

# Elargissement de l'Union européenne Enjeux et implications socio-démographiques

## Séance migrations internationales

### **Impact de l'élargissement de l'Union européenne pour un pays d'immigration : le cas de la Suisse**

Philippe Wanner  
Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population  
Rue St-Honoré 2  
CH-2000 Neuchâtel  
[Philippe.Wanner@unine.ch](mailto:Philippe.Wanner@unine.ch)

Séance  
Migrations internationales

[texte en cours de publication]

#### **Introduction<sup>1</sup>**

Les différentes étapes de la construction de l'Europe communautaire ont provoqué dans le passé de nombreuses transformations politiques, économiques et sociales. Les élargissements successifs de l'Europe (qui est progressivement passé de six à neuf, puis douze, puis quinze pays) ont ainsi été autant de bouleversements marquant profondément les sociétés et les systèmes politiques de l'ensemble du continent européen.

Cependant, l'élargissement de 2004 et l'intégration de dix pays d'Europe centrale et de l'Est, suscite en de nombreux domaines des questions d'une ampleur jusqu'à présent jamais atteinte. Cette situation s'explique principalement en raison des caractéristiques politiques et socio-économiques des pays candidats, appartenant pour la plupart à l'ancien bloc communiste, et présentant une économie de transition et des niveaux de vie largement inférieurs à ceux des pays de l'actuelle Union européenne (UE).

Les différentiels entre pays de l'UE et pays candidats ne se réfèrent pas uniquement à la situation économique. Concernant la dimension démographique, les candidats présentent également des caractéristiques très différentes des pays faisant partie de l'UE avant 2004 avec, généralement mais pas systématiquement, une basse fécondité (comprise, si l'on excepte la Turquie, Malte et Chypre, entre 1,14 et 1,34 enfant par femme en 2001 contre un intervalle de 1,24-1,97 enfant par femme pour les pays de l'UE), un faible niveau d'espérance de vie en particulier chez les hommes (64,9 à 72,4 ans selon le pays, contre 73,6 à 77,6 ans pour l'UE), un faible niveau d'immigration et une croissance démographique négative

---

<sup>1</sup> Cet article a été rédigé avant l'élargissement de 2004, ce qui explique l'utilisation du temps futur pour parler de cet événement. Les tendances attendues dans cette étude ont été globalement vérifiées.

(Tableau 1). En termes de flux migratoires, la plupart de ces pays se situent en outre aujourd'hui dans une situation de transit, en recevant une population migrante en provenance d'Asie en particulier et en générant des flux migratoires en direction principalement de l'Allemagne, de l'Autriche et des autres pays industrialisés.

**Tableau 1 : Indicateurs démographiques des pays de l'UE, des pays candidats, et de la Suisse, vers 2001**

Pays	Fécondité (ICF)	Esp. Vie (hommes)	Esp. Vie (femmes)	Immigration nette (%)	Accroissement naturel (%)
<b>Pays de l'UE</b>					
Belgique	1.66	74.6	80.8	0.13	0.01
Danemark	1.74	74.7	79.3	0.22	0.13
Allemagne	1.42	75.0	81.0	0.32	-0.11
Finlande	1.73	74.6	81.5	0.12	0.15
France	1.90	75.0	82.5	0.10	0.42
Grèce	1.29	75.5	80.6	0.12	-0.02
Gde-Bretagne	1.63	75.5	80.2	0.31	0.11
Irlande	1.97	74.6	79.6	0.68	0.73
Italie	1.24	75.7	81.8	0.31	-0.03
Luxembourg	1.66	75.3	80.8	0.63	0.39
Pays-Bas	1.71	75.8	80.7	0.34	0.39
Autriche	1.31	75.9	81.7	0.21	0.01
Portugal	1.46	73.6	80.3	0.63	0.07
Suède	1.57	77.6	82.1	0.32	-0.03
Espagne	1.26	75.7	82.5	0.60	0.11
<b>Candidats 2004</b>					
Malte	1.45	76.4	81.1	0.59	0.24
Pologne	1.29	70.2	80.3	-0.04	0.01
Hongrie	1.31	68.1	76.4	0.10	-0.34
Chypre	1.83	75.3	80.4	0.41	0.43
Slovaquie	1.20	69.6	77.7	0.02	-0.02
Tchéquie	1.14	72.1	78.6	0.20	-0.17
Slovénie	1.21	72.4	80.3	0.25	-0.05
Estonie	1.34	64.9	76.4	0.01	-0.43
Lettonie	1.21	65.2	76.6	-0.22	-0.57
Lituanie	1.30	65.9	77.4	-0.07	-0.25
<b>Candidats 2005+</b>					
Bulgarie	1.24	68.6	75.3	0.00	-0.54
Roumanie	1.24	67.7	74.6	-0.02	-0.09
Turquie	2.51	66.4	71.0	0.31	1.52
Suisse	1.41	77.4	83.0	0.32	0.17

Source : Conseil de l'Europe (2002)

Ce contexte démographique et économique conduit à s'interroger sur le rôle que représentera l'accès au marché unique européen sur la mobilité des ressortissants de pays tels que la Roumanie, la Hongrie ou la Pologne, à longue tradition migratoire. Il peut paraître paradoxal de discuter cette question en se référant à la situation observée dans un pays d'immigration non communautaire, cependant la Suisse présente trois intérêts pour cette analyse. D'une part, bien que ne faisant pas partie de l'Europe communautaire, elle a signé dernièrement des

accords bilatéraux avec l'Europe, visant à introduire à moyen terme la libre circulation des personnes. Ainsi, pour les pays candidats à l'Europe, elle présentera à long terme des opportunités migratoires pratiquement identiques à celles des pays de l'Europe communautaire. D'autre part, la Suisse a une tradition d'immigration qui dure depuis plus d'un siècle et qui s'est accompagnée depuis quelques décennies d'une tendance à la diversification – en termes d'origine, de motifs d'arrivée, de niveaux de formation – des flux migratoires. L'attractivité de la Suisse pour les migrants européens, qui avait reposé dans les années ayant suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale sur une croissance économique favorable, est réelle. Enfin, les données disponibles sur la migration en Suisse sont relativement riches, ce qui permet une approche détaillée des relations entre politiques et flux migratoires d'un point de vue quantitatif.

Nous introduirons rapidement, dans cette étude, le contexte démographique et économique de la Suisse, qui constituent le cadre de référence dans lequel de nouveaux flux migratoires peuvent se développer, ainsi que les politiques migratoires prévalant dans le pays. Puis, en recourant au registre administratif des étrangers (RCE), nous décrirons les différents flux migratoires entre les pays candidats et la Suisse, en présentant les caractéristiques socio-démographiques des personnes qui composent ces flux. Cette description devrait permettre, dans une troisième partie, d'établir quelques hypothèses quant au rôle de l'élargissement européen sur les flux en direction de la Suisse.

