l'ODM, qui expliquent les actes normatifs, donnent certes une vue d'ensemble, mais elles manquent parfois de clarté. De plus, la communication des autorités fédérales relative aux répercussions de l'ALCP sur le droit et à l'impact du chômage et du recours à l'aide sociale sur le droit de séjour, laisse à désirer.

4.1.1 Transposition des dispositions de l'ALCP dans le droit national

La majeure partie des dispositions de l'ALCP s'appliquent directement en Suisse. L'ordonnance du 22 mai 2002 sur l'introduction de la libre circulation des personnes⁴⁶ concrétise certaines dispositions et régit l'exécution de l'ALCP dans le cadre de l'ordre juridique suisse. Elle renvoie à plusieurs reprises à d'autres bases légales, notamment à la LEtr et à l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au

⁴⁶ RS 142.203

séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)⁴⁷. Les dispositions qui régissent l'immigration dans le cadre de l'ALCP ne sont donc pas regroupées dans le droit national, ce qui nuit à la vue d'ensemble. En revanche, s'agissant du contenu et des termes juridiques, l'ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes (OLCP) est claire et globalement appropriée.

4.1.2 Explication des dispositions légales à l'intention des organes d'exécution

Pour expliquer les dispositions légales et favoriser une exécution uniforme par les cantons, les autorités fédérales ont publié des directives relatives à l'introduction de la libre circulation des personnes. Elles ont en outre clarifié l'application de dispositions légales spécifiques dans des circulaires destinées aux services compétents.

Globalement, les directives de l'ODM énoncent des objectifs clairs et sont intelligibles. Elles récapitulent les exigences réparties sur différents actes normatifs, donnant ainsi, et c'est important, un aperçu en la matière. Les rares citations des articles d'accords et de lois pertinents ainsi que des décisions judiciaires sur lesquelles ils reposent nuisent cependant à leur compréhension.

Les directives de l'ODM comprennent également quelques points qui manquent de clarté ou qui sont discutables sur le plan juridique:

- Elles ne répondent pas à la question de savoir quand un chômage doit être qualifié de «volontaire» conformément à l'ALCP et quand, au contraire, il est «involontaire» (point 4.6). Cette lacune pose problème, parce que cette distinction est déterminante pour la restriction du droit de séjour en situation de chômage et que le droit suisse ne la connaît pas. Dans le droit suisse, la question de savoir si le chômage est ou non «imputable à une faute de l'assuré» détermine l'obligation pour l'assurance-chômage de verser des allocations. Dans nombre de cas, chômage volontaire et chômage imputable à une faute de l'assuré se recoupent, mais il existe des exceptions. A titre d'exemple, un chômage fondé sur la violation, par le salarié, de ses obligations contractuelles de travail (art. 44, al. 1, let. a, OACI) est imputable à une faute de l'assuré mais peut être involontaire⁴⁸.
- Les directives manquent également de clarté s'agissant des demandeurs d'emploi: aux termes du point 8.2.1, toutes les personnes sans activité lucrative (à l'exception des écoliers et des étudiants) doivent prouver qu'elles disposent de moyens financiers suffisants. Cela concerne donc également les demandeurs d'emploi. Il est expliqué plus loin que l'autorisation de séjour des demandeurs d'emploi peut leur être retirée s'ils perçoivent l'aide sociale (point 8.2.5), mais qu'ils n'ont pas besoin au début d'apporter la preuve de moyens financiers suffisants⁴⁹.

⁴⁷ RS 142.201

⁴⁸ Pour des explications concernant la définition des termes figurant dans la présente étude, voir le chap. 5.2.

⁴⁹ Dans une réaction à l'esquisse du présent rapport, l'ODM indique que les demandeurs d'emploi ne doivent pas apporter la preuve qu'ils disposent de moyens financiers suffisants.

- On peut lire dans la directive de l'ODM (point 4.3.2) que les travailleurs indépendants doivent percevoir des revenus suffisants pour garantir leur existence et ne doivent pas dépendre de l'aide sociale. Or, cette disposition n'est pas inscrite clairement dans l'ALCP en tant que condition au séjour et l'ODM n'a pu indiquer au CPA aucune base légale pour cette disposition⁵⁰.

Certains cantons considèrent que les circulaires de l'ODM relatives aux prescriptions légales sont parfois problématiques. A titre d'exemple, l'Association des services cantonaux de migration (ASM) remet en cause, en raison du principe de l'égalité de traitement, le caractère légal de la possibilité décrite dans la circulaire du 24 février 2010 de renvoyer un ressortissant de l'UE/AELE en cas de chômage de longue durée ou de dépendance de l'aide sociale⁵¹.

4.1.3 Explication des dispositions légales à l'intention du public

La communication des autorités fédérales relative aux conséquences légales de l'ALCP est plutôt sélective. Le public a longtemps manqué d'informations claires et transparentes sur l'impact du chômage et de la dépendance de l'aide sociale sur le droit de séjour⁵². De même, les droits que les migrants peuvent faire prétendre en termes de prestations auprès des assurances sociales suisses n'ont pas été clairement évoqués.

4.2 Instauration de conditions légales pour l'exécution

Pour pouvoir garantir l'exécution de l'ALCP et vérifier la légalité du séjour des migrants, les services des migrations ont besoin de certaines informations sur les migrants. Pour les obtenir, ils peuvent obliger les migrants à leur communiquer certains changements de leurs données ou exiger des informations auprès d'autres services. Etant donné que ces données personnelles sont sensibles et que des droits importants sont en jeu pour les personnes concernées, ces obligations d'aviser les autorités et ces droits à l'information doivent reposer sur des bases légales au sens

⁵⁰ De plus, la version allemande des directives est contradictoire sur ce point: d'une part, elle indique que les travailleurs indépendants peuvent perdre leur droit de séjour lorsqu'ils perçoivent l'aide sociale (point 4.3.2), qu'ils cessent leur activité lucrative ou que celle-ci ne leur permet pas de garantir leur existence; d'autre part, elle prévoit de façon explicite un retrait du droit de séjour exclusivement pour les travailleurs indépendants dépendant de l'aide sociale qui ont renoncé à leur qualité de travailleur (point 12.2.3.2); il en résulte que le retrait de l'autorisation de séjour pour les travailleurs indépendants qui exercent leur activité mais ne génèrent pas un revenu garantissant leur existence n'est pas prévu. La version française des directives, en revanche, précise aux deux passages concernés que les travailleurs indépendants perdent leur droit de séjour lorsqu'ils demandent l'aide sociale (qu'ils exercent encore ou qu'ils aient renoncé à exercer leur activité).

⁵¹ Lettre de l'ASM à l'ODM, catalogue de mesures relatif à l'ALCP, réponse de l'ASM du 29.6.2012.

⁵² Le dernier rapport du Conseil fédéral sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse (4.7.2012) présente les possibilités de maîtriser la politique migratoire. Le rapport a été établi en réponse à des interventions parlementaires (po. 09.4301 Girod, po. 09.4311 Bischof, mo. 10.3721 Brändli).

formel⁵³. Or, ces dernières n'ont été instaurées que plusieurs années après l'entrée en vigueur de l'ALCP voire ne l'ont pas encore été pour certaines.

4.2.1 **Obligations d'aviser les autorités pour les migrants**

Pour les personnes migrant en Suisse dans le cadre de l'ALCP, les obligations d'aviser inscrites de manière explicite dans la loi concernent l'annonce au début du séjour (y compris le but du séjour) et l'avis en cas de changement ultérieur de lieu de séjour (changement de commune ou de canton)⁵⁴. Les personnes ne sont pas tenues d'aviser les autorités en cas de perception de prestations sociales ou de changement du but du séjour⁵⁵, ce qui ne serait du reste pas permis, étant donné que les migrants relevant de l'ALCP ne doivent pas être discriminés par rapport aux Suisses.

Conséquence: les autorités compétentes en matière de migrations ne sont pas informées lorsqu'une personne change le but de son séjour ni lorsqu'elle débute ou arrête une activité lucrative. Elles ne peuvent donc vérifier si la personne qui renonce à son activité lucrative et est susceptible de perdre son droit de séjour dispose de moyens financiers suffisants pour l'octroi d'une autorisation de séjour en tant que personne sans activité lucrative. Inversement, si une personne titulaire d'un permis en tant que non-active exerce une activité lucrative sans en informer les autorités, les contingents déterminés pour les actifs peuvent s'en trouver contournés.

