

Sperrfrist 25.08.2016 - 10:30

ETH

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Swiss Federal Institute of Technology Zurich

Professur für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement

UNE CLAUSE DE SAUVEGARDE « BOTTOM-UP »

**Proposition d'un modèle pour la gestion de l'immigration
sur la base de l'art. 14 al. 2 de l'Accord sur la libre
circulation des personnes**

Étude mandatée par la Conférence des gouvernements cantonaux
à la Chaire NECOM de l'ETH Zurich

Auteurs : Prof. Dr. Michael Ambühl, Céline Antonini, Dr. Sibylle Zürcher

Zurich, le 21 juillet 2016

Table des matières

Abréviations.....	IV
Index graphiques.....	V
Index tableaux	V
Résumé	VI
Zusammenfassung.....	IX
Remerciements	XII
0. Préface	1
1. Mandat.....	1
2. Introduction.....	3
2.1 L'initiative « Contre l'immigration de masse ».....	3
2.2 Propositions précédentes	4
2.3 Contexte	4
2.3.1 Données sur la migration en Suisse	4
2.3.2 Accord du 19 février 2016	6
2.4 Objectifs de l'étude et exigences du modèle.....	8
3. Modèle	10
3.1 Présuppositions.....	10
3.1.1 Exigences de la part de l'UE	10
3.1.2 Mise en œuvre selon trois piliers	10
3.2 Graphique	11
3.2.1 Version simple	11
3.2.2 Version détaillée	12
3.3 Logique.....	13
3.3.1 Solution consensuelle (art. 14 al. 2 ALCP)	13
3.3.2 Difficultés	13
3.3.3 Mesures	13
3.4 Mécanisme	18
3.4.1 Niveaux	18
3.4.2 Indicateurs	18
3.4.3 Seuils d'intervention.....	21
3.4.4 Mécanisme d'activation	23
3.5 Négociations Suisse-UE.....	24
3.5.1 Interprétation art. 14 al. 2 ALCP.....	24
3.5.2 Dispositions transitoires.....	26
3.6 Tests	27
3.6.1 Préconditions	27
3.6.2 Niveau cantonal.....	28
3.6.3 Niveau national.....	29
3.7 Alternatives.....	33
3.8 Résumé	33
4. Evaluation du modèle	35

4.1	Limitation des entraves à l'ordre économique existant.....	35
4.2	Minimisation du potentiel de conflit avec l'UE	35
4.3	Simplicité.....	36
4.4	Efficacité	37
4.5	Facilité de transposition	37
5.	Conclusion	39
	Annexes	42

Comme cela est parfois le cas dans l'administration fédérale, ce rapport est rédigé en deux langues. Toutefois, un résumé exhaustif est disponible en français et en allemand.

Abréviations

AELE/EFTA	Association européenne de libre-échange
al.	Alinéa
ALCP/FZA	Accord sur la libre circulation des personnes
art.	Article
ASPE/SGA	Association suisse de politique étrangère
BIT/ILO	Bureau international du travail (ILO)
CdC/KdK	Conférence des gouvernements cantonaux
CHF	Francs suisses
CJUE/EuGH	Cour de justice de l'Union européenne
Cst.	Constitution
DEFR/WBF	Département fédéral de l'économie, la formation et la recherche
DFJP/EJDP	Département fédéral de justice et de police
ESS/LSE	Enquête suisse sur la structure des salaires
ETH	École Polytechnique fédérale
HTW	Hochschule für Technik und Wissenschaft
NECOM	Chaire de négociation et de gestion des conflits
NOGA	Nomenclature générale des activités économiques
OFAS/BSV	Office fédéral des assurances sociales
ORP/RAV	Offices régionaux de placement
PLASTA/AVAM	Système d'information pour le placement et la statistique du marché du travail
RASA	Initiative populaire « 'Sortons de l'impasse! »
SECO	Secrétariat d'État à l'Économie
STATPOP	Statistique de la population et des ménages
SUPSI	Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana
SYMIC/ZEMIS	Système d'information central sur la migration
TF	Tribunal fédéral
UE/EU	Union européenne
UK	Royaume-Uni

Index graphiques

Graphique 1 :	Solde migratoire de la population résidente étrangère par État d'origine, de 1991 à 2014 (barre droite : valeurs moyennes), en milliers.....	4
Graphique 2 :	Solde migratoire international (ressortissants UE/AELE et États tiers) rapporté à la population résidante permanente, par canton.....	5
Graphique 3 :	Schématisation des exigences du modèle.....	9
Graphique 4 :	Schématisation du modèle (version simple)	11
Graphique 5 :	Schématisation du modèle (version détaillée).....	12
Graphique 6 :	Illustration unserer Definition von « überdurchschnittlich », « stark überdurchschnittlich », « sehr stark überdurchschnittlich » und « extrem stark überdurchschnittlich » anhand einer Gaussverteilung (Normalverteilung)	21
Graphique 7 :	Mécanisme décisionnel	24

Index tableaux

Tableau 1 :	Possibles variantes (plus ou moins restrictives) pour la préférence indigène.....	15
Tableau 2 :	Vorbedingung zur Nettomigration der EU/EFTA-Bürger für die Schweiz. Begriffe « überdurchschnittlich », « stark überdurchschnittlich » etc. gemäss Kapitel 3.4.3.	27
Tableau 3 :	Resultate Kantonale Ebene	28
Tableau 4 :	Resultate Branchen-Ebene.....	29
Tableau 5 :	Resultate Berufsgruppen-Ebene.....	31
Tableau 6 :	Taux d'aide sociale selon l'État d'origine (moyennes annuelles).....	32
Tableau 7 :	Taux de chômage au sens du BIT selon l'État d'origine (moyennes annuelles).....	32

Résumé

(Vgl. Zusammenfassung Seite IX)

Mandat

En mars 2016, l'Assemblée plénière de la Conférence des gouvernements cantonaux a décidé de mandater la Chaire de négociation et de gestion des conflits de l'École Polytechnique de Zurich pour la rédaction d'une étude sur la mise en œuvre de l'article 121a Cst. (Gestion de l'immigration, introduit par une initiative populaire le 9 février 2014). Le mandat prévoit l'approfondissement d'un modèle de clause de sauvegarde « bottom-up » pour la migration ainsi qu'une évaluation des aspects de l'accord conclu le 19 février 2016 entre le Royaume-Uni et l'UE qui pourraient se révéler utiles pour la Suisse.

Clause de sauvegarde

Le modèle ici proposé est conçu pour être activé dans le cadre d'une clause de sauvegarde, basée sur l'art. 14 al. 2 de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) qui stipule qu' « *en cas de difficultés d'ordre économique ou social, le Comité mixte se réunit, à la demande d'une des parties contractantes, afin d'examiner les mesures appropriées pour remédier à la situation* ». La précondition pour que la clause de sauvegarde puisse être activée est d'avoir, en Suisse, un taux de migration nettement plus élevé que la moyenne des États UE/AELE. Les mesures proposées par le modèle entrent en ligne de compte uniquement si cette précondition est remplie. Dans le cas contraire, il ne serait pas possible d'activer de clause de sauvegarde.

Difficultés au sens de l'art. 14 al. 2 ALCP

Toutes les mesures du modèle répondent à des difficultés particulières. De potentielles difficultés en lien avec la migration peuvent être identifiées dans deux domaines principaux : le marché du travail et les prestations sociales. Si de telles difficultés apparaissent, le modèle prévoit des mesures visant à atténuer celles-ci. Conformément à l'art. 14 al. 2 ALCP ces mesures « *sont limitées, dans leur champ d'application et leur durée, à ce qui est strictement indispensable pour remédier à la situation* » et « *perturbent le moins possible le fonctionnement de cet accord* ». Les difficultés sont définies de façon objective en utilisant des indicateurs précis comme le taux de migration, l'évolution du chômage ou l'évolution des salaires. La logique « bottom-up » permet de respecter la condition selon laquelle les mesures doivent être limitées « *dans leur champ d'application* » et « *à ce qui est strictement indispensable* ». Cette logique est reflétée dans la difficulté croissante d'activation de la clause de sauvegarde selon l'étendue du champ d'application des mesures (cantonal ou national).

Mesures au niveau du marché du travail

Concernant le marché du travail, le modèle prévoit la possibilité d'introduire la préférence indigène au niveau cantonal ou national. La préférence indigène signifierait donner la priorité, sur le marché du travail, aux citoyens UE/AELE résidents. Les conditions pour activer la préférence indigène au niveau national sont plus restrictives que pour la préférence indigène au niveau cantonal.

Au niveau *cantonal*, la préférence indigène concerterait uniquement les cantons qui enregistrent un niveau de migration et de difficultés (au niveau de l'évolution des salaires ou du chômage) supérieur à la moyenne. La préférence indigène serait en principe appliquée à tous les secteurs, en laissant toutefois la possibilité aux autorités compétentes d'introduire des exceptions pour les groupes professionnels où il existe une pénurie de main d'œuvre (« *Mangelberufe* »). Au niveau *national* la préférence indigène serait appliquée au niveau des branches ou des groupes professionnels, et ce, uniquement si la Suisse enregistre un taux de migration nette très fortement supérieur à la moyenne. Seraient concernés uniquement les branches ou les groupes professionnels qui enregistrent des difficultés (au niveau de l'évolution des salaires ou du chômage) supérieures à la moyenne. Le modèle laisse par ailleurs la possibilité d'envisager des mesures internes (c'est-à-dire qui ne sont pas pertinentes pour l'ALCP) selon

une logique « bottom-up », telle qu'une adaptation des mesures d'accompagnement au niveau cantonal (par exemple dans le cas des cantons en difficulté).

Mesures au niveau des prestations sociales

Concernant les prestations sociales, le modèle énumère, au niveau national seulement, de possibles mesures supplémentaires à la préférence indigène. Il s'agit de mesures qui s'inscrivent dans la logique de l'accord conclu par le Royaume-Uni au mois de février 2016 qui prévoyait de retarder l'accès à certaines prestations sociales pour les personnes nouvellement immigrées. Dans un modèle suisse on pourrait :

- (a) augmenter les cotisations patronales pour les personnes nouvellement immigrées, sans toutefois modifier le droit aux prestations sociales, ou
- (b) retarder l'accès à certaines prestations sociales.

Dans le cas (a) on réduirait les incitations pour un employeur d'embaucher des personnes non-résidentes ; dans le cas (b) on réduirait légèrement les incitations pour un employé de venir en Suisse. (Dans ce contexte, voir également l'arrêt de la CJUE du 14.06.16 qui considère qu'«*une discrimination indirecte peut être justifiée par la nécessité de protéger les finances de l'État membre d'accueil*»).

Travailleurs frontaliers

Conformément au mandat, le modèle se concentre sur la migration ; il est toutefois possible d'appliquer un tel modèle dans le cas des travailleurs frontaliers. Le modèle pour les travailleurs frontaliers (Ambühl, Antonini & Zürcher 2016) pourrait, le cas échéant, être modifié à la lumière des simplifications proposées dans cette étude.

Mécanisme décisionnel

Si les critères formels du modèle devaient être remplis, les instances compétentes (cantonales, fédérales) évaluerait en détail les conséquences de telles mesures. Si les mesures devaient être considérées comme souhaitables (et non seulement possibles), le Conseil fédéral proposerait au Comité mixte le déclenchement du mécanisme de sauvegarde. On distingue ainsi entre le mécanisme externe de déclenchement (indicateurs précis) et le mécanisme interne (évaluation économique et politique).

Interprétation de l'art. 14 al. 2 ALCP et application provisoire

Les négociations entre la Suisse et l'UE devraient se concentrer sur l'interprétation de l'art. 14 al. 2 ALCP. Cette interprétation – fixée dans un cadre approprié (à travers une décision du Comité mixte) définirait les critères objectifs sur lesquels s'appuierait ce mécanisme. Le chapitre 3.5.1 illustre un possible texte d'interprétation de cet article. Cela permettrait d'assurer que le Comité mixte prenne position sur la base de ces critères, réduisant ainsi sa marge discrétionnaire d'appréciation. Une fois la décision prise par le Comité mixte, la Suisse activerait les mesures pendant [2]/[3] ans. Si les difficultés devaient subsister à l'issue de cette période, des prolongations de [1] an pourraient être autorisées. Dans le cas contraire, on effectuerait un retour à la situation normale.

L'art. 197 ch. 11 Cst. prévoit que si les lois d'application ne sont pas entrées en vigueur dans les trois ans à compter de l'acceptation de l'art. 121a Cst., le Conseil fédéral devra édicter, par voie d'ordonnance et de manière provisoire, les dispositions d'application nécessaires. Si le Conseil fédéral ne devait pas trouver d'accord avec l'UE d'ici la fin de cette période, il conviendrait d'approfondir la manière selon laquelle certaines des mesures proposées, des variantes de celles-ci, ou d'autres mesures internes pourraient être appliquées de manière autonome, dans l'attente de la conclusion d'un accord avec l'UE. Rappelons qu'une application autonome des mesures doit respecter l'ALCP car ce dernier a la primauté sur le droit interne (conformément à la décision du Tribunal fédéral du 26 novembre 2015) sauf dans

le cas où les autorités décident de dénoncer l'accord. Le cas échéant, de telles dispositions transitoires permettraient ensuite de s'adapter aux résultats des négociations sur le « Brexit ».

Comparaison avec le Royaume-Uni et évaluation des effets du Brexit

Cette proposition s'appuie en partie sur l'accord obtenu par le Royaume-Uni au mois de février 2016. Même si celui-ci, après le vote du 23 juin 2016, n'est plus d'actualité, il reste néanmoins intéressant, dans sa logique et dans ses formulations, pour comprendre quelle serait l'éventuelle marge de manœuvre de la Suisse. Cet accord maintient le principe de la libre circulation des personnes tout en prévoyant un mécanisme de sauvegarde, activé dans le cadre d'une situation exceptionnelle. Le modèle proposé dans cette étude s'inscrit lui aussi dans le cadre d'une clause de sauvegarde : il serait activé uniquement dans des cas exceptionnels, définis par des indicateurs socio-économiques précis, et prévoit des mesures qui font partie des catégories mentionnées dans l'annexe I de l'accord conclu avec le Royaume-Uni. Toutefois, contrairement à l'accord britannique qui s'appuie sur des mesures en matière de prestations sociales, ce modèle propose aussi des mesures en matière du marché du travail. Cela se justifie par le fait que la migration dans notre pays est beaucoup plus élevée que dans les autres pays européens et que nous sommes liés par une disposition constitutionnelle.

Avec le vote sur la sortie du Royaume-Uni de l'UE, la position inflexible de l'Union sur la libre circulation des personnes semble d'autant plus remise en cause que l'UE a déjà fait preuve d'une certaine flexibilité dans d'autres domaines (contrôle des frontières dans l'espace Schengen, pacte de stabilité ou aide de la Banque centrale aux États fortement endettés). Un nouveau modèle régissant les rapports avec les pays associés semble plus que jamais nécessaire. Un modèle, comme celui proposé dans cette étude, basé sur des critères objectifs, permettant de déroger au principe absolu de la libre circulation des personnes - sans pour autant remettre en cause son essence – et en principe applicable à tous les États, pourrait ainsi rencontrer un certain intérêt même à l'extérieur de la Suisse.

En bref

- Le modèle renonce à une mise en œuvre de l'article 121a Cst. à la lettre et privilégie une mise en œuvre dans l'esprit du texte. Sont exclus du modèle contingents, plafonds annuels et la préférence nationale généralisée.
- Le modèle prend la forme d'une clause de sauvegarde, négociée sur la base de l'art. 14 al. 2 ALCP (solution consensuelle avec l'UE). Il entre en ligne de compte uniquement dans le cas où le taux de migration nette en Suisse est fortement supérieur à la moyenne des États UE/AELE.
- Les mesures sont ciblées et répondent à des difficultés particulières (prestations sociales/marché du travail), définies à travers des indicateurs objectifs.
- Le modèle suit le principe de subsidiarité (implication des cantons dans le processus décisionnel) et « bottom-up » (intervention au niveau le plus bas possible).
- Mesures :
 - Concernant le *marché du travail*, le modèle propose d'introduire la préférence indigène ciblée : (i) au niveau cantonal, dans les cantons en difficulté, en laissant la possibilité de faire des exceptions pour les professions où il y a pénurie de main d'œuvre, ou (ii) au niveau national, dans les branches ou les groupes professionnels en difficulté.
 - Concernant les *prestations sociales*, le modèle propose, au niveau national seulement, (a) d'augmenter les cotisations patronales pour les personnes nouvellement immigrées ou (b) de retarder l'accès à certaines prestations sociales.
- Si les conditions pour l'activation d'une mesure sont remplies, le Conseil fédéral déciderait, après analyse d'indicateurs supplémentaires et prise de position du canton concerné, s'il y a lieu de proposer l'activation d'une clause de sauvegarde au Comité mixte. Les consultations actuelles entre la Suisse et l'UE devraient se concentrer sur l'interprétation de l'art. 14 al. 2 ALCP. Celle-ci devrait être formulée de manière précise pour limiter la marge de manœuvre discrétionnaire des deux parties. La Suisse pourrait ainsi (conformément à l'accord britannique du mois de février) « *activer le mécanisme dans l'attente légitime d'obtenir l'autorisation requise* ».

Zusammenfassung

(voir résumé page VI)

Mandat

Im März 2016 hat die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen dem Lehrstuhl für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement (NECOM) der ETH Zürich ein Mandat zur Erstellung einer Studie über die Umsetzung des Verfassungsartikels 121a BV (Steuerung der Zuwanderung, Volksinitiative vom 09.02.2014) erteilt. Das Mandat sieht eine Vertiefung eines Modells mit einer «Bottom-up»-Schutzklausel für die Migration vor sowie eine Einschätzung, ob sich Elemente des Abkommens zwischen dem UK und der EU vom 19. Februar 2016 für die Schweiz als nützlich erweisen könnten.

Schutzklausel

Das in dieser Studie vorgeschlagene Modell soll im Rahmen einer Schutzklausel aktivierbar sein, die auf dem bestehenden Art. 14(2) des Freizügigkeitsabkommens (FZA) basiert. Er sieht vor, dass *«bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen der Gemischte Ausschuss auf Verlangen einer Vertragspartei zusammen tritt, um geeignete Abhilfemaßnahmen zu prüfen»*. Vorbedingung für die Anwendung des Modells ist eine Nettomigration von EU/EFTA-Bürgern in die Schweiz, die viel höher als der Durchschnitt der EU/EFTA-Staaten liegt. Die Massnahmen, die das Modell vorschlägt, kommen nur zum Einsatz, wenn diese Vorbedingung erfüllt ist. Ansonsten wäre es nicht möglich, die Schutzklausel zu aktivieren.

Schwierigkeiten im Sinn von Art. 14(2) FZA

Alle Massnahmen des Modells sind auf spezifische Schwierigkeiten ausgerichtet. Potenzielle Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Migration können hauptsächlich in zwei Bereichen identifiziert werden: dem Arbeitsmarkt und den Sozialleistungen. Wenn Schwierigkeiten auftreten, können gemäss Modell Massnahmen zur Abschwächung dieser Schwierigkeiten ergriffen werden. Laut Art. 14(2) FZA sind diese Massnahmen *«in Umfang und Dauer auf das zur Abhilfe erforderliche Mindestmaß zu beschränken»* und so zu wählen, dass sie *«das Funktionieren dieses Abkommens so wenig wie möglich beeinträchtigen»*. Die Schwierigkeiten werden objektiv durch exakte Indikatoren definiert, wie der Nettomigration, der Entwicklung der Arbeitslosigkeit oder der Entwicklung der Löhne. Die «Bottom-up»-Logik geht auf die Bedingung ein, dass die Massnahmen im *«Umfang»* und auf das *«erforderliche Mindestmaß»* zu beschränken sind. Diese Logik widerspiegelt sich darin, dass die Anforderungen an die Auslösekriterien der Schutzklausel für eine höhere Interventionsebene (national vs. kantonal) grösser sind als für eine tiefere.

Massnahmen im Bereich Arbeitsmarkt

Bezüglich des Arbeitsmarktes sieht das Modell die Möglichkeit vor, einen Inländervorrang auf kantonaler und nationaler Ebene einzuführen. Inländervorrang bedeutet Vorrang für die in der Schweiz ansässigen EU/EFTA Bürger. Die Anforderungen für einen Inländervorrang auf nationaler Ebene sind restriktiver als bei einem Inländervorrang auf kantonaler Ebene.

Auf *kantonaler* Ebene würde der Inländervorrang einzig jene Kantone betreffen, die im Vergleich zu anderen Kantonen eine überdurchschnittliche Migration aufweisen und die überdurchschnittliche Schwierigkeiten in den Bereichen Entwicklung der Arbeitslosigkeit oder Löhne haben. Der Vorrang würde grundsätzlich auf alle Branchen angewendet. Die zuständigen Behörden hätten die Möglichkeit, Ausnahmen für Berufsgruppen zu machen, in denen Fachkräftemangel herrscht (*«Mangelberufe»*). Auf *nationaler* Ebene wäre der Inländervorrang hingegen branchen- oder berufsgruppen-spezifisch, aber nur dann, wenn die Migration in der Schweiz *sehr* stark überdurchschnittlich ist. Nur jene Branchen und Berufsgruppen wären betroffen, die überdurchschnittliche Schwierigkeiten in den Bereichen Arbeitslosigkeit oder Löhne haben. Das Modell lässt die Möglichkeit offen, auch interne Massnahmen

(das heisst solche, die für das FZA nicht relevant sind) gemäss der «Bottom-up»-Logik zu ergreifen, wie eine Anpassung der Begleitmassnahmen auf kantonalem Niveau (zum Beispiel für Kantone, die in Schwierigkeiten sind).

Massnahmen im Bereich Sozialleistungen

Bezüglich Sozialleistungen sieht das Modell zusätzliche Massnahmen zum Inländervorrang vor, allerdings nur auf dem nationalen Niveau. Die Massnahmen entsprechend der Logik des UK-Abkommens vom Februar 2016, das einen Aufschub beim Bezug von gewissen Sozialleistungen für Neuzugewanderte vorsah. In einem Schweizer Modell könnte man

- (a) die Arbeitgeberbeiträge für die Neuzugewanderten erhöhen, ohne jedoch das Sozialversicherungsrecht zu verändern, oder
- (b) den Zugang zu gewissen Leistungen aufschieben.

Im Fall (a) würde man den Anreiz der Arbeitgebenden für die Einstellung von Nicht-Inländern senken; im Fall (b) würde man den Anreiz der Arbeitnehmenden, in die Schweiz zu kommen, dämpfen. (Vergleiche in diesem Zusammenhang das Urteil des EUGH vom 14.06.16, welches festhält, dass eine mittelbare Diskriminierung «durch die Notwendigkeit, die Finanzen des Aufnahmemitgliedstaats zu schützen, gerechtfertigt» sein kann.)

Grenzgänger

Mandatsgemäss legt das Modell den Fokus auf die Migration; für die Grenzgänger ist ein ähnliches Modell denkbar. Das Grenzgängermodell (Ambühl, Antonini & Zürcher 2016) könnte im Sinne der hier gemachten Vorschläge noch vereinfacht werden.

Entscheidungsmechanismus

Wenn die formalen Bedingungen des Modells erfüllt sind, evaluieren die zuständigen Behörden (Kanton, Bund) die Folgen dieser Massnahmen im Detail. Erweisen sich die Massnahmen als sinnvoll (und nicht nur als möglich), schlägt der Bundesrat dem Gemischten Ausschuss das Auslösen der Schutzklausel vor. Wir unterscheiden hier zwischen dem externen Mechanismus zur Auslösung (mit genauen Indikatoren) und dem internen Mechanismus (wirtschaftliche und politische Beurteilung).

Interpretation des Art. 14(2) FZA und provisorische Anwendung

Die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU sollten sich auf die Interpretation von Art. 14(2) FZA konzentrieren. Diese Interpretation - die in geeignetem Rahmen festzuhalten wäre (z.B. durch einen Beschluss des Gemischten Ausschusses) - würde die objektiven Kriterien definieren, auf die sich der Mechanismus stützt. Vergleiche die in Kapitel 3.5.1 zur Illustration aufgeführte Interpretation. So könnte sichergestellt werden, dass der Gemischte Ausschuss seinen Entschluss auf Basis dieser Kriterien trifft. Damit wird der diskretionäre Ermessensspielraum reduziert. Nach dem Entscheid des Ausschlusses, würde die Schweiz die Massnahmen für [2]/[3] Jahre aktivieren. Bestehen nach Ablauf dieser Zeit die Schwierigkeiten weiter, wären jeweils Verlängerungen um [1] Jahr erlaubt. Wäre dies nicht der Fall, würde man zur Ausgangssituation zurückkehren.

Art. 197 Ziff. 11 BV sieht vor, dass der Bundesrat vorübergehend auf dem Verordnungsweg Ausführungsbestimmungen erlässt, sollte drei Jahre nach der Volksabstimmung noch keine Ausführungsgesetzgebung in Kraft sein. Falls der Bundesrat bis zu jenem Zeitpunkt keine Verhandlungslösung mit der EU findet, könnte geprüft werden, ob einige der vorgeschlagenen Massnahmen – oder Untervarianten davon – sowie andere interne Massnahmen auf autonome Weise angewendet werden könnten. Autonom beschlossene Massnahmen dürfen (gemäss Bundesgerichturteil von 26 November 2015) aber nicht in Widerspruch zum FZA sei. Denn dieses hat Vorrang, solang es

nicht gekündigt wurde. Die allfälligen provisorischen Anwendungsmassnahmen würden es erlauben, die EU-UK „Brexit“-Verhandlungen abzuwarten.

Vergleich mit UK und Beurteilung Brexit

Unser Vorschlag stützt sich teilweise auf das Abkommen mit dem UK. Auch wenn das Übereinkommen nach der Brexit-Abstimmung vom 23. Juni 2016 nun nicht mehr aktuell ist, bleibt seine Logik und Formulierung interessant. Es lässt sich davon der Verhandlungsspielraum für die Schweiz abschätzen. Das Abkommen hält am Prinzip der Personenfreizügigkeit fest, sieht aber einen Schutzmechanismus vor, der in einer aussergewöhnlichen Situation aktiviert werden kann. Das in unserer Studie vorgeschlagene Modell würde ebenfalls eine Schutzklausel für aussergewöhnliche Situationen aktivieren. Diese sind durch exakte sozio-ökonomische Indikatoren definiert. Es sieht Massnahmen vor, die Teil der in Annex I des UK-Abkommens erwähnten Kategorien sind. Im Unterschied zum UK-Abkommen, das auf Massnahmen bei Sozialleistungen basiert, schlägt unser Modell auch Massnahmen für den Arbeitsmarkt vor. Das rechtfertigt sich durch die Tatsache, dass die Migration in unserem Land viel höher ist als in den anderen europäischen Ländern und dadurch, dass die Schweiz durch eine Verfassungsbestimmung gebunden ist.

Nach Brexit dürfte das kompromissferne Festhalten der EU an der Personenfreizügigkeit vermehrt hinterfragt werden - zumal die EU in anderen Bereichen durchaus Flexibilität kennt (Grenzkontrollen im Schengenraum, Erfüllung der Konvergenzkriterien bei der gemeinsamen Währung oder Hilfe durch die Zentralbank an hochverschuldete Länder). Ein neues Modell für die Beziehungen zu assoziierten Staaten könnte nötig werden - ein Modell, das objektiven Kriterien folgt. Es weicht in Ausnahmesituationen von der absoluten Personenfreizügigkeit ab, ohne diese jedoch in ihrer Substanz zu untergraben. Es wäre grundsätzlich auf jedes Land anwendbar und könnte daher möglicherweise auch ausserhalb der Schweiz auf ein gewisses Interesse stossen.

Kurzfassung:

- Das Modell verzichtet auf eine buchstäbliche Umsetzung des Artikels 121a BV. Es sieht eine Umsetzung im Sinn und Geist vor. Im Modell ausgeschlossen sind Kontingente, jährliche Höchstzahlen und flächendeckende Vorrangregelungen.
- Das Modell ist als Schutzklausel konzipiert, die auf Basis des Art. 14(2) FZA zu verhandeln ist (konsensuelle Lösung mit der EU). Es kommt nur zur Anwendung, wenn die Nettomigration von EU/EFTA-Bürgern in der Schweiz stark über dem Durchschnitt der EU/EFTA liegt.
- Die Massnahmen sind gezielt und auf die spezifischen Schwierigkeiten ausgerichtet (Sozialleistungen/ Arbeitsmarkt), die durch objektive Indikatoren definiert werden.
- Das Modell folgt dem Subsidiaritätsprinzip (Einbezug der Kantone in den Entscheidungsprozess) und dem «Bottom-up»-Prinzip (zuerst Intervention auf der tiefst möglichen Ebene).
- Massnahmen:
 - Bezuglich des Arbeitsmarktes schlägt das Modell die Einführung eines gezielten Inländervorrangs vor:
 - (i) auf kantonalem Niveau, in Kantonen mit Schwierigkeiten, wobei die Möglichkeit besteht, Ausnahmen für Berufsgruppen zu machen, in denen Fachkräftemangel herrscht, und (ii) auf nationalem Niveau mit Massnahmen für einzelne Branchen oder Berufsgruppen mit Schwierigkeiten.
 - Bezuglich der Sozialleistungen schlägt das Modell auf nationalem Niveau vor (a) die Arbeitgeberbeiträge für die Neuzugewanderten zu erhöhen oder (b) den Zugang zu gewissen Leistungen aufzuschieben.
- Wenn die Bedingungen für die Aktivierung einer Massnahme erfüllt sind, würde der Bundesrat nach Analyse zusätzlicher Indikatoren und unter Berücksichtigung der Position der Kantone entscheiden, ob es angebracht ist, dem Gemischten Ausschuss die Aktivierung der Schutzklausel vorzuschlagen. Die derzeitigen Konsultationen zwischen der Schweiz und der EU sollten sich auf eine Interpretation des Art. 14(2) FZA konzentrieren. Dieser sollte in präziser Form ausformuliert werden, damit der diskretionäre Ermessensspielraum der Parteien reduziert wird. Dementsprechend wäre die Schweiz (gem. UK - Deal) *“justified in triggering the mechanism in the full expectation of obtaining approval.”*

Remerciements

Cette étude a pu être menée à bien grâce aux nombreuses personnes – chercheurs, fonctionnaires des administrations fédérales et cantonales, parlementaires, syndicalistes et représentants des organisations patronales – qui ont fait preuve d'une grande disponibilité à notre égard et qui nous ont fourni d'excellents conseils. Parmi les experts non-politiques, nous tenons à remercier tout particulièrement (par ordre alphabétique) :

Mme Morena Antonini (Canton du Tessin), Dr. Stefan Brüpbacher (DEFR/WBF), M. Stephan Cueni (OFAS/BSV), M. Jörg de Bernardi (Canton du Tessin), M. Stefano Devrel (Canton du Tessin), Prof. Dr. Hans Gersbach (ETH Zurich), Dr. Oscar González (Canton du Tessin), M. René Hungerbühler (Canton de Saint-Gall), M. Dominik Hauri (Carnot-Cournot Netzwerk), M. Ruedi Hofstetter (Canton de Zurich), Dr. Theo Hutter (Canton de Saint-Gall), Mme l'Ambassadrice Livia Leu (SECO), Dr. Fabio Losa (SUPSI), Dr. Sandra Maissen (CdC/KdK), M. Carlo Marazzza (Canton du Tessin), M. Roland Mayer (CdC/KdK), Prof. Dr. Peter Moser (HTW Chur), M. Markus Mugglin (ASPE/SGA), M. Sandro Petrillo (Canton du Tessin), M. Lukas Rühl (Avenir Suisse), M. Bruno Sauter (Canton de Zurich), Dr. Fabian Schnell (Avenir Suisse), Dr. Gerhard Schwarz (Avenir Suisse), Prof. Dr. Georges Sheldon (Universität Basel), M. Marcel Suter (Canton de Zurich), Prof. Dr. Christa Tobler (Université de Bâle/Leiden), Mme Anna Trisconi Rossetti (Canton du Tessin), M. Bernhard Weber (SECO), Dr. Aniela Wirz (Canton de Zurich) et Mme Nadine Zimmermann (Canton de Zurich).