## **1. Contexte démographique, économique et politique**

### **1.1 Changements politiques**

La loi sur le séjour et l'établissement des étrangers règle l'immigration et la présence étrangère en Suisse. Cette loi a été caractérisée, jusqu'au début des années 1970, par un contenu favorisant la migration *temporaire* de travailleurs étrangers, en limitant l'établissement à long terme des migrants (permis annuel renouvelable un nombre limité de fois). Suite à des tensions au sein de la population – qui se traduisent par des initiatives xénophobes – l'orientation des politiques migratoires s'est progressivement modifiée, allant dans le sens d'une restriction du nombre d'immigrants et d'une intégration favorisée des candidats retenus. Des contingentements ont été imposés et, en contre-partie, les séjours de longue durée – toujours liés à l'exercice d'une activité – du migrant et de sa famille ont été favorisés. Dans cette optique d'intégration, la politique migratoire a privilégié les populations présentant des caractéristiques socioculturelles proches. Cette politique dite des « trois cercles » a ainsi accordé plus de droits aux ressortissants du premier (Europe communautaire) et du deuxième cercle (Amérique du Nord), au détriment des ressortissants du troisième cercle, constitué des pays du reste du Monde (Afrique, Asie, Amérique du Sud). Dans le cadre de cette politique, les ressortissants des pays de l'Europe communautaire bénéficiaient ainsi de conditions d'arrivée et d'établissement relativement favorables, par rapport aux ressortissants non communautaires. Ces derniers ne pouvaient entrer en Suisse que très exceptionnellement pour y travailler.

Au cours des années 1980 et 1990, la Suisse s'est progressivement rapprochée de l'Europe communautaire. Ce rapprochement a eu lieu malgré un scrutin négatif sur l'adhésion à l'Espace Economique Européen (50,3% de non) en votation populaire le 6 décembre 1991, et malgré le refus par le peuple et les cantons de l'initiative populaire « Oui à l'Europe » le 4 mars 2001 (76,8% de non). Compte tenu de cette volonté d'autonomie politique des citoyens vis-à-vis de l'Europe communautaire, le Gouvernement a choisi la voie des conventions bilatérales. Elle a signé, en 1999, sept accords bilatéraux, dont l'un réglemant la libre circulation des personnes, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002. Cet accord prévoit

l'ouverture progressive du marché du travail aux ressortissants de l'UE. L'accord est prévu pour une durée de sept ans, qui peut être prolongée. Dans un premier temps, il s'applique aux salariés et indépendants travaillant déjà en Suisse. Ce n'est que douze ans plus tard que les travailleurs communautaires pourront accéder librement au marché du travail suisse. Pratiquement, la signature des accords bilatéraux a eu pour conséquences :

- d'assurer une égalité de traitement entre Suisses et ressortissants européens qui sont déjà sur le marché du travail, et par là d'abolir l'obligation de quitter le pays dès la fin du contrat de travail ;
- de permettre une mobilité accrue des travailleurs étrangers sur le territoire ; ceux-ci pouvaient jusqu'alors travailler uniquement dans le canton qui leur avait délivré leur permis de travail ;
- de favoriser l'engagement des travailleurs communautaires au détriment de ceux du reste du Monde (quotas préférentiels).

En 2009, ces mesures devaient être suivies d'une suppression des contingentements, mais des mécanismes pour limiter une éventuelle migration de masse seront toujours présents ; en 2012, une libre circulation telle que définie par l'Union européenne sera introduite.

D'autres mesures accompagnant la mise en œuvre de la libre circulation des personnes peuvent être mentionnées, car elles ont un rôle sur la mobilité actuelle. En particulier, les personnes ayant un statut de frontalier peuvent désormais résider la semaine sur le territoire suisse, tout en rentrant au moins une fois par semaine à leur domicile principal, qui doit être situé à l'étranger.

## **1.2 Evolutions démographiques, économiques et sociales**

Ces différentes orientations de politiques migratoires trouvent leur place dans un contexte démographique, économique et social plutôt favorable à la migration. Le pays compte quelque 1,5 million de résidents de nationalité étrangère (soit 20,5% de la population), et plus de 520 000 personnes d'origine étrangère, naturalisées au cours de leur vie (Wanner, 2004). De par l'importante migration économique ayant caractérisé l'immédiat après-Guerre, la Suisse a acquis une position dominante comme pays d'immigration en Europe. Jusqu'au début des années 1970, la croissance économique a pu expliquer cette situation. Mais les années 1980 ont plutôt été caractérisées par une migration liée à des facteurs politiques extérieurs (asile) et par le regroupement des familles des travailleurs migrants venus en Suisse dès la fin des années 1970. La baisse de la fécondité, enregistrée dès 1965, entraînant progressivement une diminution des entrants sur le marché du travail, la migration de main-d'œuvre pourrait cependant reprendre progressivement ces prochaines années.

Le rôle qu'a joué la migration dans le pays peut être estimé en termes démographiques comme en termes politiques. Ainsi, les flux migratoires d'après-guerre ont contribué directement (par l'immigration) ou indirectement (par la naissance des enfants d'immigrés) à deux tiers de la croissance démographique observée entre 1945 et 2000. Ces flux ont aussi contribué à limiter l'accroissement du rapport de dépendance des personnes âgées, en freinant de moitié l'augmentation de cet indicateur (Wanner, 2001). Les différentes projections démographiques effectuées pour la Suisse montrent que, dans le futur, la migration jouera un rôle encore plus prépondérant sur le niveau de vieillissement démographique, les indicateurs du vieillissement attendus pour les prochaines décennies variant de manière étroite en fonction des hypothèses migratoires retenues (OFS, 2003 ; Münz et Ulrich, 2003). Le rapport de dépendance des âgés, qui pourrait être de 47 âgés pour 100 actifs en 2050, en cas de

poursuite des tendances migratoires, atteindrait 52% sous l'hypothèse d'un solde migratoire nul et de 69% en cas de fermeture des frontières (Wanner, 2001).

L'apport des migrations sur l'évolution économique de la Suisse a pour sa part été souvent discuté, mais ces débats n'ont jamais abouti à un consensus. Ceci s'explique probablement par la difficulté de prendre en considération l'ensemble des impacts directs et indirects de la main-d'œuvre étrangère sur l'économie. Certes, selon la théorie économique, un accroissement du facteur « travail » conduit à une augmentation de la production (PIB) ; cependant, le PIB par habitant peut évoluer de manière positive ou négative. Sheldon (2003) juge à ce propos de manière plutôt négative le rôle de la migration sur la croissance économique et le progrès technique. Butare et Favarger (1992) ont au contraire montré que l'emploi de main-d'œuvre étrangère a favorisé les progrès techniques, et n'a pas été à l'encontre d'une croissance économique. Ce point de vue est défendu en outre par l'observation d'une immigration de main-d'œuvre d'*ajustement* (arrivée de personnes exerçant des professions marquées par une forte demande de main-d'œuvre, par exemple des infirmiers et infirmières, des informaticiens, etc.) plutôt que d'une main-d'œuvre de substitution. Quant au rôle des migrations sur le financement des politiques sociales, il a été très certainement positif en termes globaux (Cattacin et al., 2001).