4.2.2 **Droit à l'information des services des migrations par rapport à d'autres services**

La perception d'une indemnité de chômage, de l'aide sociale ou de prestations complémentaires peut être déterminante dans la perspective de l'octroi du droit de séjour⁵⁶. L'art. 97, al. 2, LEtr dispose certes, de manière générale, que les autorités fédérales, cantonales et communales sont tenues de communiquer aux services des migrations, «sur demande, les données et les informations nécessaires à l'application

⁵³ Art. 17 de la loi fédérale sur la protection des données; RS 235.1.

⁵⁴ En vertu de l'art. 9, al. 1, OLCP, les séjours soumis à autorisation sont régis par les dispositions des art. 10 à 15 LEtr et 9, 10, 12, 13, 15 et 16 OASA.

⁵⁵ L'art. 54 OASA, au terme duquel une autorisation est requise si le but du séjour change, s'applique aux ressortissants de pays tiers.

⁵⁶ L'impact du *chômage* et du *recours à l'aide sociale* sur le droit de séjour est exposé aux chap. 5.2 et 5.3.

La perception de *prestations complémentaires* peut avoir un impact sur le droit de séjour des retraités de l'UE et de l'AELE, dès lors que ces personnes ne sont venues en Suisse qu'une fois à la retraite ou qu'elles ont séjourné trop peu de temps en Suisse avant leur départ à la retraite. En vertu de l'art. 16, al. 2, OLCP, elles doivent attester, pour pouvoir séjourner en Suisse, de moyens financiers supérieurs au montant donnant droit à des prestations complémentaires (conformément aux art. 2 et suiv. de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité; RS 831.30). Si malgré tout elles perçoivent des prestations complémentaires, le droit de séjour peut leur être retiré.

de la présente loi». Le message relatif à ladite loi précise toutefois que cette obligation de communiquer ne vaut que «dans un cas d'espèce et sur demande motivée»⁵⁷.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, les autorités compétentes en matière d'aide sociale sont explicitement tenues d'aviser les autres autorités: aux termes de l'art. 97, al. 3, let. d, LEtr en lien avec l'art. 82, al. 5, OASA, elles doivent communiquer spontanément aux services des migrations le versement de prestations de l'aide sociale à des étrangers, sauf si la personne concernée possède une autorisation d'établissement et séjourne en Suisse depuis plus de quinze ans⁵⁸.

En vertu de l'art. 20, al. 1, let. b, OACI, l'assuré, lorsqu'il est étranger, doit présenter à l'office compétent (commune ou ORP) son permis d'étranger pour percevoir l'indemnité de chômage. L'office n'est toutefois pas tenu d'informer l'office cantonal des migrations de la démarche du requérant. La LACI⁵⁹ contient une disposition explicite en vigueur depuis avril 2011, aux termes de laquelle les caisses de chômage et les ORP sont tenus, dans des cas d'espèces et sur demande écrite et motivée, de communiquer des données aux services des migrations. Le 14 décembre 2002, le Parlement a en outre créé, dans le cadre d'une révision de la loi sur l'asile, une base légale pour que les organes d'application de la LACI puissent communiquer des données aux autorités compétentes en matière d'étrangers⁶⁰. Ces dispositions ne sont pas encore entrées en vigueur; il revient au Conseil fédéral de régler les détails au niveau de l'ordonnance. Reste ouverte la question de savoir si la communication doit être spontanée comme pour les autorités d'aide sociale ou si une demande doit émaner des services des migrations.

Bien que la perception de prestations complémentaires puisse entraîner une restriction du droit de séjour (voir note de bas de page 56), aucune base légale n'a à ce jour été instaurée pour les droits à l'information que cela implique. Ajoutons toutefois que le groupe de personnes potentiellement concerné est, pour l'instant, restreint (au total, un peu moins de 700 personnes ont immigré en 2011 en qualité de retraités).

De manière générale, l'ODM n'a pas été suffisamment proactif au regard de l'instauration tardive des bases légales nécessaires à une mise en œuvre cantonale efficace. Les bases légales pour un échange d'informations entre les services d'aide sociale et les services des migrations n'ont été créées qu'en 2008, soit six ans après l'entrée en vigueur de l'ALCP. On comprend difficilement pourquoi, à l'époque, une base légale pour l'échange d'informations entre les caisses de chômage et les services des migrations n'a pas été créée alors que le chômage constitue l'un des rares motifs de restriction du droit de séjour. De même, bien que le problème ait été identifié, aucune règle n'a à ce jour été édictée concernant la perception de prestations complémentaires.

⁵⁷ Voir le message du 8.3.2002 concernant la loi sur les étrangers; FF 2002 3578. Spescha et al. (2012, p. 259) en concluent que la disposition doit être interprétée de façon restrictive. Selon eux, les services des migrations doivent motiver leur demande d'information et l'autorité tenue de renseigner ne doit communiquer que les informations clairement exigibles.

⁵⁸ L'ancienne loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) ne contenait pas d'obligation de communiquer en la matière.

⁵⁹ Art. 97a, al. 1, let. f, ch. 7, LACI; RS 837.0.

⁶⁰ Modification de l'art. 97, al. 3, let. e, LEtr et de l'art. 97a, al. 1, let. b^{ter}, OACI.

4.3 Surveillance de l'exécution

Le Conseil fédéral a transmis à l'ODM sa compétence en matière de surveillance (art. 33 OLCP) sans préciser l'ampleur de cette surveillance s'agissant de l'octroi d'autorisations de séjour par les cantons. Dans les faits, l'ODM fait preuve de la plus grande retenue: il ne vérifie que les autorisations délivrées par les cantons sur la base de «motifs importants» en vertu de l'art. 20 OLCP⁶¹ et n'exerce aucun autre contrôle sur l'exécution par les cantons⁶².

Comme l'a montré la présente étude, l'office ne dispose pas des bases d'information nécessaires pour vérifier que les cantons respectent bien les normes légales. Le système d'information central sur la migration (SYMIC) serait certes un instrument de surveillance approprié, mais il présente des défauts de conception et n'est pas utilisé par l'ODM pour la surveillance, bien que, au vu de son but (art. 3 de la loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile [LDEA])⁶³, une telle utilisation serait tout à fait appropriée.

4.3.1 Base d'information insuffisante

L'ODM et d'autres services fédéraux ainsi que les offices cantonaux des migrations gèrent conjointement le système SYMIC⁶⁴. Etant donné que ce dernier présente des défauts en termes de conception et de qualité des données, la Confédération ne dispose pas des bases d'informations dont elle a besoin.

- Le SYMIC a certes été introduit il y a quelques années seulement, mais il s'appuie sur des bases de données qui ont évolué avec le temps, ce qui le rend complexe. Bien qu'il soit associé à de nombreux autres systèmes, *il ne renferme pas suffisamment de données pertinentes sur le plan légal*.
 - Ainsi, pour les personnes qui viennent en Suisse dans le cadre du regroupement familial, il n'est pas précisé dans le système quelle est la personne à l'origine du regroupement familial. Or, si l'autorisation de celle-ci change, les autorisations des membres de la famille ne peuvent pas être modifiées parallèlement.
 - Le principal aspect critique concerne cependant l'absence de toute information relative à la situation professionnelle, bien que l'exercice d'une activité lucrative soit déterminant pour le droit au séjour dans le

⁶¹ Les directives de l'ODM précisent que l'admission de non-actifs pour des motifs importants n'est plus envisageable que dans de rares cas: en l'absence des moyens financiers requis ou dans le cadre du regroupement familial de personnes considérées comme des cas de rigueur qui ne peuvent se référer aux dispositions relatives au regroupement familial (par ex. frère ou sœur, oncle, neveu, tante ou nièce).

⁶² L'attitude plutôt réactive de l'ODM s'est également exprimée à travers le fait que l'office n'a commencé à intervenir que sous la pression de la récession, qui a débuté fin 2008, en élaborant un catalogue de mesures pour une meilleure exécution dans les cantons (catalogue de mesures du Conseil fédéral du 24.2.2010 relatif à l'application de l'accord sur la libre circulation des personnes).