La Chaire NECOM/ETH est toutefois seule responsable du contenu de cette étude.

0. Préface

Migrationsfragen haben weltweit Konjunktur. Ein Thema, das vielerorts die Menschen beschäftigt. In der Schweiz ist die Debatte durch zwei Faktoren akzentuiert. Zum einen durch den Umstand, dass die Schweiz Teil des europäischen Personenfreizügigkeitsraums ist und daher eine autonome Steuerung a priori schwieriger ist, zum anderen durch die im Vergleich zu anderen Staaten effektiv grosse Migration (vgl. Kapitel 3.6.1 hiernach).

Im hier präsentierten Modell gehen wir von der Annahme aus, dass eine buchstäbliche Umsetzung von Art. 121a BV und der gleichzeitige Erhalt aller bilateralen Verträge (insbesondere Bilaterale I und Schengen/Dublin der Bilateralen II) nicht möglich ist – so wie der Bundesrat dies ja u.a. auch sehr klar in seiner Botschaft zur Masseneinwanderungsinitiative zum Ausdruck gebracht hat.

Das hier vorgeschlagene Modell verfolgt das Ziel, einerseits den Verfassungsartikel 121a so gut wie möglich umzusetzen und andererseits die Bilateralen zu erhalten. Mit anderen Worten: sowohl Steuerung der Zuwanderung als auch gute Beziehungen mit der EU. Sollte das Modell als Basis für die Verhandlungen dienen, können nur die Verhandlungen Aufschluss darüber geben, ob die EU den Vorschlag als Europa-kompatibel einstuft und inwieweit das Resultat innenpolitisch als genügend erachtet wird.

Das Verhandlungsresultat ist im Wesentlichen von drei Faktoren abhängig: zunächst von der Qualität der von der Schweiz vorgebrachten Argumente, sodann von deren politischem Willen, eine gute Lösung auszuhandeln, und schliesslich von den EU-internen politischen Entwicklungen und der Bereitschaft, die gegenüber ihren eigenen Regeln praktizierte Flexibilität (z.B. i.S. Stabilitätspakt, Euro, Schengen-Dublin) auch gegenüber dem befreundeten Kleinstaat Schweiz anzuwenden.

Dass eine gewisse Flexibilität im Umgang mit der Personenfreizügigkeit und ihren Folgen bestehen kann, hat auch das im Februar 2016 ausgehandelte Abkommen des Vereinigten Königreichs mit der EU gezeigt. Eine limitierte Flexibilität in Bezug auf eine indirekte Diskriminierung wurde auch vom EuGH in seinem Urteil 14.06.16 bestätigt¹. Nachdem sich im Juni 2016 die UK-Bevölkerung für einen Brexit ausgesprochen hat, scheinen sich bei unabhängigen Beobachtern² und dem ehemaligen britischen Premierminister³ zwei Auffassungen durchzusetzen: Erstens hätte die EU den Briten ein zu kleines Zugeständnis gemacht; eine Konzession bezüglich der Beschränkung der Migration (z.B. in Form einer „Emergency Brake“) hätte genügt, um ein Resultat für das Verbleiben in der EU zu erreichen. Zweitens müsste die EU wohl generell die Frage angehen, nach welchem Modell (dem „norwegischen“, „kanadischen“, „schweizerischen“ oder „ukrainischen“) sie mit assoziierten Staaten in Sachen Personenfreizügigkeit verfahren wolle.

So schwierig sich die Verhandlungen für die Schweiz auch ankündigen, so sehr können sie auch eine Chance sein, einen konstruktiven Beitrag zur Diskussion der Migrationsfragen zu leisten. Das vorgestellte Modell ist nicht nur auf die Schweiz anwendbar, sondern folgt einem allgemeinen Mechanismus, der grundsätzlich in jedem Land angewendet werden könnte. Allerdings käme es in der von uns vorgeschlagenen Ausgestaltung – mit hohen Schwellenwerten – nur in wenigen Fällen effektiv zum Tragen.

Ein rein binäres Denken – Migration ist gut oder schlecht – wird der Komplexität des Themas nicht gerecht. Es stellt sich vielmehr die Frage des Wieviel. Eine Steuerung der Offenheit – nicht deren Abschaffung – ist eine der grossen Herausforderungen unserer Zeit⁴.

¹ CJUE (2016), Arrêt C-308/14

² Rachman (2016), Wolf (2016)

³ Parker (2016)

⁴ Emmott (2016)

1. Mandat

En mars 2016, l'Assemblée plénière de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a décidé de mandater la Chaire de négociation et de gestion des conflits (NECOM) de l'École polytechnique fédérale de Zurich pour la rédaction d'une étude sur la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. (Gestion de l'immigration). L'objectif principal de ce mandat est d'approfondir la mesure dans laquelle une clause de sauvegarde « bottom-up » pour la migration pourrait représenter une chance dans le cadre des négociations avec l'UE. L'étude analyse aussi si certains aspects de l'accord conclu le 19 février 2016 entre le Royaume-Uni et l'UE pourraient se révéler utiles, *mutatis mutandis*, dans l'optique des discussions qu'entretient actuellement la Suisse avec l'UE.

Le mandat esquisse les lignes directrices de l'étude. *Premièrement*, la clause de sauvegarde doit s'inscrire dans le cadre d'une solution à l'amiable avec l'UE, conformément à la voie privilégiée par le Conseil fédéral. *Deuxièmement*, les mesures qu'une telle clause déclencherait doivent être de nature qualitative et non pas quantitative, ce qui signifie renoncer aux contingents et aux plafonds annuels. De plus, les valeurs seuils ne doivent pas être absolues, définies en avance. Cela n'exclut toutefois pas l'utilisation de formules (qui peuvent se baser par exemple sur des comparaisons) pour la détermination de ces valeurs. *Troisièmement*, la clause de sauvegarde devrait maintenir, dans la mesure du possible, un caractère «bottom-up», c'est-à-dire qu'elle doit respecter le principe de subsidiarité et viser à intervenir au niveau le plus bas possible. Au niveau régional, la clause de sauvegarde devrait être déclenchée au niveau des cantons et non pas des grandes régions.

2. Introduction⁵

2.1 L'initiative « Contre l'immigration de masse »

Le 9 février 2014, 50,3 % des votants, ainsi que 12 cantons et 5 demi-cantons suisses, acceptaient l'initiative populaire fédérale « Contre l'immigration de masse ». Cette initiative prévoit que la Suisse puisse gérer l'immigration des étrangers de manière autonome (art 121a, al. 1, Cst.) en limitant le nombre des autorisations délivrées pour le séjour des étrangers par des plafonds et des contingents annuels (art. 121a, al. 2, Cst.). Selon le nouvel article de la Constitution, les plafonds et contingents annuels pour les étrangers exerçant une activité lucrative doivent être fixés en fonction des intérêts économiques globaux et dans le respect du principe de la préférence nationale. Ils doivent aussi inclure les frontaliers (art. 121a, al. 3, Cst.). De plus, aucun traité international contraire à cet article ne peut être conclu (art.121a, al. 4, Cst.). Les traités internationaux qui sont contraires à ces dispositions doivent être renégociés et adaptés dans un délai de trois ans à compter de l'acceptation de l'article constitutionnel (art. 197, ch. 11, al. 1, Cst.).

La disposition concernant la renégociation des traités internationaux cible tout particulièrement l'accord sur la libre circulation des personnes conclu entre la Suisse et l'UE en 1999. Une mise en œuvre de l'article constitutionnel violant l'ALCP pourrait mener à la dénonciation de tous les accords bilatéraux ainsi probablement que de l'accord Schengen/Dublin, conclus respectivement en 1999 et en 2004. La Suisse fait ainsi face à un véritable dilemme politique entre d'une part, le respect de la volonté populaire de limiter l'immigration, exprimée par le vote du 9 février 2014 et, d'autre part, la sauvegarde des accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE, auxquels le peuple suisse a reconfirmé son attachement plusieurs fois dans les urnes. Au mois de juillet 2014, la Suisse a adressé une requête formelle de révision de l'ALCP à la Commission européenne. Dans sa lettre datée du 24 juillet 2014, Catherine Ashton, ancienne Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, a toutefois répondu négativement à cette requête, tout en laissant ouverte la possibilité d'une « discussion » sur les aspects pratiques liés à la mise en œuvre de l'accord (Ashton, 2014).

Le 11 février 2015, le Conseil fédéral a adopté un mandat de négociation au sujet de l'ALCP (Conseil fédéral, 2015a) qui prévoit de poursuivre deux objectifs principaux. Premièrement, la révision de l'accord afin de pouvoir gérer et limiter l'immigration de manière autonome tout en préservant les intérêts économiques de la Suisse ; deuxièmement, le maintien de la voie bilatérale. Dès lors, se pose la question de la conciliation de ces deux objectifs apparemment contradictoires. Afin de pouvoir mettre en œuvre l'initiative sans devoir renoncer à l'ALCP, le Conseil fédéral devra parvenir à renégocier cet accord ou bien trouver une solution de mise en œuvre qui ne nécessite pas de renégociation.

Le 4 décembre 2015, le Conseil fédéral a annoncé qu'il entendait réglementer l'immigration des personnes qui relèvent de l'ALCP au moyen d'une clause de sauvegarde (Conseil fédéral, 2015b). S'il entend privilégier une solution mutuellement acceptable avec l'UE, le Conseil fédéral a annoncé qu'il allait développer parallèlement une clause unilatérale. Le 21 décembre 2015, la Présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga, le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, et le Président du Conseil de l'UE, Jean Asselborn, ont annoncé s'être mis d'accord pour poursuivre et intensifier les consultations sur la libre circulation des personnes (DFJP, 2015). Les parties ont annoncé viser une solution consensuelle s'appuyant sur l'art. 14 al. 2 ALCP.

Un projet de loi détaillant le fonctionnement de la clause de sauvegarde unilatérale a été présenté par le Conseil fédéral le 4 mars 2016, en même temps que des mesures visant à lutter contre les abus en matière sociale et un message concernant l'extension de l'ALCP à la Croatie (Conseil fédéral, 2016). Selon cette proposition, en cas de dépassement d'un certain niveau d'immigration, le Conseil fédéral pourrait déterminer le nombre maximal annuel d'autorisations délivrées aux étrangers. Rappelons toutefois que

⁵ Cette introduction factuelle reprend en partie l'introduction de Ambühl, Antonini & Zürcher (2016).

l'arrêt du Tribunal fédéral du 26 novembre 2015 (2C_716/2014) a conclu que le nouvel article 121a de la Constitution ne modifie pas la méthode d'interprétation de l'ALCP, ne la rend pas plus restrictive et ne conduit pas à ne plus suivre la jurisprudence de la CJUE postérieure à la date de la signature de celui-ci (Tribunal fédéral, 2015). Selon cet arrêt, l'ALCP doit donc être appliqué aussi longtemps qu'il n'a pas été renégocié ou dénoncé. On peut ainsi en déduire qu'une clause de sauvegarde unilatérale ne serait donc applicable qu'en cas de dénonciation de l'ALCP.

Les consultations entre la Suisse et l'UE ont été officiellement interrompues jusqu'au vote du 23 juin 2016 sur le « Brexit ». Avec le vote en faveur de la sortie du Royaume-Uni de l'UE, la situation externe, c'est-à-dire de négociation, s'est évidemment compliquée. Au niveau interne, certains facteurs aux conséquences inconnues sont présents dans le débat public (RASA, contreprojets parlementaires, contreprojet Foraus etc.). Dans ce contexte, la présente étude essaye de contribuer à la discussion sur la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., défi pour la politique étrangère de la Suisse.

2.2 Propositions précédentes

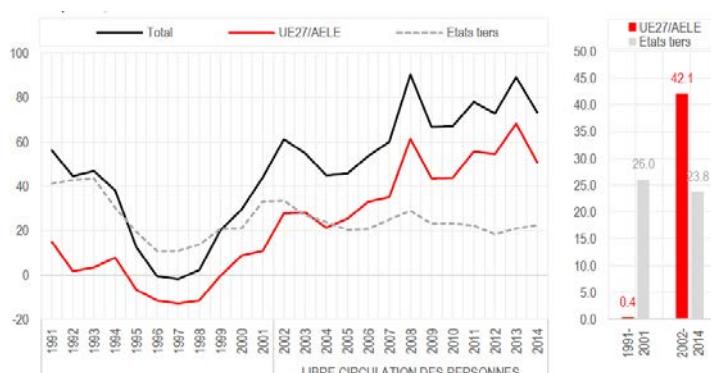
La Chaire NECOM de l'ETH a formulé deux propositions pour les négociations entre la Suisse et l'UE : en 2014, un modèle de clause de sauvegarde nationale pour l'immigration (Ambühl & Zürcher 2014, Ambühl & Zürcher 2015) et en 2016, sur mandat du Canton du Tessin, un modèle de clause de sauvegarde « bottom-up » pour les travailleurs frontaliers (Ambühl, Antonini & Zürcher 2016). Les deux modèles prévoient une mise en œuvre de l'article constitutionnel 121a de manière à respecter non pas nécessairement la lettre de cet article mais plutôt l'esprit de celui-ci. Cette démarche est en effet possible - dans une certaine mesure - dans le domaine de l'interprétation du droit. Les deux modèles respectent le principe de la libre circulation des personnes avec les États UE/AELE. Toutefois, dans des cas statistiquement exceptionnels et définis à travers des indicateurs socio-économiques précis, des mesures limitant l'immigration pourraient être introduites.

2.3 Contexte

2.3.1 Données sur la migration en Suisse

Rapporté à sa population, la Suisse présente un des soldes migratoires les plus élevés en Europe. Durant la période qui a suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP (2002-2014), le solde migratoire des ressortissants UE/AELE était en moyenne de 42'100 personnes par an, presque le double par rapport à celui des États tiers, qui s'élevait quant à lui à 23'800 personnes par an. À titre de comparaison, entre 1991 et 2001, l'immigration nette (ressortissants UE/AELE et États tiers) s'élevait en moyenne à 26'400 personnes par an, soit un niveau presque 2,5 fois inférieur à la période 2002-2014. L'année 2008, avec 92'000 personnes, correspond au point culminant de cette période. Ce niveau a presque été atteint de nouveau en 2013 (SECO et al. 2015, 16-17).

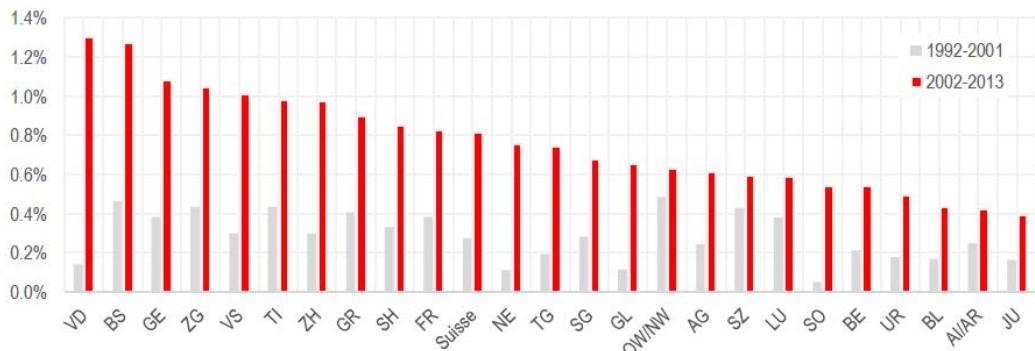
Graphique 1: *Solde migratoire de la population résidente étrangère par État d'origine, de 1991 à 2014 (barre droite : valeurs moyennes), en milliers*



Source : graphique repris de SECO et al. (2015), 17

En 2013, le taux d'immigration des ressortissants UE/AELE en Suisse était nettement supérieur (1,7 %) à celui d'autres pays européens, comme l'Allemagne (0,7 %), le Royaume-Uni (0,7 %) ou la France (0,3 %)⁶. Le niveau de l'immigration varie de façon importante selon les cantons : pour la période comprise entre 2002 et 2013, les cantons de Vaud, Bâle-Ville et Genève affichaient les soldes migratoires (ressortissants UE/AELE et États tiers) les plus élevés en Suisse.

Graphique 2: Solde migratoire international (ressortissants UE/AELE et États tiers) rapporté à la population résidante permanente, par canton



Source : graphique repris de SECO et al. (2015), 26

L'immigration provenant des États UE/AELE est majoritairement liée au travail : en 2014, 64 % des permis délivrés aux citoyens UE/AELE étaient liés à l'exercice d'une activité lucrative, contre seulement 10 % pour les ressortissants d'États tiers (SECO et al. 2015, 30). Le niveau de qualification de ce groupe est bien plus élevé que celui de la population active résidante – en effet, entre juin 2009 et mai 2014, 57 % de la population active immigrée UE/AELE était hautement qualifiée. Si l'on tient compte aussi bien des frontaliers que des permis de courte durée, la proportion des étrangers UE-27/AELE sur la population active est passée de 6 % à 23 % entre 2003 et 2014 (SECO et al., 2015, 6).

Le taux d'étrangers (toutes nationalités confondues) en Suisse est aussi nettement supérieur à la moyenne européenne : en 2015 ce taux s'élevait à 24,2 % en Suisse contre 8,4 % en Grande-Bretagne, 6,6 % en France ou 13,2 % en Autriche⁷. On peut ainsi considérer que la Suisse présente une situation particulière en matière d'immigration au niveau européen.

Plusieurs études empiriques ont approfondi la question des effets de l'immigration sur l'économie et sur le marché du travail en Suisse. Cette question est complexe et ne peut pas se baser uniquement sur l'observation des données descriptives. Les études qui ont été réalisées sur la Suisse abordent la question des effets de l'immigration sur le marché du travail à travers deux axes principaux : l'impact sur l'emploi et sur les salaires.

Sans prétendre résumer de manière exhaustive les résultats de toutes ces études⁸, on constate que la plupart de celles-ci concluent que l'ALCP a eu des répercussions positives sur la croissance économique. Néanmoins, certaines répercussions négatives ont été observées au niveau du marché du travail, par exemple en ce qui concerne le taux de chômage des personnes moins qualifiées dans certaines régions ou l'évolution des salaires de certains groupes.

⁶ Données Eurostat. L'année 2013 est la dernière année pour laquelle Eurostat a publié les données pour l'ensemble des États européens. Ces données n'étaient toutefois plus disponibles sur le site d'Eurostat au moment de la publication de cette étude. Les données de 2014 avoisinent celles de 2013. La Suisse avait un taux de migration de 1,6 %, la France de 0,3 % et l'Allemagne de 1,0 %.

⁷ Données Eurostat.

⁸ Une revue de littérature plus détaillée a déjà été présentée dans Ambühl, Antonini & Zürcher (2016).

2.3.2 Accord du 19 février 2016

Le 19 février 2016, le Conseil européen est parvenu à un accord renforçant le statut particulier du Royaume-Uni dans l'UE. Cet accord est détaillé dans les conclusions du Conseil européen du 18 et 19 février 2016 (Conseil européen, 2016). Même si celui-ci n'est plus d'actualité après le vote du 23 juin 2016 sur la sortie du Royaume-Uni de l'UE⁹, il reste néanmoins intéressant car il permet d'avoir des indications sur le degré de flexibilité auquel la Suisse pourrait s'attendre dans le cadre de négociations avec l'UE¹⁰. Ce chapitre propose une brève analyse de cet accord. Celle-ci se limite à un commentaire des chapitres qui concernent la libre circulation des personnes et les prestations sociales, directement liés au sujet de cette étude. L'accord couvre aussi d'autres questions, comme la compétitivité, la souveraineté et la gouvernance économique, qui ne sont pas traités ici.

Un des principaux éléments à retenir est que le Royaume-Uni, contrairement à ce que visait le Parti conservateur dans son manifeste de 2015 (Conservative Party, 2015), n'a pas obtenu de mesures ayant comme conséquence directe une diminution de l'immigration. Selon certains commentateurs, cela aurait pu être un facteur décisif du résultat du vote sur le « Brexit » (voir préface). Les mesures qui ont été proposées ne concernent en effet que les prestations sociales. Elles n'ont donc qu'un potentiel effet indirect sur l'immigration, si l'on estime qu'une limitation des prestations sociales peut freiner l'immigration. L'accord prévoyait notamment :

- d'indexer les allocations familiales pour les enfants résidant à l'étranger (modification du règlement 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale) ;
- de restreindre l'accès aux « *in-work benefits* » (prestations liées à l'emploi à caractère non-contributif) pendant 4 ans pour les personnes nouvellement immigrées. Cette limitation se serait inscrite dans un mécanisme de sauvegarde d'une durée de 7 ans (adaptation du règlement 491/2011).

Au niveau de la justification du mécanisme de sauvegarde, il est intéressant de remarquer que les critères permettant son activation ne sont définis que de manière vague. Si l'on affirme d'abord que le mécanisme de sauvegarde est « *destiné à faire face aux situations caractérisées par l'afflux d'une ampleur exceptionnelle et pendant une période prolongée de travailleurs en provenance d'autres États membres, y compris en raison des politiques passées consécutives aux précédents élargissements* », ce qui plaiderait en faveur d'un déclenchement en fonction d'un critère quantitatif (le niveau de l'immigration), on spécifie ensuite que cet afflux est à mettre en lien avec des difficultés précises (sécurité sociale, marché du travail et services publics)¹¹. De plus, on mentionne que le Royaume-Uni est d'ores et déjà dans une situation d'exceptionnalité, ce qui lui permettrait d'activer ce mécanisme sans pour autant détailler quels critères - et de quelle manière - ont été remplis¹².

De manière générale, l'accord confirme l'importance du principe de la libre circulation des personnes, de la non-discrimination et de l'égalité de traitement, tout en rappelant qu'un certain nombre de situations exceptionnelles peuvent justifier des mesures¹³ dérogeant à ce principe, notamment en ce qui concerne l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique et l'intérêt général. L'accord rappelle que la Cour de Justice reconnaît :

- i) la promotion de l'embauche ;
- ii) la réduction du chômage ;

⁹ L'accord prévoit que « *la présente décision prend effet le jour où le gouvernement du Royaume-Uni informera le secrétaire général du Conseil que le Royaume-Uni a décidé de rester membre de l'Union européenne.* » Étant donné que les électeurs britanniques en ont décidé autrement le 23 juin 2016, l'accord devient caduc.

¹⁰ Voir aussi Tobler (2016) pour une analyse approfondie de l'accord d'un point de vue de la Suisse.

¹¹ « *Un État membre qui souhaiterait faire usage de ce mécanisme informerait la Commission et le Conseil qu'il est confronté à une situation exceptionnelle de ce type dont l'ampleur affecte des aspects essentiels de son système de sécurité sociale, y compris la finalité première de son régime de prestations liées à l'emploi, ou engendre de graves difficultés qui sont susceptibles de perdurer sur son marché de l'emploi ou qui soumettent à une pression excessive le bon fonctionnement de ses services publics.* »

¹² « *La Commission européenne estime qu'il ressort de la nature des informations qui lui sont transmises par le Royaume-Uni, et notamment du fait qu'il n'a pas fait usage des périodes transitoires prévues dans les actes d'adhésion récents en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, que le pays connaît aujourd'hui le type de situation exceptionnelle auquel le mécanisme de sauvegarde proposé devrait s'appliquer. En conséquence, il serait justifié que le Royaume-Uni active le mécanisme dans l'attente légitime d'obtenir l'autorisation requise.* »

¹³ Le type de mesures n'est pas détaillé dans le document du mois de février.

- iii) la protection des travailleurs vulnérables et
- iv) la prévention d'un risque d'atteinte grave à l'équilibre financier des systèmes de sécurité sociale

en tant que raisons d'intérêt général qui peuvent justifier de restreindre la libre circulation des personnes par des mesures proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi¹⁴.

Du point de vue de la Suisse, deux points principaux peuvent être retenus de cet accord :

- Tout en réaffirmant l'importance du principe de la libre circulation des personnes, on accepte de déroger, même si de manière temporaire et limitée, au principe de l'égalité de traitement ;
- Une différenciation de traitement est prévue entre les résidents et les étrangers nouvellement immigrés. Soulignons que cette différenciation se réfère spécifiquement à l'accès aux prestations sociales. La jurisprudence de la CJUE reconnaît en effet que le critère du lien effectif entre la personne et l'État de résidence peut être requis pour accéder à certaines prestations sociales. Une telle différenciation dans d'autres domaines (par exemple au niveau du marché du travail, avec la préférence indigène) n'est pas pour autant acquise. De plus, la typologie de prestations sociales concernées par cet accord ne permet pas de transposer ce mécanisme tel quel, car il n'existe pas de véritable équivalent aux « *in-work benefits* » en Suisse.

Enfin, les effets budgétaires des mesures limitant les prestations sociales peuvent être estimés à environ 200-300 millions de livres¹⁵, ce qui correspond à un impact relativement léger pour un État de la taille du Royaume-Uni.

¹⁴ Dans ce contexte, voir également l'arrêt de la CJUE du 14.06.16 qui considère qu'*«une discrimination indirecte peut être justifiée par la nécessité de protéger les finances de l'État membre d'accueil»*.

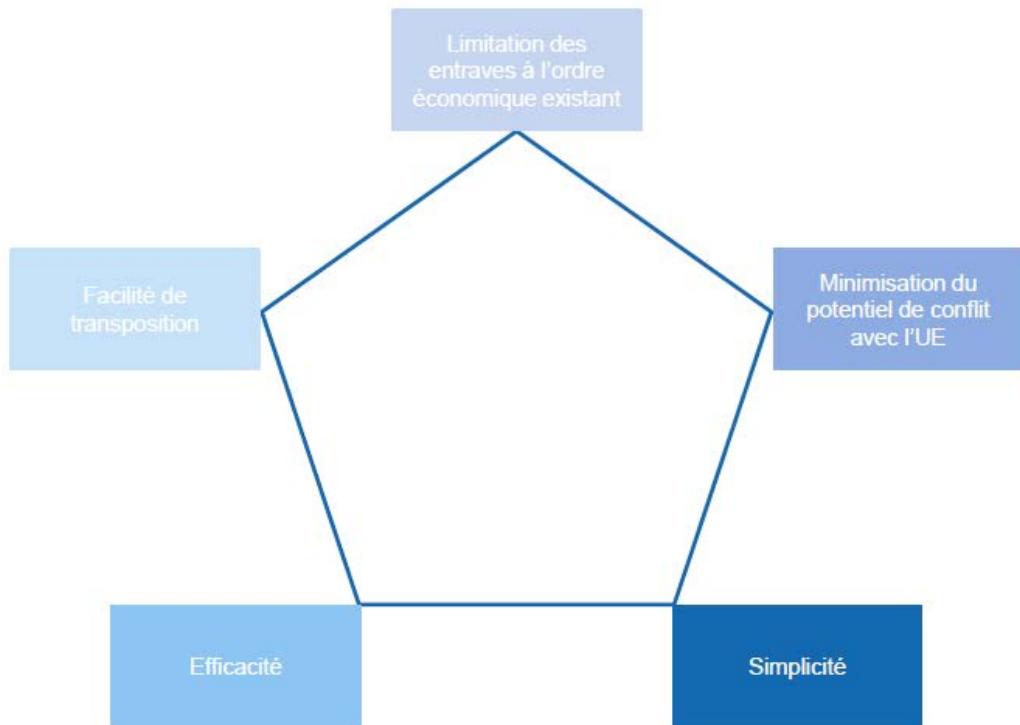
¹⁵ Une estimation de l'impact financier de l'accord a été effectuée dans un travail de MAS auprès de la Chaire NIECOM. Pour davantage de détails voir Man (2016).

2.4 Objectifs de l'étude et exigences du modèle

L'objectif de cette étude est de proposer un modèle de mise en œuvre de l'art. 121a Cst. qui réponde aux objectifs fixés par le mandat et mentionnés en préface. De plus, selon nous, le modèle doit répondre au moins à cinq exigences principales : i) limitation des entraves à l'ordre économique existant, ii) minimisation du potentiel de conflit avec l'UE iii) simplicité, iv) efficacité et v) facilité de transposition.

- i) **« Limitation des entraves à l'ordre économique existant »** implique d'éviter la création d'un système excessivement bureaucratique et difficile à gérer. Il s'agit donc de privilégier le *statu quo*, sauf en cas de difficultés particulières. Le modèle devrait, dans la mesure du possible, préserver la logique « bottom-up », c'est-à-dire intervenir au niveau le plus bas possible en respectant le principe de subsidiarité et en ciblant les mesures. Pour la détermination des mesures, le modèle prend en compte, entre autres, l'existence d'abondance ou de pénurie de main d'œuvre.
- ii) **« Minimisation du potentiel de conflit avec l'UE »** implique une mise en œuvre non pas stricte mais dans l'esprit de l'article constitutionnel. La clause de sauvegarde devrait se rapprocher le plus possible de la formulation utilisée dans l'art. 14 al. 2 ALCP, c'est-à-dire essayer d'identifier les difficultés d'ordre économique ou social qui justifieraient la prise de mesures exceptionnelles. Le modèle devrait aussi prendre en compte, dans la mesure du possible, les résultats des négociations entre le Royaume-Uni et l'UE qui ont été conclues au mois de février 2016. Il doit s'inspirer, sinon du résultat, du moins de la logique ou des formulations utilisées dans l'accord qui avait été conclu avant le vote sur le « Brexit ».
- iii) **« Simplicité »** implique que le modèle doit maintenir une certaine simplicité conceptuelle et se baser, dans la mesure du possible, sur des données de la statistique publique déjà existantes.
- iv) **« Efficacité »** implique que le modèle doit permettre de répondre à l'art. 121a Cst, c'est-à-dire avoir un impact réel sur l'immigration, tout en sauvegardant les intérêts économiques de la Suisse.
- v) **« Facilité de transposition »** implique que le modèle doit pouvoir être potentiellement applicable, *mutatis mutandis*, à d'autres régions et à d'autres États européens. Ce critère semble d'autant plus important après le vote britannique du 23 juin 2016.