Les flux migratoires en direction de la Suisse s'inscrivent aujourd'hui dans une situation économique mitigée. Depuis le début des années 1990, les taux de chômage ont augmenté, pour atteindre 5,2% en 1997 et 3,6% en juillet 2003. Auparavant « instrumentalisée » de manière à répondre aux besoins en main-d'œuvre – et pouvant être de ce fait considérée comme une « soupape de sécurité » –, la population étrangère a cependant acquis, avec l'orientation progressive vers une migration de longue durée, une indépendance en termes de possibilité de séjour par rapport à la conjoncture. Il en a résulté un chômage plus élevé parmi les personnes de nationalité étrangère que parmi les Suisses (en 2002 : 1,8% pour les Suisses, 5,0% pour les étrangers<sup>2</sup>), et des situations de précarité plus fréquentes chez les migrants, même parmi ceux ayant un emploi (Streuli et Bauer, 2001).

L'intégration des migrants en Suisse a de tout temps fait l'objet de différents débats publics et politiques. Disposant de peu de moyens d'intégration en raison de sa durée de séjour limitée, la population étrangère présente en Suisse dans les années 1960 a été la victime d'une première vague d'initiatives xénophobes qui ont contribué à la destitution de la politique de rotation au profit d'une politique de contingentement, censée favoriser l'intégration des étrangers. Cependant, le fédéralisme et la distribution des pouvoirs et des compétences entre communes, cantons et Confédération, ont limité les actions visant à promouvoir l'intégration des étrangers, du ressort des communes et des employeurs. Avec la diversification des flux migratoires dans les années 1980, le climat public est devenu critique concernant les immigrés, ce qui a suscité, parmi d'autres mesures, la formulation d'une loi favorisant l'intégration des populations étrangères<sup>3</sup> et soutenant en particulier des programmes d'apprentissage de la langue du lieu de résidence.

La gestion des flux migratoires à venir s'inscrit en résumé dans une situation où l'impact démographique des migrations est incontesté, où l'impact économique semble réel, et où les questions d'intégration prennent une place dominante dans le débat. Les éventuels flux migratoires pouvant suivre l'élargissement européen suggèrent aussi de nombreuses discussions. Pour certains, un risque d'immigration massive existe à moyen terme, avec comme conséquences une augmentation du chômage et un dumping salarial ; pour d'autres,

---

<sup>2</sup> Données du chômage communiquées par le secrétariat à l'économie, Berne.

<sup>3</sup> Ordonnance sur l'intégration des étrangers du 13 septembre 2000.

l'impact de l'élargissement sur les flux migratoires devrait être peu important. C'est cette question que nous aimerions documenter dans la suite de cet article.

## **2. Situation actuelle. La migration entre la Suisse, l'Europe et l'Europe de l'Est**

### **2.1 Evolution des flux migratoires entre la Suisse et les pays candidats**

La population étrangère en Suisse<sup>4</sup> se caractérise par une forte proportion d'immigrés en provenance des pays européens. Quelque 88% d'étrangers en Suisse au début 2002 étaient ressortissants d'un pays européen, proportion qui place la Suisse parmi les pays d'Europe occidentale, avec l'Autriche et le Luxembourg, privilégiant le plus les flux migratoires intra-européens. Les dix pays candidats (nommés ci-dessous « candidats 2004 ») représentent pour leur part seulement 1,2 % de la population étrangère ou 18 000 personnes<sup>5</sup> contre approximativement 950 000 personnes dans l'Union européenne (cité par Alecke et al., 2001) ; les candidats dont le dossier sera traité ultérieurement (ci-dessous « candidats 2005+ ») – Bulgarie, Roumanie, Turquie – représentent 5,8% de la population étrangère (84 000 personnes, à majorité des Turcs – OFS, 2002 ; IMES ; 2003). Si l'on excepte les Turcs, les membres des pays candidats à l'Europe sont donc relativement peu représentés en Suisse. Il convient cependant de noter que l'insurrection hongroise en 1956 amena 14 000 réfugiés en Suisse, et le Printemps de Prague de 1968 12 000 opposants tchécoslovaques. La majorité de ces personnes ont été naturalisées ou sont aujourd'hui décédées, et ne figurent donc plus dans l'effectif de la population étrangère.

En outre, les candidats à l'UE de 2004 représentent aujourd'hui une minorité de l'immigration vers la Suisse (moins de 3%), tandis que les candidats 2005+ forment 4,2% des flux migratoires (entre 2500 et 3000 personnes annuelles). Au total, au cours des 20 dernières années du 20<sup>e</sup> siècle (1981-2000), la Suisse a enregistré 23 600 entrées de ressortissants des pays candidats de 2004<sup>6</sup> et 12 900 départs ; les Polonais et les Hongrois ont constitué plus des deux-tiers des arrivées. Pour ce qui est des trois pays candidats après 2004, le nombre d'entrées a été de 78 500, contre 53 700 départs, la plupart provenant de Turquie, qui constitue un cas à part en raison de l'importance de ses flux migratoires. Si l'on fait abstraction de la Turquie, les principaux pays d'immigration de la région sont, dans l'ordre et exprimé par le solde migratoire annuel moyen, la Pologne (+270), la Roumanie (+210), la Tchéquie, la Slovaquie, la Hongrie et la Bulgarie (Graphique 1). A titre comparatif, le solde migratoire de l'Allemagne était de +8500 en 2002, celui de la Yougoslavie de +6100 et celui du Portugal de +4400. On remarquera que l'apport migratoire de la Slovénie a été, durant la période étudiée, négative (émigration nette, représentant un retour au pays de personnes arrivées avant 1992).

