

Travailleurs frontaliers en Suisse : le hiatus persistant entre recherche et opinion publique

Par Giovanni FERRO LUZZI

Université de Genève et Haute école de gestion de la HES-SO

Vincent FROMENTIN

Université de Lorraine et Centre européen de recherche en économie financière et en gestion des entreprises (CEREFIGE)

et Sylvain WEBER

Université de Neuchâtel et Haute école de gestion de la HES-SO

Les travailleurs frontaliers constituent une part importante de la force de travail en Suisse. Dans certains cantons, leur proportion dépasse 25 % de la population active. Une telle présence fait évidemment naître des ressentiments, et les frontaliers sont souvent considérés comme une menace pour les travailleurs résidents. Selon l'opinion publique, les travailleurs frontaliers seraient ainsi responsables de graves problèmes, tels que chômage et pression sur les salaires. Toutefois, la littérature scientifique contredit ces observations. De manière générale, les analyses statistiques ne font ressortir que des effets d'ampleur modeste, voire inexistantes. Il faut toutefois relever que les effets moyens masquent des effets différenciés suivant le niveau de qualification, et certains travailleurs sont négativement impactés. Il est donc possible que quelques cas emblématiques et médiatisés puissent forger l'opinion publique, sans qu'ils ne constituent en réalité une norme.

Contexte

Les travailleurs frontaliers actifs en Suisse constituent une part substantielle de l'emploi total. À la fin 2019, leur nombre dépassait 328 000, ce qui représentait près de 7 % de la population active totale⁽¹⁾. Logiquement, ces travailleurs sont inégalement répartis sur le territoire, avec une plus forte concentration à proximité des frontières et dans les milieux urbains. La problématique est ainsi largement dépendante du contexte spécifique à chaque canton. Les travailleurs frontaliers sont particulièrement présents dans les cantons du Tessin, de Genève et de Bâle-Ville, où ils représentent respectivement 29 %, 27 % et 25 % de la population active. La Figure 1 de la page suivante, qui met en exergue les changements législatifs importants des vingt dernières années, montre qu'environ 60 % des travailleurs frontaliers actifs en Suisse se trouvent dans l'un de ces trois cantons.

(1) Les chiffres proviennent de l'Office fédéral de la statistique. Au quatrième trimestre de 2019, il y avait précisément 328 850 frontaliers (selon les données de la Statistique des Frontaliers – STAF). En 2018, le nombre de personnes actives occupées dans la population résidente permanente s'élevait à 4 577 875 (selon les données du Relevé Structurel – RS).

La présence de travailleurs frontaliers sur le marché de l'emploi n'est pas sans causer des remous au sein de la population locale. Certains partis politiques, en particulier dans les cantons du Tessin et de Genève, accusent les travailleurs frontaliers de « voler l'emploi des locaux » et de pratiquer une sous-enchère salariale injuste en raison d'un coût de la vie plus faible dans leur pays de résidence⁽²⁾. Ces discours trouvent un écho favorable auprès de certaines couches de la population en nourrissant les ressentiments par le martèlement de la présence d'un chômage plus élevé là où les frontaliers sont plus nombreux. Ce discours est très ancien et s'observe presque systématiquement lors d'afflux de migrants, les derniers arrivés étant généralement perçus de manière négative (Lucassen, 2005 ; Heath et Richards, 2019).

Peut-on cependant simplement associer l'arrivée de nouveaux travailleurs à une baisse des salaires ou à l'augmentation du taux de chômage ? Les analyses quantitatives aboutissent généralement à la conclusion que les impacts sont modestes, voire inexistantes. Il existe donc manifes-

(2) On signalera, notamment, les affiches « Zéro frontalier » mises en place par certaines communes en 2015 (voir, par exemple, *Le Temps* (24 février 2015) : « "Zéro frontalier", le label qui fait fureur »).