Graphique 3 : Schématisation des exigences du modèle



3. Modèle

3.1 Présuppositions

3.1.1 Exigences de la part de l'UE

Pour maximiser les chances de trouver un accord avec l'UE, nous presupposons que la clause de sauvegarde doive répondre à un certain nombre de critères généraux. Selon nous, ces critères pourraient être :

- Existence de données objectives pour le déclenchement du mécanisme ;
- Pas de discrimination sur la base de la nationalité, mais sur la base d'autres critères (par exemple le lieu de résidence) ;
- Mesures qualitatives et non pas quantitatives ;
- Proportionnalité des mesures ;
- Lien de causalité entre la situation identifiée et la mesure proposée.

3.1.2 Mise en œuvre selon trois piliers

Dans la présente étude, nous partons de l'idée que la mise en œuvre de l'article constitutionnel 121a doive s'articuler autour de trois piliers. Ce concept de mise en œuvre est aussi détaillé dans Ambühl & Zürcher (2015).

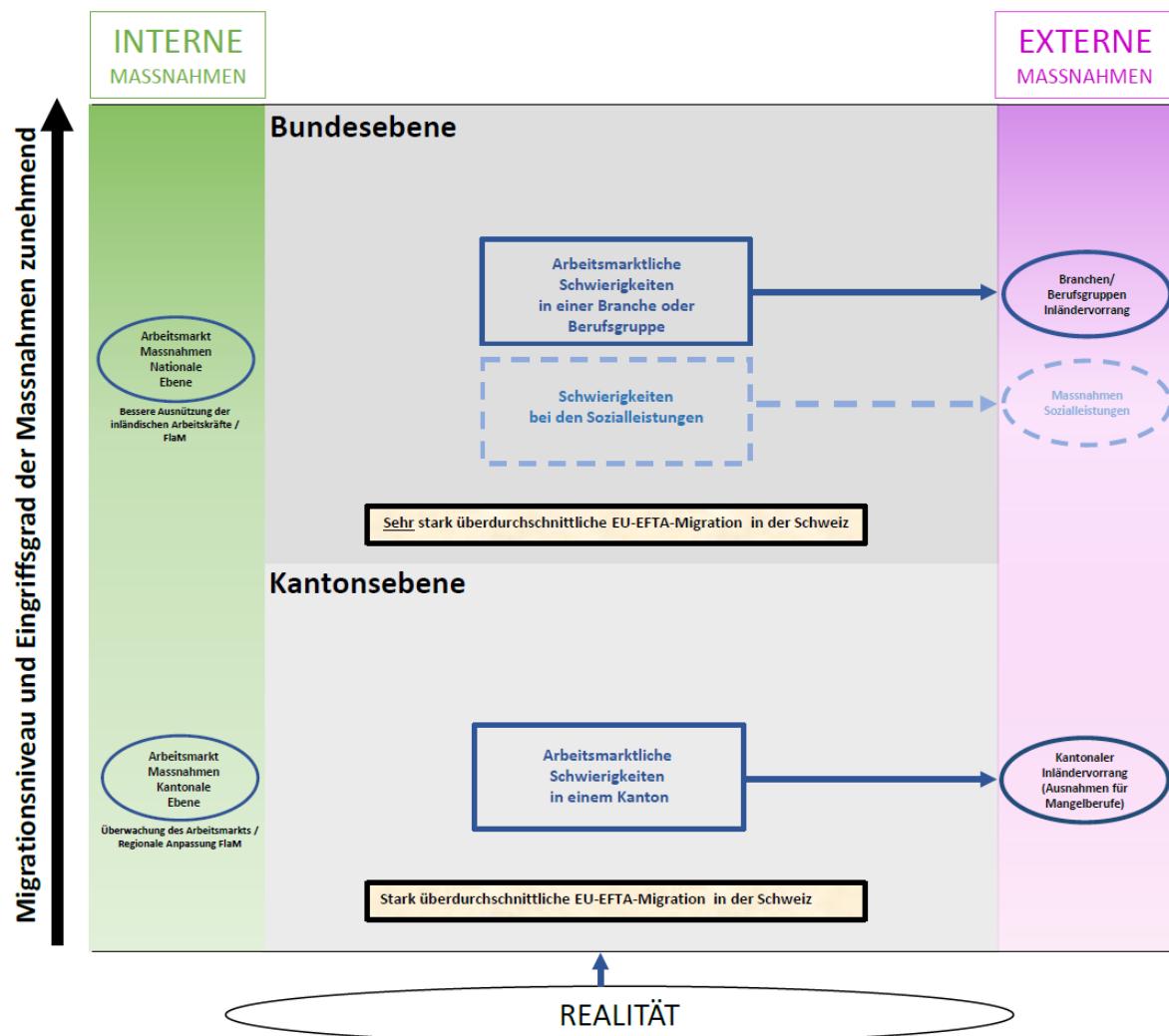
- 1) Des *mesures internes*. Celles-ci peuvent inclure des mesures qui i) visent à diminuer le besoin en main d'œuvre étrangère (par exemple l'encouragement de l'emploi des femmes et des seniors, ou le renforcement de la formation dans les groupes professionnels où il existe une pénurie de main d'œuvre) et ii) ont comme objectif d'amortir de potentielles conséquences négatives de l'immigration (par exemple le renforcement des mesures d'accompagnement ou la modification des lois sur l'aménagement du territoire) ;
- 2) Une *application à la lettre* de l'article constitutionnel *pour les non-ressortissants des États UE/AELE* (contingents et préférence nationale) ;
- 3) Une *application « dans l'esprit »* de l'article constitutionnel *pour les ressortissants des États UE/AELE* (respect du principe de la libre circulation des personnes, mais possibilité d'y déroger en cas de difficultés particulières, définies par des indicateurs objectifs).

Le modèle qui suit approfondit uniquement le troisième pilier. Toutefois, les deux autres piliers, et en particulier le premier, sont tout aussi fondamentaux pour la mise en œuvre de l'article constitutionnel.

3.2 Graphique

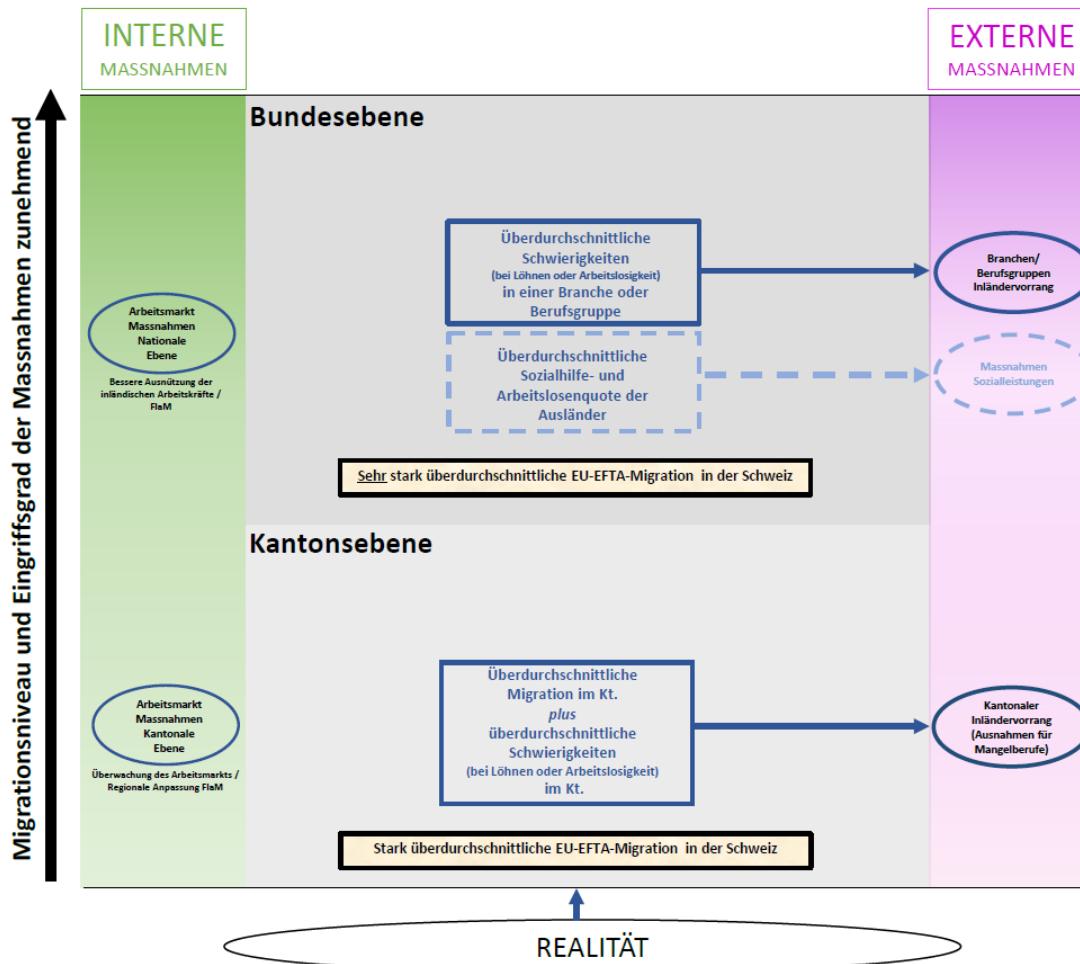
3.2.1 Version simple

Graphique 4 : Schématisation du modèle (version simple)



3.2.2 Version détaillée

Graphique 5 : Schématisation du modèle (version détaillée)



Das Modell sieht vor, Massnahmen auf der tiefstmöglichen Ebene zu ergreifen, also dort, wo sie am wenigsten invasiv sind. Die Massnahmen folgen einer Eskalationslogik: je grösser die Migration, desto höher der Eingriffsgrad der Massnahmen.

- Für die Anwendung des Modells muss – im Sinne einer Vorbedingung – die Migration von EU-EFTA-Bürgern in der Schweiz im Vergleich zu den anderen EU-EFTA-Staaten mindestens **stark überdurchschnittlich** sein.
- Die erste Stufe des Modells sieht vor, kantonale Massnahmen ergreifen zu können, wenn:
 - (i) die Migration im Vergleich zu den anderen Kantonen **überdurchschnittlich** ist und
 - (ii) die Schwierigkeiten (bei Löhnen oder Arbeitslosigkeit) im Vergleich zu den anderen Kantonen **überdurchschnittlich** sind.
 Falls diese Bedingungen erfüllt sind, dürfte der Kanton einen Inländervorrang einführen (Mangelberufe ausgenommen).
- Die zweite Stufe des Modells sieht vor, nationale Massnahmen ergreifen zu können, wenn:
 - (i) die Migration im Vergleich zu den anderen EU-EFTA-Staaten **sehr stark überdurchschnittlich** ist.
 - A) Falls zusätzlich zu (i)
 - (ii) die Schwierigkeiten (bei Löhnen oder Arbeitslosigkeit) in einer Branche oder Berufsgruppe **überdurchschnittlich** sind, kann für Branchen- und Berufsgruppen ein Inländervorrang eingeführt werden.
 - B) Falls zusätzlich zu (i)
 - (iii) die Arbeitslosigkeit- und Sozialhilfe- Quoten der Ausländer höher sind als die Quote der Schweizer, kann entweder a) eine temporäre (z.B. 2 Jahre) Erhöhung der Sozialbeiträge durch Arbeitgeber für ausländische Neuangestellte eingeführt werden oder b) die Karentzfrist erhöht werden.

* «Überdurchschnittlich», «stark überdurchschnittlich» und «sehr stark überdurchschnittlich» werden auf der Basis von statistischen Kenngrössen genau definiert (Mittelwert und Standardabweichungen).

3.3 Logique

3.3.1 Solution consensuelle (art. 14 al. 2 ALCP)

Cette étude propose un modèle de mise en œuvre de l'art 121a Cst. qui soit mutuellement acceptable par la Suisse et l'UE. Pour cela, le modèle tente de s'inscrire dans le cadre de l'art. 14 al. 2 ALCP. Selon les déclarations de la Commission européenne et de la Présidente de la Confédération du 21 décembre 2015, les consultations actuelles reposeraient sur cet article (DFJP, 2015).

Le paragraphe 2 de l'article susmentionné stipule qu' « *en cas de difficultés sérieuses d'ordre économique ou social, le Comité mixte se réunit, à la demande d'une des parties contractantes, afin d'examiner les mesures appropriées pour remédier à la situation. Le Comité mixte peut décider des mesures à prendre dans un délai de 60 jours à compter de la date de la demande. Ce délai peut être prolongé par le Comité mixte. Ces mesures sont limitées, dans leur champ d'application et leur durée, à ce qui est strictement indispensable pour remédier à la situation. Devront être choisies les mesures qui perturbent le moins le fonctionnement de cet accord*

 ».

Le modèle vise donc à définir les situations d'ordre économique ou social qui pourraient justifier de prendre des mesures exceptionnelles.

3.3.2 Difficultés

Cette étude identifie trois potentielles catégories de difficultés au sens de l'art 14 al. 2 ALCP :

- i) **Le marché du travail**, par exemple avec un effet de pression sur l'occupation ou sur les salaires ;
- ii) **Les prestations sociales**, par exemple avec une forte proportion de personnes immigrées qui bénéficient de prestations sociales ;
- iii) **Les infrastructures**, par exemple avec des effets de congestion en lien avec une augmentation rapide de la population¹⁶.

3.3.3 Mesures

Les mesures proposées par le modèle visent à être les moins invasives possible. Cela signifie :

- D'un point de vue interne : de respecter la mention « *en fonction des intérêts économiques globaux* » de l'art. 121a Cst. Ceci implique de prévoir un système qui limite les entraves à l'ordre économique existant, notamment en évitant une bureaucratie excessive – aussi bien pour les entreprises que pour les autorités publiques.
- D'un point de vue externe : de proposer des mesures qui soient le moins discriminatoires possible et d'intervenir uniquement là où l'on observe des difficultés, de manière ciblée. De plus, les mesures doivent être qualitatives et non pas quantitatives. Dans la mesure du possible, les mesures internes¹⁷ devraient être privilégiées par rapport aux mesures externes¹⁸.

Nous examinons ici trois domaines (voir chapitre 3.3.2) où des mesures externes seraient envisageables. Toutefois, le modèle ne retient finalement que deux mesures : celles aux niveaux du marché du travail et des prestations sociales. Cette étude ne détaille pas les possibilités qui existent en matière de mesures internes. Nous renvoyons toutefois aux propositions esquissées dans Ambühl, Antonini & Zürcher

¹⁶ Nous mentionnons cette difficulté d'un point de vue conceptuel mais celle-ci n'est pas une difficulté utilisée dans le modèle pour le déclenchement d'une mesure précise.

¹⁷ Les mesures internes relèvent uniquement des choix de politique intérieure suisse. Elles n'entrent pas en conflit avec l'ALCP et ne sont donc pas pertinentes pour les rapports entre la Suisse et l'UE.

¹⁸ Les mesures externes peuvent entrer en conflit avec l'ALCP et sont donc pertinentes pour les rapports entre la Suisse et l'UE.

(2016), telles qu'un renforcement des mesures d'accompagnement au niveau cantonal (pour les cantons en difficulté). Cette question importante relève de la politique intérieure et dépasse la portée de cette étude.

3.3.3.1 Marché du travail

Afin de répondre à d'éventuelles difficultés au niveau du marché du travail, le modèle préconise d'introduire, selon le type de difficultés observées :

- i) **la préférence indigène au niveau cantonal ;**
- ii) **la préférence indigène dans certaines branches ou groupes professionnels au niveau national.**

Ce type de mesure présente un certain nombre de caractéristiques :

- **La mesure n'aurait pas, ni au niveau cantonal ni au niveau national, de portée générale, mais serait toujours appliquée de manière ciblée.** L'objectif doit demeurer d'intervenir là où des difficultés sont observées afin d'assurer l'acceptabilité interne (ne pas créer de bureaucratie excessive et sauvegarder les intérêts économiques) et externe (proportionnalité des mesures, mesures appropriées pour remédier à la situation).
Au niveau *cantonal*, la préférence indigène concernerait uniquement les cantons en difficultés. Des exceptions pourraient être faites pour certaines professions où il y a pénurie de main d'œuvre (« Mangelberufe »). Le canton disposerait donc d'une certaine marge de manœuvre dans l'application de cette mesure.
Au niveau *national*, la préférence indigène concernerait uniquement les branches économiques ou les groupes professionnels qui présentent des difficultés particulières.
- **Elle ne discriminerait pas sur la base de la citoyenneté, mais sur la base de la résidence.** Ainsi, les citoyens UE/AELE qui résident déjà en Suisse¹⁹ seraient mis sur un pied d'égalité avec les citoyens suisses résidents. Les citoyens UE/AELE résidant à l'étranger qui cherchent un emploi pour la première fois en Suisse n'auraient par contre pas le même accès au marché du travail que les résidents²⁰. En cas d'activation de la clause de sauvegarde, ces derniers auraient la priorité sur le marché du travail, dans le canton, les branches ou les groupes professionnels concernées par la préférence indigène.
- **Elle pourrait prendre plusieurs formes, plus ou moins restrictives** [variante mini, midi, maxi]. L'objectif est de favoriser l'emploi des résidents là où des difficultés sont enregistrées, dans les branches ou groupes professionnels où il y a lieu de croire que les entreprises n'exploitent pas suffisamment le potentiel interne, sans pour autant créer des pratiques bureaucratiques excessives. Les paramètres que l'on pourrait moduler pour rendre la préférence indigène plus ou moins restrictive sont par exemple le type de notification requise, l'attente minimale avant de pouvoir embaucher un non-résident, le type de justification que l'entreprise doit fournir si elle décide de ne pas employer un résident ou la nécessité de verser une taxe pour couvrir les frais administratifs. Le tableau ci-dessous détaille quelques variantes envisageables.

¹⁹ Il sera important de définir qui est considéré « indigène » (par exemple permis B/ permis C/ permis L/inclusion des frontaliers déjà actifs en Suisse etc.). La définition choisie rendra la préférence indigène plus ou moins restrictive.

²⁰ Il s'agit, *mutatis mutandis*, de la même logique appliquée dans l'accord avec le Royaume-Uni pour l'accès aux prestations sociales.

Tableau 1 : Possibles variantes (plus ou moins restrictives) pour la préférence indigène

	MINI	MIDI	MAXI
Mitteilung über offene Stellen	RAV	RAV, Inserat, Internet	RAV, Inserat, Internet
Wartedauer	1 Woche	2 Wochen	4 Wochen
Begründung	Widerspruchverfahren	Bestätigung	Detailliert
Gebühr	Nein	Nein	Ja
Ausnahmen für Mangelberufe	Ja	Ja	Ja
Betroffene Personen/Kategorien	Noch offen	Noch offen	Noch offen

3.3.3.2 Prestations sociales

Les mesures en matière de prestations sociales sont celles qui se rapprocheraient le plus de l'accord obtenu par le Royaume-Uni. Selon nous, il existe, d'un point de vue conceptuel, au moins trois mesures possibles en matière de prestations sociales.

i) **Restreindre l'accès aux prestations sociales** : la mesure la plus semblable à l'accord conclu par le Royaume-Uni serait de retarder le moment à partir duquel un immigré peut accéder à la totalité des prestations sociales. Toutefois, un véritable parallélisme avec le Royaume-Uni est difficilement envisageable car la Suisse n'a pas de prestations véritablement équivalentes aux « *in-work benefits* ». De plus, un grand nombre de prestations sont réglementées au niveau cantonal, ce qui rend relativement compliqués des changements dans ce domaine.

- Une première possibilité serait de restreindre davantage l'accès à l'aide sociale, même si celle-ci n'a pas de caractère strictement « *in-work* ». De plus, étant donné qu'il s'agit d'une prestation visant à garantir l'existence des personnes dans le besoin, une sorte de prestation de dernier recours, la question morale de limiter ce type de prestation se pose.
- Une deuxième possibilité serait de limiter la possibilité de recevoir des subsidies d'assurance maladie, qui peuvent d'une certaine façon être assimilés à des « *in-work benefits* », dans la mesure où ils représentent un complément pour les bas revenus.
- Une troisième possibilité serait de restreindre la possibilité de recourir à la totalisation, par exemple en exigeant qu'une personne ait cotisé au moins [2, 4 ou 6] mois à l'assurance chômage en Suisse avant de pouvoir faire valoir un droit à la totalisation. Une variante serait de différencier la période minimale de cotisation entre résidents et personnes nouvellement immigrées (par exemple en demandant une période de cotisation de 18 mois au lieu de 12 mois pour ces derniers). Ces deux dernières propositions concernant l'assurance chômage pourraient toutefois se révéler problématiques car il s'agit de prestations à caractère contributif ; de plus, les règles concernant l'assurance chômage sont réglées de façon plutôt détaillée au niveau européen.

ii) **Fixer un revenu minimum pour obtenir un permis de séjour** : une telle mesure se rapprochera de l'accord avec le Royaume-Uni, dans la mesure où l'objectif serait de limiter les prestations sociales pour les personnes ayant des bas revenus. Le fait d'exiger un revenu minimum pour obtenir un permis de séjour permettrait de limiter le nombre de personnes

qui obtiennent un permis avec des salaires très bas et qui risquent de devoir recourir à des prestations sociales par la suite. Cette mesure pourrait toutefois se révéler problématique pour de nombreuses branches qui offrent de bas salaires, comme l'agriculture ou le tourisme.

- iii) **Augmenter les cotisations patronales pour les personnes nouvellement immigrées :** une telle mesure pourrait être justifiée par le risque accru qu'ont les étrangers de recourir à l'assurance chômage ou à l'aide sociale par rapport aux Suisses résidents²¹. Une augmentation des cotisations patronales pour les [2] [3] premières années de résidence rendrait le coût du travail de la personne nouvellement immigrée plus élevé²² par rapport à celui d'un résident, et pourrait ainsi avoir l'effet d'une préférence indigène indirecte. Pour les personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative, une redevance serait aussi appliquée. Ces cotisations pourraient être utilisées pour le financement des prestations sociales ou bien pour un fonds qui financerait des mesures visant à augmenter la participation des femmes ou des personnes âgées au marché du travail. Une telle mesure serait appliquée à tous les secteurs et à toutes les régions, ce qui, d'un côté, limite la possibilité de cibler la mesure mais, de l'autre, présente l'avantage d'être une mesure nationale, plus simple à appliquer.

Recommandation : L'augmentation des cotisations patronales pour les personnes nouvellement immigrées nous semble être la mesure la plus acceptable et la plus efficace. Le champ d'application de cette mesure devrait être national et non cantonal.

3.3.3.3 Infrastructures

Une autre possibilité serait de renoncer à des mesures dites administratives pour encadrer l'immigration et privilégier un mécanisme basé sur le prix (voir par exemple Avenir Suisse, 2014). L'idée serait de prévoir un système de redevance pour les personnes nouvellement immigrées afin d'internaliser d'éventuelles externalités négatives liées à l'immigration, comme par exemple les effets de congestion au niveau des infrastructures²³. Celles-ci ne sont pas prises en compte dans les calculs d'optimisation des personnes nouvellement immigrées et des entreprises qui les emploient. Cette redevance pourrait être utilisée pour financer les investissements infrastructurels nécessaires pour adapter les infrastructures à l'augmentation de la population. Elle est conceptuellement semblable à l'augmentation des cotisations patronales (voir point iii) du chapitre 3.3.3.2), mais repose sur une justification légèrement différente.

Une telle mesure peut être présentée comme ayant des similitudes avec la logique du mécanisme de sauvegarde proposé au Royaume-Uni. Cet accord prévoyait en effet de retarder le moment à partir duquel une personne nouvellement immigrée peut accéder à la totalité des prestations sociales, selon la logique que cette personne n'a pas encore suffisamment contribué et n'a pas de liens suffisamment forts pour pouvoir y avoir pleinement accès. La même logique pourrait valoir pour d'autres prestations. Dans le cas de prestations, comme les infrastructures, auxquelles on ne peut pas, justement, restreindre l'accès (par exemple les transports publics ou les routes), on remplacerait une mesure introduisant un temps de carence par une mesure prévoyant une redevance. Au lieu de retarder le moment à partir

²¹ En 2014 par exemple, le taux d'étrangers recourant à l'aide sociale était de 6,3 %, de 3,2 % pour les seuls ressortissants de l'UE/AELE et de 2,2 % pour les Suisses (SECO et al. 2016, 86). En 2015, le taux de chômage au sens du BIT était de 8,4 % pour les étrangers, de 6,2 % pour les ressortissants de l'UE/AELE et de 3,2 % pour les Suisses.

²² Nous ne donnons pas d'indication précise sur le niveau de l'augmentation des cotisations patronale. Toutefois, il semble important de trouver un équilibre entre une mesure efficace, qui décourage quelque peu l'embauche de personnes résidant à l'étranger, et une mesure qui ne soit pas contre-productive, c'est à dire qui mette trop en difficulté les secteurs fortement dépendants de la main d'œuvre étrangère, comme le tourisme ou l'agriculture. On pourrait s'inspirer du niveau mentionné dans cette étude pour une redevance pour les infrastructures (voir point 3.3.3.3).

²³ Hauri (2016), sur mandat de la Chaire NECOM, a analysé les possibilités qui existent en matière de justification de cette redevance. De plus, il expose de manière détaillée un possible raisonnement pour calculer le niveau de cette redevance. Il arrive à la conclusion qu'une redevance pourrait s'élèver à 5'023 CHF/an par personne, si on considère les coûts supplémentaire en matière de transports et d'assurances sociales. Si on considère un salaire médian d'environ 6'000 francs par mois, la redevance équivaudrait à environ 7 % du salaire.

duquel une personne a le droit d'accéder à toutes les prestations, on accéderait tout de suite à l'ensemble des prestations tout en payant une redevance.

Cette redevance serait payée par l'employeur si la personne exerce une activité lucrative et par la personne elle-même si celle-ci n'exerce pas d'activité lucrative. Elle pourrait avoir une part fixe ainsi qu'une part variable et être proportionnelle au revenu de la personne. On pourrait par exemple prévoir une redevance équivalente à 5 % du revenu, sur 2 ans. La mesure serait graduée, c'est-à-dire que le montant de la redevance serait décroissant [par exemple 6,6 % et 3,3 % ou 7,5 % et 2,5 %], afin de refléter le lien croissant entre la personne et l'État concerné, comme cela est le cas dans l'accord avec le Royaume-Uni. Cette redevance, qui serait levée au niveau national, pourrait avoir l'effet d'une préférence indigène indirecte car le coût d'employer une personne nouvellement immigrée serait supérieur à celui d'un résident.

Recommandation : Si ce type de mesure est conceptuellement intéressant, le modèle renonce à l'inclure car elle est, selon nous, politiquement plus difficilement acceptable que des propositions en matière du marché du travail ou de prestations sociales. Nous ne recommandons donc pas de l'inclure dans les négociations.

3.4 Mécanisme

3.4.1 Niveaux

Le modèle est construit sur deux niveaux :

- i) **Le niveau cantonal ;**
- ii) **Le niveau national.**

Le niveau cantonal²⁴ correspond au niveau le plus bas auquel il est possible d'activer des mesures. Contrairement à ce qui est prévu dans le modèle pour les travailleurs frontaliers (Ambühl, Antonini & Zürcher 2016), il n'y a pas de troisième niveau, c'est-à-dire de niveau sectoriel dans une région. Ceci s'explique par au moins deux éléments.

- Si le phénomène du travail frontalier reste spécifique à certaines régions de Suisse, la migration touche tous les cantons. Un troisième niveau risquerait d'aboutir à un modèle où de nombreux cantons pourraient activer des mesures dans certaines branches ou groupes professionnels, ce qui créerait un système très hétérogène et complexe, voire une sorte d'économie planifiée. Étant donné qu'il y a 26 cantons et 23 branches économiques²⁵, cela correspondrait à 598 champs d'application potentiels de cette clause.
- Les données au niveau des branches dans les cantons ne sont pas de très bonne qualité et se réfèrent souvent aux grandes régions et non pas aux cantons. Les tests effectués par les auteurs ont donné des résultats peu robustes.

Les mesures liées au *marché du travail* (3.3.3.1) pourraient être activées aussi bien au niveau cantonal qu'au niveau national. Au niveau national, la clause de sauvegarde ne concerne que les branches et les groupes professionnels en difficulté. Le modèle laisse la possibilité d'intervenir au niveau des deux, même si l'on pourrait se limiter à l'un ou à l'autre. Le choix aussi bien des branches que des groupes professionnels présente des avantages et des inconvénients²⁶. Des mesures par groupes professionnels pourraient être considérées plus cohérentes car les travailleurs sont généralement associés, de par leur formation, à un groupe professionnel particulier, plutôt qu'à une branche spécifique. De plus, la pénurie de main d'œuvre apparaît généralement au niveau des professions plutôt qu'au niveau des branches. Enfin, en intervenant au niveau de certaines branches, il y aurait une disparité de traitement entre les mêmes professions (par exemple les informaticiens) dans des branches différentes. Toutefois, les groupes professionnels présentent le désavantage, par rapport aux branches, de disposer de données de moins bonne qualité (de nombreuses personnes ne sont pas associées à un groupe professionnel par exemple). De plus, d'un point de vue institutionnel, l'économie est davantage structurée par branches, ce qui faciliterait le dialogue entre les parties. Enfin, la préférence indigène par branche serait plus simple à appliquer (car appliquée à toutes les embauches dans cette branche) que la préférence indigène par groupe professionnel.

Les mesures pour les *prestations sociales* (3.3.3.2) devraient, selon nous, être envisagées au niveau national.

3.4.2 Indicateurs

Le modèle se base sur des indicateurs *statiques* (niveau à un moment précis) pour les indicateurs qui concernent la migration. En ce qui concerne les difficultés (chômage, salaires), le modèle se base sur des indicateurs *dynamiques*, c'est-à-dire sur l'évolution du chômage et des salaires et non pas sur leur valeur absolue²⁷. Ainsi, le fait qu'un canton comme Genève ait un taux de chômage structurellement

²⁴ Conformément au mandat, le niveau régional correspond aux cantons et non plus aux grandes régions comme dans le rapport sur les travailleurs frontaliers (Ambühl, Antonini & Zürcher 2016).

²⁵ Si on choisit la classification privilégiée dans cette étude. On pourrait aussi par exemple choisir d'autres classifications, comme la catégorie NOGA à 2 chiffres (48 branches), utilisée dans le rapport sur les travailleurs frontaliers.

²⁶ Nous remercions Bernhard Weber (SECO) pour ses remarques à ce sujet.

²⁷ Contrairement au modèle proposé pour les travailleurs frontaliers, ce modèle se base uniquement sur les indicateurs dynamiques et non pas statiques pour l'identification des difficultés ; ceci, dans un souci de simplification du modèle.

plus élevé que la moyenne suisse ne signifie pas automatiquement que ce canton sera considéré en difficulté. Il s'agit de l'augmentation du taux de chômage et non pas du niveau du taux de chômage qui est considérée comme une difficulté.