Deux périodes ont été marquées par une hausse de l'immigration en provenance de ces pays : le début des années 1980 pour les ressortissants polonais (plus d'un millier d'entre eux sont arrivés en Suisse après avoir fui la crise politique observée durant cette période) et Turcs (essentiellement des travailleurs et leur famille, arrivant en Suisse au bénéfice de réseaux migratoires étendus – cf. Fibbi et al., 2003), et la période comprise entre 1988 et 1993 pour les ressortissants turcs (essentiellement des requérants d'asile). A la fin des années 1990, les

---

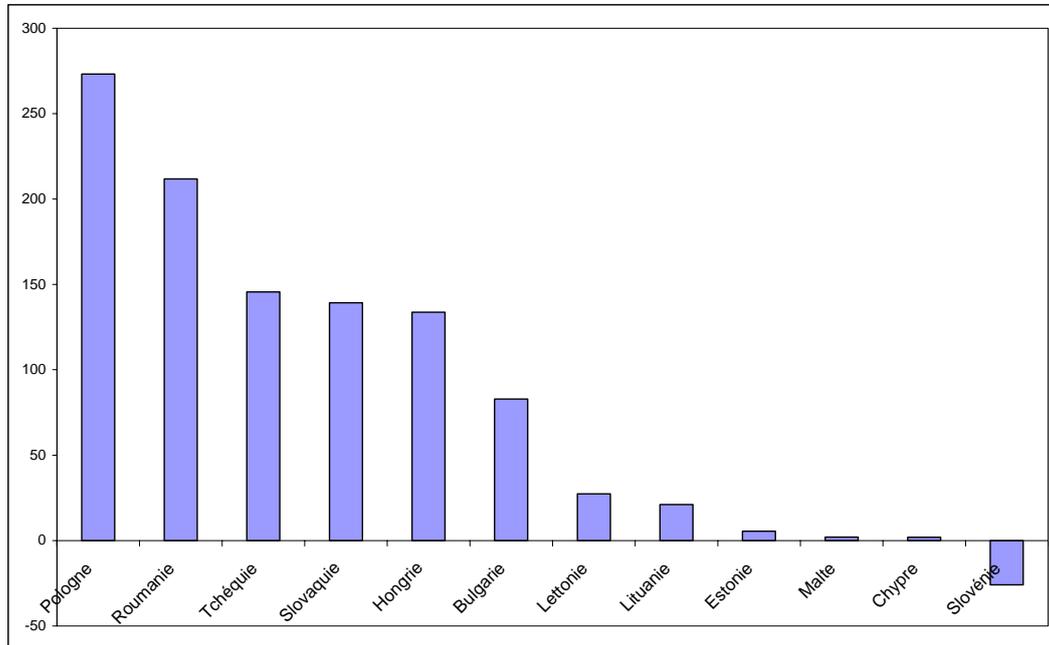
<sup>4</sup> Nous faisons référence ici à la nationalité pour décrire les flux migratoires, ne disposant pas d'information sur le lieu de domicile avant la migration ni sur le lieu d'origine pour les personnes naturalisées.

<sup>5</sup> Ce chiffre, portant sur la nationalité, exclut quelques milliers de personnes naturalisées provenant de Hongrie et de l'ex-Tchécoslovaquie.

<sup>6</sup> Sont incluses dans ces chiffres l'immigration et l'attribution d'un permis de séjour (annuel ou d'établissement) à une personne déjà résidente en Suisse.

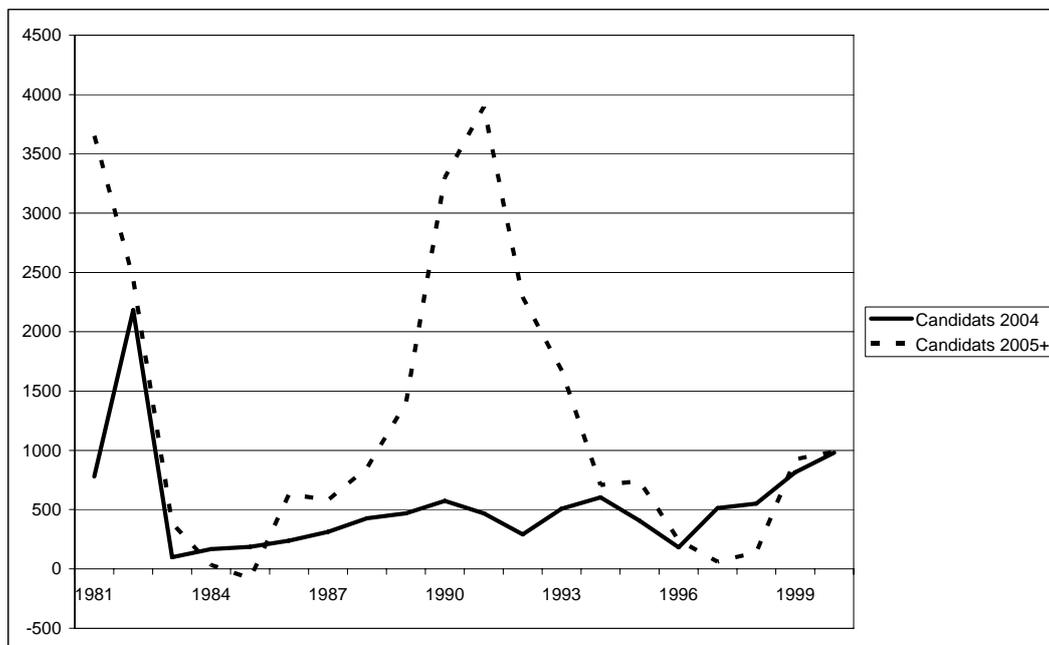
flux migratoires semblent avoir repris une tendance à la hausse. Celle-ci n'est pas explicable par un événement spécifique marqué dans le temps, mais par une légère augmentation tendancielle de l'immigration pour toutes les nationalités. Cette tendance semble se poursuivre actuellement encore (IMES, 2003).

**Graphique 1 : Solde migratoire annuel moyen de la période 1981-2000.**



Source : OFS, Registre central des étrangers. Note : Lettonie, Lituanie, Estonie, Slovénie : depuis 1992 ; Slovaquie, Tchéquie : depuis 1993.

**Graphique 2 : Solde migratoire selon le groupe de nationalité, Suisse 1981-2000.**



Source : OFS, Registre central des étrangers.

Nous pouvons en outre remarquer que la chute du régime communiste à la fin des années 1980 n'a pas été accompagnée d'une augmentation de la migration en provenance des anciens

pays du bloc de l'Est. Ceci s'explique probablement par les faibles occasions migratoires offertes aux populations d'Europe non communautaire, mais aussi probablement par l'absence d'une communauté établie en Suisse, susceptible de constituer pour les candidats au départ des réseaux d'immigration.

On observera cependant deux changements importants concernant la composition des flux migratoires. D'abord, une féminisation de l'immigration en direction de la Suisse puisque, si l'on considère les pays candidats en 2004 uniquement, la proportion de femmes dans l'immigration a passé de 39% à 62% entre 1981-1983 et 1998-2000 (Tableau 2). Ensuite, une diminution de la migration de type familial, qui se traduit par une baisse de la proportion d'enfants dans les flux migratoires.

La transformation des flux migratoires s'explique essentiellement par la migration matrimoniale. Entre 1999 et 2001, on a compté en Suisse quelque 2705 mariages entre un époux suisse et une femme originaire d'un des pays candidats, et seulement 587 unions entre une Suissesse et un homme originaire d'un de ces pays. En surnombre dans les mariages mixtes, les femmes bénéficient d'une autorisation d'immigration (permis de séjour) dans les mois qui précèdent ou suivent leur mariage. La part essentielle de l'augmentation des soldes migratoires observée depuis la fin des années 1990 s'explique ainsi par ce type de migrations.

