

L'immigration sous contrôle

- 2_ Éditorial
- 3_ Sommaire
- 4_ Les systèmes de contrôle de l'immigration
- 7_ La hauteur des contingents
- 10_ La répartition des contingents
- 13_ Le modèle à points
- 17_ Le contrôle par redevances
- 20_ Le modèle d'adjudication
- 26_ Un fonds pour la migration
- 27_ Les frontaliers
- 30_ Le regroupement familial
- 32_ La priorité aux Suisses
- 34_ L'objectif global
- 37_ Synthèse

avenir spécial





Gerhard Schwarz

Directeur Avenir Suisse

Les frontières ouvertes sont un idéal libéral. Cependant, ce qui paraît évident pour les marchandises rencontre plus de scepticisme en ce qui concerne les services et le capital. En outre, lorsqu'il s'agit de libre circulation des personnes, l'idée de frontières ouvertes trouve rapidement ses limites. C'est d'ailleurs ce qu'a montré la votation sur l'immigration de masse. Le peuple ne souhaite pas mettre un terme à l'immigration, mais la contrôler, comme n'importe quel autre pays. Toutefois, le problème réside dans le fait que la Suisse veut aussi assurer ce contrôle à l'égard de l'UE. Avenir Suisse est convaincu que la Suisse doit en grande partie sa prospérité à l'immigration. En effet, les entrepreneurs, les inventeurs, les artistes, les scientifiques, mais aussi les travailleurs ont contribué à la réussite de ce pays pauvre en ressources naturelles. Malgré tout, la décision du peuple doit être respectée. Cette brochure analyse, sous l'angle économique, tous les instruments efficaces qui pourraient découler du texte de l'initiative. Elle ne spéculé ni sur le droit international (même pas en ce qui concerne le regroupement familial ou la préférence nationale), ni sur les possibles réactions de l'UE, ni sur les éventuelles résistances intérieures, ni sur les motivations des auteurs de l'initiative. Elle ne s'en abstient pas parce que ces aspects sont sans importance, mais parce qu'ils ne relèvent pas des compétences d'Avenir Suisse et que le sujet est si complexe qu'il est nécessaire de se concentrer sur certains aspects. L'analyse montre que tous les instruments usuels sont compliqués, impliquent une bureaucratie importante et mènent à des luttes de répartition. Même l'adjudication au plus offrant, instrument efficace le plus conforme aux exigences du marché, présente des inconvénients. Dans ce contexte, Avenir Suisse fait une proposition qui mise sur l'attrait de l'autolimitation et qui se contente d'agiter la menace des contingents, dans l'espoir de ne jamais en avoir besoin. Cet appel à un esprit général de compromis clôture cette brochure.

Le défi de la gestion de l'immigration

Un contrôle de l'immigration fondé sur des contingents peut être mis en œuvre au moyen de procédures administratives ou selon une logique de marché. Indépendamment du modèle choisi, la hauteur et l'aménagement des contingents doivent être définis.

- 01_ **Systèmes de contrôle de l'immigration**
De par le monde, l'immigration légale est limitée différemment. Un aperçu: page 4
- 02_ **Une marge de manœuvre indispensable**
Fixer la hauteur des contingents par des règles définies à l'avance permettrait de limiter l'influence de l'administration et des intérêts particuliers. page 7
- 03_ **La lutte pour les contingents est engagée**
Afin de prévenir les luttes pour la répartition, il faut un consensus politique rapide. page 10
- 04_ **Modèle à points sans garantie de précision**
L'expérience prouve que la sélection selon des critères formels ne satisfait que rarement les besoins du marché de l'emploi. page 13
- 05_ **Un contrôle indirect: la redevance migratoire**
Le prélèvement d'une taxe sur l'immigration représente un instrument de marché du contrôle de l'immigration. page 17
- 06_ **La mise aux enchères permet d'augmenter les bénéfices de l'immigration**
L'adjudication des visas permettrait la sélection de personnes qui contribuent le plus à la richesse nationale. page 20
- 07_ **Un fonds pour la migration**
La mise en place d'un fonds financé par les migrants incite à l'intégration économique et sociale. page 26
- 08_ **Les frontaliers font partie de la solution**
Comme ils n'immigrent pas, leur nombre ne devrait pas être limité de manière centralisée. page 27
- 09_ **Regroupement familial pour les ressortissants de l'UE: quo vadis?**
Une restriction du regroupement familial pourrait freiner l'immigration des travailleurs hautement qualifiés. page 30
- 10_ **Comment mettre en œuvre la priorité aux Suisses?**
Pour une mise en œuvre efficace de la préférence nationale, les instruments de contrôle de l'immigration basés sur le marché conviennent le mieux. page 32
- 11_ **Moins d'immigration et la libre circulation**
Au lieu de contingents annuels, un objectif global sur 10 ans serait préférable. Cela permettrait dans un premier temps de maintenir la libre circulation des personnes. page 34
- 12_ **Un coup d'œil dans l'armoire à poisons – et un antidote éprouvé**
Comparée à d'autres instruments, la mise aux enchères des permis est la solution la moins mauvaise. Mais mieux vaudrait freiner l'immigration par des mesures volontaires. page 37

Un aperçu des systèmes de contrôle de l'immigration

De la liberté d'établissement totale à la mise aux enchères: selon le pays et la période, la migration peut être abordée de différentes manières.

Marco Salvi

Le potentiel économique d'une mobilité plus libre des personnes représente un fort contraste avec l'attitude restrictive de nombreuses personnes résidentes envers l'immigration. Ces divergences ne constituent pas une nouveauté. L'immigration et ses conséquences négatives pour la société et l'environnement étaient déjà surestimées et déplorées lorsque les chiffres absolus de la population et de l'immigration, mais aussi la part des immigrés dans la population étaient nettement plus bas. C'est pourquoi il n'est pas étonnant que des systèmes pour le contrôle administratif de la migration aient été sans cesse élaborés, ce qui se répercute surtout dans les différents taux d'immigration (même si ces systèmes ne représentent qu'un facteur de détermination de l'immigration parmi d'autres).

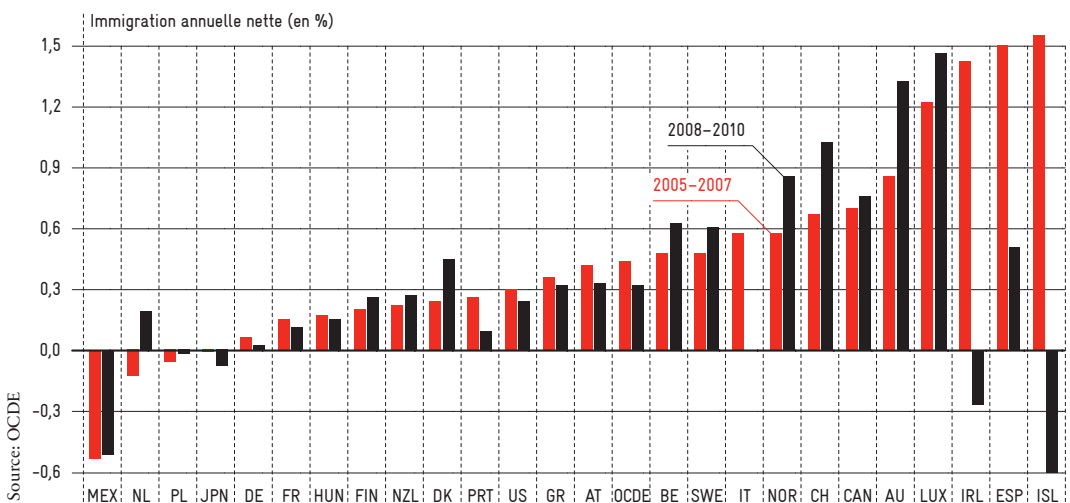
Cette publication en présente les plus importants et examine une application possible à la situation suisse après la votation du 9 février 2014. Les systèmes se répartissent en six catégories, brièvement décrites ici, mais il faut retenir qu'aucun pays n'applique l'un de ces modèles sous sa forme pure.

Immigration «libre»

La migration n'est jamais entièrement libre. Les coûts de transport, la demande de travail, le loyer et le coût de la vie dans le pays de destination rationnent la migration même lorsqu'il n'existe aucune condition administrative à l'immigration. Dans ce contexte, il est probablement plus approprié de parler de liberté d'établissement. Entre 1860 et 1914, la Suisse a accordé sans grandes

Écarts importants entre les taux d'immigration

La Suisse présente un taux d'immigration nette élevé, mais pas le plus élevé. L'Australie et le Luxembourg dépassent le taux suisse, alors que la Norvège et le Canada présentent des chiffres équivalents. Les conséquences de la crise se lisent clairement dans les taux relevés pour l'Irlande, l'Espagne et l'Islande.



formalités la liberté d'établissement aux étrangers. Seuls les Allemands devaient présenter un certificat de bonnes mœurs (DHS, 2006). On estime qu'entre 1888 et 1910, quelque 12 000 personnes par année, venant de l'étranger, se sont établies en Suisse, ce qui correspondait à 0,4% de la population. Déjà à l'époque, l'immigration se concentrait sur les grandes villes. Par exemple, en 1900, la part des personnes nées à l'étranger parmi la population de la ville de Genève s'élevait à 27,6%.