⁶³ **RS 142.51**

⁶⁴ Le SYMIC est un système de gestion des données sur les étrangers, les requérants d'asile et les réfugiés. En vertu de l'art. 5 de l'ordonnance SYMIC (**RS 142.513**), les autorités cantonales des migrations sont tenues de saisir dans le SYMIC certaines données, notamment les données personnelles ainsi que les principaux événements de l'arrivée au départ des étrangers en passant par leur séjour en Suisse.

cadre de l'ALCP. Même si des autorisations sont révoquées pour cause de chômage ou de recours à l'aide sociale, cela n'apparaît pas dans le SYMIC. Le statut «révocation» figure certes dans la base de données, mais il n'est attribué que dans des cas précis (acte délictueux) et est effacé en cas de changement de statut ultérieur. Du fait de ses défauts de conception, le SYMIC ne permet par exemple pas à l'ODM de constater si les autorités cantonales mettent en œuvre ses directives relatives à la restriction du droit de séjour des chômeurs.

- Faute d'être régulièrement actualisées, les *données relatives au but du séjour* ne peuvent être exploitées que de manière limitée dans le cadre de la surveillance de l'exécution de l'ALCP:
 - Souvent, le but du séjour enregistré ne correspond probablement pas à la situation professionnelle effective, en particulier pour les membres d'une famille (regroupement familial). 90 % des personnes venues dans le cadre du regroupement familial ont indiqué à leur arrivée le but «Autres personnes sans activité lucrative» et seuls 30 % d'entre elles modifient par la suite le but du séjour, bien qu'elles soient près de deux tiers à travailler de façon continue (40 %) ou par intermittence (23 %) au cours des quatre années suivant leur arrivée.
 - Une modification du but du séjour n'est indiquée que pour 10 % environ des personnes enregistrées dans le SYMIC, alors qu'en réalité, ces modifications sont probablement beaucoup plus fréquentes. Cela tient vraisemblablement au fait qu'il n'est pas obligatoire d'annoncer que le but du séjour a changé.
- Des indices clairs indiquant que la saisie des données varie selon les cantons viennent compliquer l'utilisation du SYMIC en tant qu'instrument de surveillance (voir chap. 5).

4.3.2 Information de l'ODM sur la pratique des cantons en matière d'autorisation

Pour avoir une idée de la manière dont les cantons gèrent les autorisations, l'ODM n'utilise ni le SYMIC ni aucun autre instrument. Il indique du reste qu'il n'est pas entièrement informé de l'application de l'ALCP par les autorités cantonales et n'y prétend de toute façon pas, arguant qu'il n'est pas «responsable sur le plan opérationnel»⁶⁵. L'ampleur de l'obligation de surveillance n'est certes pas définie précisément dans les bases légales, le CPA est cependant d'avis qu'elle pourrait être envisagée de façon plus globale que l'ODM ne le fait:

- Les bases légales prévoient que l'ODM, dans une perspective d'uniformisation de la pratique, effectue un contrôle de l'exécution par les cantons au-delà de l'examen des autorisations pour motifs importants et que, dans

⁶⁵ Cela est en contradiction avec la circulaire que, selon ses propres déclarations, l'ODM a consacrée à la problématique des demandeurs d'emploi et dans laquelle il proposait des mesures qu'il plaçait sciemment à la limite de l'admissible afin d'exploiter les marges de manœuvre existant en matière d'exécution. En raison des nombreuses questions en suspens, le document a dû être retiré; il est actuellement remanié en collaboration avec les autorités cantonales.

des cas d'espèce, il fasse valoir son droit de veto face aux décisions des cantons⁶⁶. Ce droit n'a été utilisé qu'à de rares reprises (huit cas depuis l'introduction de l'ALCP, selon l'ODM)⁶⁷.

- Conformément à l'art. 3 LDEA, le SYMIC a notamment pour but d'aider l'ODM lors du «contrôle des conditions d'entrée et de séjour» des personnes qui relèvent de l'ALCP. Or, la section «Libre circulation des personnes» de l'ODM, compétente en la matière, n'a jamais envisagé d'utiliser le SYMIC pour contrôler la pratique des cantons en matière d'exécution.

On peut en outre se demander si l'ODM perçoit les problèmes d'exécution et dans quelle mesure il prend les mesures qui s'imposent en temps opportun, car souvent l'office n'est informé de problèmes d'application que lorsque ceux-ci lui sont communiqués. Par le passé, il a réagi très tardivement à des problèmes qui étaient prévisibles. Son manque d'anticipation s'exprime en particulier dans l'instauration tardive de bases légales indispensables à une exécution efficace par les cantons (voir chap. 4.2).

4.4 Utilisation des ressources de l'ODM

Ayant compétence pour la publication des directives, les réponses à apporter aux questions portant sur l'ALCP, la préparation de décisions du Conseil fédéral concernant ledit accord (activation de la clause de sauvegarde, par ex.) et l'aide en matière d'exécution, la section «Libre circulation des personnes» de l'ODM considère que les points faibles décrits plus haut sont notamment la conséquence d'un manque de ressources. Au total, elle dispose de 7,6 postes à temps plein, ce qui, à ses yeux, est insuffisant pour entretenir des contacts systématiques avec les autorités chargées de l'exécution. Elle ajoute que son travail porte principalement sur les dossiers politiques, par exemple le développement de l'ALCP et la représentation de la Suisse au Comité mixte. La présente évaluation ne peut dire si les ressources disponibles sont utilisées avec efficacité. Elle ne peut pas plus évaluer dans quelle mesure l'augmentation de l'immigration en provenance de l'UE et de l'AELE ainsi que l'importance croissante sur le plan politique du thème de la libre circulation des personnes ont été prises en considération par l'ODM lors de la répartition des ressources. Précisons toutefois que l'office s'efforce, selon l'ODM, dans un cadre limité, d'affecter davantage de ressources à l'exercice des tâches relevant de l'ALCP.

⁶⁶ Le contrôle des autorisations est régi par l'art. 28 OLCP, lequel renvoie en la matière aux art. 99 LEtr ainsi que 83 et 85 OASA (RS **142.201**). En vertu de l'art. 85, al. 1, OASA, l'ODM est notamment compétent lorsqu'il estime qu'une procédure d'approbation est nécessaire pour certaines catégories de personnes afin d'assurer une pratique uniforme de la loi (let. a) ou lorsqu'il exige que l'approbation lui soit soumise dans un cas d'espèce (let. b).

⁶⁷ Ainsi, l'ODM a rendu publique en mai 2013 sa décision de porter devant le Tribunal fédéral le cas d'une Portugaise qui, entrée en Suisse il y a plus de trois ans, a perdu son emploi après un mois de travail à plein temps et huit mois de travail à temps partiel et percevait depuis l'IC et l'aide sociale. Son autorisation de séjour a été révoquée pour cause de recours à l'aide sociale. Le recours déposé par la personne a été accepté par le tribunal administratif cantonal compétent. En portant le cas devant le Tribunal fédéral, l'ODM espère obtenir une clarification des dispositions.

5

L'application du droit de séjour par les cantons

Les cantons sont chargés d'appliquer les dispositions relatives au séjour des personnes ayant immigré en Suisse dans le cadre de l'ALCP. Libre à eux d'organiser cette application comme bon leur semble, ils doivent juste communiquer à la Confédération le nom des autorités cantonales compétentes. Ils doivent en outre saisir certaines données clés dans le SYMIC⁶⁸.

Les données analysées livrent certaines pistes sur la pratique des autorités cantonales des migrations en matière de mise en œuvre de l'ALCP. Celles-ci concernent, d'une part l'octroi d'autorisations de séjour en général, d'autre part l'importance des mesures restreignant le droit de séjour pour cause de perception d'indemnités de chômage ou de l'aide sociale. Il ressort de l'analyse des données que la pratique des autorités diffère d'un canton à l'autre, ce qui soulève la question de savoir dans quelle mesure cette pratique obéit aux objectifs, droits et restrictions inscrits dans l'accord. Cette question ne pourrait toutefois être vraiment clarifiée qu'à l'issue d'une analyse approfondie de l'application de l'accord par les cantons.