**Tableau 2 : Composition de l'immigration en provenance des pays candidats 2004 (total des immigrants par période).**

	En chiffres absolus			En Pourcent		
	1981-1983	1991-1993	1998-2000	1981-1983	1991-1993	1998-2000
Age						
0-19 ans	1097	712	855	22.5	22.9	15.9
20-39 ans	2999	1885	4075	61.6	60.7	75.8
40-64 ans	561	473	422	11.5	15.2	7.8
65 ans et plus	213	34	24	4.4	1.1	0.4
Sexe						
Hommes	2498	1501	2043	51.3	48.4	38.0
Femmes	2372	1603	3333	48.7	51.6	62.0
Ensemble	4870	3104	5376	100.0	100.0	100.0

Source : OFS, Registre central des étrangers.

## 2.2 Changements politiques et flux migratoires

Si elle a eu un impact significatif sur l'immigration en Allemagne, en Israël et de manière plus discrète aux Etats-Unis (Nations Unies, 2002), la chute du Mur de Berlin n'a eu donc qu'une influence marginale sur la migration entre les anciens pays communistes et la Suisse. Les prévisions d'une forte émigration en provenance de l'ancien bloc communiste n'ont pas été avérées. La reprise des échanges économiques entre les pays de l'Est et les pays occidentaux a cependant contribué à un léger accroissement des flux migratoires entre la Suisse et l'Europe de l'Est. Cet accroissement s'est observé dans les deux sens. Ainsi, une installation plus fréquente de ressortissants suisses dans les pays de l'Est<sup>7</sup> a accompagné l'arrivée en Suisse de ressortissants est-européens.

Ce constat ne permet cependant pas d'écarter a priori un scénario différent suite à l'élargissement de 2004. Dans une optique d'estimation du rôle de cet élargissement, il convient de vérifier, dans le passé, l'impact d'événements de nature politique similaire :

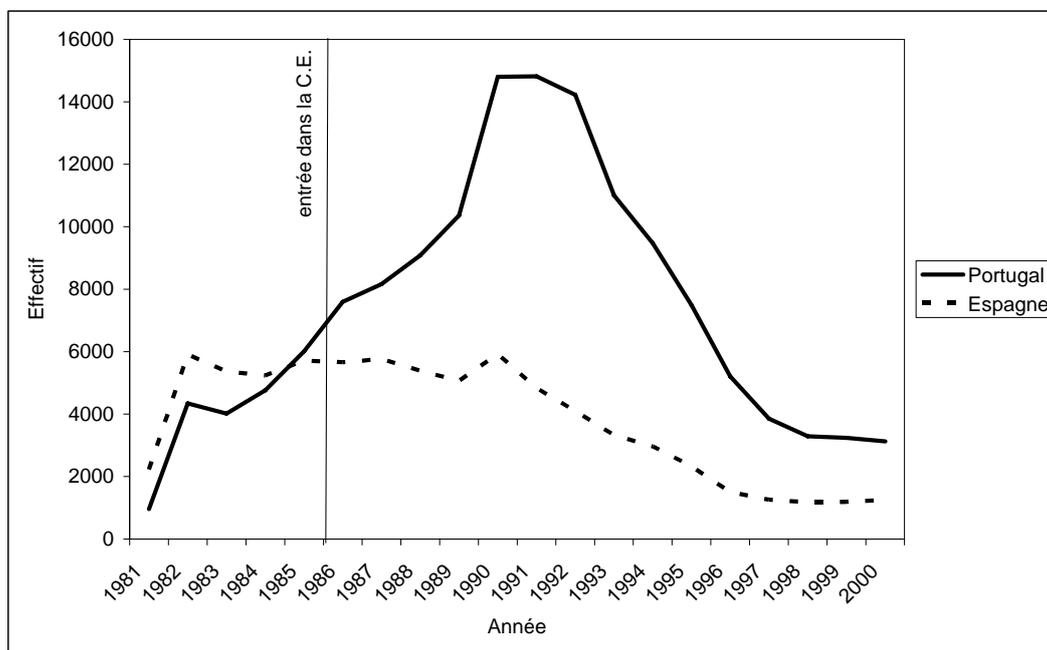
<sup>7</sup> Selon l'Office fédéral de la statistique, le nombre de Suisses résident dans des pays européens hors CE / AELE a passé de 4700 à 6860 entre 1996 et 2001.

l'entrée dans l'Europe de l'Espagne et du Portugal en 1986 ; celle de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède en 1995 ; la signature des accords bilatéraux en 2002.

L'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté européenne provoqua pour les ressortissants de ces pays très peu de nouvelles possibilités d'établissement en Suisse. En effet, la migration espagnole en Suisse a connu son essor bien avant l'entrée du pays dans l'Europe communautaire, puisqu'elle date de la décennie 1960 (selon les recensements de la population, entre 1960 et 1970, le nombre d'Espagnols en Suisse a été multiplié par neuf, passant de 13 599 à 121 200). L'immigration en provenance d'Espagne a certes été assez soutenue durant la décennie 1980, à l'exception de 1981-1982 où les difficultés économiques en Suisse ont limité les opportunités migratoires ; ce flux migratoire n'a cependant pas montré d'accroissement lié à l'entrée dans l'Europe communautaire (Graphique 3). Durant l'ensemble de la décennie, le solde migratoire a été relativement faible (+17 000).

Quant aux Portugais, leur arrivée massive en Suisse date certes des années 1980, mais cette immigration ne peut pas formellement être liée à l'entrée dans la Communauté européenne. La formation de ce flux, dont l'accroissement précède l'adhésion, s'explique plus certainement par la diminution de l'immigration en provenance d'Italie et d'Espagne (dès 1990), provoquée par une baisse du nombre de candidats au départ. Ce flux migratoire entre le Portugal et la Suisse est aussi à associer changement de régime observé dans ce pays dans les années 1970. L'économie suisse, en particulier le marché de la main-d'œuvre en Suisse romande, s'est alors tournée vers ce bassin d'emploi et vers une main-d'œuvre généralement appréciée des employeurs et de la population d'accueil, en raison de ses capacités d'intégration.

**Graphique 3 : Evolution du nombre d'immigrants portugais et espagnols en direction de la Suisse, 1981-2000.**



Source : OFS, Registre central des étrangers

On remarquera par ailleurs que l'entrée dans la Communauté européenne a coïncidé avec un accroissement de la migration familiale en provenance du Portugal (qui s'exprime par l'augmentation de la proportion d'enfants et de femmes (majoritaires dès le début des années 1980) dans les flux migratoires. La relation entre l'intégration dans l'Europe et le changement

dans la structure des flux est cependant difficile à éclaircir. Ces tendances s'observent de manière moins marquée parmi la collectivité espagnole (Tableau 3).