Une législation sur l'immigration liée à une activité lucrative ou à la fortune

Le régime de la libre circulation des personnes pratiqué depuis 2002/2006 entre la Suisse et l'UE garantit la liberté d'établissement, dans la mesure où une personne exerce une activité lucrative ou peut fournir la preuve de moyens suffisants. Ainsi, le modèle de l'immigration libre datant du XIX^e siècle est partiellement adapté à l'État social du XX^e siècle avec son réseau dense de prestations sociales.

Un contingentement fondé sur l'offre

Dans ce modèle, le pays de destination fixe une limite maximale des permis d'immigration, qui dépend essentiellement de l'importance de la demande des qualifications des immigrants. En règle générale, le nombre des permis n'est pas réglé sur la conjoncture. L'exemple le plus connu à cet égard est représenté par le système d'immigration complexe des États-Unis. Près de 60% des permis sont accordés à des catégories de migrants qui n'ont aucun rapport avec une occupation, essentiellement pour le regroupement familial. La plupart d'entre eux sont accordés selon le principe «les premiers arrivés seront les premiers servis», et une partie en est tirée au sort, nécessitant que de nombreux critères administratifs supplémentaires soient remplis.

Système à points

Dans un système à points, le pays de destination définit une liste de critères souhaitables, par exemple des compétences linguistiques ou des caractéristiques indiquant un capital humain im-

portant (instruction, expérience de travail). Plus les candidats à l'immigration remplissent de critères, meilleures sont leurs chances d'obtenir un permis d'immigration. Dans ce système non plus, le nombre de permis n'est habituellement pas réglé sur la conjoncture. Le Canada, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et Hong Kong contrôlent l'immigration au moyen d'un système à points.

Contingentement basé sur la demande

Dans un contingentement basé sur la demande, les entreprises du pays de destination sélectionnent les immigrants selon leurs propres critères. Les autorités posent à cet égard des conditions pour l'emploi, telles que les qualifications ou les salaires minimums. De nombreux pays appliquent ce système – dont la Suède, l'Espagne, la Norvège pour l'immigration en provenance de pays hors UE et, pour quelque 40% des migrants, les États-Unis.

Approches basées sur le marché

Pour les approches basées sur le marché, le mécanisme du prix est utilisé pour réaliser le rationnement de l'immigration. Le nombre de permis d'établissement est fixé dans le cadre d'un processus politique. Ceux-ci sont alors – selon la variante du système – «vendus» aux migrants ou aux entreprises les plus offrants dans le pays de destination. Le prélèvement de taxes et de prix tombe également dans cette catégorie. Mais jusqu'ici, de tels «prix» n'ont été employés que sporadiquement, plutôt dans le cas de la naturalisation, et non de la liberté d'établissement. Ainsi, il était usuel en Suisse à partir de 1900 d'exiger des taxes de naturalisation en fonction du revenu, pouvant aller jusqu'à l'équivalent d'un salaire annuel. Les approches modernes basées sur le marché, proposées par de nombreux économistes, prévoient une adjudication du droit d'entrée, souvent en association avec d'autres mécanismes. Elles sont traitées en détail dans la présente publication. >>

À partir de 1900, il était usuel en Suisse d'exiger des taxes de naturalisation en fonction du revenu.

Les systèmes de l'immigration

Différents systèmes sont (et ont été) utilisés pour le rationnement de l'immigration. D'autres restent non testés.

Systeme	Exemple	Caractéristique principale (simplifiée)	Immigration brute	Part de migrants*
Immigration «libre»	Suisse (vers 1865-1914)	Liberté d'établissement, essentiellement sans restrictions	Env. 12 000 p.a. (1888-1910); 0,4% de la population p.a.	Suisse entière: 7,4%, ct. de ZH 10,2%, ct. de GE 27,6%, BS 25,6% (1900)
Législation sur l'immigration rattachée à un emploi	Suisse avec l'UE (dès 2002/2006)	Liberté d'établissement, en cas d'occupation ou de «moyens suffisants»	Env. 120 000 p.a. (2002-2012); 1,5% de la population p.a.	Suisse entière: 27,1%, ct. de ZH 31,1%, ville de Zurich 38,8%, ct. de GE 48,5% (2011)
Contingents basés sur l'offre	États-Unis (dès 1917/1924)	Env. 25 catégories de permis, parfois répartis selon le principe «les premiers venus seront les premiers servis» et par loterie	Env. 1 million p.a. (2002-2012, immigration légale, non temporaire); 0,4% de la population p.a.	États-Unis 13%, Californie 27,1%, New York (État) 22,6% (2012)
Contingents basés sur la demande	Suisse (vers 1960-2002)	Les entreprises sélectionnent le migrant. Le pays de destination définit des critères supplémentaires pour l'immigration.	Env. 83 000 p.a. (1974-2001); 1,2% de la population p.a.	Suisse: 20,9% (1990)
Système à points	Canada (dès 1967)	Préférence à des migrants plutôt jeunes, avec formation supérieure et certaines qualifications. Regroupement familial régulé séparément.	Env. 250 000 p. a. (2002-2012, uniquement immigration non temporaire); soit 0,7% de la population p.a.	Canada 21,3%, Ontario 28,5%, Colombie-Britannique 27,6% (2012)
Instruments basés sur le marché	-	Mise aux enchères du permis d'entrée (avec migrants ou entrepreneurs en tant qu'offrants).	-	-

* Population née à l'étranger

Comment définir les chiffres maximaux admissibles

L'étendue admissible de l'immigration relèvera à l'avenir de la compétence des milieux politiques. Une définition basée sur des règles pourrait restreindre l'influence des intérêts particuliers et limiter la bureaucratie.

Simon Hurst

Avec la révision de la Constitution du 9 février 2014, la détermination de l'étendue et de la structure de l'immigration relève de la compétence des milieux politiques. Au niveau opérationnel, la fixation des chiffres maximaux est présumée laissée à la discrétion du Conseil fédéral et des autorités. Une telle politique discrétionnaire de l'immigration peut présenter des inconvénients: arbitraire, influence d'intérêts particuliers et lobbying, bureaucratie, inflexibilité et inefficience figurent parmi les risques. Un contingentement global associé à des règles pourrait restreindre ces inconvénients.

L'immigration en Suisse est depuis toujours pour une grande part un reflet de l'évolution économique. Du point de vue net, donc déduction faite de l'émigration, elle a atteint ses points culminants pendant les phases de reprise – lorsque la demande de main-d'œuvre augmentait – et diminuait de nouveau pendant les ralentissements.

Toutefois depuis 2001, le bilan migratoire augmente fortement: la population résidente étrangère permanente a augmenté en moyenne de 66 000 personnes par année entre 2001 et 2013, selon des données de l'Office fédéral des migrations. Entre 1990 et 2000, l'augmentation annuelle ne s'élevait qu'à 34 000, donc environ la moitié. Une césure a été causée en 2007 par l'entrée en vigueur intégrale de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) avec l'Union européenne (UE): le bilan migratoire d'environ 100 000 l'année suivante, en 2008, a été l'un des plus élevés jusque-là. Depuis lors, l'immigration demeure à un niveau élevé constant, avec un nombre net de plus de 75 000 personnes par an (v. graphique).

La relation entre la conjoncture et l'immigration est interdépendante. D'une part, une évolu-

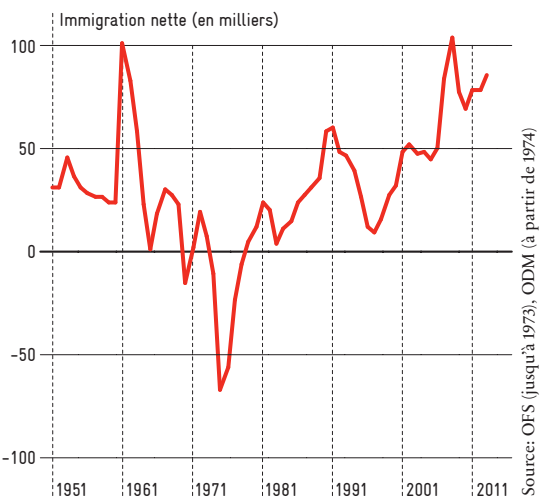
tion favorable de l'économie attire les immigrants; cela vaut surtout lorsque d'autres économies nationales ne connaissent pas une expansion aussi forte. D'autre part, l'immigration peut renforcer une reprise. Il se crée un mouvement en spirale. Or, au cours des dernières années, l'octroi réciproque de la libre circulation des personnes s'est ajouté à la perte d'attractivité de l'Europe, luttant contre la crise, face à la Suisse – les chiffres élevés de l'immigration ne sont donc guère surprenants.

