Les travailleurs frontaliers et l'économie de la chaîne du Jura

Autor(en): **Jeanneret, Philippe**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **74 (1982)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **27.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-386107

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Les travailleurs frontaliers et l'économie de la Chaîne du Jura

*par Philippe Jeanneret**

1. Problématique

En analysant l'impact de la main-d'œuvre frontalière sur les structures économiques et leur évolution, il est nécessaire de tenir compte de l'importance toute particulière qu'ont en la matière les facteurs institutionnels, notamment la politique d'immigration pratiquée par la Confédération. En premier lieu, les migrations pendulaires transfrontalières ne concernent par définition et du fait du statut de cette catégorie de main-d'œuvre que des espaces restreints: qu'on tienne compte des définitions officielles ou de l'accessibilité rendue possible par les moyens de transport, l'impact de ce phénomène reste limité à environ 20 kilomètres de part et d'autre de la frontière.
Ensuite, élément primordial, cette catégorie de main-d'œuvre n'a pour ainsi dire pas été soumise aux mesures de contingentement qui ont été appliquées aux autres travailleurs étrangers dès le milieu des années 60. Ceci explique en partie la forte progression de l'effectif des frontaliers depuis cette période. Cette particularité ne signifie toutefois pas que cette catégorie de travailleurs jouit des mêmes droits que les actifs d'origine suisse. L'obtention du permis frontalier, qui est délivré par les cantons, est en effet soumise à un contrôle relativement strict et dépend étroitement de la situation économique. Cette condition varie en fait d'une région frontalière à l'autre, non seulement en fonction de la santé de l'économie mais aussi de l'impact de la main-d'œuvre frontalière sur les structures productives. Ces différences sont d'autant plus importantes lorsqu'on constate qu'il n'y a pas de modulations régionales de la politique d'immigration de la Suisse.

2. Les travailleurs frontaliers dans la Chaîne du Jura, importance et évolution

A l'échelle suisse, l'effectif des frontaliers occupés dans la Chaîne du Jura est peu important. Ainsi, environ 4200 frontaliers étaient recensés en 1975 dans la partie romande de la Chaîne, délimitée à l'ouest par le district de la Vallée (VD) et à l'est par celui de Delémont (JU). A titre

* économiste, collaborateur scientifique au Groupe d'Etudes Economiques (GEE) de l'Université de Neuchâtel.
Cet article est le résultat d'une recherche personnelle en cours et d'une étude menée dans le cadre du Fonds national. Cf. Ph. Jeanneret, D. Maillat, «Jura, Canton frontière», Groupe d'Etudes Economiques, Neuchâtel 1981, 228 p.

de comparaison, on comptait à la même époque 23 000 frontaliers dans le canton du Tessin; 24 000 dans celui de Genève et 18 500 dans l'agglomération bâloise.[1]
Le tableau change toutefois lorsqu'on compare le nombre des frontaliers à celui des emplois. En effet, la Chaîne du Jura se caractérise par une forte dispersion de la population et des activités. Il en découle que le poids de la main-d'œuvre frontalière est relativement important et ceci surtout dans l'industrie, secteur qui est resté prépondérant dans cette région et qui occupe près de 80 pour cent des frontaliers.

Tableau 1. Travailleurs frontaliers occupés dans la partie romande de la Chaîne du Jura[2] (effectifs et part dans l'emploi total)

	Emploi 1975 non agricole		*Emploi industriel*					
		*%**	*1974*	*%**	*1976*	*%**	*1981*	*%**
Chaîne du Jura partie romande	4236	6,6	6065	16,1	3006	10,1	4450	15,6
districts:								
– Porrentruy	1344	14,0	1735	30,0	1002	21,9	1199	27,9
– Le Locle	1172	15,7	1516	27,0	760	17,7	931	23,5

Sources: OFS; 1975: Recensement des entreprises (+30 h.); 1974, 1976, 1981: Statistique de l'industrie.