**Tableau 3 : Caractéristiques de l'immigration portugaise et espagnole, selon la période (1981-2000).**

	Portugal				Espagne			
	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
Age								
0-19 ans	5813	18032	20980	7242	7942	9091	4978	1651
20-39 ans	13035	29474	32728	10024	13517	15480	10111	3776
40-64 ans	1214	2461	3212	1388	2781	3066	2262	801
65-99 ans	35	39	90	65	206	175	200	155
Sexe								
Hommes	9148	20401	23209	7393	11725	12316	7728	2744
Femmes	10949	29605	33801	11326	12721	15496	9823	3639
Ensemble	20097	50006	57010	18719	24446	27812	17551	6383
Age (en %)								
0-19 ans	28.9	36.1	36.8	38.7	32.5	32.7	28.4	25.9
20-39 ans	64.9	58.9	57.4	53.5	55.3	55.7	57.6	59.2
40-64 ans	6.0	4.9	5.6	7.4	11.4	11.0	12.9	12.5
65-99 ans	0.2	0.1	0.2	0.3	0.8	0.6	1.1	2.4
Sexe (en %)								
Hommes	45.5	40.8	40.7	39.5	48.0	44.3	44.0	43.0
Femmes	54.5	59.2	59.3	60.5	52.0	55.7	56.0	57.0
Ensemble	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source : OFS, Registre central des étrangers.

L'élargissement qui suivit en 1995 (passage à l'Europe des douze à l'Europe des quinze avec l'intégration dans l'UE de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède) ne pouvait pas avoir de conséquences importantes sur les flux migratoires en direction de la Suisse. Les pays concernés par cet élargissement étaient en effet déjà dans le premier cercle défini par la politique migratoire, car appartenant à l'AELE. L'immigration ne montre ainsi aucun changement lié à cette intégration européenne, les tendances observées (légère baisse de l'immigration) au cours des années précédentes se poursuivant (Graphique 4).

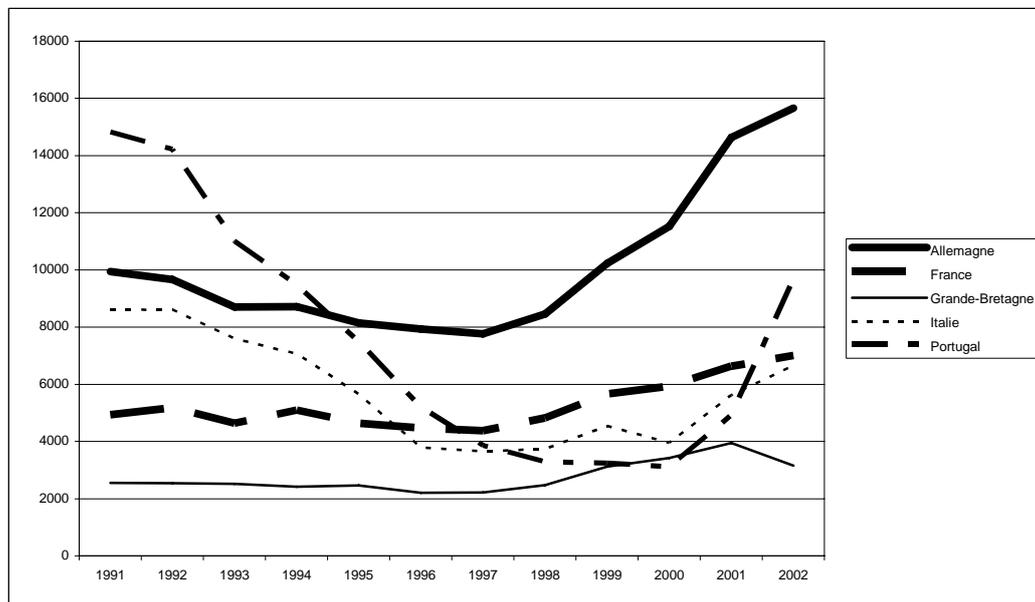
La situation a été très différente avec l'introduction des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Europe, troisième événement décrit ici sous l'angle des flux migratoires. L'entrée en vigueur en 2002 de ces accords est certes trop récente pour avoir une vision précise des phénomènes migratoires qui lui seront associés. Cependant, leur signature a été précédée d'un assouplissement des conditions de séjour pour les populations de l'Europe communautaire. Différents observateurs ont en particulier relevé une série d'attributions de permis à des membres de la communauté portugaise qui vivaient de manière clandestine en Suisse. De même, les conditions d'entrée et de séjour ont été favorisées pour les actifs allemands, autrichiens et français en particulier. La reprise de la migration des Allemands est d'ailleurs spectaculaire, puisque les flux migratoires ont été multipliés par deux en l'espace de cinq ans (1997-2002- Graphique 5) alors même que l'économie suisse ne présentait pas des signes importants de croissance. Il est cependant difficile de déterminer, compte tenu du manque de recul, dans quelle mesure d'autres facteurs ont pu intervenir sur ces flux migratoires : par exemple, la situation économique dans le pays d'origine ou la substitution de migrants non communautaires par des migrants d'Europe limitrophe, pour un certain nombre de professions ont pu jouer un rôle.

**Graphique 4 : Evolution du nombre d'immigrants autrichiens, finlandais et suédois en direction de la Suisse, 1981-2000.**



Source : OFS, Registre central des étrangers.

**Graphique 5 : Evolution des flux récents d'immigration pour quelques collectivités étrangères. 1991-2002**



Source : OFS, Registre central des étrangers.

La migration semble donc avoir été très peu influencée par les changements politiques qui sont intervenus à l'étranger et qui ont concerné l'élargissement européen. Elle a surtout réagi à l'évolution des relations entre la Suisse et l'Europe et à l'accès progressif à la libre circulation de la main-d'œuvre. Le rôle de l'intégration future des pays de l'Europe de l'Est dans l'UE devrait certainement répondre à cette même logique. Afin d'estimer l'impact de

l'élargissement futur sur la migration avec la Suisse, il convient cependant de recourir à d'autres informations, en particulier à des travaux menés dans d'autres pays.

### **3. Impact attendu de l'élargissement européen sur les flux migratoires**

#### **3.1 La situation européenne**

Si l'on excepte une étude préparant des scénarios démographiques, qui discute une hypothèse d'immigration reposant sur l'élargissement européen et qui suppose une légère croissance des flux en direction de la Suisse (Münz et Ulrich, 2003), aucune analyse n'a en effet porté spécifiquement sur les conséquences démographiques pour la Suisse de l'élargissement européen. L'impact des conventions bilatérales entre la Suisse et l'Europe sur la migration n'a pas donné lieu à ce jour à des études documentées, mais souvent à des spéculations. Dans le reste de l'Europe, il en va tout autrement : une littérature de plus en plus volumineuse discute l'impact des changements politiques à venir sur les flux migratoires entre l'Est et le Centre de l'Europe d'une part, et l'Europe Occidentale de l'autre. Les démographes allemands se sont prêtés à ces analyses avec le plus d'attention, en raison de la position géographique et du rôle central de leur pays dans ces flux migratoires : deux tiers environ des immigrés des pays candidats vivent en effet en Allemagne.