Critères pour la hauteur du contingent

Pour la fixation du contingent global, il faut tenir compte des besoins de l'économie, conformé- >>

Le bilan migratoire augmente

L'immigration nette (immigration moins émigration) en Suisse se déroule par vagues. Cependant, le niveau augmente depuis le milieu des années 2000.



ment à la Constitution. Ces besoins pourraient être estimés au moyen d'enquêtes auprès des entreprises. Toutefois, il faut dans ce cas s'attendre à ce que les entreprises déclarent un besoin exagéré, pour des raisons stratégiques. L'immigration «nécessaire» pourrait aussi être estimée au moyen de modèles macroéconomiques. Quoi qu'il en soit, de telles méthodes n'offriraient que des points de repère approximatifs.

Par ailleurs, l'effectif des étrangers ne dépend pas seulement de l'immigration brute, mais également de la sédentarité de la population étrangère, respectivement de l'émigration. Celle-ci ne peut guère être contrôlée. Des formes d'autorisation plus courtes et plus sévères, qui permettraient une meilleure planification de l'émigration, ne sont pas judicieuses et équivalraient à une réintroduction du statut de saisonnier. Au début de tout contingentement figure une hauteur globale définie de façon discrétionnaire. Les méthodes présentées dans la vue d'ensemble ci-après ont pour but d'aider à déterminer cette grandeur cible de la manière la plus simple, la plus planifiable et la plus flexible possible.

1. Limite supérieure annuelle absolue

La forme la plus simple de limitation est pratiquée aujourd'hui en Suisse pour la migration en dehors de l'UE/AELE: une limite supérieure absolue de l'immigration par année. Le Conseil fédéral a fixé un tel contingent pour la première fois en 1970, dans le cadre de ce qu'on appelle le plafonnement global. Il a défini ce contingent chaque année sur la base de l'émigration et des décès des étrangers exerçant une activité lucrative au cours de l'année précédente, dans le but de maintenir constante la part d'étrangers. Les naturalisations et les mariages avec des citoyens suisses étaient également pris en compte dans la définition de la grandeur cible.

Le plafonnement global a manqué la réduction escomptée de l'immigration nette. En raison du regroupement familial et de la conversion des autorisations en permis d'établissement de longue durée, jusqu'en 1999, seul un cinquième environ du flux d'immigration annuel était concerné par les contingents. Le plafonnement

global a posé la première pierre du contingentement en vigueur aujourd'hui pour les États hors de l'UE/AELE. Le Conseil fédéral fixe les chiffres maximaux en prenant en considération la situation économique et le marché de l'emploi. Les exigences des cantons et des partenaires sociaux sont également prises en compte dans sa décision.

Après l'application intégrale de l'ALCP en 2007, le Conseil fédéral a relâché progressivement le contingentement pour les immigrants des États de l'UE/AELE. En 2013, il a toutefois marqué un tournant en raison de la forte immigration: la clause dite de sauvegarde fixera à nouveau des contingents d'ici à mi-2014, également pour les États de l'UE-17 qui en étaient exemptés auparavant: la limite supérieure se situe à quelque 53 700 autorisations de longue durée pour les personnes exerçant une activité lucrative (catégorie B). Pour les États de l'UE-8 (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque et Hongrie), elle est à 2180 permis B, pour les États de l'UE-2 (Bulgarie et Roumanie) à 885, et pour les immigrants de tous les autres pays, à 3500 au total. Ces chiffres n'englobent pas les contingents pour les résidents de courte durée.

L'avantage de la poursuite de cette pratique pourrait être que la Confédération a acquis une assez grande expérience en la matière au cours des années écoulées. Les taux d'épuisement actuels des contingents donnent une indication des fluctuations de la demande dans l'économie. En revanche, l'inconvénient d'une attribution au cas par cas est la possibilité restreinte de réaction aux évolutions conjoncturelles. Le Conseil fédéral a certes autorisé à court terme par le passé des augmentations ultérieures. Mais ceci restreint fortement la sécurité de planification des entreprises. La fixation annuelle est exposée à une forte pression politique et influencée par des intérêts particuliers régionaux et spécifiques à un secteur.

2. Rattachement à d'autres indicateurs

Au lieu d'être basée sur l'appréciation du Conseil fédéral et de l'administration, la limitation de l'immigration nette pourrait également être ba-

sée sur des règles. Elle pourrait ainsi être rattachée par exemple à la population résidente permanente ou au bilan migratoire moyen de l'UE.

Entre 1990 et 1999, l'immigration nette annuelle a varié en moyenne d'environ 0,5% de la population résidente permanente. Entre 2000 et 2013, elle était d'approximativement 0,85%. Si l'on prend uniquement la période entre 2007 et 2012, le bilan migratoire était même de 1,05% en moyenne de la population résidente permanente. Si on limitait ce bilan migratoire, une immigration nette se poursuivrait bien entendu, mais justement dans une étendue plus faible qu'au cours des dernières années. On pourrait rattacher désormais ce bilan, au lieu de le fixer à nouveau chaque année, à la croissance naturelle de la population résidente suisse (excédent de naissances). Cela soustrairait la fixation du bilan permis à l'appréciation de l'administration, mais également à la pression politique des différentes parties intéressées. Cependant, ce couplage pourrait s'avérer contre-productif, dans la mesure où, en cas de croissance lente de la population suisse, une immigration plus forte pourrait se révéler nécessaire – en considération de la croissance économique, de la prévoyance vieillesse et de la santé publique.

Une autre possibilité consisterait à rattacher l'immigration nette en Suisse au bilan migratoire moyen des États de l'UE. Celui-ci est resté constant au cours des années passées, à quelque 0,4% (propres calculs sur la base de données Eurostat). En Suisse, il était d'environ 1,05% au cours des dernières années – donc plus du double de celui de l'UE. Avec un pourcentage admissible maximal, qui se situe entre le niveau actuel de la Suisse et celui de l'UE, la Suisse resterait toujours beaucoup plus ouverte que l'UE, malgré une réduction par rapport aux valeurs maximales actuelles. En outre, parce que les petites économies nationales sont en règle générale plus ouvertes que les grandes, la Suisse pourrait aussi lier ses limites d'immigration à l'immigration nette des petits et moyens pays de l'UE. Quoi qu'il en soit, une telle règle rendrait l'immigration dépendante de l'immigration nette dans l'UE. Si celle-ci tombait à un niveau plus bas, la limitation pourrait s'avérer trop radicale.

3. Limites supérieures à long terme

Au lieu de fixer chaque année à nouveau l'étendue maximale admissible de l'immigration, une immigration nette annuelle moyenne de 50 000 personnes, par exemple, pourrait être fixée. Cette limite n'aurait pas besoin d'être respectée chaque année, mais seulement en moyenne sur une période à définir, p. ex. 10 ans. La part du contingent global qui serait épuisée chaque année dépendrait de la demande de main-d'œuvre. La moyenne annuelle servirait de grandeur cible et d'aide à l'orientation. On obtiendrait exactement le même résultat si l'on envisageait une grandeur cible pour la population résidente permanente, par exemple 9 millions en 2025, en en dérivant la croissance moyenne admise de l'immigration. Cette procédure permet une adaptation à des développements imprévisibles plus flexible qu'une fixation annuelle par le Conseil fédéral. Les contingents qui ne sont pas épuisés au cours d'une année donnée peuvent être transférés aux années suivantes. Inversement, en cas de forte demande, la grandeur cible annuelle peut aussi être dépassée. Il faudra alors compenser ce dépassement au cours des années suivantes.

Inspirée du frein à l'endettement de la Confédération, une variante un peu plus raffinée d'un objectif d'immigration à long terme consisterait à lier la hauteur du contingent au cycle économique. Le but du frein à l'endettement est un budget fédéral équilibré durant le cycle économique. En revanche, l'objectif de la réglementation de l'immigration serait le non-dépassement d'une étendue définie de l'immigration nette pendant un cycle économique donné. En cas de revers conjoncturels, le chemin à long terme ne serait pas atteint; par contre, en cas de croissance économique accélérée il serait dépassé. Les limites maximales annuelles seraient calculées en multipliant le bilan migratoire moyen visé par un facteur conjoncturel (p. ex. PIB tendance/PIB effectif). Naturellement, un tel mécanisme est extrêmement procyclique et accentue les récessions ou les surchauffes. En même temps, il atténue les pénuries d'emploi lors des reprises économiques, se manipule avec relativement peu de paperasse et offre des règles du jeu claires.

La lutte pour les contingents est déjà engagée

Afin d'empêcher des luttes improductives pour la répartition des contingents, les politiciens devraient trouver au plus vite un consensus sur la composition future de l'immigration. Sur la base de ce consensus, un système de contingentement permettant d'atteindre les objectifs visés pourrait être conçu.

Samuel Rutz

Par contingent, on entend une quantité prédéfinie, sur laquelle on peut «prélever» des composants. Un contingent est épuisé lorsque la somme des composants «prélevés» correspond à la quantité prédéfinie. Les contingents s'appliquent surtout dans la politique du commerce extérieur, par exemple sous la forme de limitations de valeur ou de quantité de l'offre de marchandises lors de l'importation ou de l'exportation de produits.