Les indicateurs sont construits en utilisant une moyenne glissante sur trois ans. Ce choix permet de d'avoir un modèle qui s'adapte relativement rapidement à des évolutions des indicateurs tout en évitant de réagir de façon trop extrême si les indicateurs enregistrent des valeurs particulièrement élevées pendant une seule année. Pour les indicateurs *statiques* (comme le taux de migration nette), si on est en 2016, on calcule le taux de migration nette grâce à la moyenne des trois années précédentes, c'est-à-dire 2013-2015. Pour les indicateurs *dynamiques*, on compare l'évolution entre la moyenne de 2010-2012 et de 2013-2015²⁸.

3.4.2.1 Préconditions

La situation de la Suisse est comparée à celle des autres États.

Les préconditions (pour les mesures au niveau cantonal et national) sont associées à deux indicateurs :

- **Le taux de migration nette (indicateur principal)**

Le taux de migration nette prend en compte uniquement les ressortissants des États UE/AELE (sans les Suisses).

- **La part d'étrangers dans la population totale (effet modulant)²⁹**

La part d'étrangers dans la population totale inclut uniquement les ressortissants des États UE/AELE (sans les Suisses).

3.4.2.2 Niveau cantonal

La situation d'un canton est comparée à la situation des autres cantons en Suisse.

Les difficultés au niveau cantonal sont associées à trois indicateurs :

- **Le taux de migration nette dans un canton par rapport aux autres cantons³⁰**

Le taux de migration nette par canton se réfère aux ressortissants des États UE/AELE (sans les Suisses).

- **L'évolution du taux de chômage dans un canton par rapport aux autres cantons³¹**

L'évolution du chômage se base sur un indicateur « hybride », calculé en faisant une moyenne entre l'évolution du taux de chômage SECO (cantonal) et l'évolution du taux de chômage au sens du BIT (régional)³². Ces deux taux sont eux-mêmes une moyenne entre les taux des 15-29 ans/30-49

²⁸ Certaines statistiques (comme la statistique sur les salaires ESS) sont uniquement publiées tous les deux ans. Dans ce cas on utilise uniquement les données qui sont disponibles pour le calcul. Par exemple si on compare 2010-2012 et 2013-2015, on comparera en réalité la moyenne de 2010 et 2012 avec la valeur pour 2014.

²⁹ Normalerweise (auf dem Niveau Kantone, Branchen, Berufsgruppen) verwenden wir zur Berechnung der Schwellenwerte, ab wann ein Indikator (stark) vom Mittelwert abweicht, die Formel $m + x\sigma$ (vgl. Kapitel 3.4.3). Hier, beim Vergleich zwischen EU/EFTA-Staaten, verwenden wir $m + x\sigma\alpha_i$. α_i ist das Verhältnis vom (ungewichteten) Durchschnitt der EU/EFTA-Ausländeranteile der EU/EFTA-Länder [in %] durch den EU/EFTA-Ausländeranteil [in %] im Land i. Ist der Wert $\alpha_i > 1$ (d.h. das Land i hat weniger EU/EFTA-Ausländer als der Durchschnitt), wird α_i auf 1 gesetzt. Man wird also nicht „bestraft“. Nur bei einem Wert $\alpha_i < 1$ wird der Schwellenwert gesenkt, in dem der Term mit der Standardabweichung moduliert wird. Analog zum Modulationsfaktor α_i könnte ein Faktor für die (EU/EFTA)-Grenzgänger eingeführt werden. Dies könnte auf Niveau Länder und Kantone gemacht werden (im Folgenden mit 'Element' bezeichnet). Dieser Faktor könnte das Verhältnis zwischen dem Durchschnitt der Werte „Grenzgänger pro Bevölkerung in Element i“ und dem Wert „Grenzgänger pro Bevölkerung in Element i“ sein. Wäre der Faktor > 1 , würde er auf 1 gesetzt und die Schwellenwerte nicht verändert. Hätte eine Einheit aber überdurchschnittlich viele Grenzgänger, würde dieser Faktor den Schwellenwert senken (auf Ebene Länder wäre die Formel für die Schweiz dann also: $m + x\sigma\alpha_{CH}\gamma_{CH}$).

³⁰ Un facteur modulant pour les cantons qui ont un fort taux de travailleurs frontaliers pourrait être prévu (voir note de bas de page 29).

³¹ Calculée en points de pourcentage, c'est-à-dire, pour l'année 2016 par exemple : moyenne du taux 2013-2015 moins moyenne du taux 2010-2012.

³² Le choix d'opter pour un indicateur hybride se base sur les réflexions exposées dans Ambühl, Antonini et Zürcher (2016). Le taux de chômage au sens du BIT présente l'avantage d'être comparable internationalement, et d'être plus englobant (il ne comptabilise pas uniquement les personnes inscrites aux ORP, mais toutes les personnes qui sont à la recherche d'un emploi). Toutefois, ce taux présente des inconvénients au niveau de la

ans/50+ ans, afin de donner plus de poids aux groupes potentiellement plus vulnérables sur le marché du travail (les plus jeunes et les plus âgés).

- **L'évolution des salaires dans un canton par rapport aux autres cantons³³**

Le niveau des salaires est calculé en tant que moyenne entre les salaires bas (p20), les salaires médians (p50) et les salaires élevés (p80), afin de prendre en compte de possibles effets différents selon les catégories salariales³⁴.

3.4.2.3 Niveau national

Marché du travail

La situation d'une branche économique/d'un groupe professionnel au niveau national est comparée à la situation des autres branches économiques/groupes professionnels au niveau national. Pour les branches, le modèle utilise les catégories NOGA-SYMIC (23 catégories³⁵) ; pour les groupes professionnels les catégories ISCO 08 (51 catégories).

Les difficultés au niveau national (branches économiques ou groupes professionnels) sont associées à deux indicateurs³⁶ :

- **L'évolution de la part de chômeurs dans une branche/groupe professionnel par rapport à l'évolution de la part de chômeurs dans les autres branches/groupes professionnels**

Nous utilisons la part de chômeurs dans une branche/groupe professionnel et non pas le taux de chômage, car les taux ne sont pas assez fiables statistiquement³⁷. Les données proviennent de la statistique SECO sur le chômage.

- **L'évolution des salaires dans une branche/groupe professionnel par rapport à l'évolution des salaires dans les autres branches/groupes professionnels³⁸**

fiabilité statistique et de la non-disponibilité de ce taux au niveau cantonal. Le taux SECO présente l'avantage d'être actualisé plus régulièrement, d'être plus précis et d'être disponible au niveau cantonal.

³³ Calculée en pourcentage, c'est-à-dire, pour l'année 2016 par exemple : [moyenne des salaires 2013-2015 - moyenne des salaires 2010-2012]/[moyenne des salaires 2010-2012]

³⁴ Étant donné que la statistique sur les salaires (ESS) n'existe pas pour le niveau cantonal mais uniquement pour le niveau régional, nous avons utilisé pour chaque canton le niveau des salaires de la région dont il fait partie, ce qui correspond à une approximation. Idéalement, il faudrait avoir à disposition les données cantonales.

³⁵ En réalité nous n'avons utilisé que 22 catégories, excluant la catégorie 23 « Private Haushalte » à cause de la qualité des données. Le modèle n'utilise pas les catégories NOGA '08 à deux chiffres (48 catégories), car les résultats étaient peu robustes. Les tests effectués donnaient des résultats qui fluctuaient de façon importante d'une année à l'autre. Un nombre moins important de branches présente toutefois le désavantage d'identifier plus difficilement des branches très spécifiques qui peuvent avoir des difficultés.

³⁶ Nous choisissons de ne pas utiliser l'indicateur de la migration nette dans une branche car ces données n'existent pas : nous connaissons uniquement le nombre de personnes qui entrent pour la première fois dans une certaine branche/groupe professionnel mais pas combien en sortent par la suite. Certaines branches, comme la restauration, qui ont un turnover important, pourraient être défavorisées par le modèle. Nous compensons le fait de renoncer à cet indicateur au niveau des branches et des groupes professionnels par un renforcement de la précondition relative au niveau de la migration au niveau national.

³⁷ La raison pour cela est que le nombre de chômeurs par branche est régulièrement mis à jour (et la part de chômeurs dans une branche est donc facilement calculable), tandis que le nombre de personnes actives dans une branche est actualisé moins régulièrement, ce qui rend les taux de chômage par branche parfois peu fiables statistiquement. Si une branche a 1'300 chômeurs sur 130'000 chômeurs dans toute la Suisse, elle a une part de chômeurs de 1 %. Si l'année suivante elle a 1'900 chômeurs sur 140'000 chômeurs, elle a une part de chômeurs de 1,36 %. On compare l'évolution de la part de chômeurs dans une branche (dans ce cas +0,36 points) avec l'évolution moyenne dans les autres branches. Une alternative serait de ne pas comparer l'évolution de la part de chômeurs en points de pourcentage mais en pourcent. Toutefois, cela présenterait le désavantage de donner beaucoup d'importance aux augmentations de la part de chômeurs dans les petites branches (par exemple une augmentation de la part de chômeurs dans une branche de 0,1 % à 0,4 % équivaudrait à une augmentation de 0,3 points de pourcentage mais de 300 % ; une augmentation de la part de chômeurs dans une branche de 7 à 10 % correspondrait à une augmentation de 3 points de pourcentage et de 43 %). Une comparaison entre l'évolution en points de pourcentage tend à qualifier plus facilement les grandes branches, tandis qu'une comparaison entre l'évolution en pourcentage qualifie plus facilement les petites branches, même s'il y a de fortes augmentations du nombre de chômeurs dans les grandes branches. Nous avons décidé de privilégier la première méthode. Rappelons que le choix de se baser sur la part de chômeurs plutôt que le taux de chômage présente aussi des désavantages. Si par exemple le nombre de personnes actives dans une branche augmente et le taux de chômage reste stable, la part de chômeurs augmentera (toutes choses égales par ailleurs). Toutefois, la qualité statistique du taux de chômage par branche/groupes professionnels permet difficilement de procéder autrement.

³⁸ Calculée en pourcentage, voir note de bas de page 33.

Les données pour les salaires existent pour les 51 catégories de groupes professionnels³⁹. Pour les branches NOGA-SYMIC, les salaires sont disponibles uniquement pour certaines branches, celles qui correspondent aux catégories des sections économiques. Ainsi, les difficultés au niveau des salaires ont été prises en considération uniquement pour les branches pour lesquelles ces données existaient.

Prestations sociales

Les difficultés sont associées à un indicateur

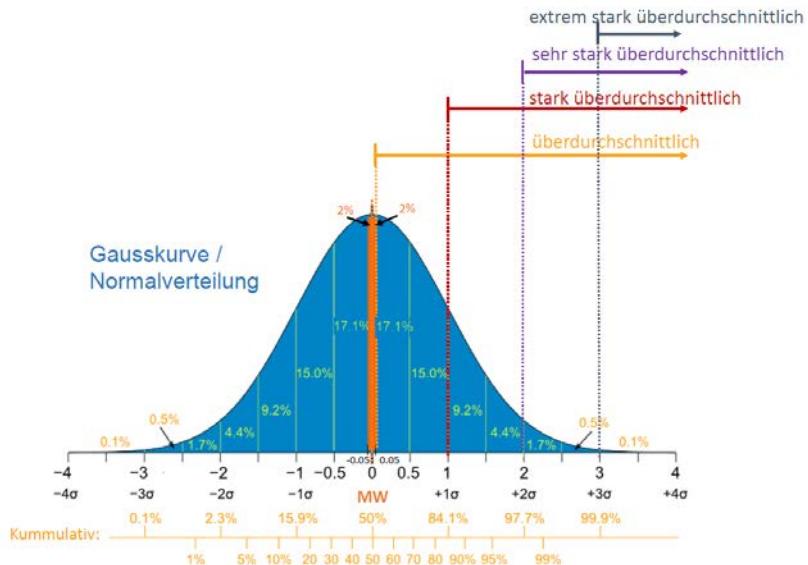
- **Le taux d'étrangers ayant recours à l'aide sociale et à l'assurance chômage par rapport au taux des Suisses [ou au taux moyen].**

3.4.3 Seuils d'intervention

La possibilité d'activer des mesures est liée à la présence de « *difficultés sérieuses d'ordre économique ou social* », conformément à l'art. 14 al. 2 ALCP.

Comment définir, d'un point de vue statistique, des difficultés de manière objective ? Ce modèle utilise l'instrument de l'écart-type⁴⁰, qui donne une indication sur la déviation d'une valeur de la moyenne. Ainsi, on identifie une situation de difficulté lorsque les valeurs des indicateurs d'une entité (État, canton, branches, groupes professionnels) dévient fortement (de n écarts-types⁴¹) de la moyenne des autres entités (autres États, autres cantons, autres branches, autres groupes professionnels)⁴².

Graphique 6 : Illustration unserer Definition von « überdurchschnittlich », « stark überdurchschnittlich », « sehr stark überdurchschnittlich » und « extrem stark überdurchschnittlich » anhand einer Gaussverteilung (Normalverteilung)



³⁹ Les données sur les salaires des groupes professionnels sont disponibles seulement à partir de 2012 et publiées tous les deux ans.

⁴⁰ L'instrument de l'écart-type présente l'avantage d'objectiver les situations de difficulté sans devoir fixer des valeurs absolues en avance. Toutefois, il peut présenter l'inconvénient de paraître trop compliqué pour un accord politique. Au lieu d'utiliser l'écart-type on pourrait recourir aux pourcentages (par exemple moyenne + 50% / moyenne + 100% / moyenne + 200%). Cette alternative présente l'inconvénient de ne pas fonctionner aussi bien que le système de l'écart-type au cas où la moyenne est égale à 0 (ou proche de 0) car dans ce cas moyenne + x % serait égal à la moyenne (ou une valeur très proche de la moyenne).

⁴¹ Dans cette étude nous utilisons les termes : inférieur à la moyenne ($<\text{moyenne} - 0,05 \text{ écarts-types}$), supérieur à la moyenne ($>\text{moyenne} + 0,05 \text{ écarts-types}$), fortement inférieur à la moyenne ($<\text{moyenne} - 1 \text{ écart-type}$), fortement supérieur à la moyenne ($>\text{moyenne} + 1 \text{ écart-type}$), très fortement supérieur à la moyenne ($>\text{moyenne} + 2 \text{ écarts-types}$). Le choix de 0,05 écarts-types correspond à une déviation de 2 % de la moyenne (dans le cas d'une distribution normale), et évite d'inclure les cas des entités dont les indicateurs correspondent exactement à la moyenne. De cette façon la condition « supérieure à la moyenne » ou « inférieure à la moyenne » est plus restrictive.

⁴² Les moyennes des valeurs ne sont jamais pondérées selon la taille de l'État, du canton, du groupe professionnel ou de la branche. Chaque État, canton, groupe professionnel ou branche a le même poids, de façon à éviter que la moyenne soit dominée par les valeurs des entités les plus grandes.

3.4.3.1 Préconditions

La précondition concernant le taux de migration nette en Suisse doit être remplie pour que le modèle entre en ligne de compte. La précondition permet de justifier l'exceptionnalité de la situation suisse et s'inscrit dans la logique de l'accord britannique du mois de février qui prévoit « *un mécanisme d'alerte et de sauvegarde destiné à faire face aux situations caractérisées par l'afflux d'une ampleur exceptionnelle et pendant une période prolongée de travailleurs en provenance d'autres États membres* ». Cette précondition ne permet toutefois pas d'activer de mesure, mais simplement d'entrer dans le modèle. La précondition pour pouvoir activer des mesures au niveau national est plus restrictive que celle pour pouvoir activer des mesures au niveau cantonal.

Niveau cantonal : la Suisse doit enregistrer **un taux de migration nette fortement supérieur à la moyenne⁴³ des États UE/AELE**.

Niveau national : la Suisse doit enregistrer **un taux de migration nette très fortement supérieur à la moyenne⁴⁴ des États UE/AELE**.

3.4.3.2 Conditions

Préférence indigène (niveau cantonal) :

Un canton doit enregistrer, par rapport aux autres cantons :

- un taux de migration nette supérieur à la moyenne⁴⁵
- et
- une évolution du taux de chômage supérieure à la moyenne⁴⁶ ou une évolution des salaires inférieure à la moyenne⁴⁷

Si cela est le cas, alors on peut considérer que le canton est en difficulté et donc éligible pour l'introduction de la préférence indigène.

Préférence indigène au niveau de certaines branches ou groupes professionnels (niveau national) :

Une branche ou un groupe professionnel doit enregistrer, par rapport aux autres branches/groupes professionnels :

- une évolution de la part de chômeurs supérieure à la moyenne⁴⁸
- ou
- une évolution des salaires inférieure à la moyenne⁴⁹

Si cela est le cas, alors on peut considérer que cette branche ou ce groupe professionnel est en difficulté et donc éligible pour l'introduction de la préférence indigène.

Mesures prestations sociales (niveau national) :

- Le taux d'étrangers recourant à l'assurance chômage et à l'aide sociale doit être supérieur au taux des Suisse (ou au taux moyen de la population) recourant à ces prestations⁵⁰.

⁴³ > moyenne + 1 écart-type

⁴⁴ > moyenne + 2 écarts-type

⁴⁵ > moyenne + 0,05 écarts-types

⁴⁶ > moyenne + 0,05 écarts-types. Une alternative plus restrictive du modèle serait >moyenne + 1 écart-type

⁴⁷ < moyenne - 0,05 écarts-types. Une alternative plus restrictive du modèle serait <moyenne - 1 écart-type

⁴⁸ > moyenne + 0,05 écarts-types

⁴⁹ < moyenne - 0,05 écarts-types.

⁵⁰ Nous renonçons ici à des critères de déclenchement plus détaillés en matière de prestations sociales. Une alternative serait de comparer l'évolution des taux des Suisses par rapport à celui des étrangers. Toutefois, avec un tel mécanisme, un déclenchement serait beaucoup plus rare car l'évolution du taux des étrangers et des Suisses est très semblable. Si on compare le taux des Suisses (ou le taux moyen) et le taux des étrangers, les différences sont beaucoup plus importantes.

3.4.4 Mécanisme d'activation

La Suisse devrait d'abord contrôler si les conditions formelles (niveau des indicateurs) permettant l'activation d'une clause de sauvegarde sont réunies. Pour ce faire, un monitoring au niveau national, par exemple sous l'égide du SECO, pourrait être introduit. Chaque année, un document recensant le niveau des indicateurs au niveau national et cantonal serait publié.

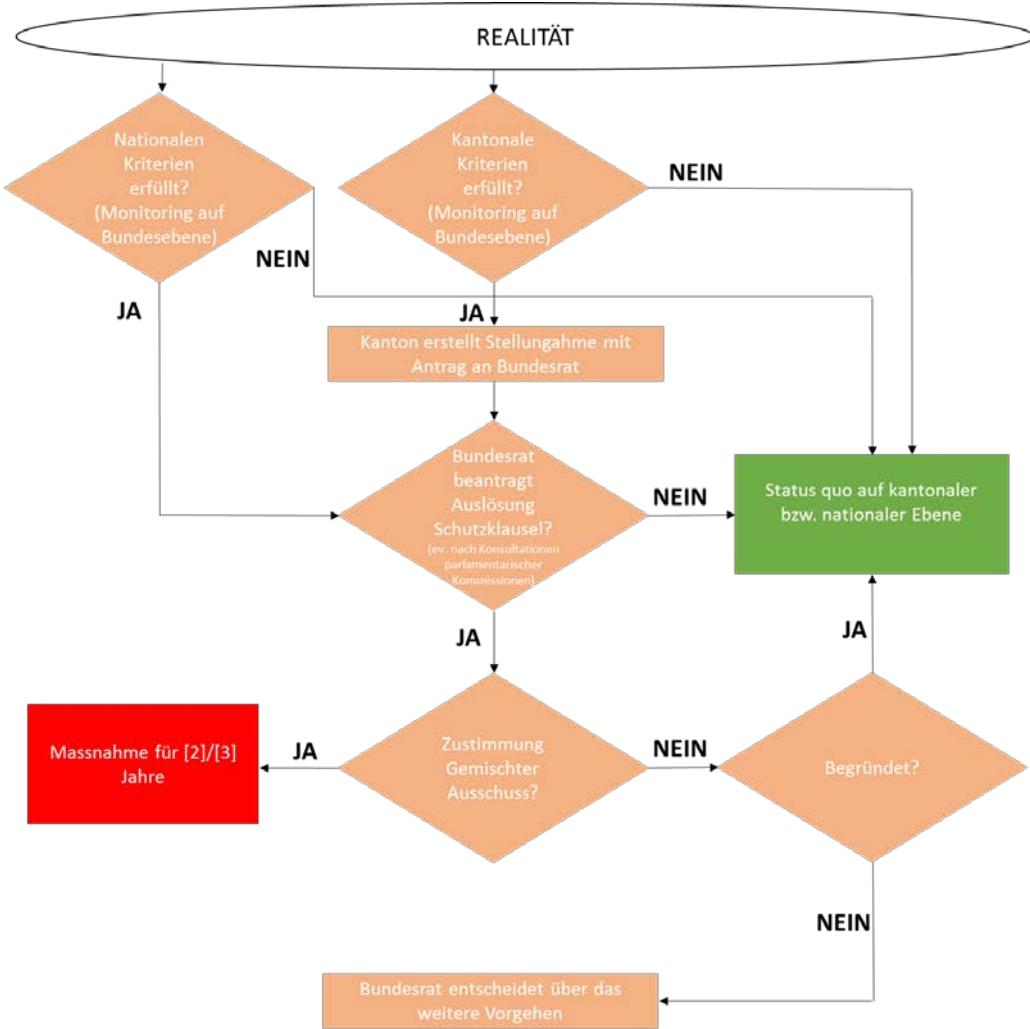
Si les critères sont réunis, les instances compétentes (cantionales, fédérales) évaluerait en détail les conséquences de telles mesures. Dans le cas du marché du travail, cela signifierait effectuer une analyse plus approfondie des difficultés cantonales ou sectorielles, afin de déterminer si la préférence indigène serait bien la mesure appropriée pour remédier à cette situation. Cela permettrait d'analyser des indicateurs supplémentaires, comme le degré de couverture d'une profession, les places vacantes, la croissance de l'occupation etc.⁵¹ En effet, les indicateurs choisis par le modèle sont très simples - et par conséquent simplistes – et ne permettent pas toujours d'identifier de manière précise les difficultés au niveau du marché du travail. Il convient ainsi de distinguer entre les éléments externes qui permettent de *pouvoir* activer des mesures (indicateurs précis) et les éléments internes (évaluation politique et économique, analyse d'indicateurs supplémentaires) qui permettent de *décider* la potentielle activation des mesures.

Si un canton devait remplir les conditions pour l'activation de la clause de sauvegarde, celui-ci devrait tout d'abord prendre position sur la souhaitabilité des mesures. À la lumière de cette prise de position, le Conseil fédéral examinerait la situation et pourrait décider de présenter une demande d'activation de la clause au Comité mixte. Si le Comité mixte approuvait le déclenchement de la clause, les mesures seraient activées. Dans le cas contraire, la Suisse exigerait une justification. Si la justification était satisfaisante, la Suisse renoncerait à l'activation des mesures. Dans le cas contraire, le Conseil fédéral déciderait de la suite.

Le mécanisme devrait être introduit de manière temporaire. Toutefois, dans un souci de stabilité et afin d'éviter d'avoir des mécanismes qui sont régulièrement activés et désactivés, il faudrait que les mesures durent au moins [2]/[3] ans. A l'issue de cette période, dans le cas où les conditions étaient encore réunies, la mesure pourrait être prolongée pour une durée de [1] an renouvelable.

⁵¹ Voir par exemple la proposition de Swissmem (Swissmem, 2016).

Graphique 7 : Mécanisme décisionnel



Umsetzungmechanismus in einem Kanton



3.5 Négociations Suisse-UE

3.5.1 Interprétation art. 14 al. 2 ALCP

Les négociations entre la Suisse et l'UE devraient se concentrer sur l'interprétation de l'art. 14 al. 2 ALCP. Afin d'éviter toute modification de l'ALCP – ce qui impliquerait de soumettre la modification à une procédure d'approbation présentant le risque d'être incertaine et longue - il serait avantageux de privilégier une interprétation interne à l'accord (par exemple à travers une décision du Comité mixte ou un échange de lettres). En d'autres termes, avec une telle interprétation, on ne pourrait pas modifier la procédure prévue pour la prise de décision du Comité mixte détaillée dans l'art. 14 al. 2 ALCP. Cette procédure donnerait un « droit de véto » à l'UE car les décisions devraient être prises d'un commun accord. Pour réduire le risque que les parties utilisent leur « droit de véto » de manière contraire à l'esprit

de la solution négociée, il faudrait que cette interprétation énumère les critères objectifs et facilement vérifiables sur lesquels s'appuierait ce mécanisme (voir illustration ci-dessous). Ainsi, il serait possible de réduire la marge discrétionnaire d'appréciation et de s'assurer de la prévisibilité des décisions.

Nous présentons ci-dessous une illustration d'un possible texte de décision du Comité mixte, qui pourrait être accompagné d'une annexe visant à préciser la signification des termes techniques⁵². Ce texte n'a qu'un caractère illustratif et ne vise pas nécessairement à être précis d'un point de vue juridique.

Illustration d'un possible texte de décision du Comité mixte précisant l'interprétation de l'art. 14 al. 2 ALCP

Le COMITÉ MIXTE

- vu l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, et notamment son article 14,
- [...]

A adopté la présente décision concernant l'interprétation de l'article 14 al. 2 ALCP :

I. Précondition

L'art. 14 al. 2 ALCP est applicable uniquement en cas de situation exceptionnelle. Une telle situation nécessite d'un taux de migration nette exceptionnellement élevé.

Le taux de migration nette est considéré comme étant « exceptionnellement élevé » lorsqu'il est fortement supérieur à la moyenne des États UE/AELE.

II. Choix des mesures

L'article 14 al. 2 ALCP fait référence à des mesures qui « *perturbent le moins le fonctionnement* » de l'accord et qui sont « *limitées dans leur champ d'application et leur durée à ce qui est strictement indispensable pour remédier à la situation* ». Cela se reflète dans le choix des mesures, qui suit la logique suivante.

Devraient être privilégiées :

- i) les mesures internes disponibles plutôt que les mesures externes ;
- ii) les mesures cantonales plutôt que les mesures nationales ;
- iii) les mesures ciblant uniquement certaines branches économiques ou certains groupes professionnels plutôt que des mesures générales.

III. Difficultés

Les mesures ii) et iii) susmentionnées peuvent uniquement être déclenchées « *en cas de difficultés sérieuses d'ordre économique ou social* ». Les indicateurs pour les difficultés sont :

- Dans le domaine du marché du travail :
 - . l'évolution des salaires
 - ou
 - . l'évolution du chômage
- Dans le domaine des prestations sociales
 - . le taux d'étrangers ayant recours à l'aide sociale et à l'assurance chômage

IV. Déclenchement des mesures

- Au niveau cantonal

⁵² Par exemple « fortement supérieur à la moyenne », « très fortement supérieur à la moyenne » ou encore le calcul des salaires (moyenne salaires bas, médian, élevés) et du taux de chômage (au niveau cantonal : moyenne taux SECO et BIT, moyenne taux 15-29 ans, 30-49 ans, 50 + ans) etc.

Si le taux de migration nette en Suisse est *fortement supérieur* à la moyenne des États UE/AELE et la migration cantonale est supérieure à la moyenne des autres cantons, combinés avec :

- une évolution des salaires *inférieure* à la moyenne
- ou
- une évolution du chômage *supérieure* à la moyenne,

on peut recourir, uniquement pour les cantons en difficulté, à l'introduction temporaire de la préférence indigène cantonale.

➤ Au niveau fédéral

Si le taux de migration nette en Suisse est *très fortement supérieur* à la moyenne des autres États UE/AELE, combiné avec :

A)

- une évolution des salaires, dans un groupe professionnel ou une branche, *inférieure* à la moyenne
- ou
- une évolution du chômage, dans un groupe professionnel ou une branche, *supérieure* à la moyenne,

on peut recourir, uniquement dans les branches et les groupes professionnels en difficultés, à l'introduction temporaire de la préférence indigène.

B)

- un taux d'étrangers recourant à l'assurance chômage et à l'aide sociale supérieur au taux des Suisses [ou au taux moyen],

on peut recourir à l'augmentation du délai de carence pour accéder à certaines prestations sociales ou l'augmentation des cotisations patronales pour les personnes nouvellement immigrées.

V. Durée

Le terme « [...] limitées, dans leur champ d'application [...] » correspond à une application temporaire des mesures. Elles sont en principe limitées à [2] [3] ans. Des prolongations de [1] an sont possibles si les difficultés devaient persister.

VI. Procédure

Le Comité mixte décide des mesures sur proposition de la Suisse, sur la base d'une justification détaillée se référant aux critères susmentionnés. En conséquence, il serait justifié que la Suisse active le mécanisme dans l'attente légitime d'obtenir l'autorisation requise⁵³.

VII. Frontaliers

Le même mécanisme peut être étendu, *mutatis mutandis*, aux travailleurs frontaliers.

3.5.2 Dispositions transitoires

L'art. 197 ch. 11 Cst. prévoit que si les lois d'application ne sont pas entrées en vigueur dans les trois ans à compter de l'acceptation de l'art. 121a Cst., le Conseil fédéral devra édicter – par voie d'ordonnance et de manière provisoire – les dispositions d'application nécessaires. Si le Conseil fédéral ne devait pas trouver d'accord avec l'UE d'ici la fin de cette période, il conviendra d'approfondir la mesure dans laquelle certaines des mesures proposées, des variantes de celles-ci ainsi que d'autres mesures internes pourraient être appliquées de manière autonome, dans l'attente de conclure un accord

⁵³ Référence à l'Annexe VI des Conclusions du Conseil européen du 18 et 19 février 2016 « *Accordingly, the United Kingdom would be justified in triggering the mechanism in the full expectation of obtaining approval.* »

avec l'UE. Rappelons qu'une application autonome des mesures doit respecter l'ALCP, faute de quoi les mesures pourraient être considérées comme inapplicables par l'autorité judiciaire⁵⁴, sauf dans le cas où les autorités décident de dénoncer l'accord. De telles dispositions transitoires permettraient ensuite de s'adapter aux résultats des négociations sur le « Brexit » (éventuellement dans une logique « most favoured nation clause » [MFN]).

3.6 Tests

Les tests présentés ci-dessous utilisent les données des années passées afin de vérifier si des mesures auraient pu être activées pendant cette période, dans l'hypothèse où une clause de sauvegarde avait existé. Il ne s'agit pas de simulations qui tiennent compte des effets de l'activation d'une clause de sauvegarde sur la migration, mais uniquement de tests qui montrent quand et où les conditions formelles permettant l'activation de mesures auraient été réunies dans le passé. Les cases vertes correspondent aux situations où une clause de sauvegarde aurait pu être activée.

3.6.1 Préconditions

Ces dernières années, la Suisse aurait toujours rempli la précondition d'avoir un taux de migration nette fortement (mesures au niveau cantonal) et très fortement (mesures au niveau national) supérieur à la moyenne. Le graphique ci-dessous illustre les résultats pour 2011-2015 pour des préconditions plus ou moins restrictives⁵⁵.