* part des frontaliers en % dans l'emploi régional (non agricole ou industriel)

L'impact de cette catégorie de main-d'œuvre varie toutefois fortement en fonction des périodes et des sous-espaces considérés. Il est moins marqué qu'au Tessin mais il atteint, dans les districts de Porrentruy et du Locle, un niveau comparable à celui observé à Genève ou à Bâle.[3]
En termes d'évolution, la Chaîne du Jura se distingue du reste de la Suisse par le fait que les travailleurs frontaliers y ont subi beaucoup plus fortement les effets de la crise. Par exemple, l'effectif des frontaliers occupés dans le canton de Neuchâtel a chuté de moitié entre 1974 et 1976, alors que la diminution n'était que de 20 pour cent pour l'ensemble de la Suisse. Malgré la reprise qui a suivi, le volume de la main-d'œuvre frontalière y est toujours nettement inférieur à celui enregistré en 1974, contrairement à ce qui s'est passé au niveau national. On observe également quelques différences à l'intérieur de la zone frontalière jurassienne. La diminution du nombre des frontaliers a été plus marquée dans les cantons de Neuchâtel et du Jura. La partie vaudoise se distingue par une progression beaucoup plus sensible au cours de ces dernières années. Ainsi, cette catégorie de main-d'œuvre occupe en 1981 plus du quart des emplois industriels des districts d'Orbe et de la Vallée.

3. Frontaliers, marché du travail et structures productives

Aborder le problème des effets de la présence des travailleurs frontaliers sur le marché de l'emploi et sur les structures productives revient à soulever deux questions qui préoccupent les syndicalistes des régions frontalières:

- Les travailleurs frontaliers sont-ils en concurrence avec les actifs résidents?
- Cette présence a-t-elle un effet négatif ou positif sur les structures productives régionales?

Les réponses qu'on peut tenter d'apporter à ces interrogations ne sont ni simples ni définitives. A ce propos, il est important de rappeler que le marché du travail n'est pas homogène mais qu'il se compose de nombreux segments plus ou moins indépendants les uns des autres. La nationalité n'est ainsi qu'un facteur parmi d'autres, à côté du sexe, de la profession, du degré de qualification et d'expérience, de l'âge. L'analyse doit donc se faire tout autant en termes de complémentarité que de concurrence.