De nombreux pays utilisent des systèmes de contingentement également dans le domaine de l'immigration, comme les États-Unis, le Canada ou l'Australie. La Suisse applique pour les demandeurs d'emploi issus d'«États tiers» un système de

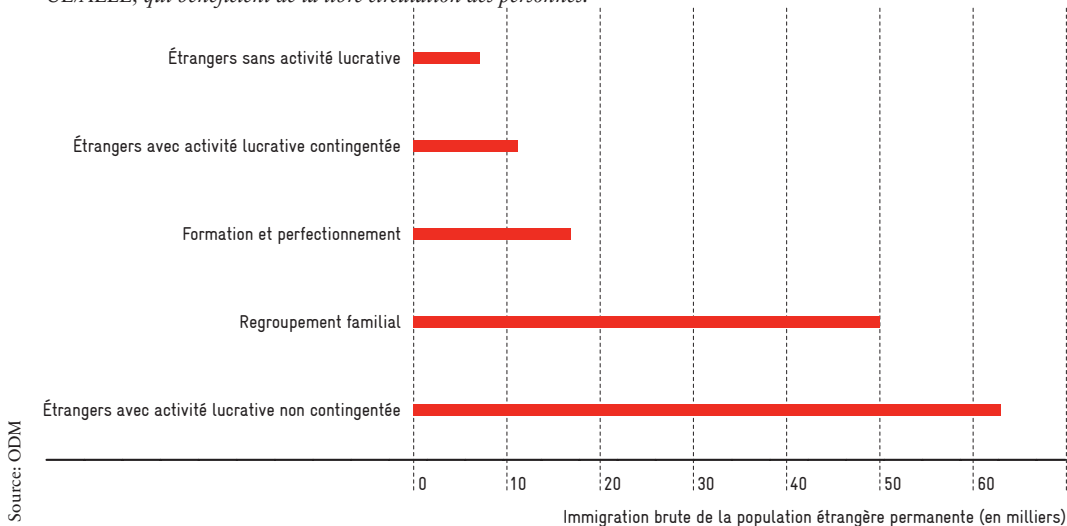
contingentement – ce qu'on appelle la libre circulation de personnes ne porte que sur les citoyens des États UE/AELE.

Les contingents: des mesures de l'armoire à poisons de l'économie planifiée

Les systèmes de contingentement proviennent de la boîte à outils de l'économie planifiée. Ils sont clairement inefficients dans la pratique. Dans la politique d'immigration, ceci a essentiellement à voir avec le fait que les autorités sont simplement dans l'impossibilité de prédire les développements sur le marché de l'emploi, de manière à pouvoir fixer la hauteur des contingents conformément aux besoins. La conséquence: des insé-

Entrées selon le motif d'immigration

En 2013, quelque 150 000 personnes sont entrées en Suisse – sans tenir compte des réfugiés et des demandeurs d'asile. Environ 40% de cette immigration comporte des personnes exerçant une activité lucrative en provenance des États UE/AELE, qui bénéficient de la libre circulation des personnes.



curités de planification pour la société et l'économie. Les systèmes de contingentement créent par ailleurs – comme le montrent les expériences faites en Suisse – de fortes incitations à un lobbying inefficace. Il existe aussi le risque de servir des intérêts particuliers, de pratiquer une politique structurelle et régionale au moyen de contingents et d'empêcher une croissance souhaitable.

Si l'on opte pour l'instauration d'un système de contingentement, on ne peut jamais prévenir entièrement ces inefficacités et inconvénients. Jusqu'à un certain point, ils sont inhérents au système. Mais lors de la mise en œuvre d'un tel système, on peut du moins veiller à ce que les distorsions restent minimales.

Contingent global...

Lors de la fixation d'un contingent, il faut d'abord être au clair sur la globalité de base à laquelle il doit se rapporter. Dans le contexte de l'immigration, la question est souvent posée de savoir si, en plus des gens désireux de s'établir en Suisse, il faudrait aussi inclure les frontaliers. Cela paraît peu judicieux, dans la mesure où les quelque 280 000 frontaliers ne sont justement pas des immigrants. Si l'on voulait les continger eux aussi, une différenciation claire serait indispensable, car pour les frontaliers, le lieu de travail et le domicile légal diffèrent l'un de l'autre.

Les demandeurs d'asile ne peuvent pas non plus être soumis à un contingent obligatoire. Ils ne peuvent pas être rejetés simplement avec l'argument des contingents épuisés, mais ont un droit garanti internationalement à l'examen de leur demande d'asile. C'est la raison pour laquelle le domaine de l'asile devrait probablement être retiré d'un éventuel système de contingentement.

En revanche, pour tous les autres immigrants, la mise en œuvre d'un système de contingentement serait théoriquement possible. Ici, on peut distinguer les cinq catégories suivantes (v. graphique):

01_ *Étrangers exerçant une activité lucrative (non contingentée jusque-là)*: il s'agit de personnes des États UE/AELE, qui pouvaient jusqu'ici «entrer» sans obstacles sur le marché de l'emploi grâce à la libre circulation des personnes.

02_ *Regroupement familial*: environ un tiers de l'immigration brute en 2013 portait sur le regroupement familial, qui n'était pas non plus soumis à un contingentement.

03_ *Formation et perfectionnement*: en 2013, quelque 17 000 personnes ont immigré en Suisse en vue d'une formation ou d'un perfectionnement

04_ *Étrangers exerçant une activité lucrative (déjà contingentée jusque-là)*: pour les travailleurs nouvellement immigrés en provenance d'États dits tiers, un système de contingentement est déjà en vigueur aujourd'hui. En 2013, le contingent des États tiers s'élevait à 8500 personnes (3500 permis de séjour et 5000 autorisations de séjour de courte durée).

05_ *Étrangers sans activité lucrative*: ce groupe englobe surtout des «rentiers» et des retraités aisés.

Si l'on voulait simplement réduire l'immigration totale sans tenir compte des différents motifs de l'immigration, on pourrait fixer un «contingent global». La composition de l'immigration dépendrait alors pour une grande part du système d'attribution appliqué pour le contingent. Par exemple, en cas de tirage au sort, la composition proportionnelle des immigrants resterait pour une large part identique à aujourd'hui.

Par contre, en cas d'adjudication du contingent, il faudrait s'attendre à des déplacements massifs, car la disposition au paiement des différents groupes d'immigrants (ou bien celle des employeurs potentiels) divergerait sans doute considérablement. Il faut donc s'attendre à ce qu'un étudiant soit disposé à payer moins pour l'entrée en Suisse qu'un demandeur d'emploi qui lui peut espérer un revenu futur.

... ou contingents différenciés?

Si la Suisse veut non seulement limiter le nombre d'immigrants, mais aussi influencer leur compo- >>

Les systèmes de contingentement proviennent de la boîte à outils de l'économie planifiée. Ils sont clairement inefficients dans la pratique.

Une politique restrictive du regroupement familial découragerait davantage les travailleurs hautement qualifiés que les moins bien qualifiés.

sition, il n'y a qu'un pas vers une différenciation des contingents selon le motif d'immigration. Probablement faudrait-il alors créer des contin-

gents séparés pour les étrangers sans activité lucrative et pour les étudiants étrangers. Pour ceux qui viennent travailler en Suisse, la question se pose de savoir si à l'avenir les citoyens des États de l'UE et d'États tiers devraient être traités de la même manière, donc si un contingent unique pour les deman-

deurs d'emploi – indépendamment de leur origine – suffirait. Bien entendu, pour des raisons politiques, on pourrait également accorder un traitement préférentiel aux citoyens de l'UE – voire uniquement aux citoyens de certains États de l'UE – et leur attribuer leurs propres contingents. Une différenciation temporelle des contingents, par exemple entre séjours de courte durée et séjours permanents, serait concevable.

Le regroupement familial pourrait, dans la mesure où le droit le permet, soit être intégré dans les contingents des demandeurs d'emploi, soit être «administré» avec un contingent séparé. Le regroupement familial pourrait dans tous les cas exercer une influence sur la structure de l'immigration. Une politique restrictive du regroupement familial découragerait davantage les travailleurs hautement qualifiés que les moins bien qualifiés, et naturellement les travailleurs entre 35 et 55 ans, davantage que les jeunes célibataires.

Par conséquent, si l'on ne veut pas seulement limiter l'étendue de l'immigration, il faut, avant de fixer des contingents différenciés, un consensus sur la structure souhaitée de l'immigration future. Ce n'est qu'ensuite que l'on pourra décider judicieusement de l'aménagement d'un système de contingentement permettant d'atteindre les objectifs escomptés et qui plus est satisfaisant des critères tels que simplicité, transparence ou rationalité.

Répartition des futurs contingents

La lutte pour les futurs contingents est déjà engagée; le lobbying mentionné plus haut bat son plein: des branches et des entreprises de diverses tailles ainsi que des cantons et des communes clament bien fort leurs besoins et s'efforcent d'influencer l'attribution des futurs contingents de manière à servir leurs intérêts. Une solution qui satisfasse tous les cercles concernés ne pourra pas être trouvée – c'est dans la nature des choses, puisqu'une pénurie artificielle entraîne toujours des privations.