5.1

L'octroi d'autorisations de séjour

Des écarts considérables entre l'activité professionnelle déclarée au titre de but du séjour et l'activité professionnelle réelle ressortent de l'analyse des données (5.1.1). On constate en outre que la *pratique en matière d'autorisations* varie fortement d'un canton à l'autre, en particulier en ce qui concerne la prolongation des permis B (5.1.2). Par ailleurs, les cantons ne procèdent pas à la *mise à jour d'informations clés dans le SYMIC* au même rythme (5.1.3). Enfin, quelques conclusions de l'analyse soulèvent des questions concernant les dispositions légales en vigueur (5.1.4).

5.1.1

Écarts entre l'activité professionnelle déclarée et l'activité professionnelle effective

L'exercice d'une activité lucrative est, et de loin, le but de séjour le plus fréquemment indiqué par les migrants relevant de l'ALCP lors de leur enregistrement, 99 % d'entre eux précisant que cette activité est salariée⁶⁹. A noter toutefois que près de 20 % de ces personnes ne sont pas actives au cours des quatre années suivant leur arrivée, alors qu'elles devraient disposer d'un contrat de travail. Deux cinquièmes d'entre elles repartent au plus tard six mois après leur arrivée, un cinquième entre les six et les douze mois suivant leur entrée⁷⁰. Mais les deux cinquièmes restants séjournent durant plus d'un an en Suisse sans y travailler. Rapporté au nombre total de migrants qui entrent en Suisse en indiquant comme but de séjour «activité lucrative (dépendante)», ce taux signifie que près de 8 % d'entre eux ne sont par la suite

⁶⁸ Art. 5 de l'ordonnance SYMIC; RS 142.513.

⁶⁹ Par conséquent, comme toutes les personnes ou presque viennent en Suisse comme salariées, le rapport ne fait plus mention par la suite que des personnes dont le but du séjour est «activité lucrative dépendante», bien que les calculs à proprement parler se réfèrent à toutes les personnes dont le but du séjour est «activité lucrative» (donc activité indépendante comprise).

⁷⁰ Il peut éventuellement s'agir de personnes qui viennent en Suisse pour y chercher un emploi, mais sont enregistrées à tort comme actives.

jamais actifs et séjourner malgré tout plus d'une année en Suisse. De plus, 13 % des personnes qui viennent en Suisse dans le but d'y exercer une activité lucrative ne sont pas actives durant au moins deux mois au début de leur séjour.

Etant donné que le but «activité lucrative dépendante» conformément à l'ALCP crée un droit de séjour et l'accès non discriminatoire aux prestations sociales (notamment à l'aide sociale), ces chiffres ne vont pas sans soulever des questions. Le nombre élevé de personnes qui, conformément au SYMIC, exercent une activité dépendante mais, dans les faits, ne travaillent jamais pourrait s'expliquer par l'enregistrement erroné de demandeurs d'emploi en tant que salariés. Des lacunes en termes de contrôle pourraient également se cacher derrière ces chiffres. Une analyse approfondie de l'application de l'accord par les cantons pourrait éventuellement permettre des éclaircissements.

La situation inverse – l'exercice d'une activité lucrative par des personnes n'étant pas venues en Suisse dans ce but – est elle aussi fréquente, mais dure relativement peu de temps (1,9 mois en moyenne). Il semblerait que les personnes concernées soient principalement des migrants venus en Suisse dans le cadre du regroupement familial ou à des fins de formation. Cela permettrait d'expliquer les différences d'un canton à l'autre puisque, à l'exception du canton du Jura, tous les cantons présentant des valeurs élevées sont soit des cantons universitaires – dont les chiffres s'expliqueraient par la possibilité donnée aux étudiants d'effectuer un certain nombre d'heures de travail à côté de leurs études –, soit des cantons comptant d'importantes agglomérations; comme ces derniers accueillent un plus grand nombre de migrants, notamment dans le cadre du regroupement familial, les offices cantonaux des migrations doivent faire face à une charge de travail plus importante, qui peut entraîner des déficits en matière de contrôle.

5.1.2 Octroi de permis d'établissement C

Les différences entre les cantons concernent principalement l'octroi de permis d'établissement C⁷¹. Il est difficile de dire dans quelle mesure ces écarts sont dus à des différences de pratique des autorités ou plutôt des différences de profil des migrants.

- Lorsqu'ils renouvellent leur permis B pour la première fois, environ 61 % des immigrés relevant de l'ALCP reçoivent d'office un permis B et quelque 34 % un permis C (de durée illimitée). La part des personnes se voyant octroyer un permis C varie de 15 % à 65 % selon les cantons. Les cantons d'AR, d'AG et de SZ accordent à plus de la moitié des personnes un permis C à l'issue du premier permis B, tandis que GR, UR, VS, OW, TI, VD, ZH, TG et AI en accordent un à moins de 30 % des personnes. Concrètement, cela signifie que les immigrés dans le cadre de l'ALCP qui obtiennent à leur arrivée un permis B et demandent la prolongation de leur séjour auront cinq fois plus de probabilités de recevoir un nouveau permis B qu'un per-

⁷¹ L'octroi de permis d'établissement C n'est pas régi par l'ALCP, mais par la LEtr et différents traités d'établissement bilatéraux. Etant donné toutefois que la présente évaluation a porté sur le séjour en général, elle a notamment étudié quelles autorisations les immigrés dans le cadre de l'ALCP ont reçues lorsqu'ils ont demandé une prolongation de leur permis.

mis C dans le canton des Grisons, tandis qu'ils recevront deux fois plus souvent un permis C qu'un permis B dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures.

- La part des immigrés relevant de l'ALCP qui reçoivent un permis C à leur première arrivée en Suisse varie elle aussi, entre 3 % et 17 % selon les cantons (moyenne: 10 %).

5.1.3 Qualité insuffisante des enregistrements dans le SYMIC

Selon des indications dénuées de toute ambiguïté, les données saisies dans le SYMIC ne sont pas actuelles et leur mise à jour varie considérablement d'un canton à l'autre.

- On observe ainsi que certaines données ne sont pas actualisées en dépit de l'obligation de déclarer l'arrivée et le départ. Cela concerne principalement le départ: environ 40 % des départs sont enregistrés automatiquement au bout d'un certain temps. Les différences sont importantes d'un canton à l'autre (AI: 17,4%; SH: 56,1 %)72.
- Certains cantons enregistrent relativement vite les arrivées et les départs, tandis que d'autres mettent plutôt du temps à le faire. Dans le cas extrême d'un canton, l'écart moyen entre la date de départ et son enregistrement dans le SYMIC est de près de six mois.

5.1.4 Autres indices laissant présumer des problèmes d'application

Enfin, l'analyse aboutit à d'autres conclusions qui laissent présumer des écarts par rapport aux dispositions légales lors de l'octroi de permis de séjour dans le cadre de l'ALCP:

- Bien que le séjour à des fins de recherche d'emploi soit limité à douze mois maximum, plus de 4 % des personnes concernées sont titulaires d'un permis B. Les raisons n'en sont pas connues.
- Près de 2,5 % des personnes ayant immigré dans le cadre de l'ALCP ne sont pas titulaires d'un permis de séjour tout étant enregistrées dans le SYMIC et auprès de l'AVS. Il faudrait entreprendre des recherches supplémentaires pour savoir s'il s'agit de personnes qui doivent annoncer leur séjour mais n'ont pas besoin d'une autorisation.

72 Bien que, en vertu de l'art. 32a OLPC, le non-respect des obligations d'annonce entraîne une amende de 5000 franc au plus, l'ODM indique que ces amendes sont rarement appliquées, voire ne le sont jamais. Il précise qu'une sanction est sans effet puisque les personnes sont parties et ne peuvent souvent pas être retrouvées à l'étranger. Or, de nombreuses personnes venant en Suisse à plusieurs reprises (voir chap. 3.2), cet argument n'est que partiellement acceptable.