Tableau 2 : *Vorbedingung zur Nettomigration der EU/EFTA-Bürger für die Schweiz: Begriffe « überdurchschnittlich », « stark überdurchschnittlich » etc. gemäss Kapitel 3.4.3.*⁵⁶

Nettomigration an EU/EFTA-Bürgern pro 1000 Einwohner

Für Jahr Daten:	2011	2012	2013	2014	2015
	'08-'10	'09-'11	'10-'12	'11-'13	'12-'14
Schweiz	7.44	5.99	5.49	5.52	5.25
Mittelwert EU/EFTA, alle 32 Länder gleiches Gewicht	2.01	1.82	2.02	1.96	1.78
Überdurchschnittlich (Mittelwert EU/EFTA + 0.05 · $\sigma \cdot \alpha_{CH}$)	2.07	1.88	2.08	2.02	1.84
Stark überdurchschnittlich (Mittelwert EU/EFTA + 1 · $\sigma \cdot \alpha_{CH}$)	3.14	3.04	3.31	3.21	2.92
Sehr stark überdurchschnittlich (Mittelwert EU/EFTA + 2 · $\sigma \cdot \alpha_{CH}$)	4.26	4.26	4.59	4.46	4.05
Extrem stark überdurchschnittlich (Mittelwert EU/EFTA + 3 · $\sigma \cdot \alpha_{CH}$)	5.39	5.48	5.88	5.72	5.18
Mittelwert des EU/EFTA-Raums	0.98	0.96	1.11	1.20	1.22
Schweiz liegt ... über diesem Mittelwert	+661 %	+524 %	+394 %	+358 %	+331 %

⁵⁴ voir décision du TF du 26 novembre 2015.

⁵⁵ Le modèle propose de prendre des mesures si le taux de migration nette est « fortement supérieur » à la moyenne ou « très fortement supérieur » à la moyenne. Les variantes « supérieur à la moyenne » et « extrêmement supérieur à la moyenne » correspondent à des variantes respectivement moins restrictive et plus restrictive du modèle.

⁵⁶ Indikatoren (in 3-Jahresmitteln): **Nettomigration EU/EFTA-Bürger und Bestand EU/EFTA-Bürger** (nur bei α). Rohdaten: EUROSTAT.

Details zur Bedeutung von σ (Standardabweichung) und α_{CH} (Faktor für Bestand an EU/EFTA-Bürgern in der Schweiz) in: Ambühl und Zürcher 2015. Der Schwellenwert d_{CH} für die Schweiz wird wie folgt bestimmt: $d_{CH} = m + x \sigma \alpha_{CH}$. Hierbei ist m der ungewichtete Mittelwert der EU/EFTA-Migrationen (in Prozent; Nettomigration EU/EFTA Bürger pro totale Bevölkerung) der 32 EU/EFTA-Staaten und σ die einfache Standardabweichung dieser Werte um den Mittelwert. α_i ist ein Faktor der berücksichtigt, wenn ein Land i schon einen grossen Anteil an EU/EFTA-Bürgern im Vergleich zum EU/EFTA-Raum hat. Er erlaubt es, dass für diese Länder der Schwellenwert gesenkt wird. x ist eine Zahl wie z.B. 1, 2 oder 3 und bestimmt (zusammen mit α_i), wie viele Standardabweichungen der Wert über dem Mittelwert liegen soll. Der gewichtete Mittelwert der Nettomigration (jede Migrationsquote geht proportional zur Einwohnerzahl in die Summe ein, was gleichbedeutend mit einem Gesamt-EU/EFTA-Wert ist) liegt deutlich unter dem ungewichteten (alle Länder gehen gleich stark in die Summe ein), da kleine Länder mit hoher Migrationsrate wie Luxemburg, Liechtenstein oder die Schweiz viel weniger ins Gewicht fallen.

Details zu Daten: Verwendete Daten: Einwanderung (migr_imm) und Auswanderung (migr_emi) nach Staatsangehörigkeit (EU-28/EFTA-Länder ohne Meldeland), Gesamteinwohnerzahl (demo_pop), für α : Ausländeranteile (Kat. EU/EFTA-Bürger an Gesamteinwohnerzahl), EUROSTAT.

Bemerkung zur Zeitreihe: 2008-2012 (Download Sommer 2014), Datenreihe 2013-2014 (Download Sommer 2016). Für folgende Länder fehlt aktuell (Juni, 2016) online bei EUROSTAT die ganze Datenreihe (2008-2014): Irland, Griechenland, Österreich, Rumänien, Slowenien, Vereinigtes Königreich; bei diesen wurden die Werte, die früher online waren (aus Download Sommer 2014), übernommen; α_{CH} wurde für 2013 aus dem Schnitt von 2012 und 2014 errechnet (wegen vieler Datenlücken nötig). Die Daten wurden von den nationalen Statistikinstituten aus Registerdaten (mehrheitlich) [administrative records] oder nationalen Erhebungen [national surveys] kompiliert. Für manche Datensets wurden statistische Schätzmethoden angewendet. „Immigration“ bezeichnet die Aktion, durch die eine Person, die zuvor ihren üblichen Aufenthaltsort in einem anderen Staat hatte, ihren üblichen Aufenthaltsort in das Territorium eines Staates über eine Zeit (bzw. zu erwartende Zeit) von mindestens 12 Monaten verlegt. Analog definiert ist „Auswanderung“, also das Verlegen des Aufenthaltsorts für mind. 12 Monate. Die Daten werden jährlich gesammelt.

3.6.2 Niveau cantonal

Au niveau cantonal, deux variantes existent. La variante plus facile à activer (A) requiert qu'un canton présente i) une migration supérieure à la moyenne et ii) une évolution du chômage supérieure à la moyenne ou une évolution des salaires inférieure à la moyenne. La variante plus restrictive (B) requiert qu'un canton présente i) une migration supérieure à la moyenne et ii) une évolution du chômage fortement supérieure à la moyenne ou une évolution des salaires fortement inférieure à la moyenne. Ces dernières années (2012-2016), selon la variante choisie, des mesures auraient potentiellement pu être activées dans 31 % (A) ou 17 % (B) des cantons.

Tableau 3 : Resultate Kantonale Ebene

Vorbedingung, dass Nettomigration der Schweiz stark überdurchschnittlich ist, ist erfüllt (vgl. Kapitel 3.4.3.1.). Links: Wenn die Bedingungen erfüllt sind, dass sowohl Migration im Vergleich zu den anderen Kantonen überdurchschnittlich ist plus entweder die Entwicklung der Arbeitslosigkeit oder der Löhne überdurchschnittlich schlecht im Vergleich zu den anderen Kantonen ist (vgl. 3.4.3.2.), ist die entsprechende Zelle grün. Rechts: Analog zu links, jedoch muss die Entwicklung der Arbeitslosigkeit oder der Löhne stark überdurchschnittlich schlecht sein.⁵⁷

Variante A

(überdurchschnittliche Migration im Kanton + überdurchschnittliche Schwierigkeiten im Kanton)

Für Jahr	2012	2013	2014	2015	2016
Entwicklung zw. 2 Perioden	'06 - '08 '09 - '11	'07 - '09 '10 - '12	'08 - '10 '11 - '13	'09 - '11 '12 - '14	'10 - '12 '13 - '15
ZH					
BE					
LU					
UR					
SZ					
OW					
NW					
GL					
ZG					
FR					
SO					
BS					
BL					
SH					
AR					
AI					
SG					
GR					
AG					
TG					
TI					
VD					
VS					
NE					
GE					
JU					

Anwendbar: 40 Mal von 130 Mal \Rightarrow 31 % der Fälle. Im zeitlichen Mittel wären hier max. ca. 60 % der Nettoeinwanderung betroffen gewesen.*

Variante B

(überdurchschnittliche Migration im Kanton + stark überdurchschnittliche Schwierigkeiten im Kanton)

Für Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	
Entwicklung zw. 2 Perioden	'06 - '08 '09 - '11	'07 - '09 '10 - '12	'08 - '10 '11 - '13	'09 - '11 '12 - '14	'10 - '12 '13 - '15	
ZH						
BE						
LU						
UR						
SZ						
OW						
NW						
GL						
ZG						
FR						
SO						
BS						
BL						
SH						
AR						
AI						
SG						
GR						
AG						
TG						
TI						
VD						
VS						
NE						
GE						
JU						

Anwendbar: 22 Mal von 130 Mal \Rightarrow 17 % der Fälle. Im zeitlichen Mittel wären hier max. ca. 40 % der Nettoeinwanderung betroffen gewesen.*

⁵⁷ **Indikatoren:** Migration, genauer Wanderungssaldo pro Bevölkerung (in 3-Jahresmitteln), Änderung der Arbeitslosenquote und Löhne (zwischen zwei 3-Jahresmitteln) für Kantone. Mittelwerte ungewichtet über die 26 Kantone gebildet. **Details zu Daten:**

- **Migration:** Wanderungssaldo ständige Wohnbevölkerung EU-28/EFTA; Ausländerstatistik, SEM. Der Wanderungssaldo stellt die Differenz zwischen der Ein- und der Auswanderung sowie registertechnischen Anpassungen dar. Registerdaten für Einzelkantone nach Nationalität. Zeitraum: Saldo letzte 12 Monate (hier jeweils Dezember). Bevölkerungsstand (1.Januar), BFS(STATPOP).

- **Arbeitslosigkeit:** Berechnung: Arbeitslosenquote in Prozent zum Zeitpunkt 2 - Arbeitslosenquote in Prozent zum Zeitpunkt 1. Zeitpunkt 1 und 2 sind jeweils Durchschnitte von 3 Jahren. Arbeitslosenquote gebildet aus dem Mittel von jeweils 3 Altersgruppen (15-29, 30-49, 50+) und aus ILO- und SECO-Daten. ILO-Daten (auch BIT genannt auf Französisch) entsprechen der internationalen Definition von Erwerbslosigkeit und sind pro Grossregion erhältlich, die SECO-Daten der Definition nach dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und sind pro Kanton erhältlich. Vgl. zum Unterschied der beiden Quellen und Qualität der Daten speziell auch Kapitel 2.5.3.2. in Ambühl, Antonini und Zürcher 2016. Für die Rechnungen wurden alle Werte unabhängig ihrer Variationskoeffizienten verwendet. Bei den SECO-Daten liegen die Fehler für die totale Arbeitslosenquote unter 5 % (Ausnahme: AI); Bei den ILO-Daten basieren die Werte z.T. auf weniger als 90 Observationen (Tessin und Innerschweiz bei den Altersgruppen 15-29 und 50+). ILO:Schweizerische Arbeitskräfteerhebung(SAKE), BFS:SECO:SECO-Arbeitslosenzahlen.

- **Löhne:** Berechnung: (Lohn in Franken zum Zeitpunkt 2 - Lohn in Franken zum Zeitpunkt 1) / Lohn in Franken zum Zeitpunkt 1, genauer: Änderung des Mittels aus 20,-50,- (=Medianlohn) und 80-Perzentil; Lohnstrukturerhebung, BFS; Daten von passender Grossregion, alle 2 Jahre erhoben (Referenzmonat Oktober); Details, u.a. zur statistischen Qualität, in Kapitel 2.5.3.2 in Ambühl, Antonini und Zürcher 2016.

* **Bemerkung** zur Berechnung der betroffenen Nettoeinwanderung: für 2016 wurde die Nettozuwanderung für 2015 genommen; die Abschätzung der betroffenen Migration ist grob, da i) wir die Nettomigration und nicht die Einwanderung verwendet haben – das Verhältnis zwischen den beiden Werten muss nicht in allen Kantonen gleich sein, ii) wie auch der Anteil an arbeitsbezogener Zuwanderung an der Gesamtzuwanderung nicht in allen Kantonen gleich sein muss und iii) natürlich mit einem Inländervorrang nicht die ganze Migration direkt beschränkt wird, sondern nur die arbeitsbedingte.

Recommandation : nous recommandons aux autorités suisses de choisir l'option A. En effet, plus le modèle permet d'intervenir facilement, plus la Suisse aura une marge de manœuvre importante pour décider comment intervenir. Cela ne signifie pas que l'on interviendrait à chaque fois. La variante B correspond à une alternative, qui pourrait être utilisée dans les négociations si l'UE considère que la première variante est trop interventionniste.

3.6.3 Niveau national

3.6.3.1 Branches

Au niveau des branches, deux variantes existent. La variante plus facile à activer (A) requiert qu'une branche présente i) une évolution de la part de chômeurs supérieure à la moyenne ou ii) une évolution des salaires inférieure à la moyenne. La variante plus restrictive (B) requiert qu'une branche présente i) une évolution de la part de chômeurs fortement supérieure à la moyenne ou ii) une évolution des salaires fortement inférieure à la moyenne. Ces dernières années (2014-2016), selon la variante choisie, des mesures auraient potentiellement pu être activées dans 44 % (A) ou 12 % (B) des branches.

Tableau 4 : Resultate Branchen-Ebene

Vorbedingung, dass Nettomigration der Schweiz sehr stark überdurchschnittlich ist, ist erfüllt (vgl. Kapitel 3.4.3.1.). Links: Wenn die Bedingung erfüllt ist, dass entweder die Entwicklung der Arbeitslosigkeit oder der Löhne überdurchschnittlich schlecht im Vergleich zu den anderen Branchen ist (vgl. 3.4.3.2.), ist die entsprechende Zelle grün. Rechts: Analog zu links, jedoch muss die Entwicklung der Arbeitslosigkeit oder der Löhne stark überdurchschnittlich schlecht sein.⁵⁸

Variante A (überdurchschnittliche Schwierigkeiten in der Branche)				Variante B (stark überdurchschnittliche Schwierigkeiten in der Branche)			
Für Jahr	2014	2015	2016	Für Jahr	2014	2015	2016
Entwicklung zwischen 2 Perioden	'08-'10 '11-'13	'09-'11 '12-'14	'10-'12 '13-'15	Entwicklung zwischen 2 Perioden	'08-'10 '11-'13	'09-'11 '12-'14	'10-'12 '13-'15
1				1			
2				2			
3				3			
4				4			
5				5			
6				6			
7				7			
8				8			
9				9			
10				10			
11				11			
12				12			
13				13			
14				14			
15				15			
16				16			
17				17			
18				18			
19				19			
20				20			
21				21			
22				22			

Anwendbar: 29 Mal von 66 Mal \Rightarrow 44 % der Fälle. Im zeitlichen Mittel wären hier max. ca. 44 % der arbeitsbedingten Neuzuzüge (Kat. B, C, G, L) betroffen gewesen*.

Anwendbar: 8 Mal von 66 Mal \Rightarrow 12 % der Fälle. Im zeitlichen Mittel wären hier max. ca. 13 % der arbeitsbedingten Neuzuzüge (Kat. B, C, G, L) betroffen gewesen*.

⁵⁸ **Indikatoren:** Änderung Arbeitslosigkeit und Löhne (zwischen zwei 3-Jahresmitteln) für Branchen nach NOGA-Zemis. (22 Kategorien; Nr. 23/Private Haushalte ausgelassen) Mittelwerte ungewichtet über die 22 Branchen gebildet. **Details zu Daten:** - **Arbeitslosigkeit:** Änderung des Anteils am Total der Arbeitslosen nicht Arbeitslosenquote. Grund hierfür: Arbeitslose pro Branche sind zwar jährlich bekannt, nicht aber Arbeitende pro Branche (hier letzte Daten aus Strukturerhebung 2010, BFS); Berechnung: Anteil am Total der Arbeitslosen in Prozent zum Zeitpunkt 2 - Anteil am Total der Arbeitslosen in Prozent zum Zeitpunkt 1. Bemerkung: wir haben hier auf die Division durch "Total der Arbeitslosen in Prozent zum Zeitpunkt 1" verzichtet, da kleine Branchen (und noch extremer kleine Berufsgruppen, da dort die Größenunterschiede der Kategorien noch extremer sind) sehr grosse Schwankungen haben können - wissend, dass kleinere Branchen dadurch berücksichtigt werden können.); SECO AVAM und Fachstelle für Statistik St. Gallen. Die Summe der Anteile der Branchen (bzw. im nächsten Unterkapitel der Berufsgruppen) ergibt nicht 100 Prozent, weil im AVAM nicht alle Arbeitslosen Branchencodes (bzw. Berufscodes) haben.

Recommandation : nous recommandons aux autorités suisses de choisir l'option A. En effet, plus le modèle permet d'intervenir facilement, plus la Suisse aura une marge de manœuvre importante pour décider comment intervenir. Cela ne signifie pas que l'on interviendrait à chaque fois. La variante B correspond à une alternative, qui pourrait être utilisée dans les négociations si l'UE considère que la première variante est trop interventionniste.

3.6.3.2 Groupes professionnels

Au niveau des groupes professionnels, deux variantes existent. La variante plus facile à activer (A) requiert qu'un groupe professionnel présente i) une évolution de la part de chômeurs supérieure à la moyenne ou ii) une évolution des salaires inférieure à la moyenne. La variante plus restrictive (B) requiert qu'un groupe professionnel présente i) une évolution de la part de chômeurs fortement supérieure à la moyenne ou ii) une évolution des salaires fortement inférieure à la moyenne. Ces dernières années (2014-2016), selon la variante choisie, des mesures auraient potentiellement pu être activées dans 45 % (A) ou 8 % (B) des groupes professionnels.

- Löhne: Änderung der Löhne (Berechnung: [Lohn in Franken zum Zeitpunkt 2 - Lohn in Franken zum Zeitpunkt 1] / Lohn in Franken zum Zeitpunkt 1), Änderung des monatlichen Medianbruttolohns nach Wirtschaftsabschnitten, privater Sektor (nur verwendet, wo mit den NOGA-Zemis-Kategorien übereinstimmt; die anderen Kategorien haben nur die Arbeitslosigkeit als Indikator); Werte nur für 2012 und 2014 vorhanden. In der Auswertung wurde die Änderung 2012-2104 also Indikator für 2015 verwendet, für die anderen beiden getesteten Jahre wurde nur die Arbeitslosigkeit verwendet. Wären die Lohndaten über längere Zeiträume bekannt, würden mehr Branchen die Kriterien erfüllen. Würden wir den Indikator für den Lohn wie er für 2015 ist für die anderen beiden betrachteten Jahre (2014 und 2016) einfach kopieren, würden insgesamt 5 weitere Branchen ausgewählt im Falle „überdurchschnittlich“ für alle 3 Jahre (erfüllt also in 34 Fällen von 66) bzw. 2 weitere Branchen im Falle von „stark überdurchschnittlich“ (erfüllt in 10 von 66 Fällen). Schweizerische Lohnstrukturerhebung, BFS nach NOGA08.

*** Bemerkung zu den betroffenen Neuzügen:** Abschätzung über Zuwanderungszahlen (von 2014) in Branchen (Kategorien B,C,G,L).

Tableau 5:

Resultate Berufsgruppen-Ebene

Vorbedingung, dass Nettomigration der Schweiz sehr stark überdurchschnittlich ist, ist erfüllt (vgl. Kapitel 3.4.3.1.). Links: Wenn die Bedingung erfüllt ist, dass entweder die Entwicklung der Arbeitslosigkeit oder der Löhne überdurchschnittlich schlecht im Vergleich zu den anderen Berufsgruppen ist (vgl. 3.4.3.2.), ist die entsprechende Zelle grün. Rechts: Analog zu links, jedoch Entwicklung der Arbeitslosigkeit oder der Löhne stark überdurchschnittlich schlecht⁵⁹

Variante A

(überdurchschnittliche Schwierigkeiten in der Berufsgruppe)

Für Jahr	2014	2015	2016
Entwicklung zwischen 2 Perioden	'08-'10 '11-'13	'09-'11 '12-'14	'10-'12 '13-'15
01			
02			
03			
10			
11			
12			
13			
14			
20			
21			
22			
23			
24			
25			
26			
30			
31			
32			
33			
34			
35			
40			
41			
42			
43			
44			
50			
51			
52			
53			
54			
60			
61			
62			
70			
71			
72			
73			
74			
75			
80			
81			
82			
83			
90			
91			
92			
93			
94			
95			
96			

Anwendbar: 69 Mal von 153 Mal \Rightarrow 45 % der Fälle. Im zeitlichen Mittel wären hier max. ca. 49 % der arbeitsbedingten Neuzüge (Kat. B, C, G, L) betroffen gewesen*.

Variante B

(stark überdurchschnittliche Schwierigkeiten in der Berufsgruppe)

Für Jahr	2014	2015	2016
Entwicklung zwischen 2 Perioden	'08-'10 '11-'13	'09-'11 '12-'14	'10-'12 '13-'15
01			
02			
03			
10			
11			
12			
13			
14			
20			
21			
22			
23			
24			
25			
26			
30			
31			
32			
33			
34			
35			
40			
41			
42			
43			
44			
50			
51			
52			
53			
54			
60			
61			
62			
70			
71			
72			
73			
74			
75			
80			
81			
82			
83			
90			
91			
92			
93			
94			
95			
96			

Anwendbar: 13 Mal von 153 Mal \Rightarrow 8 % der Fälle. Im zeitlichen Mittel wären hier max. ca. 11 % der arbeitsbedingten Neuzüge (Kat. B, C, G, L) betroffen gewesen*.

- 1 Offiziere in reg. Streitkräften
- 2 Unteroffiziere in regulären Streitkräften
- 3 Angehörige der regulären Streitkräfte in sonstigen Rängen
- 10 Führungskräfte, onA
- 11 Geschäftsführer, Vorstände, leitende Verwaltungsbedienstete und Angehörige gesetzgebender Körperschaften
- 12 Führungskräfte im kaufmännischen Bereich
- 13 Führungskräfte in der Produktion und bei speziellen Dienstleistungen
- 14 Führungskräfte in Hotels und Restaurants, im Handel und in der Erbringung sonstiger Dienstleistungen
- 20 Akademische Berufe, onA
- 21 Naturwissenschaftler, Mathematiker und Ingenieure
- 22 Akademische und verwandte Gesundheitsberufe
- 23 Lehrkräfte
- 24 Betriebswirte und vergleichbare akademische Berufe
- 25 Akademische und vergleichbare Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie
- 26 Juristen, Sozialwissenschaftler und Kulturerbre
- 30 Techniker und gleichrangige nichttechnische Berufe, onA
- 31 Ingenieurtechnische und vergleichbare Fachkräfte
- 32 Assistenzberufe im Gesundheitswesen
- 33 Nicht akademische betriebswirtschaftliche und kaufmännische Fachkräfte und Verwaltungsfachkräfte
- 34 Nicht akademische juristische, sozialpflegerische, kulturelle und verwandte Fachkräfte
- 35 Informations- und Kommunikationstechniker
- 40 Bürokräfte und verwandte Berufe, onA
- 41 Allgemeine Büro- und Sekretärskräfte
- 42 Bürokräfte mit Kundenkontakt
- 43 Bürokräfte im Finanz- und Rechnungswesen, in der Statistik und in der Materialwirtschaft
- 44 Sonstige Bürokräfte und verwandte Berufe
- 50 Dienstleistungsberufe und Verkäufer, onA
- 51 Berufe im Bereich personenbezogener Dienstleistungen
- 52 Verkaufskräfte
- 53 Betreuungsberufe
- 54 Schutzkräfte und Sicherheitsbedienstete
- 60 Fachkräfte in Land- und Forstwirtschaft und Fischerei, onA
- 61 Fachkräfte in der Landwirtschaft
- 62 Fachkräfte in Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd – Marktproduktion
- 70 Handwerks- und verwandte Berufe, onA
- 71 Bau- und Ausbaufachkräfte sowie verwandte Berufe, ausgenommen Elektriker
- 72 Metallarbeiter, Mechaniker und verwandte Berufe
- 73 Präzisionshandwerker, Drucker und kunsthandwerkliche Berufe
- 74 Elektriker und Elektroniker
- 75 Berufe in der Nahrungsmittelverarbeitung, Holzverarbeitung und Bekleidungsherstellung usw.
- 80 Bediener von Anlagen und Maschinen und Montageberufe, onA
- 81 Bediener stationärer Anlagen und Maschinen
- 82 Montageberufe
- 83 Fahrzeugführer und Bediener mobiler Anlagen
- 90 Hilfsarbeitskräfte, onA
- 91 Reinigungspersonal und Hilfskräfte
- 92 Hilfsarbeiter in der Land- und Forstwirtschaft und Fischerei
- 93 Hilfsarbeiter im Bergbau, in Bau, bei der Herstellung von Waren und im Transportwesen
- 94 Hilfskräfte in der Nahrungsmittelzubereitung
- 95 Strassenhändler und auf der Strasse arbeitende Dienstleistungskräfte
- 96 Abfallentsorgungsarbeiter und sonstige Hilfsarbeitskräfte

⁵⁹ **Indikatoren:** Änderung Arbeitslosigkeit und Löhne (zwischen zwei 3-Jahresmitteln) für Berufsgruppen nach ISCO08(Zweisteller). Mittelwerte ungewichtet über die 51 Berufsgruppen gebildet. **Details zu Daten:**

- **Arbeitslosigkeit:** Änderung des Anteils am Total der Arbeitslosen (Berechnung: Anteil am Total der Arbeitslosen in Prozent zum Zeitpunkt 2 - Anteil am Total der Arbeitslosen in Prozent zum Zeitpunkt 1; Vgl. auch in Fussnote 58 die Bemerkungen unter Arbeitslosigkeit) und nicht Arbeitslosenquote der Berufsgruppe; SECO AVAM und Fachstalle für Statistik St. Gallen

- **Löhne:** Änderung der Löhne (Berechnung: (Lohn in Franken zum Zeitpunkt 2 - Lohn in Franken zum Zeitpunkt 1) / Lohn in Franken zum Zeitpunkt 1), genauere Änderung des monatlichen MedianbruttoLohn nach Berufsgruppen; Privater und öffentlicher Sektor, Lohnstrukturerhebung, BFS; Werte nur für 2012 und 2014 vorhanden und damit Änderung nur für 2015 verwendet. Werte nur für 2012 und 2014 vorhanden. In der Auswertung wurde die Änderung 2012-2014 als Indikator für 2015 verwendet, für die anderen beiden getesteten Jahre wurde nur die Arbeitslosigkeit verwendet. Wären die Lohndaten über längere Zeiträume bekannt, würden mehr Berufsgruppen die Kriterien erfüllen. Würden wir den Indikator für den Lohn wie er für 2015 ist für die anderen beiden betrachteten Jahre (2014 und 2016) einfach kopieren, würden insgesamt 24 weitere Berufsgruppen ausgewählt im Falle „überdurchschnittlich“ für alle 3 Jahre bzw. 4 weitere Berufsgruppen im Falle von „stark überdurchschnittlich“.

* **Bemerkung zu den betroffenen Neuzügen:** Abschätzung über Zuwanderungszahlen (2014) in Berufsgruppen (Kategorien B,C,G,L).

Recommandation : nous recommandons aux autorités suisses de choisir l'option A. En effet, plus le modèle permet d'intervenir facilement, plus la Suisse aura une marge de manœuvre importante pour décider comment intervenir. Cela ne signifie pas que l'on interviendrait à chaque fois. La variante B correspond à une alternative, qui pourrait être utilisée dans les négociations si l'UE considère que la première variante est trop interventionniste.

3.6.3.3 Prestations sociales

Le taux d'aide sociale des étrangers est, depuis 2005, nettement supérieur⁶⁰ au taux d'aide sociale des Suisses (et au taux d'aide social moyen). Ainsi, lorsque la précondition au niveau national était remplie (taux de migration nette très fortement supérieure à la moyenne UE/AELE), les mesures en matière de prestations sociales auraient toujours pu être activées. Une alternative serait de comparer uniquement le taux d'aide sociale des citoyens UE/AELE au taux des Suisses [ou au taux moyen] ou l'évolution du taux des étrangers ou citoyens UE/AELE par rapport au taux des Suisses [ou au taux moyen]. Cela rendrait le modèle plus restrictif et permettrait d'intervenir que très rarement.

Si on compare le taux de chômage de tous les étrangers ainsi que des ressortissants UE/AELE a toujours été supérieur au taux moyen depuis 2010, avec une différence qui varie entre 0,9 et 1,7 points pour les ressortissants UE/AELE et entre 3,2 et 3,9 points pour tous les étrangers.

Tableau 6 : *Taux d'aide sociale selon l'État d'origine (moyennes annuelles)*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Moyen	3,0	3,0	3,0	3,1	3,2	3,2
Suisses	2,0	2,0	2,1	2,2	2,2	2,2
UE/AELE	2,8	2,8	2,9	3,1	3,2	3,2
Étrangers	6,1	6,0	6,0	6,3	6,3	6,3

Tableau 7 : *Taux de chômage au sens du BIT selon l'État d'origine (moyennes annuelles)*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Moyen	4,5	4,0	4,2	4,4	4,5	4,5
Suisses	3,4	3,1	3,1	3,1	3,3	3,2
UE/AELE	5,4	4,9	5,1	6,0	5,8	6,2
Étrangers	8,3	7,2	7,5	8,3	8,1	8,4

⁶⁰ Environ le double par rapport au taux moyen et le triple par rapport au taux des Suisses.

3.7 Alternatives

Nous avons effectué un certain nombre de choix au niveau des indicateurs du modèle. Toutefois, plusieurs alternatives, dont la plupart ont déjà été mentionnées dans les notes de bas de page, existent. Voici quelques variantes possibles :

- On pourrait renoncer à calculer les valeurs de seuil pour l'immigration au niveau national en utilisant l'Instrument de l'écart-type ($m + n\sigma$) et privilégier une méthode basée sur un certain pourcentage du taux de migration nette moyen dans les États UE/AELE (par exemple, la Suisse devrait avoir un taux de migration nette d'au moins x% par rapport à la moyenne européenne). Si cette approche est sans doute plus compréhensible pour le monde politique, elle présente aussi des inconvénients (voir note de bas de page 40).
- On pourrait rendre le modèle plus ou moins restrictif en (i) modifiant les préconditions (voir chapitre 3.6.1) ou (ii) en choisissant, pour les différents indicateurs, les variantes B plutôt que A (voir chapitres 3.6.2 et 3.6.3).
- L'indicateur du chômage au niveau régional pourrait se baser uniquement sur le taux SECO ou bien sur le taux au sens du BIT, et non sur le taux « hybride » que propose le modèle. Rappelons toutefois que le taux SECO n'est pas un taux harmonisé au niveau international et que le taux de chômage au sens du BIT n'existe pas au niveau des cantons, mais seulement au niveau des régions. De plus, on pourrait renoncer à la pondération de ces taux selon les classes d'âge. Nous considérons toutefois que la variante choisie est la plus apte à refléter les situations locales.
- L'indicateur des salaires au niveau cantonal pourrait se baser uniquement sur le niveau du salaire médian et non sur une moyenne entre salaires bas (p20), médians (p50) et élevés (p80). Cela aurait toutefois le désavantage d'exclure d'éventuelles évolutions différencierées des salaires bas et élevés qui, selon la littérature, ressentent davantage l'impact de l'immigration.
- Au niveau de l'indicateur sur la part de chômeurs dans une branche groupe professionnel, on pourrait comparer les évolutions de la part de chômeurs en pourcentage et non pas en points de pourcentage. Cela aurait comme conséquence de mettre davantage en avant d'éventuelles difficultés dans les branches les plus petites par rapport à celles rencontrées dans les branches les plus grandes.