Afin de réduire au minimum possible les inefficiences, les politiciens ne devraient donc se voir confier que la recherche d'un consensus sur la manière dont l'immigration future doit être composée, c.-à-d. combien de contingents différents doivent être définis et selon quelles règles ils doivent être aménagés. En outre, ce processus devrait se dérouler de la manière la plus transparente possible afin de laisser peu de place au lobbying. Il faut surtout déconseiller dans ce contexte une différenciation trop subtile des contingents, puisque cela ouvre la porte à des luttes pour la répartition motivées par la politique structurelle et régionale.

Une fois le système de contingentement en place, l'attribution devrait être faite de la manière la plus efficace possible, c.-à-d. surtout de façon à ce que les milieux politique et économique ne puissent pas influencer indûment l'attribution. Un mécanisme d'attribution attractif serait certainement la procédure d'adjudication. Ce processus veillerait à ce que, au sein des différents contingents, seuls les «meilleurs» – donc les personnes présentant probablement la plus grande création de valeur – immigrer en Suisse. Tant qu'à restreindre artificiellement l'immigration, la Suisse ferait bien de veiller à continuer au moins d'attirer les personnes les plus productives.

Le modèle à points ne garantit pas un atterrissage de précision

À première vue, les systèmes à points sembleraient être un moyen efficace pour la gestion des flux migratoires. Ils sont considérés comme transparents, compréhensibles et néanmoins flexibles. Leur logique de capital humain souligne la productivité et la croissance. Pourtant, ils conviennent peu à la Suisse.

Patrik Schellenbauer et Rudolf Walser

Tout pays ouvert à l'immigration, tout en la contrôlant, est confronté à la question de savoir selon quelles règles il doit sélectionner les immigrants. Au-delà de toutes leurs singularités et différences, tous les pays posent certaines exigences aux migrants dans le cadre de la migration à motivation économique. Les critères suivants figurent au premier plan :

- contribution au revenu et à la prospérité du pays de destination
- compétences manquant sur le marché de l'emploi du pays de destination
- aptitude et disposition à l'intégration sociale

Le principe de l'UE de la libre circulation des personnes est unique au monde, puisque la plupart des pays réglementent l'immigration de manière plus ou moins stricte. Les pays de l'UE limitent eux aussi strictement l'immigration provenant d'États tiers. Et même dans le rapport intérieur de l'UE, la libre circulation n'est qu'en apparence non réglementée: l'UE délègue la sélection des migrants aux entreprises, ce qui a pour conséquence que les deux critères économiques sont plus fortement pondérés dans les faits que le troisième. Toutefois, des études prouvent que l'aptitude au marché de l'emploi et à l'intégration sont reliées, quoique non entièrement. Puisque le choix de leurs employés est laissé aux différentes entreprises, la sélection se fait à partir du pool de talents de manière décentralisée. Les systèmes à points représentent une des nombreuses possibilités de sélectionner les immigrants potentiels à partir du réservoir de talents. La différence décisive par rapport à la libre circulation de personnes au sens de l'UE réside dans le fait qu'ils

sont définis et gérés de manière centralisée. À cet égard, le modèle à points est totalement en opposition avec la libre circulation. Sous sa forme pure, une liste fixée au niveau politique et administratif de caractéristiques facilement observables (comme l'instruction, les connaissances linguistiques et l'âge) prend la place de l'entreprise demandeuse. Ce n'est pas l'entreprise individuelle qui choisit l'immigrant, mais un outil anonyme. Dans le cas de la libre circulation des personnes au sein de l'UE, les entreprises recherchent directement les travailleurs dont ils ont besoin. À l'inverse, dans un système à points, le pool de main-d'œuvre d'un pays est d'abord complété par des travailleurs qui satisfont le mieux possible à une association de conditions définies, peu importe qu'ils aient ou non un emploi. Et les entreprises peuvent alors choisir dans ce pool élargi.

L'attrait incontesté des systèmes à points

Dans de nombreux pays, les systèmes à points présentent un grand attrait pour les politiciens et le public. En effet, une politique d'immigration basée sur des points a été proposée en Suisse également, avant et après la votation sur «l'immigration massive», en tant que variante envisageable. Cela n'est pas par hasard, car les avantages paraissent évidents. Premièrement, les systèmes à points donnent des critères clairs et transparents, pouvant être consultés et compris en »

Ce n'est pas une entreprise individuelle qui choisit l'immigrant, mais un outil anonyme.

quelques secondes par tout le monde. Le comptage des points est simple et «objectif», ce qui favorise l'acceptation. Malgré cela – deuxièmement – les systèmes à points peuvent être ajustés avec flexibilité, tant en ce qui concerne les critères exigés que leur pondération. Ils peuvent même être adaptés sans grand effort aux situations spéciales, par exemple lorsque certaines aptitudes ou professions sont particulièrement demandées. On peut même pratiquer avec eux une politique

régionale, en attribuant des points spéciaux pour la disposition à travailler dans des régions marginales. Troisièmement, ils peuvent être liés à des définitions variables de quantités (contingents), en ajustant périodiquement le score minimum à atteindre. L'aptitude d'intégration (et non la

Au cours des dernières années, les systèmes à points ont été plus étroitement liés au marché du travail.

volonté à cet égard) est également prise en compte par le biais de la pondération des connaissances linguistiques. Enfin et surtout, les économistes et analystes politiques peuvent également en profiter. Le catalogue de critères se lit presque comme le jeu de variables d'une fonction salariale simple, c.-à-d. une équation qui explique les salaires individuels avec des facteurs déterminant la rémunération. C'est la raison pour laquelle un système à points bien aménagé apparaît comme un outil à usage flexible pour renforcer de manière ciblée et élargir la base du capital humain d'un pays. En outre, cet instrument pourrait être aménagé comme un système d'étude: sur la base des expériences faites précédemment (back-testing), les critères et pondérations peuvent être vérifiés, et le cas échéant, adaptés ou affinés. En résumé, les systèmes à points paraissent de loin supérieurs aux instruments d'attribution simples tels que les tirages au sort ou le principe «les premiers arrivés seront les premiers servis».

Les entreprises sont de meilleurs sélectionneurs

Toutefois, les attentes élevées envers les systèmes à points ne sont pas tout à fait réalistes. Les lon-

gues années d'expérience de l'Australie et du Canada montrent que les avantages escomptés n'ont pas pu être réalisés, ou l'ont été en partie seulement, surtout en comparaison avec les immigrants directement sélectionnés par les employeurs. Six mois après l'octroi du visa, 20% des travailleurs qui ont été autorisés à immigrer en Australie entre 2008 et 2010 selon le système à points (*points-tested migrants*), n'avaient pas encore d'emploi. Dans le groupe comparatif, dans lequel les immigrants avaient été sélectionnés en fonction du marché de l'emploi (*Employer Nomination Scheme*), ce pourcentage n'était que de 6%. Ce groupe possédait en outre une probabilité considérablement plus élevée d'accomplir un travail qualifié et gagnait en moyenne un tiers de plus. Au Canada, la différence de salaire était même de 100% dans la cohorte d'immigration de 2003, et des années plus tard cette différence n'avait pas disparu.

Ces faits mettent en lumière les faiblesses des modèles à points. Le premier aspect à mentionner est que les immigrants à points – du fait du système – n'ont généralement pas encore d'emploi dans le pays de destination. Ils doivent d'abord faire leurs preuves sur le nouveau marché de l'emploi. Comme le montrent les chiffres de l'Australie et du Canada, il n'existe toutefois aucune garantie que la recherche d'emploi sera couronnée de succès, même si les immigrants possèdent de bonnes qualifications formelles. Un problème séparé est que les diplômés formels ne peuvent pas simplement être considérés comme équivalents. Ainsi, un Bachelor d'une université d'élite pourra avoir plus de valeur sur le marché de l'emploi qu'une maîtrise d'une université moyenne. Enfin, il faudrait donc subordonner au système à points un classement international des hautes écoles. Précisément en considération des pays voisins, l'Allemagne et l'Autriche, qui connaissent, comme la Suisse, la formation professionnelle duale, il faudrait aussi répondre à la question de savoir comment un diplôme de fin d'apprentissage exigeant ou une formation professionnelle supérieure seraient évalués par rapport à une licence d'une université française. Ces points de vue en apparence techniques recèlent

le moyen de commande décisif d'un système à points suisse.