Ces travaux montrent une marge d'incertitude élevée concernant la prévision des flux migratoires pour les vingt années suivant 2004. Celle-ci est très certainement explicable par l'absence d'un modèle pouvant prendre correctement en considération l'ensemble des facteurs intervenant sur la migration, que ces facteurs représentent des freins (faible connaissance de la langue du pays d'accueil, éloignement culturel et géographique, risque de chômage et difficultés d'intégration dans le pays d'accueil, etc.) ou des incitations (volonté d'accéder à un niveau de vie plus favorable, différentiels dans les conditions de vie du pays d'origine et du pays d'accueil, etc.). Ainsi, pour Straubhaar (2001), s'interroger sur l'évolution future des flux migratoires entre Est et Ouest se heurte non seulement à la difficulté prospective qui caractérise généralement les projections démographiques – dans le sens d'utiliser les expériences du passé pour envisager le futur – mais aussi aux lacunes dans la compréhension du rôle des changements politiques sur les migrations.

Les méthodes utilisées dans ces études européennes peuvent varier, puisque certains auteurs ont recouru à l'expérience de changements politiques similaires (précédents épisodes de l'élargissement européen par exemple) pour effectuer des extrapolations ; d'autres auteurs se sont servis d'enquêtes effectuées dans les pays du Centre ou de l'Est Européen pour cerner les motivations à émigrer ; les théories économiques ont servi de base à un troisième type d'études. Certains journalistes et politiciens ont pour leur part suggéré, à partir d'un recueil d'informations auprès d'experts, un chiffre compris entre 20 et 40 millions d'émigrants en direction de l'Europe.

Parmi les études ayant utilisé les expériences politiques passées, on peut citer Layard et al. (1992), qui porte non pas sur l'élargissement européen, mais sur l'effet de la chute du Mur de Berlin sur les flux migratoires entre Est et Ouest. Les auteurs ont estimé, à partir d'expériences écoulées, qu'une proportion de 3% de ressortissants de l'Est européen étaient susceptibles d'émigrer dans les 15 ans qui suivirent la chute du communisme. Cette proportion signifie environ 3 millions d'émigrants au total, soit 200 000 personnes par année. Dix ans après cet événement politique, les effectifs recensés dans les pays européens se situent à 1 million environ, soit bien moins que ce qui était attendu. Le chiffre de 3% peut cependant servir d'information de référence pour l'expérience de l'élargissement 2004. Il a été également défendu par Pichelmann (2003), qui s'est appuyé sur l'expérience de l'ouverture de l'Europe communautaire aux pays du Sud de l'Europe en 1986. A partir du

taux de 3% répartie sur plusieurs années, l'auteur suggère une émigration cumulée comprise entre 1 million et 1,6 million de personnes provenant en majorité de Pologne durant la période 2005-2010. Ce chiffre est légèrement supérieur aux estimations de Fassmann et Hintermann (1997) qui reposent sur la même approche.

Parmi les études recueillant sur le terrain les motivations à émigrer des résidents des pays du centre et de l'Est européen, signalons celle conduite par l'Organisation internationale des migrations (IOM) en 1998 (citée par Bauer et Zimmermann, 1999). Cette enquête met en évidence le fait que, alors que les candidats à une émigration de courte durée – quelques semaines – sont nombreux (entre 13% de la population en Bulgarie et 56% en République Slovaque), ceux qui seraient prêts à émigrer pour l'ensemble de leur vie représentent un groupe beaucoup moins important (entre 7% en Bulgarie et en Slovaquie et 21% en Roumanie). Les Roumains, Tchèques et Slovaques, voire les Polonais présentent un désir migratoire beaucoup plus marqué que les Slovènes, les Bulgares et les Hongrois. Cependant, lorsque l'enquête recueille des informations sur les préparatifs déjà effectués dans le but d'une migration, traduits par exemple par l'apprentissage d'une langue, le recueil d'informations sur l'obtention d'un travail à l'étranger, la demande d'un permis de travail, etc., ce sont surtout les Polonais qui montrent un degré d'initiative élevé, alors que les autres groupes nationaux entreprennent très rarement des démarches. La même enquête met en évidence la préférence de l'Allemagne et de l'Autriche comme pays d'accueil pour l'ensemble de groupes nationaux. Selon Bauer et Zimmermann (1999), les résultats de cette enquête conduisent à un taux d'émigration de 1% à 2% environ.

Parmi les économistes ayant eu utilisé des méthodes de modélisation, Bauer et Zimmermann (1999) suggèrent que l'entrée dans l'Europe pourrait être un facteur de convergence économique de nature à réduire les motivations à émigrer. Dans leur étude reposant sur la prise en compte des différentiels des produits intérieurs bruts (PIB) réel et des niveaux de vieillissement de la population, les auteurs concluent sur un potentiel migratoire compris entre 1% et 3% de la population d'origine, soit entre 1 et 3 millions de personnes approximativement. Modélisant la mobilité en fonction des différentiels de PIB réel observés entre pays de l'Europe du Sud et pays communautaires entre 1985-1987 et 1992-1997, les auteurs obtiennent par ailleurs des proportions d'émigrants compris entre 0,2% (Slovaquie) et 4,0% (Roumanie) en utilisant les taux observés durant la première période, et entre 0,1% (Slovénie) et 28% (Roumanie) en se référant à l'expérience 1992-1997.

### **3.2 Migrations en direction de la Suisse**

Ces différentes études conduisent à estimer probable un chiffre compris entre 1 et 3 millions de personnes qui quitteront l'un des pays candidats pour le reste du Monde au cours des 10 à 15 ans qui suivront l'élargissement européen, soit entre 100 000 à 300 000 personnes par an durant cette période. C'est autour de ce chiffre que le consensus semble s'observer parmi les démographes ayant travaillé sur cette question. Parmi les émigrants, une majorité se rendra en Allemagne ou en Autriche, et une minorité se répartira dans les autres pays industrialisés dont la Suisse.

Admettant cet ordre de grandeur, une estimation du nombre futur de migrants s'établissant en Suisse peut être émise, avec toute la prudence requise par l'approche prospective. Partant d'une proportion estimée d'émigrants de l'Est et du Centre de l'Europe se rendant en Suisse comprise autour de 2% approximativement<sup>8</sup>, et des flux migratoires annuels totaux d'environ 200 000, on peut suggérer une immigration annuelle de quelque 4000 personnes appartenant à

---

<sup>8</sup> Seuls les ressortissants de la République Tchèque semblent choisir à la fin du 20<sup>e</sup> siècle la Suisse de manière plus fréquente, avec environ 4% d'émigrants se rendant dans ce pays.

des pays candidats après 2004, soit un accroissement, par rapport à la situation actuelle, légèrement supérieur à 1000 unités.