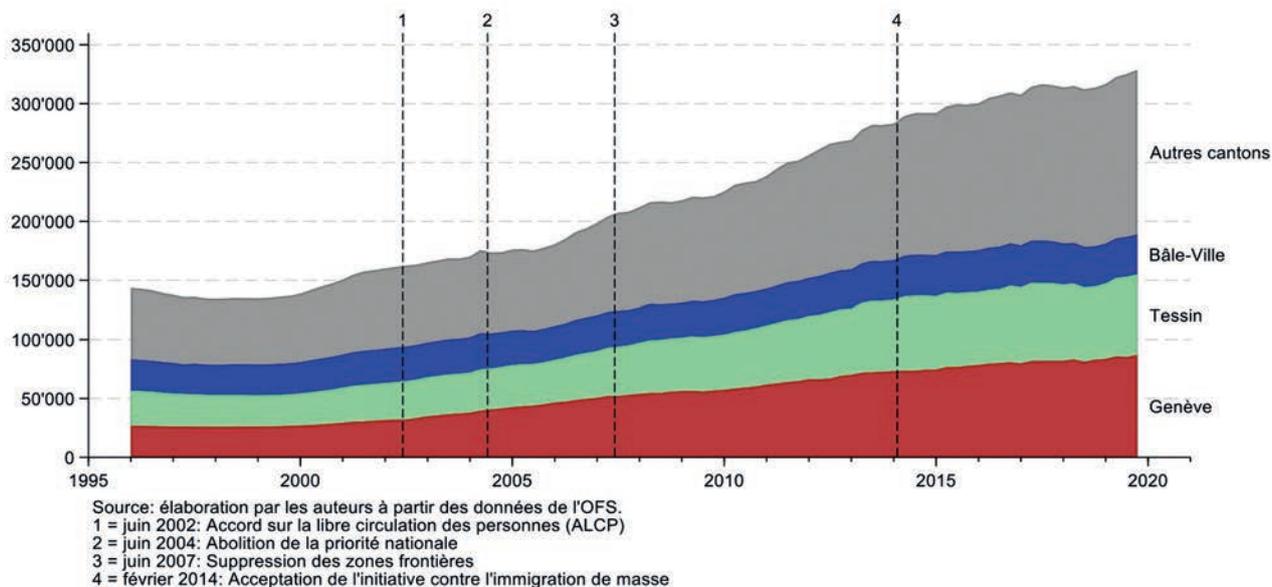


Figure 1 : Évolution du nombre des travailleurs frontaliers en Suisse.

tement un décalage entre les impacts mesurés du travail frontalier et le ressenti des populations locales. L'objectif de cette contribution est de procéder à un état des lieux des recherches portant sur le travail frontalier en Suisse, et de tenter de comprendre si les effets mesurés scientifiquement et ceux ressentis par la population peuvent être réconciliés.

Facteurs d'attraction

La présence de nombreux travailleurs frontaliers en Suisse ne constitue pas une surprise au regard des caractéristiques du marché du travail de ce pays. On observe notamment une performance économique relativement bonne et stable, un taux de chômage parmi les plus faibles d'Europe et une législation plutôt libérale du marché du travail. Ces facteurs contribuent ainsi logiquement à favoriser la présence de travailleurs frontaliers.

L'impact de la conjoncture est important à souligner. On doit en effet s'attendre à ce que la conjoncture exerce une influence sur le nombre des travailleurs en général et sur le nombre des travailleurs frontaliers en particulier. Les résultats de Weber *et al.* (2018) montrent ainsi qu'une augmentation d'un point de pourcentage du taux de croissance du PIB entraîne une augmentation de près de 2 % du nombre des travailleurs frontaliers. Dans une analyse du marché luxembourgeois du travail, Damette *et al.* (2020) mettent également en exergue le fait que l'emploi transfrontalier est sensible aux cycles et aux fluctuations économiques et financières.

On peut cependant remarquer que l'emploi frontalier a tendance à être de moins en moins réactif à la conjoncture. Par le passé, les travailleurs ayant un permis de travail de courte durée (comme les saisonniers) et, dans une moindre mesure, les frontaliers, étaient plus sensibles aux variations conjoncturelles ; ainsi, en cas de ralentissement de l'activité économique ou même de récession, ils étaient

les premiers à perdre leur emploi, car il s'agissait d'une main-d'œuvre généralement moins qualifiée. Depuis l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) de 2002 (voir la Figure 1 ci-dessus), une main-d'œuvre beaucoup plus qualifiée a bénéficié de l'ouverture des frontières, de sorte que cet effet amortisseur n'est plus aussi fort.