5.2

Le séjour en situation de chômage

Les cas dans lesquels le droit autorise une restriction du droit de séjour pour cause de chômage sont exposés ci-après (chap. 5.2.1). Sur la base de cette analyse quantitative des données a ensuite été estimé⁷³ le nombre de migrants pour qui une restriction du droit de séjour aurait été envisageable et le nombre de fois que les autorités cantonales ont fait usage de cette possibilité. Globalement, le potentiel de restriction du séjour du fait d'une situation de chômage était plutôt faible jusqu'à présent. Il a concerné au plus 4,7 % des personnes ayant immigré entre 2002 et fin 2010. La part des personnes pour lesquelles toutes les conditions légales seraient réunies pour une restriction du droit de séjour est probablement encore plus faible. En effet, une part importante des personnes concernées devraient pouvoir faire valoir un droit de séjour en invoquant des moyens financiers suffisants pour garantir leur existence ou d'autres circonstances propres à leur cas d'espèce.

L'analyse des données montre par ailleurs que des restrictions du droit de séjour ont été appliquées dans 20 à 40 % des cas où cette mesure était possible. La question de savoir pourquoi elles ne l'ont pas fait pour les 60 à 80 % de cas restants nécessiterait une analyse approfondie de l'application de l'accord par les cantons.

5.2.1

Conditions légales pour des restrictions du séjour pour cause de chômage

Du point de vue légal, une situation de chômage peut avoir des conséquences sur le droit de séjour des ressortissants de l'UE et de l'AELE uniquement si ceux-ci ont obtenu une autorisation sur la base d'une activité salariée⁷⁴. L'ODM n'a jamais défini ni clarifié les conditions et situations précises dans lesquelles un retrait du droit de séjour est possible en raison d'une situation de chômage⁷⁵. Le CPA a, en collaboration avec des experts externes, procédé à une telle définition pour la présente étude et en particulier pour l'analyse quantitative des données, en se basant sur les normes légales, la théorie et la jurisprudence⁷⁶.

- A) Pour les personnes dont le droit de séjour dépend de l'exercice d'une activité salariée, l'annonce (et, partant, la confirmation dans les règles) de leur situation de chômage à un ORP ou à la commune est primordiale. Si le *chômage est confirmé dans les règles*, les possibles conséquences de cette situation sur le droit de séjour dépendent du type d'autorisation et du type de chômage:

⁷³ Il ne s'agit que d'une estimation étant donné que les données administratives analysées ne contiennent pas toutes les informations juridiquement pertinentes dans les cas d'espèce.

⁷⁴ Cela concerne les personnes titulaires d'une autorisation de séjour au titre de travailleur salarié et celles titulaires d'une autorisation au titre de travailleur indépendant et qui ont par la suite changé de statut pour exercer à leur tour une activité salariée. Pour toutes les autres catégories de personnes, le droit de séjour ne dépend pas d'une activité salariée et une situation de chômage ne peut donc constituer un motif de révocation d'une autorisation de séjour.

⁷⁵ Une clarification serait toutefois importante car les termes et les définitions de l'ALCP ne correspondent pas à ceux du droit suisse.

⁷⁶ Voir les documents annexés, partie III, chap. 2.1.2.

- Les personnes titulaires d'un permis L (de courte durée) peuvent encore séjourner six mois en Suisse en qualité de demandeur d'emploi. Leur droit de séjour peut être prolongé de six autres mois au maximum si l'on peut raisonnablement tabler sur le fait que la recherche aboutira (*situation A1*).
- Les mêmes règles s'appliquent pour les titulaires d'un permis B qui ont annoncé dans les règles une situation de chômage volontaire ainsi que pour les personnes titulaires d'un permis B en situation de chômage involontaire et enregistrées qui perdent leur emploi au cours de leur première année d'activité lucrative en Suisse (*situation A2*).
- Pour les autres personnes au chômage titulaires d'un permis B et annoncées dans les règles, le droit au séjour peut être restreint si, au moment du renouvellement de la première autorisation de séjour, elles sont au chômage depuis déjà un an. Dans ce cas d'espèce, le permis est renouvelé pour une durée d'au moins douze mois. Si, à l'issue de cette période, la personne est encore au chômage, son permis de séjour ne pas lui être renouvelé (*situation A3*).

Dans toutes les autres situations de chômage annoncé dans les règles, les autorités ne peuvent révoquer une autorisation pour cause de chômage.

- B) Si le *chômage n'est pas confirmé dans les règles*, c'est-à-dire s'il n'a pas fait l'objet d'une annonce au service compétent, les personnes concernées peuvent perdre leur statut de travailleur salarié (car elles sont certes sans emploi mais ne sont pas officiellement à la recherche d'un emploi). C'est la raison pour laquelle leur autorisation au titre de travailleur dépendant peut être révoquée, sauf si elles sont en mesure d'invoquer un autre droit de séjour (par ex. en tant que demandeur d'emploi ou de non-actif).

Ajoutons que la révocation de l'autorisation de séjour *n'est pas obligatoire* dans les situations évoquées plus haut. Les autorités disposent toujours d'une *marge d'appréciation* sur laquelle elles doivent se reposer pour chaque cas d'espèce. Une révocation, le refus de prolonger une autorisation ou encore la durée limitée d'une prolongation⁷⁷ doivent toujours être proportionnés⁷⁸. De plus, les personnes concernées ont la possibilité de demander un permis de séjour en qualité de non-actif, lorsqu'elles disposent de moyens financiers suffisants pour garantir leur existence⁷⁹.

⁷⁷ On peut lire en substance dans Spescha et al. (2012, 636) que cette prolongation doit être proportionnée à la durée totale du chômage sur une période de séjour de cinq ans et tenir compte d'un éventuel ancrage familial en Suisse.

⁷⁸ De plus, dans tous les cas de chômage, il faut toujours vérifier, pour un retrait de l'autorisation, si la personne peut invoquer un autre droit de séjour (Merz, 2009, p. 296).

⁷⁹ En vertu de l'art. 24, al. 3, de l'annexe I ALCP, les indemnités de chômage qu'une personne perçoit éventuellement doivent être prises en compte dans le calcul des moyens financiers requis. Une autorisation de séjour sans activité lucrative est octroyée pour la durée prévue du versement des allocations de chômage, au maximum jusqu'à l'épuisement du droit aux allocations (directives de l'ODM, 01.05.2011, chap. 8.2.5.2, p. 89).

5.2.2

Fréquence des situations de chômage ayant un impact sur le séjour

L'analyse quantitative des données a permis d'estimer⁸⁰ la fréquence des situations décrites plus haut, plus particulièrement le nombre de cas dans lesquels une restriction du droit de séjour aurait été en principe possible pour cause de chômage⁸¹.

- A) Au total, environ 3,5 % des personnes ayant immigré entre juin 2002 et fin 2010 ont été concernées par une ou plusieurs des situations décrites plus haut sous A). Les constatations sont les suivantes:
- Quelque 13 000 titulaires d'un permis de séjour de courte durée ont cherché en vain un emploi durant plus de six mois. En moyenne, ces personnes se sont retrouvées pendant sept mois environ dans une situation qui aurait pu entraîner le retrait, pour cause de chômage, de l'autorisation de séjour (*situation A1*).
 - Près de 12 000 titulaires d'un permis B ont été au chômage au cours de leur première année de séjour et ont ensuite cherché en vain un emploi durant plus de six mois. En moyenne, ces personnes sont restées au chômage durant quinze mois. Etant donné que l'ALCP limite à six mois le droit de séjourner en Suisse pour la recherche d'emploi, les autorités auraient pu retirer le permis de séjour des personnes concernées à l'issue de cette période, pour une durée moyenne de neuf mois (*situation A2*).
 - Les titulaires d'un permis B qui, au moment du premier renouvellement de leur permis, sont au chômage depuis plus d'un an peuvent obtenir une prolongation limitée de leur séjour pour pouvoir rechercher un emploi. Si cette recherche n'aboutit pas, un terme peut être mis à leur séjour (*situation A3*). Cette situation est survenue plutôt rarement (quelque 2700 cas) et a été en moyenne de courte durée (2,2 mois).
- B) Les personnes qui n'ont pas annoncé dans les règles leur situation de chômage perdent leur statut de salarié; par conséquent, leur autorisation délivrée au titre d'une activité lucrative dépendante peut en principe être révoquée immédiatement. Dans les faits, il s'agit de personnes qui sont entrées en indiquant comme but du séjour «activité lucrative dépendante» mais qui n'étaient ni actives ni enregistrées auprès d'un ORP en tant que demandeurs d'emploi (et n'ont pas perçu d'IC). Cela a concerné quelque 43 500 personnes entre juin 2002 et fin 2010. Si l'on émet l'hypothèse, plausible, selon laquelle ces personnes ont disposé durant un certain temps de moyens suffisants pour garantir leur existence et auraient pu, de ce fait, faire valoir un droit de séjour en tant que non-actifs, les mesures restreignant le droit de séjour entraient en ligne de compte principalement pour les personnes qui se

⁸⁰ Il n'a été possible de procéder qu'à une estimation, étant donné que les données administratives analysées ne contiennent pas toutes les informations juridiquement pertinentes dans les cas d'espèce.