Toutefois, la cause principale de ces résultats pas tout à fait satisfaisants réside sans doute dans le fait que les systèmes à points ne peuvent représenter que des diplômes formels et des aptitudes faciles à saisir. Les références d'emplois antérieurs, un savoir acquis de manière informelle ou les capacités innées passent à la trappe. Cette faiblesse des systèmes à points se révèle encore plus clairement dans les *soft skills* comme la compétence sociale, l'esprit d'équipe ou les qualités dirigeantes. Ces traits de caractère individuels peuvent finalement être évalués uniquement lors du contact personnel, mais elles revêtent une importance croissante dans le monde du travail

moderne. Ce n'est pas pour rien que les responsables du personnel y accordent une importance particulière

Charge de contrôle bureaucratique et délais d'attente

Il ne faut pas non plus sous-estimer la charge administrative d'un système à points. Il est facile de taper quelques indications dans un masque de saisie en ligne. Par contre, c'est tout autre chose que de vérifier ces indications. On ne pourra pas partir du principe que les immigrants potentiels fourniront dans tous les cas des informations véridiques. Ainsi, on demandera et contrôlera les diplômes et les certificats médicaux et de travail. Il faudra même vérifier l'âge au moyen d'actes de naissance certifiés conformes de tous les pays du monde. Ces contrôles laborieux ont entraîné de longs délais d'attente au Canada. Depuis le moment de la première candidature jusqu'à la disponibilité pour un emploi déterminé, il s'écoule parfois jusqu'à 18 mois. Ce délai a certes pu être raccourci sur l'insistance des entreprises, mais le problème de base de la charge de contrôle débordante ne peut guère être résolu. À cela s'ajoute le fait que les »

Points pour l'aptitude

Inventés dans les années 1960, les systèmes à points évaluent l'aptitude d'immigrants potentiels à l'aide d'un catalogue de critères. Typiquement, la liste englobe l'instruction (formelle), les connaissances linguistiques, l'état de santé et l'âge. La préférence est donnée aux candidats jeunes et en bonne santé. À cela s'ajoute souvent une expérience du marché de l'emploi à laquelle, si elle a été acquise dans le pays de destination, une importance particulière est attachée. Selon les cas, les professions et connaissances particulières sont spécialement honorées si elles sont rares dans le pays de destination. Des points supplémentaires peuvent parfois être obtenus avec l'obligation de s'établir dans des régions où ces professions manquent. Souvent, les qualités du ou de la partenaire accompagnant la personne sont prises en considération. Tant les critères que leurs pondérations peuvent être ajustés de manière flexible. Les quantités de l'immigration sont contrôlées en définissant périodiquement un minimum de points à remplir. Celui qui obtient un résultat supérieur à ce minimum obtient le droit de s'établir dans le pays de destination et de postuler à des emplois. Les systèmes à points sont répandus dans les pays traditionnels anglo-saxons de l'immigration (à l'exception des États-Unis): Canada, Australie et Nouvelle-Zélande. Dans les pays de l'UE au Danemark, en Autriche, en Suède et en Grande-Bretagne, ils sont depuis peu utilisés pour diriger l'immigration d'États tiers en dehors de l'UE. Au cours des dernières années, les systèmes à points ont été plus étroitement liés au marché du travail, par exemple par le fait qu'une offre d'emploi dans le pays de destination est prise en compte et fortement pondérée. D'autres pays font jouer le marché de l'emploi pour des autorisations temporaires, mais rattachent l'établissement permanent à un modèle à points qui englobe également les références des employeurs. Ces systèmes hybrides mélangent des éléments basés sur des points et mus par la demande, et existent dans différentes variantes. Les systèmes à points n'existent plus sous une forme pure.

Les immigrants à points – du fait du système – n'ont généralement pas encore d'emploi dans le pays de destination. Ils doivent d'abord faire leurs preuves.

demandes entrantes doivent toujours être recueillies pendant une certaine période, car le minimum de points exigé du contingentement dépend aussi du nombre de candidats qualifiés qui s'inscrivent.

Le «goulot du système à points» retient les candidats hautement qualifiés

Encore plus lourd pèse le risque que les travailleurs hautement qualifiés tant convoités soient découragés par les procédures bureaucratiques et les longs délais d'attente. Les talents sont mobiles et ont des opportunités partout au monde. C'est probablement la raison pour laquelle les pays qui misent sur des systèmes à points gèrent parallèlement des contingents totalement non bureaucratiques, qui fonctionnent uniquement selon le marché de l'emploi. L'économie spécialisée de la Suisse est très prononcée, et plus que celle d'autres pays, tributaire de ces spécialistes et dirigeants. Elle se trouve non seulement dans la «lutte pour les talents», mais aussi dans la concurrence globale des emplacements. On peut donc douter que les travailleurs convoités et recherchés se laissent contraindre à travers le «goulot du système à points».

En effet, nombre d'entre eux comprennent l'engagement en Suisse comme une étape professionnelle parmi d'autres et non comme un pas vers l'établissement permanent.

Egalement à l'autre extrémité du spectre de qualifications, un système à points pourrait

poser des problèmes. En plus des personnes hautement qualifiées, la Suisse a besoin de travailleurs qui exécutent des travaux simples, p. ex. dans l'agriculture, dans la construction et parfois dans l'hôtellerie et la restauration, ainsi que dans le tourisme. Par ailleurs, il règne aussi un manque de qualifications moyennes (travailleurs spécialisés), comme dans l'industrie métallique et mécanique. Un système à points orienté vers les qualifications élevées défavoriserait ces gens, voire

les éloignerait entièrement du marché suisse de l'emploi. Même si un modèle à points était suffisamment flexible pour satisfaire toutes ces exigences, que ce soit par l'attribution de points particuliers pour des activités spéciales ou par des contingents séparés et gérés par points, la question se pose de son utilité: avec la possibilité de telles adaptations, on déplacerait simplement la lutte improductive pour la répartition de travailleurs contingentés au niveau technique des points et des pondérations. Mais elle n'en serait pas moins coûteuse.

Les systèmes à points ne sont pas adaptés au recrutement

Ces considérations montrent qu'un système à points ne peut pas résoudre les exigences de l'économie suisse envers l'immigration. Ces exigences consistent à remédier aux pénuries à divers niveaux de qualification et dans certaines professions, de manière rapide, non bureaucratique et ciblée. En d'autres termes, le but de la politique de migration suisse était et reste le recrutement de travailleurs qualifiés. En revanche, les systèmes à points conviennent plutôt pour les grands États qui souhaitent élargir leur base de population et de capital humain au moyen d'une immigration permanente et à long terme. Ces pays pratiquent finalement une politique de population. Cela n'est justement pas le but de la Suisse.

Un système à points ne peut pas résoudre les exigences de l'économie suisse envers l'immigration.

Le contrôle flexible de l'immigration par redevances

Un contrôle de l'immigration par redevances est moins bureaucratique que les systèmes à points et plus flexible que la mise en adjudication de contingents fixes.

Lukas Rühl

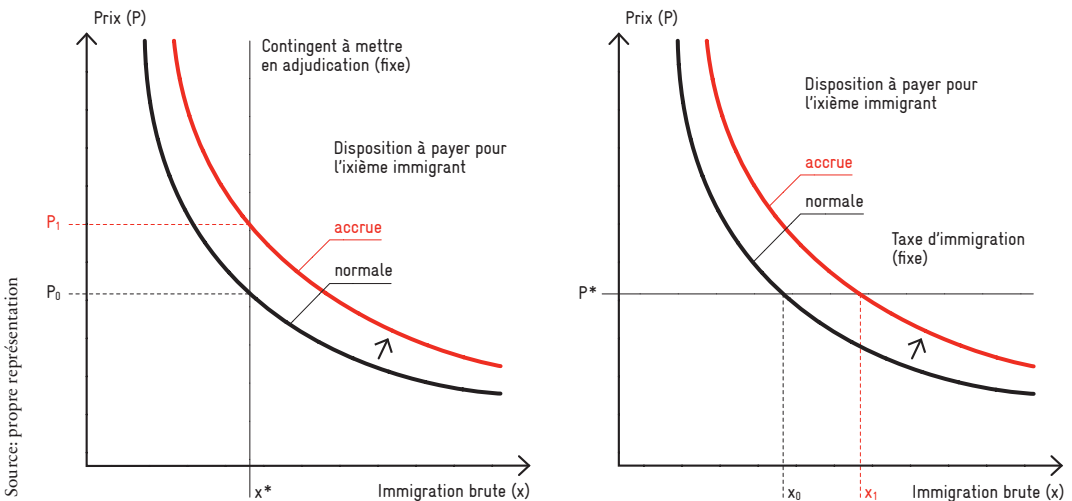
En plus du contrôle administratif de l'immigration – par exemple par le biais d'un système à points – il existe aussi des approches plus conformes au marché, qui s'orientent vers les prix. Si un phénomène survient dans une étendue indésirable, une réduction peut s'obtenir de deux manières: en définissant un maximum (et en déterminant au moyen d'un négoce le prix «d'équilibre sur le marché») ou en fixant directement un prix pour le «phénomène» (qui était gratuit jusque-là). Ainsi, dans la protection du climat, on peut émettre une certaine quantité de certificats donnant droit à une émission de CO₂, qui sont vendus aux enchères et peuvent ensuite être négociés, et pour lesquels il existe un tel prix d'équilibre. L'objectif d'émission est atteint avec certitude, et le prix par tonne de CO₂ dépend de

la mesure dans laquelle les émissions peuvent être évitées à moindre coût. Inversement, on pourrait également percevoir un impôt d'orientation sur le CO₂. Dans ce cas, le prix par tonne de CO₂ est fixe, tandis que la quantité globale d'émissions en résultant n'est pas définie; elle dépend de la mesure dans laquelle les émissions peuvent être évitées à un coût avantageux.