3.8 Résumé

- Si la Suisse enregistrait un taux de migration nette *fortement supérieur* à la moyenne des États UE/AELE, on pourrait, au **niveau cantonal** :

- Introduire la préférence indigène dans les cantons en difficulté. Les cantons en difficulté sont définis grâce à une comparaison avec les autres cantons. Les cantons qui enregistrent :
 - (i) un taux de migration nette supérieur à la moyenne *et*
 - (ii) une évolution des salaires inférieure à la moyenne *ou* une évolution du taux de chômage supérieure à la moyenne

sont considérés en difficulté.

Si la Suisse enregistrait un taux de migration nette *très fortement supérieur* à la moyenne des États UE/AELE, on pourrait, au **niveau national** :

- Introduire la préférence indigène dans les branches ou groupes professionnels en difficulté. Les branches et les groupes professionnels en difficultés sont définis grâce à une comparaison avec,

respectivement, les autres branches et les autres groupes professionnels. Les branches/groupes professionnels qui enregistrent :

- (i) une évolution de la part de chômeurs supérieure à la moyenne *ou*
- (ii) une évolution des salaires inférieure à la moyenne

sont considérés en difficulté.

- Augmenter les cotisations patronales pour les personnes nouvellement immigrées ou retarder l'accès à certaines prestations sociales. Ces mesures seraient possible uniquement si
 - (i) le taux d'étrangers recourant à l'assurance chômage et à l'aide sociale était supérieur au taux des Suisses [ou au taux moyen].
- Les conditions permettant le déclenchement du mécanisme devraient être spécifiées dans une interprétation commune de l'art. 14 al. 2 ALCP (voir chapitre 3.5.1). Cette interprétation doit être suffisamment détaillée pour permettre un déclenchement quasi-automatique du mécanisme et réduire la marge discrétionnaire d'appréciation du Comité mixte. Une fois la décision prise par le Comité mixte, la Suisse activerait les mesures de manière temporaire, pendant [2]/[3] ans. Si les difficultés devaient subsister à l'issue de cette période, des prolongations de [1] an pourraient être autorisées. Dans le cas contraire, on effectuerait un retour à la situation normale.
- La Suisse ne serait pas obligée d'activer une clause de sauvegarde dès que les critères seraient remplis. Si les critères formels du modèle devaient être remplis, les instances compétentes (cantonales, fédérales) évaluerait tout d'abord en détail les conséquences de telles mesures. Si les mesures devaient être considérées comme souhaitables (et non seulement possibles), le Conseil fédéral proposerait au Comité mixte le déclenchement du mécanisme de sauvegarde. On distingue ainsi entre le mécanisme externe de déclenchement (indicateurs précis) et le mécanisme interne (évaluation économique et politique).

4. Evaluation du modèle

Le modèle est évalué sur la base de cinq critères : limitation des entraves à l'ordre économique existant, minimisation du potentiel de conflit avec l'UE, simplicité, efficacité et facilité de transposition.

4.1 Limitation des entraves à l'ordre économique existant

Avantages : Le mécanisme propose de prendre des mesures ciblées, uniquement là où des difficultés sont observées, ce qui limite les entraves à l'ordre économique existant et pourrait rassurer les représentants des employeurs et des cantons (qui doivent appliquer les mesures). De plus, le mécanisme permettrait de respecter le principe de subsidiarité car les cantons auraient une certaine marge de manœuvre dans l'application des mesures (avis au Conseil fédéral ; identification des groupes professionnels pour lesquelles la préférence indigène ne serait pas appliquée). Un mécanisme de type fédéraliste pourrait aussi représenter une opportunité de lancer un débat sur une certaine régionalisation des mesures d'accompagnement (mesures internes), ce qui pourrait être perçu positivement par les représentants des employés, sans pour autant introduire de nouvelles mesures d'accompagnement au niveau national, qui semblent actuellement difficiles à mettre en œuvre.

Inconvénients : La préférence indigène est parfois considérée comme excessivement bureaucratique. Dans ce contexte, il semble important d'insister sur le fait que la préférence indigène peut prendre plusieurs formes (voir chapitre 3.3.3.1). Un compromis entre l'introduction de mesures qui visent à encourager l'accès des résidents au marché du travail et les efforts en vue d'éviter une bureaucratie excessive doit être trouvé. De plus, la préférence indigène ne serait pas appliquée de manière générale mais seulement dans certains cantons⁶¹, branches ou groupes professionnels. Un autre désavantage pourrait être le fait de créer des situations inégales entre les cantons. En choisissant une variante de la préférence indigène relativement peu restrictive, cette disparité ne serait toutefois pas très problématique. Au niveau décisionnel, la Confédération pourrait être inquiète de donner trop de compétences aux cantons. Rappelons que si le mécanisme prévoit que chaque canton puisse prendre position sur les mesures, c'est bien le Conseil fédéral – et non pas les cantons - qui déciderait du déclenchement du mécanisme de sauvegarde. Par ailleurs, une critique pourrait être que le mécanisme se base sur des indicateurs très simples, qui ne reflètent pas forcément parfaitement la situation au niveau du marché du travail. C'est précisément pour cette raison que le mécanisme ne doit pas être automatique mais, au contraire, être déclenché uniquement si le Conseil fédéral considère, au vu d'analyses supplémentaires, qu'il y a lieu de proposer des mesures. Enfin, on pourrait estimer que le modèle n'est pas assez rapide dans sa réaction car la publication des statistiques visant à identifier des difficultés n'a pas forcément lieu de manière très régulière⁶².

4.2 Minimisation du potentiel de conflit avec l'UE

Avantages : Le modèle tente de répondre aux critères formels que pourrait exiger l'UE (voir chapitre 3.1.1).

- Il se base sur des données objectives ;
- Il différencie non pas selon la nationalité mais selon le lieu de résidence (les ressortissants des 31 États UE/AELE déjà résidents ne seraient pas traités différemment par rapport aux Suisses) ;
- Il prévoit des mesures qualitatives (préférence indigène, accès limité aux prestations sociales, augmentation des cotisations patronales) et renonce aux mesures quantitatives (contingents, plafonds) ;
- Il garantit une certaine proportionnalité des mesures selon le degré d'exceptionnalité de la situation ;

⁶¹ Avec la possibilité de faire des exceptions pour les professions où il existe une pénurie de main d'œuvre.

⁶² Les données sur le chômage et la migration au niveau cantonal sont actualisées très régulièrement. Au contraire, celles pour la migration au niveau international ne sont pas toujours très récentes pour tous les États. La Suisse pourrait résoudre ce problème en utilisant les données les plus récentes à sa disposition et en les comparant aux données les plus récentes pour les autres États (même si les années ne sont pas forcément les mêmes, ce qui correspondrait à une approximation). De plus, les données concernant les salaires en Suisse n'existent pas au niveau cantonal mais uniquement au niveau des grandes régions et sont actualisées uniquement tous les deux ans.

- Il propose des mesures qui ont un lien de causalité avec la difficulté identifiée.

Le modèle pourrait se révéler acceptable pour l'UE car il respecte le principe de la libre circulation des personnes, tout en introduisant, dans des cas statistiquement exceptionnels, des dérogations à celui-ci. De plus, il s'inscrit dans la logique de l'art. 14 al. 2 ALCP, article clé pour les consultations. Conformément à la logique qui avait été adoptée dans l'accord britannique du mois de février 2016, ce modèle met en lien un afflux important de travailleurs avec des difficultés spécifiques en matière de prestations sociales et de marché du travail. Enfin, il n'y aurait pas de changement de la procédure de prise de décision : elle resterait celle qui existe déjà aujourd'hui. L'UE maintiendrait un « droit de véto » sur le plan formel, tout en étant liée par des critères définis de manière précise dans l'interprétation de l'article.

Inconvénients : Cette proposition est plus ambitieuse que l'accord qui avait été concédé au Royaume-Uni en février 2016. D'une part, elle énumère des mesures en matière de prestations sociales (l'augmentation des cotisations patronales pour les personnes nouvellement immigrées) qui n'étaient pas prévues dans l'accord britannique. D'autre part, elle avance la préférence indigène comme possible mesure. Celle-ci pourrait être considérée comme discriminatoire, davantage que des mesures en matière de prestations sociales. Le modèle propose de concentrer les discussions avec l'UE sur une interprétation claire de l'art. 14 al. 2 ALCP, qui définirait des critères objectifs et précis. Il ne s'agirait pas d'un automatisme pur mais d'un mécanisme défini en avance qui permettrait à la Suisse l'activation d'une clause de sauvegarde, pour reprendre la formulation utilisée dans l'accord britannique « *in the full expectation of obtaining approval* ». On peut se demander si l'UE serait prête à accepter un mécanisme basé sur des indicateurs définis en avance.

La question de l'acceptabilité d'un tel mécanisme par l'UE dépend fortement des évolutions au sein de l'Union. L'UE sera-t-elle disposée à faire davantage de concessions en matière de libre circulation des personnes? Ou au contraire sera-t-elle encore plus réticente quant à l'application de l'un de ses principes fondamentaux ? Le modèle présente l'avantage de déroger à la libre circulation des personnes uniquement de manière très ciblée, temporaire et dans des États qui ont un taux de migration extrêmement élevé. Si l'UE était en faveur de l'introduction d'une certaine flexibilité dans l'application du principe de la libre circulation des personnes, il n'est pas à exclure que ce modèle puisse représenter une chance, non seulement pour la Suisse, mais aussi éventuellement pour l'ensemble de l'UE.

4.3 Simplicité

Il est important que le modèle demeure simple afin de pouvoir le communiquer facilement, aussi bien au niveau interne (en Suisse) qu'externe (partenaires européens). Le modèle peut ne pas paraître, à première vue, des plus simples. En réalité il repose sur une logique objective, systématique et facile à comprendre.

Avantages : Les indicateurs utilisés sont relativement simples et intuitifs. Il s'agit du taux de migration nette, de l'évolution du chômage, de l'évolution des salaires et du taux d'étrangers recourant à l'aide sociale et à l'assurance chômage. La logique adoptée est toujours la même : on définit une situation d'exceptionnalité et de difficulté en fonction de la déviation des indicateurs de la moyenne. Les indicateurs utilisés au niveau cantonal pour les salaires et pour le taux de chômage⁶³ permettent de prendre en compte les groupes les plus vulnérables lorsqu'il y a des difficultés au niveau du marché du travail. Le modèle utilise des données qui sont déjà disponibles dans la statistique publique et, dans la mesure du possible, qui sont actualisées régulièrement. L'avantage d'une définition aussi précise des indicateurs est que celle-ci réduit la marge de manœuvre discrétionnaire des parties dans l'approbation du déclenchement d'une clause de sauvegarde. En effet, si les seuils d'intervention étaient définis de manière claire dans l'interprétation commune de l'article 14 al. 2 ALCP, comme illustré dans le chapitre 3.5.1, l'autre partie pourrait difficilement s'opposer à des mesures prises par la Suisse. Un mécanisme qui permettrait d'intervenir uniquement en cas de « difficultés » génériques serait certainement perçu comme étant plus simple mais n'offrirait aucun type de garantie à la Suisse qu'une activation sera ensuite approuvée par le Comité mixte. Le modèle tente de trouver un équilibre

⁶³ Moyenne entre salaires bas, médians et élevés pour les salaires, et moyenne entre taux de chômage au sens du BIT et SECO, en pondérant les groupes d'âge).

entre un mécanisme le plus simple possible et une définition précise d'une situation d'exceptionnalité permettant un quasi-automatisme du mécanisme.

Inconvénients : Le fait d'utiliser des données qui ne sont pas forcément comparables internationalement pourrait être considéré comme un problème. Toutefois, il existe un « trade-off » entre le fait de prendre des mesures ciblées (au niveau cantonal et au niveau de certaines branches économiques/groupes professionnels) et le fait d'utiliser des données comparables internationalement. Dans cette logique, des statistiques propres à la Suisse pourraient être acceptées.

4.4 Efficacité

Afin de pouvoir être considéré comme efficace, le modèle doit parvenir à répondre à l'objectif de l'art. 121a Cst., soit une réduction de l'immigration, tout en sauvegardant les intérêts économiques de la Suisse. Le modèle doit aussi être en mesure de réagir relativement rapidement aux évolutions de la situation⁶⁴.

Avantages : Ce modèle présente l'avantage d'intervenir uniquement de manière ciblée, si des difficultés particulières sont observées. Dans le cas contraire, le statu quo serait privilégié, ce qui limiterait les entraves à l'ordre économique existant. Les mesures au niveau du marché du travail ont l'avantage de toucher uniquement les cantons, les branches ou les groupes professionnels en difficulté : cela permettrait d'atténuer certaines difficultés sur le marché du travail tout en sauvegardant les intérêts économiques de la Suisse. Il semble important d'inclure des mesures en matière de prestations sociales dans la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. car les abus dans ce domaine faisaient partie des préoccupations exprimées par les citoyens le 9 février 2014⁶⁵: ainsi, l'impact psychologique de ces mesures n'est pas à sous-estimer.

Inconvénients : Il est difficile de déterminer de manière précise dans quelle mesure ce modèle pourra réduire l'immigration.

L'impact de la préférence indigène sur l'immigration est difficile à estimer car cela dépend au moins :

- i) du type de préférence indigène appliquée (variante mini, midi, maxi [voir 3.3.3.1]);
- ii) de la capacité de l'employeur à trouver des travailleurs résidents qui répondent aux exigences du poste ;
- iii) du nombre de branches, de groupes professionnels ou de cantons pour lesquels la préférence indigène serait effectivement introduite (différence entre *pouvoir* introduire des mesures et *décider* d'introduire des mesures)

De plus, la préférence indigène ne concerne que les personnes qui exercent une activité lucrative, excluant d'autres catégories d'étrangers. Toutefois, étant donné qu'environ 2/3 des ressortissants UE/AELE viennent en Suisse afin d'y exercer une activité lucrative, on peut supposer qu'une partie non négligeable de l'immigration pourrait potentiellement être touchée par cette mesure.

En matière de prestations sociales, l'augmentation des cotisations patronales auraient vraisemblablement l'impact le plus marqué sur l'immigration. L'impact d'une restriction de l'accès aux prestations sociales est plus difficile à évaluer.

4.5 Facilité de transposition

Le mécanisme est conçu non pas uniquement pour la Suisse, mais pour être potentiellement applicable à tous les pays de l'UE/AELE. Les données sur lesquelles se base le déclenchement de la clause de sauvegarde (taux de migration nette) sont des données publiées par Eurostat et harmonisées au niveau européen. Les données sur les salaires et sur les branches/ groupes professionnels sont plus difficiles à harmoniser au niveau européen car les pays disposent de différentes bases statistiques dans ce domaine. Afin de transposer ce mécanisme dans d'autres pays, il faudrait que chaque pays fournisse des données comparables à celles que nous avons exposées ici pour la Suisse. Toutefois, étant donné qu'il s'agit de

⁶⁴ A ce sujet, voir remarques au chapitre 4.1.

⁶⁵ Gfs (2015)

données relativement simples (salaires, taux de chômage), une transposition à d'autres pays ne devrait pas se révéler problématique.

5. Conclusion

La mise en œuvre de l'art. 121a Cst. simultanément au maintien en vigueur de l'ALCP et des autres accords bilatéraux est un grand défi pour la Suisse. Toutefois, si l'on accepte de mettre en œuvre l'article constitutionnel « dans l'esprit » de celui-ci et non pas à la lettre, un accord pourrait être envisageable.

Cette étude propose un modèle de mise en œuvre de l'article 121a Cst. sur la base de l'art. 14 al. 2 ALCP. Il s'agirait donc d'une solution consensuelle avec l'UE. Le modèle identifie deux domaines dans lesquels des difficultés pourraient être observées (le marché du travail et les prestations sociales) et définit ces difficultés grâce à des indicateurs socio-économiques objectifs et précis. De plus, il propose de prendre des mesures au niveau le plus bas et ciblé possible (cantons, branches et/ou groupes professionnels), selon une logique « bottom-up ».

Cette proposition est influencée dans une certaine mesure par l'accord obtenu par le Royaume-Uni au mois de février 2016 : elle s'inspire non pas simplement du résultat concret obtenu (qui aurait été difficilement transposable à la Suisse, car de véritables équivalents aux « *in-work benefits* » n'existent pas) mais davantage de la logique adoptée et des formulations choisies. Si l'accord du mois de février n'est plus d'actualité après le vote britannique du 23 juin 2016, il est néanmoins intéressant d'analyser la logique qui avait été à la base des concessions faites en matière de libre circulation des personnes et de prestations sociales. La justification principale pour l'activation du mécanisme de sauvegarde britannique était l'afflux important d'immigrés, ce qui pourrait plaider en faveur d'une conditionnalité des mesures liée à un indicateur quantitatif (taux de migration nette) pour la Suisse. L'accord britannique précisait toutefois que cet aspect quantitatif devait être mis en relation avec des difficultés concrètes (sécurité sociale, marché du travail ou services publics). Cette logique est reprise par le présent modèle : la précondition de toute mesure est d'avoir une migration beaucoup plus forte que la moyenne des États UE/AELE. Toutefois, cette précondition ne suffit pas : toutes les mesures sont liées à des difficultés précises en matière de marché du travail ou de prestations sociales.

Le succès des négociations dépend d'au moins trois facteurs : la qualité des arguments suisses, la volonté politique, en Suisse, de trouver une bonne solution et enfin la capacité de l'UE à faire preuve d'une certaine flexibilité, comme elle le pratique aussi avec ses propres règles (pacte de stabilité, l'euro ou encore Schengen-Dublin). Le vote britannique du 23 juin 2016 a ouvert une période d'incertitude politique. Toutefois, il n'est pas à exclure que la disponibilité de l'UE à négocier sur un thème aussi central que la libre circulation des personnes augmente au cours des prochaines années. Malgré des difficultés objectives, il se peut que ce modèle puisse constituer une base pour les pourparlers entre la Suisse et l'UE. De plus, la question du modèle d'association qui liera le Royaume-Uni à l'UE se posera dans les mois et les années à venir. Dans ce contexte, il se peut qu'un modèle qui respecte le principe de la libre circulation des personnes mais qui prévoit des dérogations à ce principe dans des cas statistiquement exceptionnels et qui est potentiellement applicable à tous les pays européens, puisse rencontrer un certain intérêt en dehors de la Suisse.

Bibliographie

- Ambühl, M., Antonini, C. & Zürcher, S. (2016). *Une clause de sauvegarde "bottom-up". Proposition pour la mise en œuvre de l'article 121a Cst. (« Initiative contre l'immigration de masse »). Étude mandatée par le Canton du Tessin à l'ETH Zurich.* Repéré à https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/mtec/necom-dam/documents/160202_Etude_NECOM_ETH.PDF
- Ambühl, M., & Zürcher, S. (22.12.2014). Eine Schutzklausel bei der Zuwanderung. *Neue Zürcher Zeitung*
- Ambühl, M., & Zürcher, S. (2015). Immigration and Swiss-EU Free Movement of Persons: question of a safeguard clause. *Swiss Political Science Review*, 21, 76-98
- Ashton, C. (juillet 2014). *Letter to Didier Burkhalter, President of the Swiss Confederation.* Repéré à <https://www.sem.admin.ch/content/dam/data/sem/eu/fza/personenfreizuegigkeit/umsetzmei/20140725-schreiben-ashton.pdf>
- Avenir Suisse (2014). *L'immigration sous contrôle.* Repéré à <http://www.avenir-suisse.ch/fr/36655/limmigration-sous-controle/>
- Cameron, D. (2015). *A new settlement for the United Kingdom in a Reformed European Union.* Repéré à https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf
- CJUE (2016). *Arrêt de la Cour (première chambre) du 14 juin 2016 « Commission européenne contre Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord », Affaire C-308/14.* Repéré à <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=fr&jur=C,T,F&num=C-308/14&td=ALL>
- Conseil européen (2016). *European Council Conclusions 18-19 February 2016.* Repéré à <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/19-euco-conclusions/>
- Conseil fédéral. (2012). *Message relatif à l'initiative "contre l'immigration de masse" du 7 décembre 2012.* Repéré à <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2013/279.pdf>
- Conseil fédéral. (2015a). *Gestion de l'immigration : le Conseil fédéral adopte le projet de loi et le mandat de négociations.* Repéré à <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-msg-id-56194.html>
- Conseil fédéral. (2015b). *Gestion de l'immigration : le Conseil fédéral opte pour une clause de sauvegarde.* Repéré à <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-59812.html>
- Conseil fédéral (2016). *Le Conseil fédéral présente son projet de loi sur la gestion de l'immigration.* Repéré à <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-60871.html>
- Conservative Party (2015). *Conservative Party Manifesto.* Repéré à <https://www.conservatives.com/manifesto>
- DFJP (2015), *Suisse-UE : intensification des consultations sur la libre circulation des personnes.* Repéré à <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=60118>
- Emmott, B. (1.2.2016). Den Patriotismus zurückgewinnen. *Der Bund/Tagesanzeiger*
- Gfs Bern (2015). *Analyse de la rotation fédérale du 9 février 2014.* Repéré à <http://www.gfsbern.ch/de-ch/Detail/vox-114-nachanalyse-der-eidgenoessischen-abstimmung-vom-09022014>
- Hauri, D. (26.05.2016). *Ansatzpunkte zur Ermittlung der Höhe einer Zuwanderungsabgabe im Rahmen einer «Schutzklausel»* (Gutachten zuhanden von NECOM-ETH)
- Man, H.-K. (2016). *UK-EU Renegotiation: The Aspect of immigration and Free Movement – Learnings to CH*, MAS-Thesis (ETH)
- Parker, George et al. (29.6.2016): Cameron blames Brexit defeat on EU failure to tackle immigration. *Financial Times*
- Rachman, G. (28.6.2016). I do not believe that Brexit will happen. *Financial Times*

SECO, SEM, OFS, OFAS. (2015). *11e Rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE*. Berne

SECO, SEM, OFS, OFAS. (2016). *12e Rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE*. Berne

Swissmem (2016). *Umsetzung MEI: Indikatoren zur Ausgestaltung des Schutzklausel-Konzeptes*. Repéré à <http://www.swissmem.ch/news/news/umsetzung-mei-indikatoren-zur-ausgestaltung-des-schutzklausel-konzeptes.html>

Tobler (2016), Eine einvernehmliche Schutzklausel für das Vereinigte Königreich: Hoffnung für die Schweiz?, dans : *Jusletter*, 29 février 2016

Tribunal fédéral (2015). *Communiqué de presse. Arrêt du 26 novembre 2015*. Repéré à http://www.bger.ch/FR/press-news-2c_716_2014-t.pdf

Wolf, M. (6.7.2016). How Europe should respond to Brexit. *Financial times*

Wolf, M. (29.6.2016). Britain's best hope is to keep Europe waiting. *Financial Times*

Annexes

Données brutes

N.B. : les détails concernant les sources et le calcul des différents indicateurs peuvent être retrouvés dans le texte, notamment dans les notes de bas de page 56, 57, 58 et 59.

I. Daten nationale Zuwanderung

II. Daten Kantone

III. Daten Branchen

IV. Daten Berufsgruppen

V. Bedingungen Kantone

VI. Bedingungen Branchen

VII. Bedingungen Berufsgruppen

I. Daten Nationale Zuwanderung

Bevölkerungsstand (EUROSTAT, demo_pop) [Anzahl Personen]

Land	Jahr						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Belgien	10666866	10753080	10839905	11000638	11094850	11161642	11203992
Bulgarien	7518002	7467119	7421766	7369431	7327224	7284552	7245677
Tschechische Republik	10343422	10425783	10462088	10486731	10505445	10516125	10512419
Dänemark	5475791	5511451	5534738	5560628	5580516	5602628	5627235
Deutschland	82217837	82002356	81802257	81751602	81843743	82020578	80767463
Estland	1338440	1335740	1333290	1329660	1325217	1320174	1315819
Irland	4457765	4521322	4549428	4570881	4582707	4591087	4605501
Griechenland	11182224	11190654	11183516	11123392	11123034	11003615	10926807
Spanien	45668939	46239273	46486619	46667174	46818219	46727890	46512199
Frankreich	64007193	64350226	64658856	64978721	65287861	65560721	65889148
Kroatien	4311967	4309796	4302847	4289857	4275984	4262140	4246809
Italien	58652875	59000586	59190143	59364690	59394207	59685227	60782668
Zypern	776333	796930	819140	839751	862011	865878	858000
Lettland	2191810	2162834	2120504	2074605	2044813	2023825	2001468
Litauen	3212605	3183856	3141976	3052588	3003641	2971905	2943472
Luxemburg	483799	493500	502066	511840	524853	537039	549680
Ungarn	10045401	10030975	10014324	9985722	9931925	9908798	9877365
Malta	407832	410926	414027	414989	417546	421364	425384
Niederlande	16405399	16485787	16574989	16655799	16730348	16779575	16829289
Österreich	8307989	8355260	8375290	8404252	8408121	8451860	8506889
Polen	38115641	38135876	38167329	38529866	38538447	38062535	38017856
Portugal	10553339	10563014	10573479	10572721	10542398	10487289	10427301
Rumänien	20635460	20440290	20294683	20199059	20095996	20020074	19947311
Slowenien	2010269	2032362	2046976	2050189	2055496	2058821	2061085
Slowakei	5376064	5382401	5390410	5392446	5404322	5410836	5415949
Finnland	5300484	5326314	5351427	5375276	5401267	5426674	5451270
Schweden	9182927	9256347	9340682	9415570	9482855	9555893	9644864
Vereinigtes Königreich	61571647	62042343	62510197	63022532	63495303	63905297	64351155
Island	315459	319368	317630	318452	319575	321857	325671
Liechtenstein	35356	35589	35894	36149	36475	36838	37129
Norwegen	4737171	4799252	4858199	4920305	4985870	5051275	5107970
Schweiz	7593494	7701856	7785806	7870134	7954662	8039060	8139631

Nettomigration EU/EFTA, ohne Meldeland (EUROSTAT, migr_immi und migr_emi; vgl. für Details (u.a. zu α) Kommentare Kapitel 3.6.1. und Ambühl und Zürcher (2015)) [Anzahl Personen]

Land	Jahr						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Belgien	:	:	32649	33158	34344	26118	28439
Bulgarien	1	:	:	:	3847	432	524
Tschechische Republik	14989	9833	-1449	5744	9529	11935	9506
Dänemark	8637	2800	3393	4350	5093	5354	7591
Deutschland	18304,18	43404	91525	160952	232437	268823	291309
Estland	722	751	335	-235	-58	56	58
Irland	3371	-14456	-12013	-14489	-11062	-11062	-11062
Griechenland	3813	:	-6443	-6423	-1323	-1323	-1323
Spanien	81204	-5461	-6846	23316	-33321	-73520	-45380
Frankreich	13916	919	27544	49679	26716	75786	67021
Kroatien	489	:	:	394	710	1173	1894
Italien	198539	118334	105151	99943	87889	58655	46137
Zypern	5187	:	11331	12522	5119	-2080	-3370
Lettland	:	:	:	-314	17	525	495
Litauen	-129	-143	-426	208	334	512	611
Luxemburg	7238	5727	6074	8633	8991	8421	9137
Ungarn	15406	10939	10173	12656	3282	379	2807
Malta	1018	856	580	621	863	1053	1403
Niederlande	38248	20895	22876	24294	20814	21144	26213
Österreich	22533,91	16331	19693	25541	30267	30267	30267
Polen	829	-3637	-6606	-4843	6462	15975	10492
Portugal	3931	3875	2098	2233	1061	692	2862
Rumänien	3960	3879	5494	2536	2947	2947	2947
Slowenien	2116	1173	853	1095	1355	1355	1355
Slowakei	7480	5705	5205	3108	2433	1996	2020
Finnland	5079	4095	5434	6602	8146	7965	6581
Schweden	20372	16320	12087	13361	12933	14031	16797
Vereinigtes Königreich	66172	61246	80363	86669	87608	87608	87608
Island	5148	-789	-105	238	768	1633	1792
Liechtenstein	:	:	126	196	203	224	168
Norwegen	28119	22220	26699	34194	28654	24613	21456
Schweiz	75296	51869	44062	43777	41843	46227	38543

II. Daten Kantone

Bevölkerungsstand (1. Januar; BFS, STATPOP) [Anzahl Personen]

Kanton	Jahr						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ZH	1332727	1351297	1373068	1392396	1408575	1425538	1446354
BE	969299	974235	979802	985046	992617	1001281	1009418
LU	368742	372964	377610	381966	386082	390349	394604
UR	35162	35335	35422	35382	35693	35865	36008
SZ	143719	144686	146730	147904	149830	151396	152759
OW	34429	35032	35585	35885	36115	36507	36834
NW	40737	40794	41024	41311	41584	41888	42080
GL	38370	38479	38608	39217	39369	39593	39794
ZG	110384	110890	113105	115104	116575	118118	120089
FR	268537	273159	278493	284668	291395	297622	303377
SO	251830	252748	255284	256990	259283	261437	263719
BS	186672	187898	184950	186255	187425	189335	190580
BL	271214	272815	274404	275360	276537	278656	281301
SH	75303	75657	76356	77139	77955	78783	79417
AR	53054	53043	53017	53313	53438	53691	54064
AI	15549	15681	15688	15743	15717	15778	15854
SG	471152	474676	478907	483156	487060	491699	495824
GR	190459	191861	192621	193388	193920	194959	195886
AG	591632	600040	611466	618298	627340	636362	645277
TG	241811	244805	248444	251973	256213	260278	263733
TI	332736	335720	333753	336943	341652	346539	350363
VD	688245	701526	713281	725944	734356	749373	761446
VS	303241	307392	312684	317022	321732	327011	331763
NE	170924	171647	172085	173183	174554	176402	177327
GE	446106	453292	457715	460534	463101	469433	477385
JU	69822	70134	70032	70542	70942	71738	72410

Wanderungssaldo der ständigen Ausländischen Wohnbevölkerung EU28/EFTA (letzte 12 Monate ab Dezember; SEM, Ausländerstatistik) [Anzahl Personen]

Kanton	Jahr						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ZH	10273	9032	12576	10064	10988	11429	9977
BE	3484	2474	3111	3641	4993	4315	3853
LU	1529	1204	1804	1645	1570	2156	1643
UR	177	38	123	195	206	176	53
SZ	418	538	492	538	562	363	152
OW	234	187	178	116	157	131	117
NW	126	153	125	211	231	220	95
GL	235	207	371	145	229	171	229
ZG	838	977	1153	875	837	836	756
FR	1492	1259	2645	3005	2725	2269	1344
SO	744	612	793	1114	1061	1336	1028
BS	2261	1897	2033	1849	2406	2470	1800
BL	1038	565	803	846	1032	1398	947
SH	473	508	516	515	488	479	334
AR	219	164	199	129	161	191	231
AI	17	21	46	56	32	32	38
SG	2307	1852	2515	2727	2697	3119	2112
GR	1645	1227	1184	1169	1263	1119	702
AG	3126	2130	2894	3049	3366	3643	3299
TG	1568	1652	1684	2024	1905	1679	1279
TI	2386	3355	2680	4031	4771	3636	2036
VD	7588	5310	7408	7937	9103	6611	8038
VS	2334	2313	2404	2887	3091	2694	1932
NE	463	574	1365	1754	2081	1506	949
GE	3398	3502	2826	3637	4564	4774	4652
JU	128	98	253	329	438	397	271