⁸¹ Au cours de son séjour, une personne peut se retrouver successivement dans les situations A et B.

trouvaient dans cette situation durant une période plus longue⁸². Si l'on fixe le seuil à 9 mois, 8800 personnes (1,2 % du total des migrants) étaient encore concernées.

Pour résumer, on peut dire que le potentiel de restriction du séjour pour cause de chômage était faible jusqu'à présent. Il a concerné au plus 4,7 % des personnes ayant immigré entre 2002 et fin 2010. La proportion de personnes pour qui des restrictions de séjour auraient été effectivement possibles était probablement encore nettement plus faible dans la réalité, car une part importante des personnes concernées auraient sans doute pu faire valoir un droit de séjour du fait de moyens financiers suffisants ou d'une autre particularité spécifique à leur cas.

5.2.3 Mise en œuvre de mesures restreignant le séjour pour cause de chômage

Les mesures de restriction du séjour n'étant pas saisies dans le SYMIC, il n'est pas possible de chiffrer précisément l'ampleur des mesures de restriction édictées par les cantons pour cause de chômage. Le nombre des *autorisations non renouvelées* ou des *permis B octroyés pour une durée réduite* donne toutefois quelques indications.

- L'*autorisation de séjour n'a pas été renouvelée* pour environ un quart (26,4 %) des quelque 25 000 personnes inscrites au chômage pour lesquelles une restriction du droit de séjour entrerait en considération. On ne peut toutefois quantifier le nombre de cas qui sont effectivement à mettre sur le compte des mesures de restriction des autorités ni le nombre de cas de personnes qui n'ont pas demandé le renouvellement de leur autorisation. De plus, les disparités selon les cantons sont importantes: la part de personnes n'ayant pas reçu de nouvelle autorisation se situe entre 13,6 % (VS) et 43,3 % (BS). On ne peut dire dans quelle mesure ce résultat tient à des pratiques différentes selon les cantons.
- Les données à disposition ne permettent pas de déterminer le *nombre de permis de séjour B octroyés pour une durée limitée* que pour les personnes qui ont immigré entre juin 2002 et décembre 2005. Durant cette période, 4712 personnes auraient pu être concernées par cette mesure; une personne sur cinq (soit 933) a effectivement obtenu un permis B de durée réduite. Là encore, on constate des disparités selon les cantons, ce qui laisse supposer des différences de pratique des autorités: dans le canton du Val de Saône, un permis de durée réduite n'a été octroyé que dans 13 % des cas, à Berne dans 24 % des cas.

Globalement, on estime que seuls 20 à 40 % des cas susceptibles de relever des mesures restreignant le séjour ont effectivement fait l'objet de pareilles mesures de la part des autorités. Il se pourrait, par exemple, que les personnes concernées aient disposé de moyens financiers suffisants même sans travailler et que, pour cette

⁸² Les réflexions sur la proportionnalité ainsi que le temps et le travail administratif nécessaires pour un examen et un éventuel retrait du droit de séjour abondent dans ce sens. De plus, la majorité des 43 500 personnes ne sont pas restées très longtemps dans cette situation (43 % moins de six mois, 80 % moins de neuf mois), car elles ont retrouvé une activité lucrative, se sont inscrites auprès d'un ORP en tant que demandeurs d'emploi ou ont quitté le territoire suisse.

raison, leur droit de séjour n'aurait pu être restreint ou que les autorités cantonales aient considéré que pareille restriction n'était pas proportionnée du fait des particularités d'un cas d'espèce. Mais il se pourrait également que les autorités n'aient pas examiné une partie des cas exposés, car, en raison de l'absence d'obligations d'information entre autorités (voir chap. 4.2), elles ignoraient tout d'une situation de chômage avec impact sur le droit de séjour. Le contexte précis et la question de savoir dans quelle mesure les disparités considérables constatées entre les cantons sont à mettre sur le compte de pratiques différentes selon les autorités ou de différences concernant la structure de l'immigration pourraient éventuellement être clarifiés dans le cadre d'une analyse approfondie.

5.3 Le séjour en cas de recours à l'aide sociale

Le nombre d'immigrés dans le cadre de l'ALCP dont le droit de séjour aurait pu être restreint du fait du recours à l'aide sociale est très faible. A ce jour, les autorités n'ont quasiment pas appliqué de mesures restrictives, même dans les rares cas pour lesquels cela aurait été possible.

5.3.1 Conditions légales pour des restrictions du séjour pour cause de recours à l'aide sociale

L'ALCP dispose uniquement que les personnes sans activité lucrative n'ont pas droit à une autorisation de séjour dès lors qu'elles ne disposent pas de moyens financiers suffisants et sollicitent donc l'aide sociale. En revanche, les travailleurs salariés et les membres de leur famille venus dans le cadre du regroupement familial peuvent recourir à l'aide sociale sans que cela n'affecte leur droit de séjour⁸³.

Dans ses directives, l'ODM souligne que, dès lors qu'elles perçoivent l'aide sociale, le droit de séjour s'éteint pour toutes les catégories de personnes sans activité lucrative (y compris les demandeurs d'emploi)⁸⁴ ainsi que pour les personnes que celles-ci ont fait venir dans le cadre du regroupement familial et qui elles-mêmes n'exercent pas d'activité lucrative. Il précise par ailleurs que les travailleurs indépendants (tout au moins ceux qui renoncent à leur activité lucrative) qui sollicitent l'aide sociale peuvent perdre leur droit de séjour (voir chap. 4.1)⁸⁵. Cependant, dans ces cas non plus, le recours à l'aide sociale n'entraîne en aucun cas le retrait automatique du permis de séjour. Il s'agit plutôt pour les autorités d'utiliser, pour chaque cas d'espèce, la marge d'appréciation dont elles disposent pour considérer le principe de la proportionnalité; selon ce principe, un renvoi ou une expulsion ne sont pas admis si la personne concernée a séjourné dans notre pays durant plusieurs années

⁸³ Ce principe ne connaît que quelques exceptions très spécifiques: les travailleurs dépendants peuvent perdre leur droit de séjour lorsqu'ils perdent durablement leur qualité de salarié. La maladie ou une incapacité provisoire de travail n'entraînent en revanche pas de perte de la qualité de salarié.

⁸⁴ ATF 130 II 388 consid. 3.1: «les chercheurs d'emploi [...] peuvent être exclus de l'aide sociale pendant la durée [de leur] séjour»; cette disposition implique en effet que ceux qui sont sans ressources ne sont pas autorisés à séjourner en Suisse, à moins que l'aide sociale ne leur soit accordée.

⁸⁵ Il ne faut cependant pas oublier que l'aide sociale est régie par les cantons et que, par conséquent, le droit de séjour peut dépendre de la réglementation propre à un canton.

sans faire l'objet de la moindre plainte et ce, d'autant plus lorsque des liens familiaux existent en Suisse⁸⁶. Le renvoi ou l'expulsion de ressortissants de pays tiers conformément à l'art. 62, let. e, LEtr est une base de référence, d'autant plus que, en vertu de l'art. 12 ALCP, les ressortissants de l'UE et de l'AELE ne peuvent être pénalisés par rapport à cette base de référence. Par conséquent, le droit de séjour est surtout révoqué lorsque la dépendance de l'aide sociale est considérable et durable⁸⁷.