Il n'en est pas autrement de l'immigration: elle peut soit être contrôlée directement par le biais de la mise en adjudication de contingents fixes, soit indirectement, en fixant une taxe d'immigration. Les deux variantes sont représentées schématiquement dans l'illustration. La disposition à payer pour l'*i*xième immigrant (v. graphique) résulte de la disposition à payer de l'entreprise suisse, qui dépend notamment du manque de main-d'œuvre >>

Deux leviers de contrôle économique de l'immigration

Pour l'immigration également, une courbe de la demande peut être dessinée. Elle varie en Suisse et à l'étranger, selon la situation économique. Dans le cas d'une taxe d'immigration fixe (à droite), ceci entraîne une immigration fluctuante; dans le cas d'un contingent fixe (à gauche), des prix fluctuants pour un «certificat d'immigration».



Source: propre représentation

locale, et de celle de l'immigrant, qui fluctue avec l'attractivité relative de la Suisse. Si l'économie suisse est en expansion, cette «courbe de la demande» monte et avec elle, selon un contingent d'immigration donné, le prix équivalent du visa. En revanche, si une taxe d'immigration fixe est applicable, la disposition accrue à payer entraîne une immigration plus forte. Un contrôle de l'immigration par le biais du prix au lieu de la quantité présente l'avantage de permettre de réagir de manière plus flexible aux besoins de l'économie. Sans ajustements des prix, dans les années d'expansion avec pénurie importante de main

d'œuvre, il résultera davantage d'immigration, et dans les années faibles avec peut-être un chômage conjoncturel, l'immigration reculera (en net, donc émigration comprise, une «immigration négative» est même possible). Toutefois, le

contrôle de l'immigration par redevances n'applique pas littéralement le contingentement exigé dans la Constitution fédérale. Le prix «correct» est cherché par essais et erreurs. Il est «trouvé» lorsque, en conséquence de la fixation de prix, l'étendue de l'immigration correspond aux idées politiques.

La Suisse en tant que club

Un tel «prix d'entrée» semble protectionniste du point de vue juridique, mais sur le plan économique on peut l'interpréter simplement comme l'internalisation de frais externes: les principaux profiteurs de l'immigration sont les immigrants eux-mêmes, ainsi que les entreprises qui les emploient. Ils n'incluent pas dans le calcul les effets secondaires (externalités) négatifs (mais aussi positifs) de l'immigration. C'est la «tragédie des communs»: sur un pré que tous les paysans peuvent exploiter collectivement, on envoie un si grand nombre de vaches que la mise au pâturage de la dernière vache ne génère plus de valeur ajoutée pour son propriétaire. On ne tient pas compte du fait qu'une vache supplémentaire

réduit pour les autres paysans le rendement des vaches qui paissent déjà. Or, il y a de bonnes raisons de ne pas qualifier la Suisse de pâturage, ni les entreprises de paysans, ni les immigrants de vaches. Le potentiel de rendement du pays qu'est la Suisse n'est pas limité dans la même étendue que celui du pâturage. Cependant, on ne saurait ignorer que chaque immigration, en plus d'effets positifs, occasionne aussi des frais (p. ex. d'infrastructure) et qu'un immigrant profite d'agréments (p. ex. stabilité politique, infrastructure des transports, système d'instruction), à la production desquels il n'a en rien contribué jusque-là. Une redevance pour immigrants pourrait donc être considérée comme un instrument pour internaliser ces effets. Les recettes permettraient d'accumuler (1) un fonds d'infrastructure pour éliminer plus rapidement les pénuries dans ce domaine. Cette procédure correspondrait le mieux à la théorie dite du club. Mais (2) l'argent pourrait aussi être versé à la population ou aux entreprises (selon une clé à déterminer). Cela correspondrait à une taxe d'incitation classique. Ou encore, on pourrait (3) employer les revenus pour des mesures en vue de mieux exploiter les potentiels de travail indigènes – surtout celui des femmes et des travailleurs d'un certain âge. Cela servirait à remplacer la tendance prédominante à la croissance en largeur par une croissance en profondeur. Ainsi, on réagirait à un malaise manifestement très répandu parmi la population suisse, qui a certainement glissé dans l'urne un «oui» à l'initiative sur l'immigration massive, justement parce qu'elle se demandait ce que cette croissance en largeur lui apporterait concrètement. Début 2013, Avenir Suisse avait déjà proposé l'option 3 (toutefois sur la base d'une taxe facultative des entreprises sur les nouveaux engagements de l'étranger). Ce qui avait été accueilli à l'époque dans les milieux libéraux par des froncements de sourcils s'avère désormais être une proposition clairvoyante.

Différenciations de prix

La question se pose de savoir s'il faudrait différencier selon le secteur. Du point de vue de l'économie globale, un prix unitaire serait préférable: l'immigration doit aller là où la création de

Chaque immigration, en plus d'effets positifs, occasionne aussi des frais (p. ex. d'infrastructure).

valeurs est la plus grande. Toutefois, du fait d'un tel prix unitaire, des secteurs comme le tourisme ou la santé publique, qui ne sont certes pas sources de grande création de valeur, mais qui étaient jusqu'ici fortement tributaires de l'immigration, seraient coupés du pool de main-d'œuvre étrangère. Si l'on veut empêcher cela, il faut classer les «prix d'entrée» selon la productivité.

Une possibilité à cet égard consisterait à fixer la taxe proportionnellement au salaire annuel, qui est un bon indice de la productivité (attendue) du travailleur. L'avantage de cette solution est sa simplicité. La politique pourrait adopter pour tous les secteurs un pourcentage uniforme du salaire annuel à titre de taxe d'immigration. Une autre possibilité consisterait à prévoir un montant absolu pour la redevance, mais à l'échelonner par secteurs ou groupes professionnels. Ainsi, l'immigration se concentrerait, du moins à l'intérieur des secteurs ou groupes professionnels, sur les branches ou collaborateurs les plus productifs. Les secteurs bien organisés obtiendraient pour eux-mêmes des prix disproportionnellement bas, finalement au détriment de la prospérité et de l'économie nationale dans l'ensemble. Il faudrait aussi répondre à la question de savoir si la redevance «achète» un droit de travail et de séjour en Suisse illimité dans le temps ou seulement temporaire. La disposition à payer pour un droit illimité est naturellement (en particulier du côté des travailleurs) beaucoup plus grande. Mais en même temps, dans le cas d'un droit illimité, une fois immigrées, ces personnes tendraient à rester dans le pays même si les conditions empiraient. Si la grandeur cible de la politique de migration est l'immigration nette, il faut être conscient du fait que des droits chers illimités réduisent non seulement l'immigration brute, mais à moyen terme également l'émigration, ce qui affaiblit l'effet sur la migration nette à long terme. Avec des droits limités dans le temps, on pourrait réagir de manière plus flexible à l'évolution économique, et on aurait ainsi un contrôle nettement meilleur de l'immigration nette. Toutefois, les droits de séjour temporaires réduisent la volonté d'intégration des immigrants. Il faudrait donc probablement recommander un

système à deux niveaux, avec deux taxes, l'une pour un droit de séjour illimité dans le temps et l'autre, nettement moins élevée, pour un droit temporaire de trois ans, par exemple.

Priorité aux nationaux et répartition de la charge des taxes

Une taxe d'immigration met automatiquement en œuvre la priorité aux nationaux exigée par le texte de l'initiative, et une preuve de besoin de l'employeur par voie administrative devient superflue. Mais si l'obligation de payer la taxe incombait au travailleur immigrant, cela correspondrait probablement à une nette infraction à la libre circulation des personnes, qui exige un accès sans discrimination des étrangers au marché suisse de l'emploi. Certes, du point de vue économique, il importe peu que ce soit l'immigrant ou l'employeur qui paie la taxe, car elle est répartie en fait de toute façon, selon l'élasticité de l'offre de travail, entre l'employeur ou l'immigrant. Mais du point de vue politique ou juridique, l'effet discriminatoire serait certainement nettement moindre si l'entreprise payait la taxe, car ainsi l'immigrant n'encourrait pas de frais directement visibles. Une taxe à verser par l'employeur pourrait ainsi ressembler à la quadrature du cercle, en garantissant la priorité aux nationaux, sans discriminer trop visiblement les immigrants.

Une taxe à verser par l'employeur pourrait ainsi ressembler à la quadrature du cercle.

Il faudrait réglementer séparément l'immigration des personnes exerçant une activité indépendante et celle des rentiers, ainsi que le regroupement familial. Les indépendants devraient, selon la logique des «prix d'entrée», s'acquitter eux-mêmes de la taxe, car ils sont pour ainsi dire leur propre employeur. Il en est de même pour les rentiers.