Arbeitslosenquoten gemäss SECO und ILO nach jeweils 3 Altersgruppen (vgl. Kapitel 3.4.2.2) [%]

SECO 15-29

Kanton	Jahr										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ZH	5,1	4,1	3,2	2,8	4,4	4,4	3,2	3,4	3,5	3,6	3,8
BE	4,0	3,4	2,6	2,2	3,6	3,4	2,5	2,5	2,8	2,8	3,0
LU	3,9	3,2	2,4	2,3	3,4	3,0	2,2	2,3	2,3	2,2	2,3
UR	2,1	1,5	1,3	1,2	1,9	1,9	1,6	1,8	1,5	1,1	1,1
SZ	2,6	2,2	1,4	1,2	2,0	2,1	1,4	1,2	1,3	1,5	1,6
OW	2,2	1,8	1,3	1,2	2,1	1,8	0,9	1,1	1,3	1,2	1,1
NW	2,2	2,0	1,3	1,2	2,0	1,6	1,0	1,0	1,0	0,9	1,1
GL	3,0	2,5	1,9	1,4	2,9	2,8	2,0	2,5	2,6	2,1	2,2
ZG	3,7	3,0	2,2	1,9	3,2	2,7	2,1	2,1	2,2	2,3	2,2
FR	3,5	3,2	2,7	2,6	3,8	3,4	2,6	2,9	3,2	3,2	3,3
SO	4,7	4,0	3,3	3,0	5,3	4,8	3,1	3,3	3,6	3,2	3,5
BS	6,1	5,4	4,5	4,0	5,4	5,5	4,6	4,2	4,3	4,0	4,3
BL	4,7	3,7	2,9	2,7	4,5	4,6	3,4	3,4	3,3	3,1	3,2
SH	4,5	3,6	2,6	2,5	4,2	3,9	2,8	3,2	3,5	3,8	4,1
AR	2,3	2,1	1,6	1,5	2,4	2,0	1,4	1,6	1,7	1,9	1,9
AI	1,9	1,7	1,2	0,9	1,7	1,4	1,2	1,5	1,8	1,3	1,0
SG	3,6	2,9	2,1	2,0	3,9	3,7	2,4	2,7	2,8	2,6	2,7
GR	2,8	2,3	1,7	1,6	2,3	2,0	1,9	1,9	1,9	1,8	1,9
AG	4,2	3,5	2,8	2,8	4,3	4,2	3,2	3,3	3,3	3,2	3,5
TG	3,9	3,3	2,4	2,3	4,0	3,7	2,4	2,8	3,0	2,9	3,0
TI	7,3	7,2	6,2	5,6	6,9	7,0	6,0	6,0	6,2	5,8	5,3
VD	6,2	5,5	4,5	4,2	5,9	6,1	5,1	5,4	5,7	5,4	5,4
VS	4,5	4,0	3,5	3,4	4,6	4,8	3,9	4,2	4,8	4,8	4,9
NE	5,8	5,1	4,0	4,0	8,0	8,4	6,0	6,3	6,8	6,7	6,9
GE	9,0	8,5	7,3	6,4	8,2	8,5	6,4	5,8	6,4	6,3	6,5
JU	6,2	5,6	4,8	4,1	7,6	7,2	4,3	4,1	5,0	4,9	5,2

ILO 15 - 29

Kanton	Jahr										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ZH	6,1	6,1	6,1	5,3	7,3	6,7	5,4	5,5	6,0	6,5	5,2
BE	7,4	6,1	7,5	5,7	7,1	6,5	5,8	6,9	7,1	7,8	6,9
LU	3,7	4,6	3,9	2,5	4,7	4,7	3,7	5,3	4,4	7,2	5,0
UR	3,7	4,6	3,9	2,5	4,7	4,7	3,7	5,3	4,4	7,2	5,0
SZ	3,7	4,6	3,9	2,5	4,7	4,7	3,7	5,3	4,4	7,2	5,0
OW	3,7	4,6	3,9	2,5	4,7	4,7	3,7	5,3	4,4	7,2	5,0
NW	3,7	4,6	3,9	2,5	4,7	4,7	3,7	5,3	4,4	7,2	5,0
GL	6,9	6,6	3,7	4,7	5,2	5,6	5,8	5,3	6,3	4,8	5,5
ZG	3,7	4,6	3,9	2,5	4,7	4,7	3,7	5,3	4,4	7,2	5,0
FR	7,4	6,1	7,5	5,7	7,1	6,5	5,8	6,9	7,1	7,8	6,9
SO	7,4	6,1	7,5	5,7	7,1	6,5	5,8	6,9	7,1	7,8	6,9
BS	5,6	6,8	5,7	5,2	9,0	6,8	7,0	6,6	5,6	6,1	6,8
BL	5,6	6,8	5,7	5,2	9,0	6,8	7,0	6,6	5,6	6,1	6,8
SH	6,9	6,6	3,7	4,7	5,2	5,6	5,8	5,3	6,3	4,8	5,5
AR	6,9	6,6	3,7	4,7	5,2	5,6	5,8	5,3	6,3	4,8	5,5
AI	6,9	6,6	3,7	4,7	5,2	5,6	5,8	5,3	6,3	4,8	5,5
SG	6,9	6,6	3,7	4,7	5,2	5,6	5,8	5,3	6,3	4,8	5,5
GR	6,9	6,6	3,7	4,7	5,2	5,6	5,8	5,3	6,3	4,8	5,5
AG	5,6	6,8	5,7	5,2	9,0	6,8	7,0	6,6	5,6	6,1	6,8
TG	6,9	6,6	3,7	4,7	5,2	5,6	5,8	5,3	6,3	4,8	5,5
TI	11,0	7,9	10,0	8,9	10,7	12,0	11,1	14,1	14,3	13,6	9,6
VD	11,3	7,8	7,3	8,1	11,7	11,3	11,0	11,7	12,4	10,9	11,6
VS	11,3	7,8	7,3	8,1	11,7	11,3	11,0	11,7	12,4	10,9	11,6
NE	7,4	6,1	7,5	5,7	7,1	6,5	5,8	6,9	7,1	7,8	6,9
GE	11,3	7,8	7,3	8,1	11,7	11,3	11,0	11,7	12,4	10,9	11,6
JU	7,4	6,1	7,5	5,7	7,1	6,5	5,8	6,9	7,1	7,8	6,9

SECO 30 - 49

Kanton/Jahr	Jahr										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ZH	3,5	2,9	2,3	2,2	3,4	3,6	2,9	3,0	3,3	3,4	3,6
BE	2,6	2,3	1,9	1,6	2,4	2,6	1,9	1,9	2,3	2,4	2,5
LU	2,6	2,3	1,8	1,7	2,4	2,3	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0
UR	0,9	0,9	1,0	0,7	1,1	1,2	1,0	1,2	1,2	1,1	1,1
SZ	1,8	1,5	1,1	1,0	1,7	1,8	1,3	1,2	1,5	1,5	1,5
OW	1,4	1,3	0,9	1,0	1,2	1,2	0,8	0,9	0,8	0,9	0,9
NW	1,8	1,4	1,1	1,2	1,6	1,4	0,8	0,8	1,0	1,0	1,0
GL	2,2	2,1	1,5	1,1	2,2	2,3	1,8	2,4	2,5	2,4	2,2
ZG	2,8	2,1	1,7	1,6	2,4	2,4	1,8	1,9	2,1	2,2	2,4
FR	2,5	2,5	2,2	2,1	2,6	2,5	2,1	2,3	2,7	2,9	3,0
SO	3,0	2,5	2,0	1,9	3,2	3,1	2,1	2,2	2,5	2,3	2,4
BS	4,2	3,8	3,3	3,1	3,9	4,2	3,7	3,9	3,9	3,8	4,1
BL	3,1	2,5	2,1	2,1	3,1	3,2	2,7	2,7	2,7	2,7	2,8
SH	3,0	2,7	2,0	1,9	3,0	2,9	2,0	2,4	2,8	2,9	3,4
AR	2,2	1,8	1,5	1,4	2,2	1,8	1,3	1,4	1,7	1,8	2,0

ILO 30 - 49

Kanton	Jahr										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ZH	3,5	3,1	2,6	2,4	3,2	3,7	3,1	3,2	3,9	3,8	3,5
BE	3,0	3,0	3,0	3,0	2,5	3,8	2,8	2,5	3,3	3,3	3,2
LU	3,1	1,9	2,1	2,1	2,5	2,6	1,8	1,8	2,2	2,4	5,0
UR	3,1	1,9	2,1	2,1	2,5	2,6	1,8	1,8	2,2	2,4	5,0
SZ	3,1	1,9	2,1	2,1	2,5	2,6	1,8	1,8	2,2	2,4	5,0
OW	3,1	1,9	2,1	2,1	2,5	2,6	1,8	1,8	2,2	2,4	5,0
NW	3,1	1,9	2,1	2,1	2,5	2,6	1,8	1,8	2,2	2,4	5,0
GL	2,7	3,0	2,2	2,0	2,8	3,0	2,6	2,8	2,9	3,2	3,6
ZG	3,1	1,9	2,1	2,1	2,5	2,6	1,8	1,8	2,2	2,4	5,0
FR	3,0	3,0	3,0	3,0	2,5	3,8	2,8	2,5	3,3	3,3	3,2
SO	3,0	3,0	3,0	3,0	2,5	3,8	2,8	2,5	3,3	3,3	3,2
BS	4,2	3,4	2,7	2,7	3,5	4,1	3,2	3,7	4,4	3,9	3,1
BL	4,2	3,4	2,7	2,7	3,5	4,1	3,2	3,7	4,4	3,9	3,1
SH	2,7	3,0	2,2	2,0	2,8	3,0	2,6	2,8	2,9	3,2	3,6
AR	2,7	3,0	2,2	2,0	2,8	3,0	2,6	2,8	2,9	3,2	3,6

AI	1,1	0,8	0,9	0,8	1,3	1,1	0,7	1,0	1,2	0,9	1,1
SG	2,5	2,1	1,7	1,6	2,9	2,1	2,2	2,4	2,2	2,3	
GR	2,0	1,7	1,3	1,2	1,6	1,6	1,5	1,7	1,8	1,7	1,9
AG	2,6	2,3	1,9	1,9	2,7	3,0	2,5	2,6	2,8	2,9	3,1
TG	2,5	2,1	1,6	1,6	2,5	2,6	1,8	2,0	2,3	2,3	2,4
TI	4,2	4,2	3,8	3,6	4,3	4,4	4,0	4,1	4,3	3,9	3,4
VD	4,7	4,1	3,6	3,4	4,6	5,0	4,5	4,8	5,2	5,0	5,1
VS	3,2	2,8	2,5	2,5	3,3	3,5	3,1	3,4	3,9	4,1	4,3
NE	4,0	3,7	3,2	3,2	5,4	5,9	4,6	4,6	5,2	5,3	5,5
GE	7,1	6,6	5,9	5,5	6,5	6,8	5,9	5,3	5,8	5,8	5,9
JU	3,7	3,3	2,9	2,6	4,6	4,5	3,0	2,9	3,5	3,5	3,9

SECO 50+

Kanton	Jahr										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ZH	2,9	2,5	2,0	1,8	2,5	2,9	2,5	2,5	2,7	2,9	3,1
BE	1,8	1,7	1,5	1,3	1,9	2,2	1,8	1,8	2,0	2,2	2,4
LU	1,8	1,7	1,5	1,4	1,8	2,0	1,7	1,6	1,7	1,8	1,9
UR	0,9	0,8	0,7	0,6	0,9	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0
SZ	1,8	1,7	1,3	1,1	1,7	2,2	1,6	1,5	1,7	1,9	2,1
OW	0,7	0,8	0,7	0,7	1,1	1,0	0,6	0,7	0,8	0,9	0,8
NW	1,4	1,1	0,8	0,9	1,4	1,6	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2
GL	1,8	1,8	1,2	1,1	1,8	2,2	2,0	2,1	2,4	2,2	2,1
ZG	2,3	2,0	1,6	1,4	2,2	2,1	1,7	1,6	2,0	2,3	2,3
FR	1,9	1,9	1,7	1,7	2,1	2,2	1,8	2,0	2,4	2,6	2,8
SO	2,2	2,0	1,8	1,6	2,7	3,1	2,2	2,2	2,3	2,2	2,4
BS	2,8	2,7	2,5	2,4	2,8	3,1	2,8	2,8	2,9	3,0	3,1
BL	2,2	2,0	1,8	1,7	2,3	2,6	2,4	2,3	2,3	2,4	
SH	2,0	2,0	1,6	1,5	2,2	2,5	2,1	2,1	2,1	2,5	2,6
AR	1,7	1,6	1,3	1,2	1,6	1,9	1,5	1,6	1,7	1,7	1,9
AI	1,0	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	1,3	1,4	1,3	1,1
SG	2,0	1,8	1,5	1,5	2,3	2,7	2,1	2,1	2,2	2,2	2,3
GR	1,3	1,2	0,9	0,9	1,2	1,3	1,2	1,2	1,4	1,4	1,5
AG	2,2	2,0	1,7	1,6	2,2	2,5	2,2	2,3	2,5	2,7	2,9
TG	1,9	1,8	1,3	1,4	2,2	2,4	1,9	1,9	2,3	2,4	2,4
TI	3,2	3,4	3,0	2,9	3,4	3,8	3,6	3,8	3,9	3,8	3,7
VD	3,5	3,4	3,0	2,8	3,4	3,9	3,6	3,8	4,1	4,2	4,3
VS	2,6	2,4	2,3	2,1	2,8	2,9	2,7	3,0	3,5	3,7	3,9
NE	3,3	3,4	2,9	2,7	3,9	4,8	4,0	3,7	4,0	4,1	4,5
GE	5,0	5,1	4,7	4,3	4,6	4,8	4,4	3,8	4,0	4,2	4,2
JU	2,8	2,7	2,4	2,5	3,6	4,5	3,2	2,9	3,3	3,3	3,7

AI	2,7	3,0	2,2	2,0	2,8	3,0	2,6	2,8	2,9	3,2	3,6
SG	2,7	3,0	2,2	2,0	2,8	3,0	2,6	2,8	2,9	3,2	3,6
GR	2,7	3,0	2,2	2,0	2,8	3,0	2,6	2,8	2,9	3,2	3,6
AG	4,2	3,4	2,7	2,7	3,5	4,1	3,2	3,7	4,4	3,9	3,1
TG	2,7	3,0	2,2	2,0	2,8	3,0	2,6	2,8	2,9	3,2	3,6
TI	4,7	4,8	4,0	3,9	4,1	4,9	5,3	6,6	5,5	5,3	5,9
VD	5,2	4,8	4,1	3,7	4,3	5,8	5,4	5,7	5,3	6,1	6,2
VS	5,2	4,8	4,1	3,7	4,3	5,8	5,4	5,7	5,3	6,1	6,2
NE	3,0	3,0	3,0	3,0	2,5	3,8	2,8	2,5	3,3	3,3	3,2
GE	5,2	4,8	4,1	3,7	4,3	5,8	5,4	5,7	5,3	6,1	6,2
JU	3,0	3,0	3,0	3,0	2,5	3,8	2,8	2,5	3,3	3,3	3,2

ILO 50+

Kanton	Jahr										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ZH	3,9	3,1	2,7	2,8	1,9	3,2	3,1	2,8	3,3	2,8	3,6
BE	2,8	3,0	3,1	1,9	2,5	3,1	2,7	2,6	2,2	3,2	3,4
LU	1,7	2,2	2,7	2,4	1,3	2,0	2,4	1,8	1,9	2,2	2,2
UR	1,7	2,2	2,7	2,4	1,3	2,0	2,4	1,8	1,9	2,2	2,2
SZ	1,7	2,2	2,7	2,4	1,3	2,0	2,4	1,8	1,9	2,2	2,2
OW	1,7	2,2	2,7	2,4	1,3	2,0	2,4	1,8	1,9	2,2	2,2
NW	1,7	2,2	2,7	2,4	1,3	2,0	2,4	1,8	1,9	2,2	2,2
GL	2,9	2,0	2,4	1,9	2,7	2,4	2,0	2,0	2,3	2,2	2,1
ZG	1,7	2,2	2,7	2,4	1,3	2,0	2,4	1,8	1,9	2,2	2,2
FR	2,8	3,0	3,1	1,9	2,5	3,1	2,7	2,6	2,2	3,2	3,4
SO	2,8	3,0	3,1	1,9	2,5	3,1	2,7	2,6	2,2	3,2	3,4
BS	2,7	2,7	1,6	2,0	2,5	3,1	3,2	2,9	2,7	3,4	3,3
BL	2,7	2,7	1,6	2,0	2,5	3,1	3,2	2,9	2,7	3,4	3,3
SH	2,9	2,0	2,4	1,9	2,7	2,4	2,0	2,3	2,2	2,1	2,8
AR	2,9	2,0	2,4	1,9	2,7	2,4	2,0	2,3	2,2	2,1	2,8
AI	2,9	2,0	2,4	1,9	2,7	2,4	2,0	2,3	2,2	2,1	2,8
SG	2,9	2,0	2,4	1,9	2,7	2,4	2,0	2,3	2,2	2,1	2,8
GR	2,9	2,0	2,4	1,9	2,7	2,4	2,0	2,3	2,2	2,1	2,8
AG	2,7	2,7	1,6	2,0	2,5	3,1	3,2	2,9	2,7	3,4	3,3
TG	2,9	2,0	2,4	1,9	2,7	2,4	2,0	2,3	2,2	2,1	2,8
TI	4,8	3,8	2,9	3,8	2,6	3,9	3,2	2,6	4,1	4,7	5,2
VD	4,8	3,6	3,8	2,9	3,6	4,2	3,5	3,9	4,2	4,7	4,7
VS	4,8	3,6	3,8	2,9	3,6	4,2	3,5	3,9	3,9	4,2	4,7
NE	2,8	3,0	3,1	1,9	2,5	3,1	2,7	2,6	2,2	3,2	3,4
GE	4,8	3,6	3,8	2,9	3,6	4,2	3,5	3,9	3,9	4,2	4,7
JU	2,8	3,0	3,1	1,9	2,5	3,1	2,7	2,6	2,2	3,2	3,4

Löhne (Daten pro Grossregionen; Mittel aus 20-, 50- und 80-Perzentile, Mittel über 3 Jahre; Details in Ambühl, Antonini und Zürcher (2016) und Kapitel 3.4.2.2) [CHF]

Kanton	Jahre							
	2005-2007	2006-2008	2007-2009	2008-2010	2009-2011	2010-2012	2011-2013	2012-2014
ZH	6542	6614	6686	6740	6794	6889	6983	7030
BE	5647	5736	5826	5905	5983	6143	6303	6329
LU	5827	5878	5930	6059	6187	6318	6448	6495
UR	5827	5878	5930	6059	6187	6318	6448	6495
SZ	5827	5878	5930	6059	6187	6318	6448	6495
OW	5827	5878	5930	6059	6187	6318	6448	6495
NW	5827	5878	5930	6059	6187	6318	6448	6495
GL	5469	5542	5615	5682	5749	5860	5971	5999
ZG	5827	5878	5930	6059	6187	6318	6448	6495
FR	5647	5736	5826	5905	5983	6143	6303	6329
SO	5647	5736	5826	5905	5983	6143	6303	6329
BS	6206	6326	6446	6513	6580	6747	6915	6884
BL	6206	6326	6446	6513	6580	6747	6915	6884
SH	5469	5542	5615	5682	5749	5860	5971	5999
AR	5469	5542	5615	5682	5749	5860	5971	5999
AI	5469	5542	5615	5682	5749	5860	5971	5999
SG	5469	5542	5615	5682	5749	5860	5971	5999
GR	5469	5542	5615	5682	5749	5860	5971	5999
AG	6206	6326	6446	6513	6580	6747	6915	6884
TG	5469	5542	5615	5682	5749	5860	5971	5999
TI	4960	5017	5073	5129	5184	5231	5279	5257
VD	6046	6211	6375	6451	6527	6596	6664	6589
VS	6046	6211	6375	6451	6527	6596	6664	6589
NE	5647	5736	5826	5905	5983	6143	6303	6329
GE	6046	6211	6375	6451	6527	6596	6664	6589
JU	5647	5736	5826	5905	5983	6143	6303	6329

III. Daten Branchen

Zuzüge (EU/EFTA und Drittstaaten; Kat. B,C,G,L); SEM, ZEMIS, BFS, Strukturerhebung,
Berechnungen: Fachstelle für Statistik Kanton St. Gallen (Branchen nach NOGA-Zemis) [Anzahl Personen]

Branche	Jahr				
	2010	2011	2012	2013	2014
1 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	8352	7483	7273	8185	8022
2 Nahrungs- und Futtermittel, Getränke, Tabak	1938	1977	1951	1915	1887
3 Textilien, Bekleidung, Lederwaren und Schuh	916	938	823	914	872
4 Holz-, Kork- und Flechtwaren	926	1243	1369	1242	1000
5 Papier, Druck, Ton-, Bild- u. Datenträger	1075	476	303	384	308
6 Chemie und Pharmazeutik	3307	3240	3232	4082	3448
7 Metall-, Maschinen-, Geräte- u. Fahrzeugbau	11385	13101	12099	12017	11152
8 Baugewerbe	14100	16292	18012	17609	13420
9 Übrige Sektor 2	3169	3371	3206	3231	2925
10 Handel u. Reparaturen von Motorfahrzeugen	16641	17892	18507	19322	16997
11 Verkehr u. Lagerei	4925	5678	5578	5790	5094
12 Beherbergungs- und Gaststätten	39683	36584	34457	38849	32657
13 Information u. Kommunikation	9054	9967	9366	11464	11142
14 Finanz- u. Versicherungsdienstleistungen	5011	5239	4188	4641	4160
15 Grundstücks- u. Wohnungswesen	803	841	908	931	775
16 Freiberufliche wiss. u. techn. Dienstleistungen	9306	10016	9613	10599	10180
17 Sonstige wirtschaftl. Dienstleistungen	26329	32237	33166	36099	32073
18 Öffentliche Verwaltung	846	980	858	828	738
19 Erziehung u. Unterricht	6716	7137	6799	7272	9478
20 Gesundheits- u. Sozialwesen	9550	9820	10303	11343	10361
21 Kunst, Unterhaltung und Erholung	4105	4104	4146	4566	4471
22 Übrige Sektor 3	5791	6800	6698	7574	7254

Anteil am Total der Arbeitslosen; SECO AVAM, Berechnungen: Fachstelle für Statistik Kanton St. Gallen (Branchen nach NOGA-Zemis) [%]

Branche	Jahr							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	0,47	0,48	0,65	0,75	0,82	0,87	0,90	0,92
2 Nahrungs- und Futtermittel, Getränke, Tabak	1,23	1,26	1,43	1,53	1,58	1,91	2,05	2,04
3 Textilien, Bekleidung, Lederwaren und Schuh	0,78	0,74	0,53	0,44	0,42	0,35	0,32	0,32
4 Holz-, Kork- und Flechtwaren	0,71	0,71	0,53	0,46	0,53	0,60	0,62	0,66
5 Papier, Druck, Ton-, Bild- u. Datenträger	1,16	1,20	1,19	1,14	1,01	0,95	0,84	0,80
6 Chemie und Pharmazeutik	0,63	0,72	0,82	0,91	0,92	0,99	1,03	1,04
7 Metall-, Maschinen-, Geräte- u. Fahrzeugbau	5,37	8,32	7,70	5,56	5,59	6,06	5,85	6,51
8 Baugewerbe	6,70	6,72	6,09	5,96	7,15	8,93	9,67	10,28
9 Übrige Sektor 2	2,66	3,25	3,17	2,91	3,08	3,28	3,32	3,60
10 Handel u. Reparaturen von Motorfahrzeugen	14,26	14,03	13,54	13,89	14,28	14,46	14,35	14,40
11 Verkehr u. Lagerei	3,43	3,65	3,38	3,29	3,40	3,66	3,80	3,79
12 Beherbergungs- und Gaststätten	11,59	10,34	9,96	10,57	10,39	10,21	9,76	9,38
13 Information u. Kommunikation	1,63	2,03	2,57	2,68	2,81	3,12	3,15	3,16
14 Finanz- u. Versicherungsdienstleistungen	3,09	3,73	4,37	4,60	5,04	5,10	5,00	4,63
15 Grundstücks- u. Wohnungswesen	0,67	0,64	0,70	0,77	0,80	0,83	0,89	0,94
16 Freiberufliche wiss. u. techn. Dienstleistungen	3,14	3,89	4,96	5,27	5,64	6,35	6,54	6,67
17 Sonstige wirtschaftl. Dienstleistungen	10,60	11,31	10,74	10,83	10,74	8,00	7,75	7,68
18 Öffentliche Verwaltung	3,93	2,68	2,17	2,20	2,09	2,10	2,22	2,25
19 Erziehung u. Unterricht	2,60	2,54	2,75	2,97	2,88	2,89	2,97	3,02
20 Gesundheits- u. Sozialwesen	5,98	5,04	5,88	6,91	6,71	6,88	7,34	7,44
21 Kunst, Unterhaltung und Erholung	1,39	1,12	1,14	1,21	1,18	1,20	1,24	1,22
22 Übrige Sektor 3	2,63	2,41	2,28	2,39	2,30	2,30	2,35	2,44

Monatlicher Bruttolohn (Zentralwert) nach Wirtschaftsabschnitten,
privater Sektor; BFS, Schweizer Lohnstrukturerhebung [CHF]

Branche		Jahr	
NOGA-Zemis	NOGA '08 Zweisteller	2012	2014
1 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei		:	:
2 Nahrungs- und Futtermittel, Getränke, Tabak		:	:
3 Textilien, Bekleidung, Lederwaren und Schuh		:	:
4 Holz-, Kork- und Flechtwaren		:	:
5 Papier, Druck, Ton-, Bild- u. Datenträger		:	:
6 Chemie und Pharmazeutik		:	:
7 Metall-, Maschinen-, Geräte- u. Fahrzeugbau		:	:
8 Baugewerbe	41-43 Baugewerbe	6 024	6 068
9 Übrige Sektor 2		:	:
10 Handel u. Reparaturen von Motorfahrzeugen	45-47 Handel; Instandhaltung u. Rep. von Motorfahrzeugen	5 334	5 451
11 Verkehr u. Lagerei	49-53 Verkehr u. Lagerei	6 067	6 135
12 Beherbergungs- und Gaststätten	55-56 Gastgewerbe/Beherbergung u. Gastronomie	4 236	4 333
13 Information u. Kommunikation	58-63 Information und Kommunikation	8 374	8 474
14 Finanz- u. Versicherungsdienstleistungen	64-66 Finanz- u. Versicherungsdienstleistungen	9 270	9 374
15 Grundstücks- u. Wohnungswesen	68 Grundstücks- und Wohnungswesen	6 857	6 337
16 Freiberufliche wiss. u. techn. Dienstl.	69-75 Freiberufliche, wiss. U. techn. Dienstl.	7 540	7 555
17 Sonstige wirtschaftl. Dienstleistungen	77-82 Sonst. wirtschaftliche Dienstleistungen	5 107	5 299
18 Öffentliche Verwaltung		:	:
19 Erziehung u. Unterricht	85 Erziehung und Unterricht	7 225	7 246
20 Gesundheits- u. Sozialwesen	86-88 Gesundheits- u. Sozialwesen	6 000	6103
21 Kunst, Unterhaltung und Erholung	90-93 Kunst, Unterhaltung und Erholung	5 778	6000
22 Übrige Sektor 3		:	:

IV. Daten Berufsgruppen

Anteile am Total der Arbeitslosen, Gesamtschweiz nach ISCO-08,
SECO AVAM, Berechnungen: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen [%]

Berufsgruppe	Jahr							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
01 Offiziere in regulären Streitkräften	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
02 Unteroffiziere in regulären Streitkräften	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
03 Angehörige der regulären Streitkräfte in sonstigen Rängen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10 Führungskräfte, onA	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	1,0
11 Geschäftsführer/innen, leitende Funktionen in Verwaltung u. gesetzgebenden Körperschaften	2,1	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1	2,0	2,0
12 Führungskräfte im kaufmännischen Bereich	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9
13 Führungskräfte in Produktion und spezialisierten Dienstleistungen	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2
14 Führungskräfte in Hotels, Restaurants, Handel und sonst. Dienstleistungen	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
20 Akademische Berufe, onA	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
21 Naturwissenschaftler/innen, Mathematiker/innen und Ingenieur/innen	1,4	1,6	1,8	1,8	1,9	2,1	2,2	2,3
22 Akademische und verwandte Gesundheitsberufe	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
23 Lehrkräfte	1,8	1,3	1,4	1,6	1,6	1,7	1,8	1,8
24 Betriebswirtschafter/innen und vergleichbare akademische Berufe	3,4	4,0	4,1	4,2	4,7	5,0	5,1	5,2
25 Akademische u. vergleichb. Fachkräfte in der Informations- u. Kommunikationstechnologie	1,3	1,5	1,6	1,6	1,7	1,8	1,9	1,8
26 Juristen/innen, Sozialwissenschaftler/innen und Kulturerufe	2,7	2,2	2,4	2,6	2,5	2,4	2,4	2,3
30 Techniker/innen und gleichrangige nichttechnische Berufe, onA	2,1	2,1	2,2	2,1	1,9	1,7	1,8	1,8
31 Ingenieurtechnische und vergleichbare Fachkräfte	2,2	2,6	2,6	2,4	2,3	2,4	2,5	2,8
32 Assistenzberufe im Gesundheitswesen	1,3	1,0	1,1	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3
33 Nicht akademische betriebswirtschaftliche u. kaufmännische Fachkräfte	4,6	4,9	5,4	6,1	6,5	6,7	6,8	6,6
34 Nicht akademische juristische, sozialpfeilerische, kulturelle und verwandte Fachkräfte	1,1	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1
35 Informations- und Kommunikationstechniker/innen	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
40 Bürokräfte und verwandte Berufe, onA	:	:	:	:	:	:	:	:
41 Allgemeine Büro- und Sekretariatskräfte	6,0	5,6	5,7	5,7	5,1	4,9	4,8	4,6
42 Bürokräfte mit Kundenkontakt	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,4
43 Bürokräfte Finanz- u. Rechnungswesen, Statistik und Materialwirtschaft	1,9	1,9	1,7	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3
44 Sonstige Bürokräfte und verwandte Berufe	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
50 Dienstleistungsberufe und Verkaufskräfte, onA	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
51 Berufe im Bereich personenbezogener Dienstleistungen	14,6	12,7	13,0	13,8	13,3	12,8	12,2	11,6
52 Verkaufskräfte	7,2	6,5	6,9	7,5	7,2	7,0	7,0	7,0
53 Betreuungsberufe	2,4	2,0	2,2	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6
54 Schutzkräfte und Sicherheitsbedienstete	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
60 Fachkräfte in Land- und Forstwirtschaft und Fischerei, onA	:	:	:	:	:	:	:	:
61 Fachkräfte in der Landwirtschaft	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
62 Fachkräfte in Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd – Marktproduktion	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
70 Handwerks- und verwandte Berufe, onA	1,6	1,7	1,4	1,0	0,9	0,8	0,6	0,5
71 Bau- u. Ausbaufachkräfte sowie verwandte Berufe, ausgen. Elektriker/innen	6,3	6,5	6,2	6,2	6,7	7,1	7,5	7,6
72 Metallarbeiter/innen, Mechaniker/innen und verwandte Berufe	2,3	4,0	3,7	2,8	2,9	2,9	2,8	3,1
73 Präzisionshandwerker/innen, Drucker/innen und kunsthandwerkliche Berufe	1,1	1,6	1,8	1,4	1,2	1,2	1,2	1,3
74 Elektriker/innen und Elektroniker/innen	1,0	1,5	1,3	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3
75 Nahrungsmittelverarbeitung, Bekleidungsherstellung und verwandte handwerkliche Berufe	1,9	2,1	2,1	1,9	1,9	1,7	1,7	1,7
80 Bedienen von Anlagen u. Maschinen und Montageberufe, onA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
81 Bedienen stationärer Anlagen und Maschinen	1,7	2,1	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5
82 Montageberufe	0,5	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6
83 Fahrzeugführen und bedienen mobiler Anlagen	2,4	2,5	2,4	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6
90 Hilfsarbeitskräfte, onA	7,7	7,1	6,2	5,6	5,3	4,8	4,3	4,1
91 Reinigungspersonal und Hilfskräfte	3,3	2,8	3,1	3,4	3,3	3,4	3,4	3,3
92 Hilfskräfte in Land-, Forstwirtschaft u. Fischerei	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8
93 Hilfskräfte im Bergbau, Bau, bei der Herstellung von Waren u. im Transportwesen	4,0	4,0	3,6	3,9	4,8	5,0	5,1	5,4
94 Hilfskräfte in der Nahrungsmittelzubereitung	:	:	:	:	:	:	:	:
95 Strassenhändler und auf der Strasse arbeitende Dienstleistungskräfte	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
96 Abfallentsorgungspersonal und sonstige Hilfsarbeitskräfte	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4