Des caractéristiques géographiques et linguistiques expliquent également que les employeurs suisses aient massivement recours à des travailleurs au-delà des frontières. En particulier, le Tessin se situe sur le même versant des Alpes que l'Italie, ce qui facilite naturellement la mobilité des travailleurs. Il en est de même pour le canton de Genève, dont l'essentiel des limites géographiques est constitué par sa frontière avec la France. Depuis l'ALCP, les travailleurs frontaliers ne sont plus contraints de résider dans une zone proche de la frontière, ce qui a naturellement conduit les entreprises à faire appel à des employés issus d'un bassin de recrutement beaucoup plus large que par le passé.

Les aspects linguistiques sont relativement peu étudiés, mais ils sont sans doute déterminants dans la présence de travailleurs frontaliers en Suisse. En effet, le fait que le pays n'ait pas de langue propre mais partage l'allemand, le français et l'italien avec ses voisins, explique que l'accès au marché du travail s'en trouve simplifié pour les travailleurs résidents des pays limitrophes. À ce propos, il est intéressant de remarquer qu'au Luxembourg, le seul autre pays connaissant un taux de travail frontalier comparable à la Suisse, ce type de travail est perçu par la population de manière totalement différente (Pigeron-Piroth et Wille, 2019). Les travailleurs frontaliers sur le marché luxembourgeois sont plutôt considérés comme des « étrangers familiers » (Wille, 2012), alors qu'au contraire, ils semblent être considérés comme une menace en Suisse. Cette situation s'explique potentiellement par l'effet de la langue nationale luxembourgeoise, qui semble constituer une barrière limitant l'accès des travailleurs étrangers. Pour les tra-