5.3.2 Fréquence des situations de recours à l'aide sociale ayant un impact sur le séjour

Seuls 3,5 pour mille des personnes ayant immigré dans le cadre de l'ALCP entre juin 2002 et fin 2010 ont perçu l'aide sociale (environ 2500 personnes), ce qui, sous certaines conditions, aurait entraîné une restriction du droit de séjour⁸⁸. Cette situation d'une durée initialement courte (4 mois en moyenne) intervient principalement durant la recherche d'emploi. Pour un peu plus de la moitié des cas, l'aide sociale est perçue moins de trois mois, et plus d'une année pour 9 % (140 personnes). Par conséquent, le potentiel de restriction du droit de séjour pour cause de recours à l'aide sociale est très limité, même si l'on tient compte du fait que d'autres personnes relevant de l'ALCP susceptibles de vivre dans le foyer des bénéficiaires de l'aide sociale n'ont pas été comptées dans la présente étude.

5.3.3 Mise en œuvre de mesures restreignant le séjour

Les mesures de restriction du séjour n'étant pas saisies dans le SYMIC, il n'est pas possible de chiffrer précisément les mesures prises par les cantons en la matière. L'analyse permet toutefois de constater que les autorités n'ont *pas* recouru à de pareilles mesures pour au moins les trois quarts des quelque 2500 personnes susceptibles d'être frappées par une restriction de séjour⁸⁹. Cela pourrait tenir au fait que, dans de nombreux cas, les autorités utilisent leur marge d'appréciation pour considérer le principe de la proportionnalité (voir plus haut). Le faible nombre de restrictions pourrait également s'expliquer par le fait que les autorités n'ont pas identifié les cas pertinents, car les bases légales pour l'échange d'informations entre services fédéraux compétents n'ont été créées qu'en 2008 (voir chap. 4.2) et/ou la charge de travail correspondante semblait disproportionnée par rapport au très faible nombre de cas. Une analyse approfondie de l'application de l'accord par les cantons pourrait éventuellement permettre de clarifier ces points.

⁸⁶ Spescha et al., 2012, p. 634.

⁸⁷ Spescha et al., 2012, p. 175.

⁸⁸ Afin d'estimer l'ampleur maximale de possibles restrictions du droit de séjour, nous avons étudié combien de travailleurs indépendants, de demandeurs d'emploi (sans allocations de chômage) et de non-actifs avaient recouru à l'aide sociale.

⁸⁹ Le quart restant n'avait pas de nouvelle autorisation de séjour, sans que l'on sache si les autorités leur avaient refusé une autorisation parce qu'elles avaient perçu de l'aide sociale durant la période précédente ou si les personnes concernées n'ont tout simplement pas demandé de nouvelle autorisation.

L'immigration dans le cadre de l'ALCP est avant tout une migration de travailleurs

L'évaluation montre que l'immigration relevant de l'ALCP est avant tout une migration de travailleurs dont une large part est jeune et qualifiée. Les trois quarts des plus de 18 ans qui viennent en Suisse dans le cadre de l'ALCP exercent une activité lucrative. Environ 57 % d'entre eux travaillent de façon continue durant leur séjour et 17 % par intermittence. Cette migration est particulièrement dynamique: sur un peu plus d'un million de personnes venues en Suisse entre la fin du premier semestre 2002 et la fin de l'année 2011, environ 400 000 ont de nouveau quitté le territoire. Par conséquent, la Suisse comptait à la fin 2011 quelque 600 000 personnes titulaires d'un droit de séjour qui leur a été octroyé dans le cadre de l'ALCP (migration nette).

Des modélisations montrent par ailleurs que l'immigration réagit à la demande cyclique sur le marché du travail. Grâce à l'immigration, l'économie peut faire face à des pénuries sur le marché du travail, tant de main-d'œuvre hautement qualifiée que dans le domaine des emplois moins qualifiés, de courte durée ou saisonniers.

Plus les migrants résident depuis longtemps en Suisse, plus leur taux de perception de prestations sociales augmente: il y a donc lieu de suivre attentivement cette évolution

Au cours des premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP, les taux de perception de prestations sociales (IC, aide sociale, rentes AI) des migrants étaient inférieurs à ceux des Suisses. Or, ils augmentent au fur et à mesure que la durée du séjour augmente, tant pour l'IC que pour l'aide sociale.

- Au cours des deux dernières années considérées (2009/2010), le taux de recours à l'IC des migrants relevant de l'ALCP a atteint le niveau de celui des migrants venus en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP et est ainsi nettement supérieur à celui des Suisses.
- Le taux de recours à l'aide sociale demeure certes inférieur à celui des migrants venus en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP et des Suisses, mais on observe là aussi une progression continue.
- Les taux et leur augmentation varient selon le pays d'origine des migrants. Le taux de l'IC des migrants des pays du nord de l'UE-17 et de l'AELE demeure inférieur à celui des Suisses jusqu'en 2010, tandis que celui des migrants des pays du sud de l'UE-17 le dépasse largement depuis 2006 déjà. Les résultats sont semblables pour les taux de recours à l'aide sociale: en 2010, le taux des migrants des pays du nord de l'UE-17 et de l'AELE demeure en-deçà du taux suisse, tandis que celui des migrants des pays du sud de l'UE-17 a dépassé pour la première fois en 2010 celui des Suisses. Les taux élevés affichés par les migrants en provenance du sud de l'UE-17 sont probablement en lien avec le fait que ces personnes travaillent fréquemment dans des secteurs qui pratiquent des salaires bas et des conditions de travail précaires.

Parallèlement à cette évolution, on remarque que le taux de personnes qui perçoivent l'aide sociale tout en travaillant augmente lui aussi. En 2010, 0,5 % des migrants relevant de l'ALCP étaient des travailleurs pauvres. Parmi les personnes qui ont perçu l'aide sociale en 2010, elles étaient environ 60 % à travailler en même temps.

Leur activité lucrative leur donne droit, à elles-mêmes et aux membres de leur famille, à un titre de séjour et à l'aide sociale.

Etant donné que la durée de séjour augmente et, avec elle, le droit aux prestations, les perceptions de prestations sociales par des migrants devraient continuer de progresser. Cette tendance pourrait s'accélérer en raison de la hausse du nombre de migrants en provenance des pays du sud et de l'est de l'Europe, lesquels travaillaient souvent, jusqu'à présent, dans des secteurs aux conditions de travail précaires. Si l'on veut suivre cette évolution en temps opportun et en effectuant les distinctions appropriées, il pourrait s'avérer nécessaire de compléter le suivi actuellement en place (Observatoire) voire de procéder à une compilation au moins partielle des données administratives disponibles.

Le caractère cyclique de l'immigration et de la migration de retour doit également être suivi avec attention: il ressort des modélisations qu'une mauvaise conjoncture en Suisse (taux de chômage élevé) s'accompagne d'un ralentissement de l'immigration, mais également, dans une moindre mesure, d'un ralentissement de la migration de retour. Inversement, tant l'immigration que la migration de retour augmentent en cas de conjoncture favorable en Suisse (faible taux de chômage), même si la migration de retour dépend moins de la conjoncture. En d'autres termes, les migrants sont plus nombreux à rester en Suisse en cas de dégradation de la situation de l'emploi et plus nombreux à retourner au pays en cas d'amélioration de la conjoncture.

La présente évaluation confirme dans une large mesure les informations communiquées par les autorités fédérales sur les répercussions de l'ALCP, mais révèle toutefois que les informations relatives aux possibilités de pilotage de l'immigration sont longtemps restées incomplètes

Les autorités fédérales communiquent régulièrement, par le biais des rapports de l'Observatoire, sur les répercussions de l'ALCP. Les résultats de la présente évaluation confirment dans une large mesure leurs informations.

Mais l'étude montre aussi que l'ALCP offre aux autorités peu de possibilités de régulation de l'immigration en provenance de l'UE et de l'AELE. Ainsi, les autorités cantonales ne peuvent restreindre le droit de séjour, même en cas de recours à l'aide sociale, que sous certaines conditions relativement strictes. Pendant longtemps, ces faits n'ont pas été exposés clairement au public.

Les autorités fédérales n'ont instauré que tardivement les bases légales nécessaires pour l'application

Les bases légales pour l'échange d'informations entre services fédéraux, lesquelles permettent l'examen des conditions de séjour prévues dans l'ALCP, n'ont été instaurées que tardivement (bases légales pour l'échange d'informations entre les services des migrations et les services compétents en matière d'IC et d'aide sociale, par ex.) par les autorités fédérales, voire font toujours défaut à ce jour (comme les bases légales relatives à la perception de prestations complémentaires).