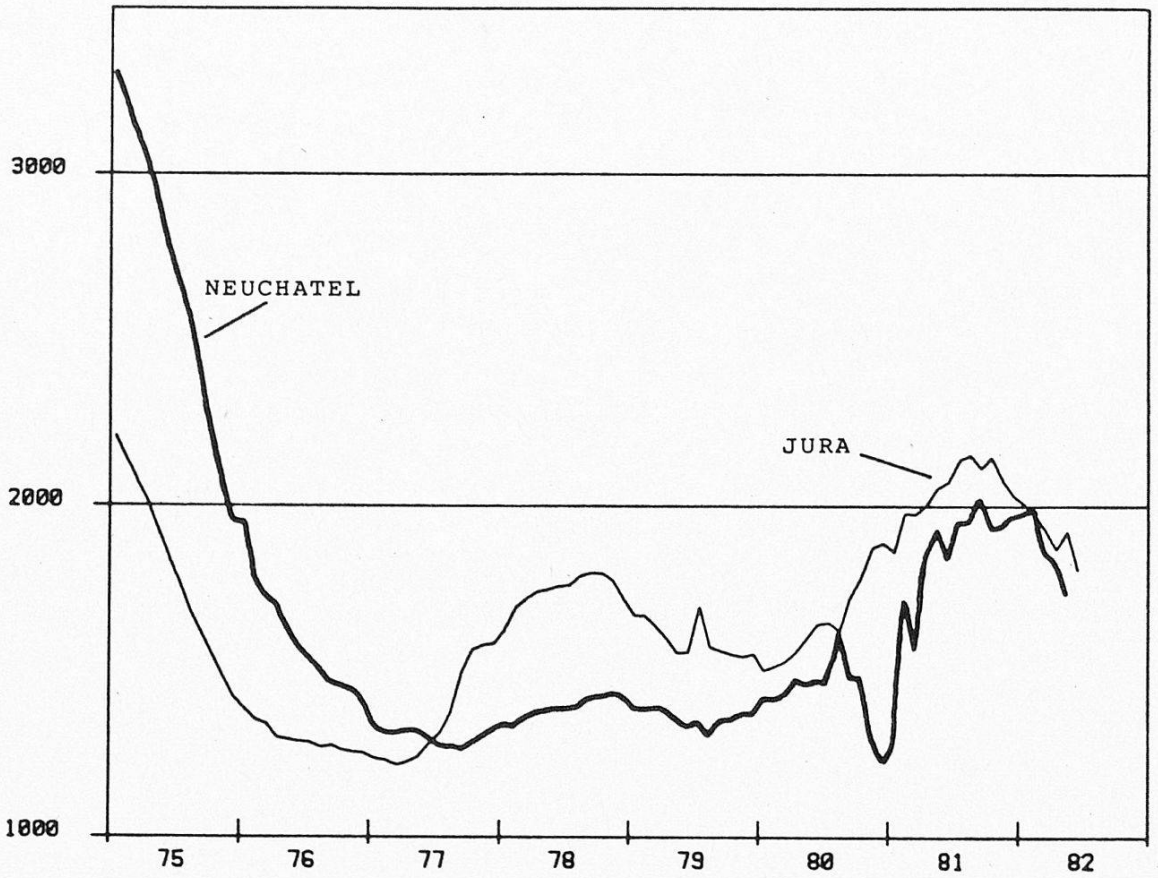
Une approche globale, basée sur l'évolution par branches et secteurs d'activité, fournit un premier élément de réflexion. On remarque tout d'abord que, dans l'ensemble de la zone étudiée, la main-d'œuvre frontalière se trouve concentrée dans les activités industrielles. C'est la seule catégorie de travailleurs qui ait vu son niveau d'emploi progresser dans ce secteur depuis 1970. Le nombre des résidents employés dans l'industrie des 9 districts jurassiens a par contre diminué de plus de 13000 personnes, soit d'environ un tiers entre 1970 et 1981. Cette évolution beaucoup plus négative que dans l'ensemble de la Suisse peut être attribuée en grande partie au comportement de l'horlogerie. En 1981 cette branche représente encore 46,4 pour cent des emplois industriels des 9 districts contre 55,9 pour cent en 1970.

On peut donc constater qu'il y a eu, dans une certaine mesure, un phénomène de substitution entre frontaliers et actifs résidents. A ce niveau, la Chaîne du Jura se distingue des autres régions frontalières par le fait que ce processus s'est inscrit dans un contexte de baisse de l'emploi beaucoup plus marquée. Les activités industrielles sont restées dominantes et leur déclin n'a pas pu être compensé par la croissance du secteur des services.

Ce premier constat doit cependant être affiné, notamment en examinant le rôle particulier joué par la main-d'œuvre frontalière. Cette catégorie de travailleurs se distingue en effet par une moyenne d'âge et un niveau de qualification relativement bas. Ces caractéristiques varient selon les périodes et les régions. A ce sujet, on peut relever que le district de Porrentruy se signale par une proportion de main-d'œuvre féminine très élevée, ce qui est en partie lié à la présence de l'industrie du textile et de l'habillement dans cette région.

Ce profil particulier doit être mis en parallèle avec la grande précarité qui caractérise l'emploi frontalier. Comme l'indique la figure 1 cette catégorie de main-d'œuvre a non seulement subi très fortement les fluctuations conjoncturelles mais elle se distingue également par un taux de rotation très élevé.

Figure 1. Evolution des effectifs de main-d'œuvre frontalière occupés dans les cantons de Neuchâtel et du Jura.*



* L'effectif des frontaliers occupés dans le canton de Vaud, qui ne figure pas sur ce graphique, est en constante progression (3899 personnes en juin 1982 contre 1962 à la même période en 1978). Cette évolution est due pour une partie importante aux régions vaudoises n'appartenant pas à la Chaîne du Jura.

Une analyse détaillée montre qu'il existe deux catégories de main-d'œuvre frontalière:

- un segment stable formé de personnes qui travaillent en Suisse depuis plusieurs années et dont les conditions d'emploi se rapprochent de celle des résidents. Ces travailleurs ont en général pu conserver leur emploi malgré la crise;
- un segment instable dont le taux de rotation est très élevé et qui se caractérise par une moyenne d'âge et un niveau de qualification très faible. C'est cette seconde catégorie qui sert «d'amortisseur conjoncturel».