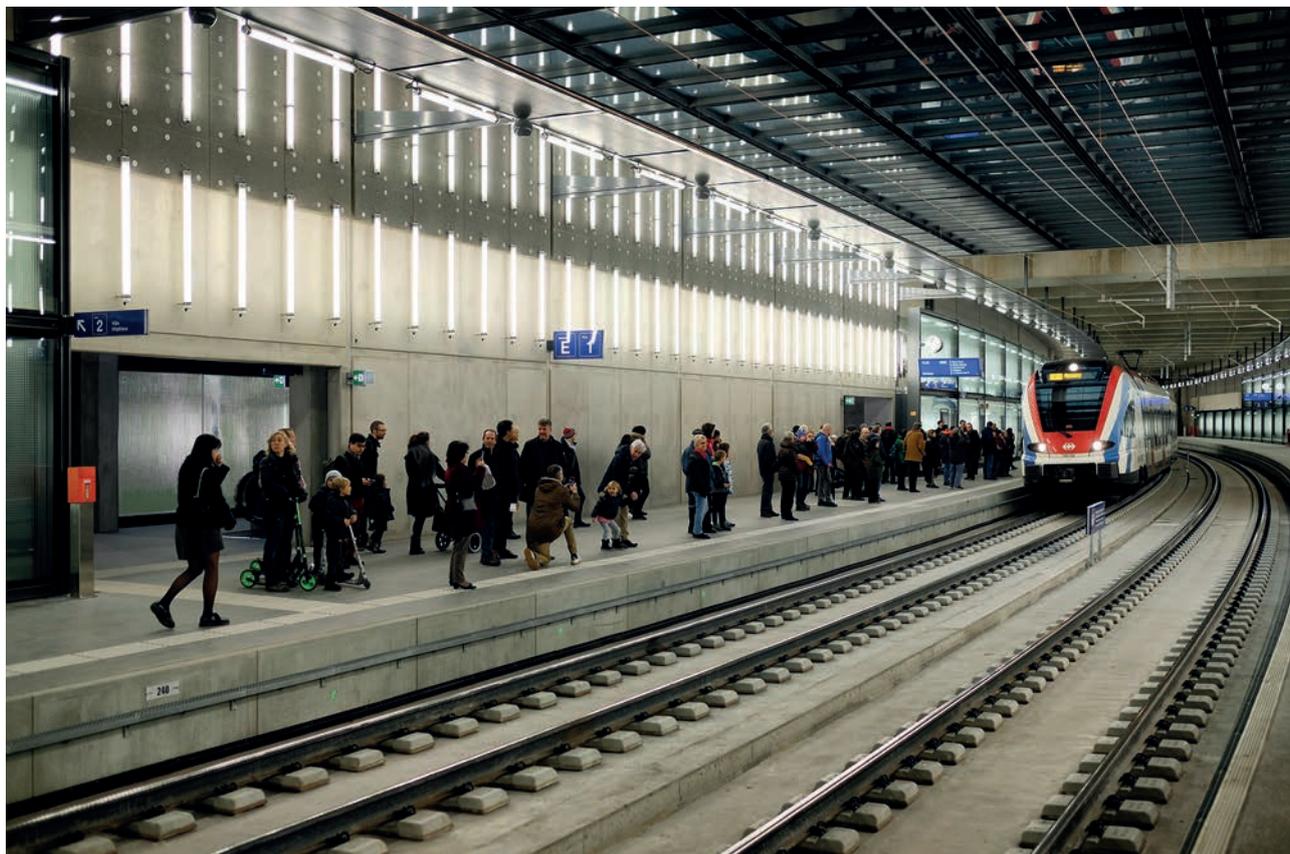


Photo © Grégory Yeitchmeniza/PHOTOPQR-LE DAUPHINE-MAXPPP

Arrivée en gare du Léman Express, 15 décembre 2019.

« Étant donné que les frontaliers habitent hors du pays, ils devront faire face à des trajets en moyenne plus longs pour se rendre sur leur lieu de travail. Cela pourrait impacter négativement leur ponctualité, leur niveau de fatigue et leur taux d'absentéisme, un ensemble de facteurs également reliés à la productivité d'un travailleur. »

vailleurs francophones ou germanophones, il est ainsi plus compliqué d'entrer en concurrence avec les travailleurs autochtones ; le marché du travail s'en trouve segmenté, avec certains secteurs « réservés » aux Luxembourgeois. Cette concurrence réduite pourrait donc permettre à la population locale de ne pas éprouver les mêmes ressentiments que ceux que l'on observe en Suisse.

Volonté des employeurs

Les employeurs sont parfois présumés comme préférant les travailleurs frontaliers aux travailleurs résidents. Pour quelles raisons cette assertion pourrait-elle être correcte ? L'argument d'un salaire inférieur accepté par les travailleurs frontaliers est souvent évoqué. En effet, le différentiel de salaires avec les pays voisins est important, de sorte que même en acceptant un salaire inférieur aux standards suisses, la rémunération restera supérieure à ce qu'un travailleur frontalier pourrait obtenir dans son pays, et ce différentiel représente un déterminant important de la mobilité (Dumeignil *et al.*, 2018). Toutefois, en termes économiques, si les employeurs réussissent effectivement à verser des salaires inférieurs à des travailleurs équivalents ne se distinguant que par leur lieu de domicile, cela implique qu'ils appliquent la discrimination par les prix, une pratique qui requiert un pouvoir de marché.

Selon un raisonnement économique et rationnel, un employeur cherchant à maximiser son profit devrait chercher à engager les travailleurs les plus productifs, en laissant donc de côté tout aspect non pertinent, tel que le lieu de domicile. Ainsi, le statut de travailleur frontalier ou résident ne devrait tout simplement pas entrer en ligne de compte dans les décisions d'embauche. Doit-on dès lors s'attendre à des différences de productivité entre les deux groupes ? Deux raisons pourraient engendrer des différences. Premièrement, la formation reçue par les travailleurs résidents et celle des non-résidents sont susceptibles de ne pas être totalement comparables. Mais, en cas de différence, il est fort probable que la formation la plus adaptée au marché du travail local soit celle reçue par les résidents. Deuxièmement, étant donné que les frontaliers habitent hors du pays, ils devront faire face à des trajets en moyenne plus longs pour se rendre sur leur lieu de travail. Cela pourrait impacter négativement leur ponctualité, leur niveau de fatigue et leur taux d'absentéisme, un ensemble de facteurs également reliés à la productivité d'un travailleur. Toutefois, par effet de sélection, il faut s'attendre à ce que la distance entre domicile et travail augmente avec la productivité des travailleurs (Pierrard, 2008). Dans l'ensemble, il paraît donc peu probable qu'un employeur puisse préférer engager un travailleur frontalier plutôt qu'un travailleur résident, si les deux sont par le reste comparables.

Dans une vaste étude réalisée sur douze mois dans le canton de Genève, Flückiger *et al.* (2012) démontrent que la disponibilité semble être le facteur principal de contact pour les employeurs. En répondant à des offres d'emploi réelles (pour pourvoir des postes peu qualifiés) avec des CV fictifs, où les seules différences se trouvaient dans les adresses (canton de Genève ou France voisine) et la situation sur le marché du travail (en emploi ou en recherche d'emploi), les auteurs arrivent à la conclusion que les premières personnes contactées étaient celles résidant à Genève et en recherche d'un emploi. Toujours dans cette même étude, une enquête menée auprès de répondants RH d'entreprises genevoises ne fait pas ressortir de préférence particulière pour les travailleurs transfrontaliers.