L'ODM exerce son activité de surveillance de l'application de l'ALCP avec beaucoup de retenue et dispose d'informations insuffisantes sur l'application de l'accord par les cantons.

Il ressort de l'évaluation que l'ODM exerce avec la plus grande retenue sa surveillance sur l'application de l'accord par les cantons. Les bases légales lui permettraient une surveillance plus large qui resterait appropriée.

L'office ne dispose cependant pas, à ce jour, des bases d'information nécessaires pour procéder aux vérifications en question. Il aurait certes entre les mains, avec le SYMIC, un instrument de surveillance adéquat, mais celui-ci présente des défauts de conception et n'est pas utilisé par l'ODM à des fins de surveillance. L'office n'est informé de problèmes d'application que lorsque ceux-ci lui sont communiqués.

Application de l'accord par les cantons: des questions importantes restent sans réponse

Bien que l'application de l'accord par les cantons n'ait pas été approfondie, l'étude a mis en évidence des problèmes et des différences s'agissant de l'application de l'ALCP par les cantons, lesquels nécessiteraient des éclaircissements.

- Les disparités entre le but du séjour déclaré (activité lucrative) et l'exercice effectif d'une activité sont les plus frappantes. Environ 8 % des personnes qui indiquent comme but de leur séjour l'exercice d'une activité lucrative dépendant séjournent plus d'un an en Suisse sans travailler. 12 % des personnes qui entrent officiellement au titre de travailleur dépendant ne travaillent en réalité jamais mais repartent au cours de l'année.
- Les importantes disparités concernant l'octroi d'autorisations, notamment la prolongation des permis B, nécessiteraient elles aussi des explications. Le type de permis qu'une personne recevra une fois son premier permis B expiré dépend manifestement de son canton de domicile: la part des personnes qui se voient alors octroyer un permis C varie selon les cantons de 15 % à 65 %.
- La mise à jour d'informations clés dans le SYMIC varie elle aussi fortement d'un canton à l'autre et est parfois insuffisante.

Il faudrait procéder à des clarifications supplémentaires auprès des cantons pour déterminer l'ampleur des problèmes indiqués et expliquer les disparités constatées.

Index des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
Al.	Alinéa
ALCP	Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681)
AOST	Association des offices suisses du travail
Art.	Article
AS-AI-AC	Interactions entre les systèmes de sécurité sociale: aide sociale, assurance invalidité, assurance chômage
ASM	Association des services cantonaux de migration
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
CdC	Centrale de compensation
CDF	Contrôle fédéral des finances
CDG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CE	Communauté européenne
ChF	Chancellerie fédérale
CI-AVS	Compte individuel de l'assurance vieillesse et survivants
Consid.	Considérant
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DFJP	Département fédéral de justice et police
ESPA	Enquête suisse sur la population active
IC	Indemnité de chômage
LDEA	Loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (RS 142.51)
Let.	Lettre
LEtr	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (RS 142.20)
LParl	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)
OASA	Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (RS 142.201)
ODM	Office fédéral des migrations
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique

OLCP	Ordonnance du 22 mai 2002 sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, l'Union européenne et ses Etats membres, ainsi qu'entre les Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (Ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes; RS 142.203)
OLPA	Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement; RS 171.115)
ORP	Offices régionaux de placement
PLASTA	Système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail
RS	Recueil systématique
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SESAM	Protection sociale et marché du travail (en allemand: Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt)
SIPAC	Systèmes informatisés de paiement des caisses de chômage
SYMIC	Système d'information central sur la migration
UE	Union européenne
UE-15	Les 15 pays qui faisaient partie de l'UE en 1999 lors de la signature de l'ALCP (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède). Entrée en vigueur de l'ALCP le 1 ^{er} juin 2002.
UE-17	UE-15 plus Chypre et Malte, qui ont adhéré à l'UE le 1 ^{er} mai 2004. Entrée en vigueur de l'ALCP le 1 ^{er} avril 2006, avec les délais transitoires en vigueur pour l'UE-15.
UE-2	La Roumanie et la Bulgarie, qui ont adhéré à l'UE le 1 ^{er} janvier 2007. Entrée en vigueur de l'ALCP le 1 ^{er} juin 2009.
UE-8	Les huit pays d'Europe de l'Est (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie) qui ont adhéré à l'UE le 1 ^{er} mai 2004. Entrée en vigueur de l'ALCP le 1 ^{er} avril 2006.

Bibliographie

Les ouvrages, les documents utilisés et les sources de données en ligne sont répertoriés dans les documents annexés. Evaluation du séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes. Documents annexés au rapport du Contrôle parlementaires de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national du 6 novembre 2013 (disponible qu'en allemand).

Liste des interlocuteurs

Entretiens exploratoire

Argast, Gabriele	ODM, chef Support Système d'information central sur les migrations
Gasser, Peter	SECO, chef Libre circulation des personnes et Relations du travail, Direction du travail, Mise en œuvre de l'ALCP
Egger, Hans-Peter	SECO, chef Mise en œuvre du droit, Direction du travail, Marché du travail/assurance-chômage, Politique et mise en œuvre
Hirsbrunner, Martin	ODM, chef Section Libre circulation des personnes et émigration, Domaine de direction Immigration et intégration
Koch, Stephanie	OFAS, domaine Affaires internationales
Kolly, Michel	OFAS, Statistique des revenus AVS, secteur Statistique
Malär, Doris	OFAS, chef suppl. Secteur Conventions, domaine Affaires internationales
Moser, Michael	ODM, Statistique des étrangers
Scyboz, Christian	ODM, Section Libre circulation des personnes et émigration, Domaine de direction Immigration et intégration
Weber, Bernhard	SECO, chef suppl. secteur Analyse du marché du travail et politique sociale (DPAS), Direction de la politique économique
Wyss, Marcel	SECO, chef Applications SIPAC et CCH, Direction du travail, Marché du travail/assurance-chômage

Consultation d'experts en droit

Bucher, Silvia	Spécialiste du droit européen des assurances sociales, à l'époque: Haute école zurichoise des sciences appliquées
Caroni, Martina	Professeur, spécialistes des questions migratoires, Université de Lucerne (questionnaire)
Merz, Laurent	Juge, Cour des assurances sociales, canton de Vaud, ancien greffier au Tribunal fédéral
Spescha, Marc	Avocat, spécialiste du droit des migrations (questionnaire)

Entretiens de validation

Gattiker, Mario	ODM, directeur
Hirsbrunner, Martin	ODM, chef Section Libre circulation des personnes et émigration, Domaine de direction Immigration et intégration

Impressum

Réalisation de l'étude

Simone Ledermann, CPA (direction de projet jusqu'au 1^{er} août 2013)

Céline Andereggen, CPA (direction de projet à partir du 1^{er} août 2013)

Christoph Bättig, CPA (direction de projet à partir du 1^{er} août 2013)

Rapport d'experts externes

Professeur Robert Fluder, Haute école spécialisée bernoise (direction de projet)

Renate Salzgeber, Haute école spécialisée bernoise (collaboration scientifique)

Tobias Fritschi, Haute école spécialisée bernoise (collaboration scientifique)

Luzius von Gunten, Haute école spécialisée bernoise (collaboration scientifique)

Franziska Müller, Interface GmbH (collaboration scientifique)

Urs Germann, UGC Urs Germann Consulting

Roger Pfiffner, Haute école spécialisée bernoise (collaboration scientifique)

Herbert Ruckstuhl, ASP Inteco AG

Kilian Koch, Haute école spécialisée bernoise (aide-assistant)

Remerciements

Le CPA remercie l'ODM, l'OFAS, l'OFS, le SECO et la CdC d'avoir rapidement mis à sa disposition les données et de l'avoir aidé à les interpréter. Ses remerciements s'adressent également à Laurent Merz pour ses précieux commentaires sur les bases légales. Enfin, le CPA remercie toutes les personnes internes et externes à l'administration fédérale pour les entretiens et les renseignements.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99 fax +41 58 322 96 63

Courriel: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlement.ch > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration

Langue originale du rapport: allemand