Un autre aspect important à prendre en compte est celui des salaires. En effet, la précarité de leur statut ainsi que les gains de change, rendus possibles par le niveau élevé du franc suisse par rapport à la monnaie française, amènent parfois les travailleurs frontaliers à accepter des salaires inférieurs à ceux offerts à la main-d'œuvre indigène.
Deux enquêtes réalisées sur la base des déclarations de salaire jointes aux demandes de permis formulées par les employeurs viennent confirmer cette hypothèse. Même en tenant compte des éléments qui influent sur la formation du salaire (âge, qualification, etc.), on constate que les salaires des frontaliers sont significativement inférieurs aux moyennes indiquées par les statistiques officielles. Ces disparités sont beaucoup plus sensibles dans le canton du Jura. En 1980, les salaires des frontaliers masculins employés dans l'industrie horlogère et des machines étaient inférieurs de plus d'un quart à la moyenne régionale. Dans le canton de Neuchâtel, cette différence atteignait 15 pour cent à fin 1981 par rapport aux moyennes nationales.[4] Cette disparité plus faible dans le canton de Neuchâtel peut s'expliquer par des caractéristiques propres au système de production mais aussi par un contrôle plus strict des rémunérations offertes aux frontaliers.
Ces divers éléments permettent de compléter l'analyse. Au niveau des structures productives on peut ainsi constater que la main-d'œuvre frontalière offre une grande souplesse d'adaptation aux fluctuations conjoncturelles. Toutefois, cette présence prend parfois un caractère structurel beaucoup plus marqué. Cette catégorie de travailleurs devient indispensable à la survie de certaines entreprises. Ceci est notamment le cas de l'industrie de l'habillement et du textile dont le maintien dans le district de Porrentruy s'explique avant tout par la disponibilité des frontalières françaises. D'ailleurs, les salaires de référence de ces entreprises sont ceux offerts aux frontalières occupées par les entreprises concurrentes implantées au Tessin.[5]
Cet effet positif – positif dans le sens où la présence des frontaliers permet le maintien d'entreprises et d'un certain nombre d'emplois pour les résidents – doit toutefois être replacé dans un contexte plus global. A l'échelle de l'ensemble de la structure productive il devient négatif dans la mesure où il ralentit certains ajustements; ce qui exerce une pression à la baisse sur le niveau de qualification et de revenu de l'ensemble de la main-d'œuvre. La concurrence entre frontaliers et résidents s'exerce surtout par ce biais et peut être considérée comme étant avant tout indirecte.

4. Perspectives

Le jugement qu'on porte sur les effets des migrations transfrontalières varie selon qu'on est entrepreneur ou syndicaliste, selon qu'on vit d'un côté ou de l'autre de la frontière.

Pour divers motifs, notamment à cause d'une réaction «nationaliste» face aux effets perturbateurs de la frontière,[6] les migrations transfrontalières ne sont pas perçues de manière positive du côté français. Ceci a surtout été le cas au début des années 70 lorsque les employeurs français subissaient la concurrence de la Suisse et voyaient leur développement freiné par ce phénomène. Actuellement, les migrations transfrontalières sont plutôt considérées comme un palliatif aux problèmes d'emploi. En effet, la situation du marché du travail s'est fortement dégradée en Franche-Comté au cours des deux ou trois dernières années. Au début de 1982 le taux de chômage des zones frontalières françaises varie entre 7 et 10 pour cent de la population active. Ces valeurs sont beaucoup plus élevées que du côté suisse, malgré le fait que la chute de l'emploi ait été moins marquée. Cette différence s'explique par une émigration moins forte ainsi que par l'arrivée d'un grand nombre de jeunes sur le marché du travail.
Si ces conditions peuvent permettre une forte augmentation du nombre des frontaliers, il faut toutefois constater que la politique d'immigration ainsi que la situation économique des régions suisses resteront les facteurs essentiels d'évolution. A ce sujet deux tendances parfois contradictoires peuvent être mises en évidence:

- ces derniers mois la situation de l'emploi s'est dégradée de manière spectaculaire. Aujourd'hui c'est davantage la question de la survie de l'industrie horlogère que celle des travailleurs frontaliers qui se pose. Ce problème concerne d'ailleurs également les régions du Pied de la Chaîne jurassienne, zones qui ne sont pas frontalières. Dans un tel contexte on voit mal le nombre des travailleurs frontaliers continuer de croître. En effet, les tensions entre suisses et immigrés s'accentuent et se traduisent par une attitude plus restrictive des autorités cantonales. La diminution des effectifs observée ces derniers mois peut être l'illustration d'un tel processus (cf. fig. 1);
- l'émigration massive des étrangers et des actifs d'origine suisse se traduit dans certaines régions par un assèchement progressif du marché du travail. Face au nombre très restreint de nouvelles autorisations de séjour disponibles, l'engagement de main-d'œuvre frontalière devient le seul recours pour les entrepreneurs de ces régions. Si on ajoute le facteur salarial, on peut ainsi comprendre pourquoi le nombre des frontaliers augmente dans certaines professions tertiaires (commerce, hôtellerie) jusqu'ici réservées aux résidents. Le potentiel offert par la main-d'œuvre frontalière devient même un atout des politiques de promotion de l'économie de ces régions. Par exemple, il est quasi certain que, si les projets d'implantation d'entreprises étrangères dans les montagnes neuchâteloises aboutissent, une partie des emplois ainsi créés sera occupée par des frontaliers. En effet, on imagine mal comment trouver dans la région le volume de main-d'œuvre nécessaire à un projet de grande taille.

Face à ce double constat se pose la question d'une meilleure gestion du marché du travail, qui viserait à diminuer les effets négatifs, notamment en termes structurels, qui découlent de la situation actuelle. A ce sujet une grande partie des mesures proposées par Martino Rossi pourraient être appliquées dans les régions frontalières de la Chaîne du Jura.

La mise en place d'un contingentement devrait toutefois poser certains problèmes. En effet, les effectifs concernés (5000 à 6000 contre 30 000 pour le Tessin) sont faibles et une modulation par régions et par branches rendrait cette mesure difficile à appliquer. Si face aux difficultés actuelles les syndicalistes de la région souhaitent voir diminuer le nombre des frontaliers, il ne faut cependant pas oublier que cette catégorie de travailleurs étrangers reste la seule à ne pas être soumise aux mesures de contingentement de la Confédération. En fait, une meilleure intégration des frontaliers par des droits équivalents à ceux des résidents devrait suffire à atteindre l'effet recherché. Il s'agit notamment d'offrir à ces travailleurs une mobilité qui n'est actuellement quasi pas possible ainsi que la prolongation de leur permis en cas de perte d'emploi. Ces mesures devraient être couplées à un contrôle plus strict des salaires qui, par exemple, ferait référence aux gains régionaux moyens et non pas aux rémunérations les plus basses.

En guise de conclusion on peut remarquer que la présence des travailleurs frontaliers peut poser certains problèmes dans la Chaîne du Jura mais que ceux-ci sont secondaires par rapport à la question fondamentale que constitue la survie des activités qui ont fait la richesse de cette région.

Notes

1 source: recensement des entreprises de 1975; emplois à temps complet (+ 30 heures) avec le secteur international pour Genève.
2 la partie romande de la Chaîne du Jura, définie ici, comprend 9 districts: Delémont, Porrentruy, Les Franches-Montagnes, La Chaux-de-Fonds, Le Locle, Le Val-de-Travers, Grandson, Orbe, La Vallée.
3 Voir l'article de Martino Rossi (tableau 1)
4 Les moyennes de gains horaires bruts des frontaliers ont été comparées à celles fournies pour la catégorie des ouvriers par l'enquête d'octobre réalisée par l'OFIAMT.
5 voir la citation présentée au début de l'article de Martino Rossi.
6 Cette approche «nationaliste» se retrouve du côté suisse. D'ailleurs l'analyse présentée dans cet article repose sur un choix similaire.