En ce qui concerne les entreprises localisées à proximité de la frontière, il paraît en revanche parfaitement plausible et rationnel d'engager une proportion importante de travailleurs frontaliers. Dans ce cas, en effet, les arguments évoqués ci-dessus sont en quelque sorte inversés, puisque certains travailleurs résidant à l'étranger seront donc domiciliés plus près de l'entreprise que bon nombre de travailleurs résidant à l'intérieur du pays. Pour de telles entreprises, il paraîtrait donc absurde de se priver du recours aux travailleurs frontaliers.

De manière intrigante, on peut encore remarquer que la problématique liée aux rémunérations des travailleurs frontaliers et des femmes est d'une certaine façon similaire. En effet, les deux groupes obtiennent en moyenne des rémunérations inférieures à la moyenne. Or, le problème est considéré de manière totalement différente. En effet, les employeurs sont tenus pour responsables en cas de discrimination envers les femmes. Au contraire, dans le cas des travailleurs frontaliers, ce sont ces derniers qui sont considérés comme responsables de pratiquer ce qui est communément appelé une sous-enchère salariale.

L'impact des travailleurs frontaliers sur les salaires ou le chômage

Un simple modèle d'offre et demande permet de formuler diverses prédictions concernant les relations entre travail frontalier, salaires et chômage. Conformément au ressenti populaire, il est tout à fait possible qu'un accroissement de l'offre de main-d'œuvre exerce une pression à la baisse sur les salaires. Cependant, il est également possible qu'une augmentation de la demande dans une profession ne rencontre des travailleurs qu'à l'extérieur du bassin local de recrutement, causant potentiellement une hausse des salaires dans cette profession. En fonction des relations de substitution ou de complémentarité entre les travailleurs frontaliers et résidents, la demande pour ces derniers peut augmenter ou décliner. Il est en tout cas clair que la réponse à cette question est fondamentalement empirique. Un certain nombre d'analyses scientifiques ont ainsi été menées afin d'analyser les effets du travail frontalier sur la main-d'œuvre locale, que ce soit sur les potentiels effets de substitution entre les deux groupes ou sur le niveau des salaires. La très grande majorité de ces analyses ne font ressortir que des effets d'ampleur modeste, voire négligeables.

Par exemple, Favre *et al.* (2013) ont observé que la forte progression du nombre des travailleurs frontaliers (et des travailleurs immigrés) qui a suivi la signature de l'ALCP n'a globalement généré que des effets d'éviction pratiquement imperceptibles. Un léger effet d'éviction a cependant été identifié pour les personnes hautement qualifiées. Beerli et Peri (2017) trouvent également que la mise en œuvre de l'ALCP n'a globalement pas engendré d'effet sur le marché suisse du travail. En décomposant la population selon le niveau de compétence, ils trouvent par contre des impacts négatifs sur l'emploi des travailleurs semi-qualifiés, alors que les travailleurs hautement qualifiés ont connu des augmentations de salaire. Les travailleurs moyennement éduqués semblent ainsi subir une réorientation vers des activités plus répétitives et moins bien payées, alors que les plus qualifiés bénéficient de l'arrivée des frontaliers par des effets de complémentarité qui améliorent leur productivité. Losa *et al.* (2014) obtiennent également des effets différenciés en fonction des catégories socio-professionnelles et des zones géographiques, avec certains secteurs dans lesquels des emplois sont créés, alors que du chômage apparaît dans d'autres.

En utilisant une approche descriptive dans laquelle ils comparent les caractéristiques des travailleurs frontaliers et celles des chômeurs, à Genève, Kempeneers et Flückiger (2012) constatent que les deux groupes sont très dissemblables et que seul un travailleur frontalier sur dix pourrait éventuellement être remplacé par un chômeur local. Péclat et Weber (2016) ont réalisé une analyse comparable pour le canton de Neuchâtel et parviennent eux aussi à la conclusion que chômeurs locaux et travailleurs frontaliers sont difficilement substituables. Par une analyse économétrique visant à identifier des effets causaux, Weber *et al.* (2018) ne mettent en évidence aucun effet du nombre de frontaliers sur le chômage. À l'inverse, le chômage semble impacter les travailleurs frontaliers : une réduction du nombre de chômeurs locaux attire un plus grand nombre de travailleurs frontaliers.