Monatlicher Bruttolohn (Median) nach Berufsgruppen, nach ISCO 08;
Schweizerische Lohnstrukturerhebung, BFS [CHF]

Berufsgruppe	Jahr	
	2012	2014
01 Offiziere in regulären Streitkräften	:	:
02 Unteroffiziere in regulären Streitkräften	:	:
03 Angehörige der regulären Streitkräfte in sonstigen Rängen	:	:
10 Führungskräfte, onA	:	:
11 Geschäftsführer/innen, leitende Funktionen in Verwaltung u. gesetzgebenden	9 901	10 317
12 Führungskräfte im kaufmännischen Bereich	10 009	10 013
13 Führungskräfte in Produktion und spezialisierten Dienstleistungen	8 875	9 037
14 Führungskräfte in Hotels, Restaurants, Handel und sonst. Dienstleistungen	5 199	5 147
20 Akademische Berufe, onA	:	:
21 Naturwissenschaftler/innen, Mathematiker/innen und Ingenieur/innen	8 118	8 059
22 Akademische und verwandte Gesundheitsberufe	7 763	7 698
23 Lehrkräfte	9 557	8 524
24 Betriebswirtschafter/innen und vergleichbare akademische Berufe	7 459	7 430
25 Akademische u. vergleichb. Fachkräfte in der Informations- u. Kommunikationstechnologie	8 919	9 042
26 Juristen/innen, Sozialwissenschaftler/innen und Kulturberufe	8 126	8 200
30 Techniker/innen und gleichrangige nichttechnische Berufe, onA	:	:
31 Ingenieurtechnische und vergleichbare Fachkräfte	7 073	7 029
32 Assistenzberufe im Gesundheitswesen	6 585	6 664
33 Nicht akademische betriebswirtschaftliche u. kaufmännische Fachkräfte	6 895	7 040
34 Nicht akademische juristische, sozialpflegerische, kulturelle und verwandte Fachkräfte	6 493	6 600
35 Informations- und Kommunikationstechniker/innen	6 906	6 091
40 Bürokräfte und verwandte Berufe, onA	:	:
41 Allgemeine Büro- und Sekretariatskräfte	5 882	6 000
42 Bürokräfte mit Kundenkontakt	5 260	5 404
43 Bürokräfte Finanz- u. Rechnungswesen, Statistik und Materialwirtschaft	5 504	5 334
44 Sonstige Bürokräfte und verwandte Berufe	5 858	5 803
50 Dienstleistungsberufe und Verkaufskräfte, onA	:	:
51 Berufe im Bereich personenbezogener Dienstleistungen	4 437	4 464
52 Verkaufskräfte	4 643	4 673
53 Betreuungsberufe	5 265	5 291
54 Schutzkräfte und Sicherheitsbedienstete	7 010	6 730
60 Fachkräfte in Land- und Forstwirtschaft und Fischerei, onA	:	:
61 Fachkräfte in der Landwirtschaft	5 131	5 149
62 Fachkräfte in Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd – Marktproduktion	5 719	5 934
70 Handwerks- und verwandte Berufe, onA	:	:
71 Bau- u. Ausbaufachkräfte sowie verwandte Berufe, ausgen. Elektriker/innen	5 796	5 828
72 Metallarbeiter/innen, Mechaniker/innen und verwandte Berufe	5 767	5 808
73 Präzisionshandwerker/innen, Drucker/innen und kunsthandwerkliche Berufe	5 834	5 628
74 Elektriker/innen und Elektroniker/innen	5 812	5 904
75 Nahrungsmittelverarbeitung, Bekleidungsherstellung und verwandte handwerkliche Berufe	5 114	5 262
80 Bedienen von Anlagen u. Maschinen und Montageberufe, onA	:	:
81 Bedienen stationärer Anlagen und Maschinen	5 492	5 608
82 Montageberufe	5 525	5 541
83 Fahrzeugführen und bedienen mobiler Anlagen	5 549	5 638
90 Hilfsarbeitskräfte, onA	:	:
91 Reinigungspersonal und Hilfskräfte	4 261	4 333
92 Hilfskräfte in Land-, Forstwirtschaft u. Fischerei	4 534	4 554
93 Hilfskräfte im Bergbau, Bau, bei der Herstellung von Waren u. im Transportwesen	5 286	5 361
94 Hilfskräfte in der Nahrungsmittelzubereitung	3 608	4 035
95 Straßenhändler und auf der Strasse arbeitende Dienstleistungskräfte	:	:
96 Abfallentsorgungspersonal und sonstige Hilfsarbeitskräfte	4 167	5 245

Zuwanderung Kat. B,C,G, L nach Berufsgruppen, nach ISCO-08
SEM, ZEMIS, BFS, Strukturerhebung,
Berechnungen: Fachstelle für Statistik Kanton St. Gallen [Anzahl Personen]

Berufsgruppe	Jahr
01 Offiziere in regulären Streitkräften	2014 3
02 Unteroffiziere in regulären Streitkräften	2
03 Angehörige der regulären Streitkräfte in sonstigen Rängen	:
10 Führungskräfte, onA	1515
11 Geschäftsführer/innen, leitende Funktionen in Verwaltung u. gesetzgebenden Körperschaften	6435
12 Führungskräfte im kaufmännischen Bereich	1194
13 Führungskräfte in Produktion und spezialisierten Dienstleistungen	2342
14 Führungskräfte in Hotels, Restaurants, Handel und sonst. Dienstleistungen	196
20 Akademische Berufe, onA	3363
21 Naturwissenschaftler/innen, Mathematiker/innen und Ingenieur/innen	4220
22 Akademische und verwandte Gesundheitsberufe	3358
23 Lehrkräfte	3773
24 Betriebswirtschafter/innen und vergleichbare akademische Berufe	3047
25 Akademische u. vergleichb. Fachkräfte in der Informations- u. Kommunikationstechnologie	3588
26 Juristen/innen, Sozialwissenschaftler/innen und Kulturberufe	6271
30 Techniker/innen und gleichrangige nichttechnische Berufe, onA	1703
31 Ingenieurtechnische und vergleichbare Fachkräfte	3931
32 Assistenzberufe im Gesundheitswesen	3517
33 Nicht akademische betriebswirtschaftliche u. kaufmännische Fachkräfte	2648
34 Nicht akademische juristische, sozialpflegerische, kulturelle und verwandte Fachkräfte	2907
35 Informations- und Kommunikationstechniker/innen	3743
40 Bürokräfte und verwandte Berufe, onA	:
41 Allgemeine Büro- und Sekretariatskräfte	19553
42 Bürokräfte mit Kundenkontakt	1138
43 Bürokräfte Finanz- u. Rechnungswesen, Statistik und Materialwirtschaft	887
44 Sonstige Bürokräfte und verwandte Berufe	49
50 Dienstleistungsberufe und Verkaufskräfte, onA	1292
51 Berufe im Bereich personenbezogener Dienstleistungen	25222
52 Verkaufskräfte	3519
53 Betreuungsberufe	2028
54 Schutzkräfte und Sicherheitsbedienstete	1210
60 Fachkräfte in Land- und Forstwirtschaft und Fischerei, onA	:
61 Fachkräfte in der Landwirtschaft	792
62 Fachkräfte in Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd – Marktproduktion	117
70 Handwerks- und verwandte Berufe, onA	43
71 Bau- u. Ausbaufachkräfte sowie verwandte Berufe, ausgen. Elektriker/innen	8804
72 Metallarbeiter/innen, Mechaniker/innen und verwandte Berufe	2966
73 Präzisionshandwerker/innen, Drucker/innen und kunsthandwerkliche Berufe	540
74 Elektriker/innen und Elektroniker/innen	2510
75 Nahrungsmittelverarbeitung, Bekleidungsherstellung und verwandte handwerkliche Berufe	2170
80 Bedienen von Anlagen u. Maschinen und Montageberufe, onA	5
81 Bedienen stationärer Anlagen und Maschinen	1139
82 Montageberufe	3716
83 Fahrzeugführen und bedienen mobiler Anlagen	2971
90 Hilfsarbeitskräfte, onA	25583
91 Reinigungspersonal und Hilfskräfte	5588
92 Hilfskräfte in Land-, Forstwirtschaft u. Fischerei	8514
93 Hilfskräfte im Bergbau, Bau, bei der Herstellung von Waren u. im Transportwesen	8786
94 Hilfskräfte in der Nahrungsmittelzubereitung	849
95 Straßenhändler und auf der Strasse arbeitende Dienstleistungskräfte	8
96 Abfallentsorgungspersonal und sonstige Hilfsarbeitskräfte	123

V. Bedingungen Kantone

Indikator für Migration (Wanderungssaldo ständiger EU/EFTA-Bürger pro Bevölkerung)

Jahr (Entwicklung zwischen 2 Perioden)						
	2012	2013	2014	2015	2016	
	'06-'08	'07-'09	'08-'10	'09-'11	'10-'12	
Kanton	'09-'11	'10-'12	'11-'13	'12-'14	'13-'15	
ZH	7,85	7,69	8,06	7,68	7,57	
BE	3,10	3,14	3,97	4,35	4,39	
LU	4,05	4,10	4,38	4,63	4,58	
UR	3,19	3,35	4,92	5,40	4,05	
SZ	3,33	3,57	3,58	3,26	2,38	
OW	5,71	4,52	4,19	3,72	3,70	
NW	3,30	3,97	4,57	5,30	4,35	
GL	7,04	6,23	6,37	4,61	5,30	
ZG	8,87	8,87	8,33	7,29	6,85	
FR	6,55	8,22	9,80	9,18	7,14	
SO	2,83	3,29	3,84	4,51	4,37	
BS	11,07	10,34	11,25	11,94	11,78	
BL	2,94	2,69	3,24	3,94	4,04	
SH	6,58	6,72	6,56	6,34	5,52	
AR	3,66	3,09	3,06	3,00	3,61	
AI	1,79	2,61	2,84	2,54	2,15	
SG	4,68	4,93	5,48	5,84	5,38	
GR	7,06	6,20	6,23	6,10	5,28	
AG	4,52	4,40	5,01	5,34	5,40	
TG	6,67	7,19	7,42	7,31	6,25	
TI	8,40	10,00	11,32	12,14	10,09	
VD	9,66	9,63	11,24	10,72	10,59	
VS	7,64	8,11	8,80	8,98	7,89	
NE	4,66	7,13	9,99	10,20	8,60	
GE	7,17	7,27	7,98	9,31	9,92	
JU	2,28	3,22	4,82	5,46	5,15	

Indikator Arbeitslosigkeit (Änderung der gemischten Quote der Arbeitslosenquoten nach ILO und SECO nach 3 Altersgruppen)

Jahr (Entwicklung zwischen 2 Perioden)						
	2012	2013	2014	2015	2016	
	'06-'08	'07-'09	'08-'10	'09-'11	'10-'12	
Kanton	'09-'11	'10-'12	'11-'13	'12-'14	'13-'15	
ZH	0,52	0,32	-0,07	-0,07	0,21	
BE	0,26	0,12	-0,11	0,00	0,29	
LU	0,20	0,11	-0,14	0,03	0,31	
UR	0,24	0,26	0,09	0,17	0,26	
SZ	0,26	0,21	-0,09	0,06	0,36	
OW	0,13	0,04	-0,16	0,07	0,33	
NW	0,15	0,04	-0,22	-0,01	0,31	
GL	0,49	0,52	0,24	0,05	0,11	
ZG	0,26	0,12	-0,11	0,08	0,44	
FR	0,18	0,04	-0,07	0,15	0,43	
SO	0,46	0,09	-0,30	-0,24	0,10	
BS	0,77	0,48	-0,05	-0,35	-0,15	
BL	0,93	0,54	-0,08	-0,38	-0,19	
SH	0,48	0,37	0,01	-0,02	0,31	
AR	0,32	0,24	0,00	-0,07	0,19	
AI	0,26	0,29	0,20	0,12	0,18	
SG	0,62	0,42	-0,03	-0,21	0,02	
GR	0,30	0,33	0,16	0,01	0,15	
AG	0,88	0,53	-0,01	-0,23	0,00	
TG	0,53	0,37	-0,02	-0,11	0,16	
TI	0,63	0,87	0,66	0,62	0,12	
VD	1,23	1,10	0,56	0,27	0,28	
VS	1,16	0,97	0,54	0,40	0,51	
NE	1,09	0,62	-0,09	-0,15	0,23	
GE	0,92	0,62	-0,04	-0,30	0,02	
JU	0,69	0,11	-0,51	-0,41	0,18	

Indikator Löhne (Änderung; nach Grossregionen; Mittelwert aus 20-,50- und 80-Percentile)

Jahr (Entwicklung zwischen 2 Perioden)						
	2012	2013	2014	2015	2016	
	'06-'08	'07-'09	'08-'10	'09-'11	'10-'12	
Kanton	'09-'11	'10-'12	'11-'13	'12-'14	'13-'15	
ZH	0,03	0,03	0,04	0,03	:	
BE	0,04	0,05	0,07	0,06	:	
LU	0,05	0,07	0,06	0,05	:	
UR	0,05	0,07	0,06	0,05	:	
SZ	0,05	0,07	0,06	0,05	:	
OW	0,05	0,07	0,06	0,05	:	
NW	0,05	0,07	0,06	0,05	:	
GL	0,04	0,04	0,05	0,04	:	
ZG	0,05	0,07	0,06	0,05	:	
FR	0,04	0,05	0,07	0,06	:	
SO	0,04	0,05	0,07	0,06	:	
BS	0,04	0,05	0,06	0,05	:	
BL	0,04	0,05	0,06	0,05	:	
SH	0,04	0,04	0,05	0,04	:	
AR	0,04	0,04	0,05	0,04	:	
AI	0,04	0,04	0,05	0,04	:	
SG	0,04	0,04	0,05	0,04	:	
GR	0,04	0,04	0,05	0,04	:	
AG	0,04	0,05	0,06	0,05	:	
TG	0,04	0,04	0,05	0,04	:	
TI	0,03	0,03	0,03	0,01	:	
VD	0,05	0,03	0,03	0,01	:	
VS	0,05	0,03	0,03	0,01	:	
NE	0,04	0,05	0,07	0,06	:	
GE	0,05	0,03	0,03	0,01	:	
JU	0,04	0,05	0,07	0,06	:	

Grün: grösser (Migration und Arbeitslosigkeit) resp. kleiner (Löhne) als $m \pm 0.05\sigma$; gelb: grösser/kleiner als $m \pm 1\sigma$; orange: grösser/kleiner als $m \pm 1.5\sigma$; rosa: grösser/kleiner als $m \pm 2\sigma$.

VI. Bedingungen Branchen (NOGA-ZEMIS)

Indikator Arbeitslosigkeit: Änderung des Anteils am Total der Arbeitslosen (nicht Arbeitslosenquote!)

Branche	Jahr (Entwicklung zwischen 2 Perioden)		
	2014 '08-'10 '11-'13	2015 '09-'11 '12-'14	2016 '10-'12 '13-'15
1 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	0,28	0,24	0,16
2 Nahrungs- und Futtermittel, Getränke, Tabak	0,37	0,44	0,49
3 Textilien, Bekleidung, Lederwaren und Schuh	-0,28	-0,21	-0,13
4 Holz-, Kork- und Flechtwaren	-0,12	0,02	0,13
5 Papier, Druck, Ton-, Bild- u. Datenträger	-0,15	-0,24	-0,25
6 Chemie und Pharmazeutik	0,22	0,16	0,14
7 Metall-, Maschinen-, Geräte- u. Fahrzeugbau	-1,39	-1,36	-0,14
8 Baugewerbe	0,85	2,33	3,23
9 Übrige Sektor 2	0,06	0,12	0,35
10 Handel, Reparaturen von Motorfahrzeugen	0,26	0,54	0,50
11 Verkehr u. Lagerei	-0,04	0,18	0,40
12 Beherbergungs- und Gaststätten	-0,24	-0,17	-0,52
13 Information u. Kommunikation	0,79	0,60	0,46
14 Finanz- u. Versicherungsdienstleistungen	1,18	0,81	0,24
15 Grundstücks- u. Wohnungswesen	0,13	0,14	0,14
16 Freiberufliche wiss. u. techn. Dienstleistungen	1,76	1,47	1,23
17 Sonstige wirtschaftl. Dienstleistungen	-1,03	-2,13	-2,96
18 Öffentliche Verwaltung	-0,80	-0,21	0,04
19 Erziehung u. Unterricht	0,29	0,16	0,09
20 Gesundheits- u. Sozialwesen	1,20	1,03	0,72
21 Kunst, Unterhaltung und Erholung	-0,02	0,05	0,05
22 Übrige Sektor 3	-0,11	-0,05	0,04

Indikator Löhne: Änderung des monatlicher Bruttolohns nach Wirtschaftsabschnitten, privater Sektor

Branche	Jahr (Entwicklung zwischen 2 Perioden)	
	2015 '12 '14	:
41-43 Baugewerbe	0,01	:
45-47 Handel; Instandhaltung u. Rep. von Motorfahrz.	0,02	:
49-53 Verkehr u. Lagerei	0,01	:
55-56 Gastgewerbe/Beherbergung u. Gastronomie	0,02	:
58-63 Information und Kommunikation	0,01	:
64-66 Finanz- u. Versicherungsdienstleistungen	0,01	:
68 Grundstücks- und Wohnungswesen	-0,08	:
69-75 Freiberufliche, wiss.und technische Dienstl.	0,00	:
77-82 Sonst. wirtschaftliche Dienstleistungen	0,04	:
85 Erziehung und Unterricht	0,00	:
86-88 Gesundheits- u. Sozialwesen	0,02	:
90-93 Kunst, Unterhaltung und Erholung	0,04	:
94-96 Erbringung v. sonst. Dienstleistungen	0,07	:

Grün: grösser (Migration und Arbeitslosigkeit) resp. kleiner (Löhne) als $m \pm 0,05\sigma$; gelb: grösser/kleiner als $m \pm 1\sigma$; orange: grösser/kleiner als $m \pm 1.5\sigma$; rosa: grösser/kleiner als $m \pm 2\sigma$.

VII. Bedingungen Berufsgruppen

Indikator Arbeitslosigkeit: Änderung des Anteils am Total der Arbeitslosen

Berufsgruppe	Jahr (Entwicklung zwischen 2 Perioden)		
	2014	2015	2016
	'08-'10	'09-'11	'10-'12
01 Offiziere in regulären Streitkräften	0,000	-0,001	0,000
02 Unteroffiziere in regulären Streitkräften	0,000	0,000	0,000
03 Angehörige der regulären Streitkräfte in sonstigen Rängen	0,000	0,001	-0,003
10 Führungskräfte, onA	0,093	0,114	0,152
11 Geschäftsführer/innen, leitende Funktionen in Verwaltung u. gesetzgebenden Körperschaften	0,028	0,123	0,077
12 Führungskräfte im kaufmännischen Bereich	0,141	0,175	0,221
13 Führungskräfte in Produktion und spezialisierten Dienstleistungen	0,087	0,073	0,077
14 Führungskräfte in Hotels, Restaurants, Handel und sonst. Dienstleistungen	0,026	0,048	0,019
20 Akademische Berufe, onA	0,021	0,025	0,022
21 Naturwissenschaftler/innen, Mathematiker/innen und Ingenieur/innen	0,227	0,171	0,204
22 Akademische und verwandte Gesundheitsberufe	0,026	0,047	0,016
23 Lehrkräfte	0,021	0,200	0,160
24 Betriebswirtschaftler/innen und vergleichbare akademische Berufe	0,485	0,541	0,621
25 Akademische u. vergleichb. Fachkräfte in der Informations- u. Kommunikationstechnologie	0,169	0,139	0,151
26 Juristen/innen, Sozialwissenschaftler/innen und Kulturerbe	0,035	0,067	-0,087
30 Techniker/innen und gleichrangige nichttechnische Berufe, onA	-0,083	-0,216	-0,216
31 Ingenieurtechnische und vergleichbare Fachkräfte	-0,042	-0,190	-0,051
32 Assistenzberufe im Gesundheitswesen	0,073	0,129	0,067
33 Nicht akademische betriebswirtschaftliche u. kaufmännische Fachkräfte	1,021	0,955	0,660
34 Nicht akademische juristische, sozialpfeilerische, kulturelle und verwandte Fachkräfte	0,002	0,057	0,066
35 Informations- und Kommunikationstechniker/innen	0,037	0,019	0,013
40 Bürokräfte und verwandte Berufe, onA	:	:	:
41 Allgemeine Büro- und Sekretariatskräfte	-0,276	-0,444	-0,557
42 Bürokräfte mit Kundenkontakt	-0,070	-0,118	-0,144
43 Bürokräfte Finanz- u. Rechnungswesen, Statistik und Materialwirtschaft	-0,240	-0,238	-0,153
44 Sonstige Bürokräfte und verwandte Berufe	0,026	0,005	0,013
50 Dienstleistungsberufe und Verkaufskräfte, onA	-0,044	-0,010	0,038
51 Berufe im Bereich personenbezogener Dienstleistungen	-0,071	0,142	-0,577
52 Verkaufskräfte	0,347	0,274	-0,137
53 Betreuungsberufe	0,179	0,261	0,136
54 Schutzkräfte und Sicherheitsbedienstete	-0,006	0,023	0,006
60 Fachkräfte in Land- und Forstwirtschaft und Fischerei, onA	:	:	:
61 Fachkräfte in der Landwirtschaft	0,030	0,004	-0,010
62 Fachkräfte in Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd – Marktproduktion	0,003	0,001	0,000
70 Handwerke und verwandte Berufe, onA	-0,441	-0,455	-0,526
71 Bau- u. Ausbaufachkräfte sowie verwandte Berufe, ausgen. Elektriker/innen	0,033	0,360	0,718
72 Metallarbeiter/innen, Mechaniker/innen und verwandte Berufe	-0,214	-0,636	-0,258
73 Präzisionshandwerker/innen, Drucker/innen und kunsthandwerkliche Berufe	-0,054	-0,323	-0,249
74 Elektriker/innen und Elektromechaniker/innen	-0,106	-0,195	-0,026
75 Nahrungsmittelverarbeitung, Bekleidungs herstellung und verwandte handwerkliche Berufe	-0,085	-0,202	-0,200
80 Bedienen von Anlagen u. Maschinen und Montageberufe, onA	0,012	0,005	-0,001
81 Bedienen stationärer Anlagen und Maschinen	-0,116	-0,210	-0,183
82 Montageberufe	-0,044	-0,120	-0,071
83 Fahrzeugführen und bedienen mobiler Anlagen	0,005	0,012	0,073
90 Hilfsarbeitskräfte, onA	-1,341	-1,091	-0,896
91 Reinigungspersonal und Hilfskräfte	0,212	0,263	0,103
92 Hilfskräfte in Land-, Forstwirtschaft u. Fischerei	0,038	0,087	0,061
93 Hilfskräfte im Bergbau, Bau, bei der Herstellung von Waren u. im Transportwesen	0,225	0,718	0,854
94 Hilfskräfte in der Nahrungsmittelzubereitung	:	:	:
95 Straßenhändler und auf der Strasse arbeitende Dienstleistungskräfte	0,000	0,000	-0,002
96 Abfallentsorgungspersonal und sonstige Hilfsarbeitskräfte	0,002	0,007	-0,004

Grün: grösser (Migration und Arbeitslosigkeit) resp. kleiner (Löhne) als $m \pm 0,05\sigma$; gelb: grösser/kleiner als $m \pm 1\sigma$; orange: grösser/kleiner als $m \pm 1,5\sigma$; rosa: grösser/kleiner als $m \pm 2\sigma$.

Indikator Löhne: Änderung Bruttolohn n. Berufsgruppen

Berufsgruppe	Jahr (Entwicklung zwischen 2 Perioden)		
	2015	'12	
	'14		2015
01 Offiziere in regulären Streitkräften	:	:	:
02 Unteroffiziere in regulären Streitkräften	:	:	:
03 Angehörige der regulären Streitkräfte in sonstigen Rängen	:	:	:
10 Führungskräfte, onA	:	:	:
11 Geschäftsführer/innen, leitende Funktionen in Verwaltung u. gesetzgebenden Körperschaften	0,042	:	:
12 Führungskräfte im kaufmännischen Bereich	0,0004	0,0004	0,0004
13 Führungskräfte in Produktion und spezialisierten Dienstleistungen	0,018	0,018	0,018
14 Führungskräfte in Hotels, Restaurants, Handel und sonst. Dienstleistungen	-0,01	-0,01	-0,01
20 Akademische Berufe, onA	:	:	:
21 Naturwissenschaftler/innen, Mathematiker/innen und Ingenieur/innen	-0,007	-0,007	-0,007
22 Akademische und verwandte Gesundheitsberufe	-0,008	-0,008	-0,008
23 Lehrkräfte	-0,108	-0,108	-0,108
24 Betriebswirtschaftler/innen und vergleichbare akademische Berufe	-0,004	-0,004	-0,004
25 Akademische u. vergleichb. Fachkräfte in der Informations- u. Kommunikationstechnologie	0,0138	0,0138	0,0138
26 Juristen/innen, Sozialwissenschaftler/innen und Kulturerbe	0,009	0,009	0,009
30 Techniker/innen und gleichrangige nichttechnische Berufe, onA	:	:	:
31 Ingenieurtechnische und vergleichbare Fachkräfte	-0,006	-0,006	-0,006
32 Assistenzberufe im Gesundheitswesen	0,012	0,012	0,012
33 Nicht akademische betriebswirtschaftliche u. kaufmännische Fachkräfte	0,021	0,021	0,021
34 Nicht akademische juristische, sozialpfeilerische, kulturelle und verwandte Fachkräfte	0,017	0,017	0,017
35 Informations- und Kommunikationstechniker/innen	-0,118	-0,118	-0,118
40 Bürokräfte und verwandte Berufe, onA	:	:	:
41 Allgemeine Büro- und Sekretärskräfte	0,020	0,020	0,020
42 Bürokräfte mit Kundenkontakt	0,027	0,027	0,027
43 Bürokräfte Finanz- u. Rechnungswesen, Statistik und Materialwirtschaft	-0,031	-0,031	-0,031
44 Sonstige Bürokräfte und verwandte Berufe	-0,009	-0,009	-0,009
50 Dienstleistungsberufe und Verkaufskräfte, onA	:	:	:
51 Berufe im Bereich personenbezogener Dienstleistungen	0,006	0,006	0,006
52 Verkaufskräfte	0,006	0,006	0,006
53 Betreuungsberufe	0,005	0,005	0,005
54 Schutzkräfte und Sicherheitsbedienstete	-0,040	-0,040	-0,040
60 Fachkräfte in Land- und Forstwirtschaft und Fischerei, onA	:	:	:
61 Fachkräfte in der Landwirtschaft	0,004	0,004	0,004
62 Fachkräfte in Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd – Marktproduktion	0,038	0,038	0,038
70 Handwerks- und verwandte Berufe, onA	:	:	:
71 Bau- u. Ausbaufachkräfte sowie verwandte Berufe, ausgen. Elektriker/innen	0,006	0,006	0,006
72 Metallarbeiter/innen, Mechaniker/innen und verwandte Berufe	0,007	0,007	0,007
73 Präzisionshandwerker/innen, Drucker/innen und kunsthandwerkliche Berufe	-0,04	-0,04	-0,04
74 Elektriker/innen und Elektromechaniker/innen	0,016	0,016	0,016
75 Nahrungsmittelverarbeitung, Bekleidungs herstellung und verwandte handwerkliche Berufe	0,029	0,029	0,029
80 Bedienen von Anlagen u. Maschinen und Montageberufe, onA	:	:	:
81 Bedienen stationärer Anlagen und Maschinen	0,021	0,021	0,021
82 Montageberufe	0,003	0,003	0,003
83 Fahrzeugführen und bedienen mobiler Anlagen	0,016	0,016	0,016
90 Hilfsarbeitskräfte, onA	:	:	:
91 Reinigungspersonal und Hilfskräfte	0,017	0,017	0,017
92 Hilfskräfte in Land-, Forstwirtschaft u. Fischerei	0,004	0,004	0,004
93 Hilfskräfte im Bergbau, Bau, bei der Herstellung von Waren u. im Transportwesen	0,014	0,014	0,014
94 Hilfskräfte in der Nahrungsmittelzubereitung	0,118	0,118	0,118
95 Straßenhändler und auf der Strasse arbeitende Dienstleistungskräfte	:	:	:
96 Abfallentsorgungspersonal und sonstige Hilfsarbeitskräfte	0,259	0,259	0,259