Ce résultat rejoint les estimations proposées par Munz et Ulrich (2003), qui supposent un accroissement des soldes migratoires de +1000 personnes en 2004 suite à l'élargissement européen, et un deuxième accroissement de +1000 personnes en 2007 après l'intégration des candidats 2005+. Ramenés au solde migratoire total des étrangers, qui est proche de 50 000 personnes durant les premières années du 20<sup>e</sup> siècle, ce surplus d'effectif est de taille négligeable, et n'est pas de nature à modifier sensiblement l'effectif de la population étrangère.

## Conclusions

Les populations de l'Est et du Centre de l'Europe ont une longue histoire migratoire et ont, durant l'ensemble du 20<sup>e</sup> siècle, contribué à la mobilité dans le monde occidental. En particulier, les Polonais se sont installés en nombre en France, aux Etats-Unis et en Allemagne, dès le début du 20<sup>e</sup> siècle. Les Guerres Mondiales et les périodes de crise politique qui ont suivi ont également contribué à la formation des flux de réfugiés durant l'ensemble du siècle. Plus récemment, malgré les nombreuses barrières à la migration, les flux migratoires en direction de l'Europe occidentale ont été continus : flux de réfugiés après la crise hongroise de 1956 ou le Printemps de Prague en 1968, retour des *Assiedler* allemands en provenance de Pologne et de Roumanie, départ d'environ 300 000 Polonais réguliers (et probablement autant de clandestins) et de 300 000 Roumains, qui s'installèrent pour la plupart en Allemagne et aux Etats-Unis dans les années 1980 (OCDE, 2001). Ces flux entre l'Est et l'Ouest ont été accompagnés d'une forte migration intra-régionale, souvent transitoire, depuis l'ouverture des frontières. Ces éléments ont largement contribué à alimenter les spéculations concernant les flux migratoires après l'élargissement européen et expliquent la diversité des chiffres de migrants potentiels avancés par différents auteurs.

Dans cette étude, partant de différentes analyses européennes et d'une analyse des données pour la Suisse, nous avons mis en évidence le fait que les expériences politiques passées, en particulier les élargissements successifs de l'UE ont eu très peu d'impact sur les flux migratoires en direction de la Suisse, malgré le fait que la politique migratoire suisse favorise les migrations de l'Europe communautaire au détriment des autres régions du monde. Certes, les négociations bilatérales entre la Suisse et l'Europe communautaire ont eu un impact positif sur les échanges migratoires avec les pays limitrophes (Autriche, France, Allemagne) et le Portugal, mais n'ont en revanche pas eu de conséquences sur les échanges avec les autres pays d'Europe communautaire. Les politiques migratoires très fortement « conservatrices » jouent très certainement un rôle dans la non-formation de flux migratoires en provenance de l'Est et du Centre européen. L'ouverture des frontières suite à la chute du Mur de Berlin, si elle a légèrement accru les échanges migratoires dans les deux sens, n'a pas eu un impact significatif sur la population est-Européenne résidant en Suisse.

En conclusion, bien que l'exercice prospectif soit toujours hasardeux de par sa nature incertaine, on peut prévoir un impact très certainement modeste de l'élargissement européen de 2004 sur l'immigration en Suisse. Aucun événement directement lié à l'Europe communautaire n'a en effet, à ce jour, eu un impact significatif sur les flux migratoires en direction de la Suisse. Ceux-ci répondent en effet à des logiques internes, liées au marché du travail et aux politiques migratoires.

## Bibliographie

- Alecke B., Huber P., Untiedt G. (2001), "What a difference a constant makes how predictable are international migration flows ?" in OCDE (ed) *Migration policies and EU enlargement. The case of central and eastern Europe*, Paris : OCDE, pp. 63-78.
- Butare T., Favarger P. (1992), « Analyse empirique du cas de la Suisse ». In B. Bürgenmeier (éd.), *Main-d'œuvre étrangère. Une analyse de l'économie suisse*. Paris : Economica, 79-119.
- Cattacin S., Efionayi-Mäder D., Wanner P., « L'état social suisse face aux migrations », in Caritas (eds), *La sécurité sociale dans une société globale*. Editions Caritas, 2001.
- Conseil de l'Europe (2002), *Recent demographic developments in Europe*. Strasbourg : Conseil de l'Europe
- Fassmann H, Hintermann C. (1997), *Migrationspotential in Ostmitteleuropa. Struktur und Motivation potentieller Migranten aus Polen, der Slowakei, tschechien und Ungarn*. Akademie der Wissenschaften, Wien.
- IMES (2003), *Statistique des étrangers 2003*. Berne : IMES
- Layard R., Blanchard O., Dornbusch R, Krugman P. (1992), *East-West Migration: The Alternatives*. Cambridge (MA), London: MIT Press.
- Münz R., Ulrich R. (2003), *Demographische Auswirkungen der aktuellen Revision des schweizerischen Bürgerrechts*. Zurich : Avenir Suisse
- Nauer T. Zimmermann K.F. (1999), *Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to central and eastern Europe*, IZA Resear Report no 3, Bonn: IZA July 1999.
- OCDE (2001), *Migration policies and EU enlargement. The case of central and eastern Europe*, Paris :OCDE.
- OFS (2002), *Population étrangère en Suisse*. Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.
- Pichelmann K. (2003), *East-West migration flows following enlargement. A tentative assessment*, Paper submitted for presentation at the 15<sup>th</sup> Annual Conference of ESPE, Athens.
- Sheldon G. (2003), « L'impact de la main-d'œuvre étrangère sur les salaires relatifs et la croissance en Suisse ». In. H.R. Wicker, R. Fibbi, W. Haug (éd.), *Les migrations et la Suisse*. Zurich : Seismo.
- Straubhaar T. (2001), "East-West Migration : Will it be a problem ?" *Intereconomics*, July/August 2001, 167-170.
- Streuli E., Bauer T. (2001), « Les « Working Poor » en Suisse. Etude de la problématique, de l'ampleur du phénomène et de ses causes ». *Info social* 5/2001. Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.
- United Nations (2002), *International migration from countries with economy in transition, 1980-1999*, United Nations: New York.
- Wanner P. (2001), *Immigration en Suisse. Situation et conséquences démographiques*. Neuchâtel : Office fédéral de la statistique
- Wanner P. (2002), *Migration trends in Europe*, Strasbourg : Conseil de l'Europe
- Wanner P. (2004), *Migration et intégration en Suisse. Analyse du recensement fédéral de la population 2000*. Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.
- Wanner P., D'Amato G. (2003) *Naturalisation en Suisse : le rôle des changements législatifs sur la demande de naturalisation*. Zurich : Avenir Suisse