Conclusions

Les travailleurs frontaliers en Suisse sont considérés comme une menace par une frange significative de la population locale. Toutefois, il existe un décalage important entre l'opinion publique parfois très virulente et les conclusions des analyses scientifiques réalisées dans ce domaine. Les résultats de ces analyses ne font en effet apparaître que des impacts limités, voire imperceptibles. Ces deux positions semblent opposées et difficilement réconciliables. Mais il existe sans doute des motifs qui pourraient expliquer en partie les divergences.

Du côté des résultats scientifiques, il faut concéder que toute analyse dépend évidemment de la qualité des données à disposition. Pour pouvoir appréhender la problématique du travail frontalier, il faudrait idéalement disposer d'une base de données exhaustive, permettant de suivre les individus dans le temps, et connaître les relations entre les individus. Avec les données existantes, il est possible que des phénomènes de surqualification et de népotisme restent difficiles à identifier. Concernant l'opinion publique,

il est envisageable que des cas emblématiques et fortement médiatisés exercent une influence considérable, bien qu'ils représentent, sans doute, des exceptions plutôt que la norme. Des recherches supplémentaires semblent ainsi nécessaires et utiles pour tenter de clarifier ce débat.

Références

- BEERLI A. & PERI G. (2017), "The labor market effects of opening the border: New evidence from Switzerland", *KOF Working Papers*, n°431.
- DAMETTE O., FROMENTIN V. & SALESINA M. (2020), "Cross-border dynamics of employment: Examining Luxembourg's financial cluster", *Borders in Perspective – UniGR-CBS*, cahier thématique 3, pp. 65-78.
- DUMEIGNIL C., LESUEUR J. & SABATIER M. (2018), *Determinants of cross-border labour mobility: A comparison between Luxembourg and Switzerland*, Mimeo, Université Savoie Mont Blanc.
- FAVRE S., LALIVE R. & ZWEIMÜLLER J. (2013), « Les effets d'éviction restent faibles sur le marché suisse de l'emploi », *La Vie Économique, Revue de politique économique* 6-2013.
- FLÜCKIGER Y., FERRO LUZZI G., GRAF R., WOLF T. & ORTEGA B. (2012), *Main-d'œuvre frontalière et pratiques d'embauche sur le marché du travail genevois*, rapport de l'Observatoire universitaire de l'emploi, Université de Genève.
- HEATH A. & RICHARDS L. (2019), "How do Europeans differ in their attitudes to immigration? Findings from the European Social Survey 2002/03 – 2016/17", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n°222, Paris, OECD Publishing.
- KEMPENEERS P. & FLÜCKIGER Y. (2012), *Immigration, libre circulation des personnes et marché de l'emploi*, Observatoire universitaire de l'emploi, Université de Genève.
- LOSA F., BIGOTTA M. & GONZALEZ O. (2014), *La libre circulation : joie ou douleur, étude des effets sur le marché du travail suisse de l'abolition de la priorité à l'emploi accordée aux travailleurs indigènes*, Office de la statistique.
- LUCASSEN L. (2005), *The Immigrant Threat – The Integration of Old and New Migrants in Western Europe since 1850*, University of Illinois Press.
- PÉCLAT M. & WEBER S. (2016), *Chômeurs et travailleurs frontaliers sur le marché neuchâtelois du travail*, Institut de recherches économiques, Université de Neuchâtel.
- PIERRARD O. (2008), "Commuters, residents and job competition", *Regional Science and Urban Economics* 38(6), pp. 565-577.
- PIGERON I. & WILLE C. (2019), « Le travail frontalier au Luxembourg et en Suisse : similitudes, différences et défis communs », *Borders in Perspective – UniGR-CBS*, cahier thématique 2, pp. 163-165.
- WEBER S., FERRO LUZZI G. & RAMIREZ J. (2018), "Do cross-border workers cause unemployment in the host country? The case of Switzerland", *Espace populations sociétés* 2017/3, pp. 1-29.
- WILLE C. (2012), « Nous et les autres. La perception des frontaliers au Luxembourg », dans BELKACEM R. & PIGERON-PIROTH I. (eds), *Le travail frontalier : pratiques, enjeux et perspectives*, Nancy, Éditions universitaires de Lorraine, pp. 151-163.