Comment les adjudications augmentent l'utilité de l'immigration

Un système basé sur l'adjudication pour le contrôle de l'immigration poursuit des objectifs non seulement économiques, mais aussi socio-politiques. Son efficacité dépend essentiellement de son aménagement: une différenciation trop fine des adjudications – par exemple par (sous)-branches ou cantons – met en question les avantages de l'instrument.

Urs Meister

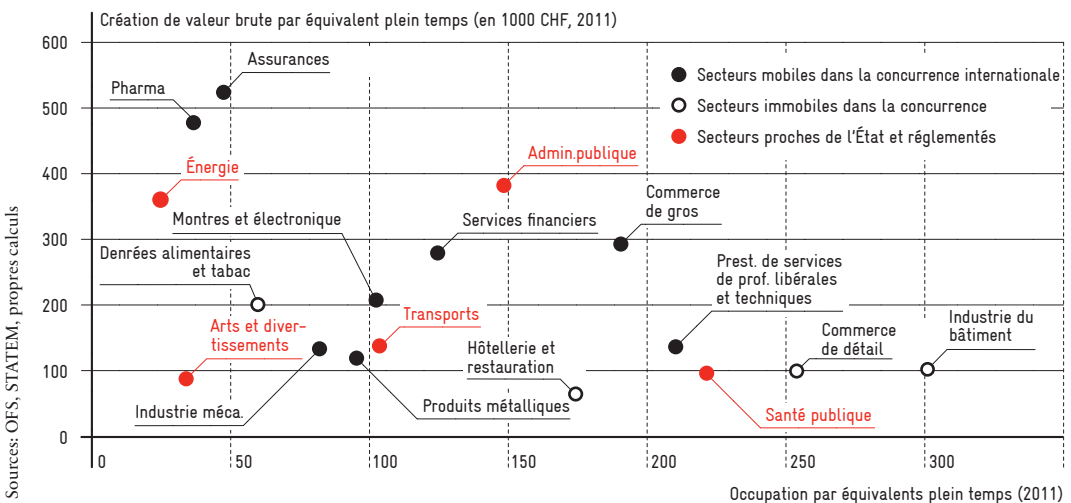
Les juristes interprètent l'immigration en premier lieu comme un droit: le législateur décide des possibilités et des limites de l'immigration. Les économistes, par contre, tendent à la définir également comme un bien au sens économique. L'immigration profite aux entreprises, qui peuvent couvrir plus facilement leurs besoins de main-d'œuvre, du point de vue tant quantitatif que qualitatif. Inversement, les immigrés en profitent aussi, sinon ils ne viendraient pas. Enfin, l'ensemble de la société en profite lorsque la performance économique et la productivité de l'éco-

nomie nationale augmentent. Inversement, la société supporte les éventuels aspects négatifs de l'immigration, comme le quasi proverbial «stress lié à la densité».

La création d'un marché explicite pour les droits d'immigration représente une solution évidente pour, d'une part mieux impliquer la collectivité dans l'utilité de l'immigration et, d'autre part diriger l'immigration le plus efficacement possible. La proposition de munir les droits d'immigration d'une étiquette de prix provient à l'origine de Gary S. Becker, Américain lauréat du prix

La création de valeur et la concurrence déterminent la disposition à payer

La disposition des entreprises à payer pour les immigrants dépend non seulement de la création de valeur par emploi, mais aussi du degré de la concurrence et de la mobilité internationale des entreprises.



Nobel d'économie. Dans son modèle, l'État organise une adjudication lors de laquelle il intervient en tant que fournisseur de visas de travail ou de séjour. Les immigrants potentiels offrent dans une procédure d'adjudication le montant qu'ils sont prêts à payer pour l'acquisition d'un visa. Dans le cadre d'une procédure simple, les offres remises par lettre sont recueillies et classées par montant. Les visas proposés sont attribués au plus offrant, mais le prix est le même pour tous – correspondant à l'offre la plus basse qui qualifie encore pour un visa. Un tel modèle d'adjudication permet à l'État un contrôle précis de l'immigration (légale). Il détermine finalement le nombre de visas adjugés – donc l'étendue du contingent annuel d'immigrants. Ainsi, l'État génère également un revenu, qu'il peut affecter par exemple à la baisse des impôts ou à l'extension des infrastructures.

Le système d'adjudication représenté n'a encore jamais été appliqué dans aucun pays, et les expériences pratiques font donc défaut. Mais, du moins théoriquement, il présente des avantages par rapport aux formes administrées du contrôle de l'immigration:

- Formation supérieure: la disposition à payer maximale pour l'acquisition d'un visa est présentée surtout par ceux d'entre les immigrants potentiels qui attendent avec une grande sécurité un engagement et un salaire élevé, en raison d'une formation relativement bonne. Le système garantit donc que la structure de l'immigration s'oriente étroitement sur les besoins de l'économie dans le pays de destination.
- Intérêt d'économie nationale: pour les immigrants, l'acquisition d'un permis permanent de travail et de séjour représente un investissement à long terme. Ils n'orientent pas leur disposition à payer uniquement en fonction des possibilités à court terme sur le marché de l'emploi. Ils doivent plutôt se demander si leurs aptitudes sont également demandées à long terme sur le marché de l'emploi du pays de destination. La démographie ou le niveau d'instruction par exemple jouent un rôle important à cet égard. Parce que les immigrants tiennent compte de tels aspects, leur structure s'oriente

également sur les besoins à long terme de l'économie nationale.

- Immigrants jeunes: parce que l'acquisition d'un visa représente un investissement, la disposition à payer des immigrants augmente avec la durée de l'amortissement possible. Les jeunes immigrants ont automatiquement une disposition accrue à payer, puisqu'ils peuvent escompter une durée d'activité lucrative plus longue.
- Intégration sociale: en plus des besoins économiques, il existe également des objectifs sociaux. Ceux-ci englobent en particulier l'intégration des immigrants. Le modèle de l'adjudication soutient cet objectif, car les immigrants qui restent pendant longtemps et qui veulent s'intégrer dans leur nouveau pays présentent une disposition à payer plus élevée pour l'acquisition du visa.

La création d'un marché explicite pour les droits d'immigration représente une solution évidente pour diriger l'immigration le plus efficacement possible.

Immigration de pays plus pauvres

On s'oppose souvent à l'idée d'un contrôle de l'immigration basé sur le prix et, partant, à une adjudication, en invoquant le fait que les immigrants de pays pauvres seraient défavorisés, ne pouvant se payer le visa. Mais en réalité, le système favorise même plutôt l'immigration des pays pauvres. En effet, la règle est en principe que la disposition à payer pour un visa augmente à mesure que le différentiel de salaire entre le pays d'origine et le pays de destination est important. Par ailleurs, puisque le retour dans un pays d'origine plus pauvre est moins attractif, ces immigrants ont une perspective à plus long terme, ce qui augmente leur disposition à payer dans le cadre de l'adjudication.

Bien entendu, ceci présuppose qu'un immigrant puisse présenter les moyens financiers pour l'acquisition du visa. Becker propose un genre de bourse pour les immigrants. Un immigrant pour- >>

rait rembourser au fil des années le crédit qui y est lié. Un point faible de cette approche consiste en ce qu'elle présuppose un système pour l'octroi du crédit. Si celui-ci est administré ou soutenu par l'État, il faut des critères d'attribution, ce qui rapproche indirectement le système d'adjudication d'un système à points. À titre de variante, les immigrants potentiels pourraient conclure à l'avance des contrats avec leurs employeurs. Ceux-

ci avanceraient le crédit et l'amortiraient par le biais du travail fourni par l'immigrant (ou de retenues correspondantes sur le salaire). En cas de changement de poste, l'immigrant devrait rembourser son crédit. On pourrait objecter que l'immigrant se lie unilatéralement à son employeur et qu'il est «à la merci» de celui-ci. À y regarder de plus

près, c'est plutôt le contraire qui est vrai: l'employeur doit s'efforcer de garder son collaborateur dans l'entreprise afin que celui-ci amortisse le crédit. En effet, dans le pire des cas, il refuse le travail, provoque un licenciement, devient chômeur ou émigre.

Objectifs et structure d'un système d'adjudication en Suisse

Le modèle de Becker est de nature générale, mais il est marqué par les défis propres aux États-Unis. Un transfert au contexte suisse nécessite donc quelques spécifications. À l'inverse d'autres économies nationales, règne en Suisse depuis quelques années pratiquement le plein emploi. La libre circulation des personnes avec l'UE n'a pas entraîné de forte hausse du chômage. L'immigration était manifestement surtout un résultat d'un besoin croissant de main-d'œuvre dans l'économie intérieure. Ceci se répercute également dans la composition de l'immigration: depuis les années 1990, la part des immigrants à formation supérieure a augmenté. Mais c'est précisément en

raison du plein emploi effectif que les entreprises ne recherchent pas uniquement des travailleurs au plus haut niveau de formation. Des secteurs comme l'agriculture, le tourisme, l'hôtellerie/restauration ou la construction ne trouvent pas suffisamment de nationaux et sont tributaires d'immigrants aux qualifications inférieures. En outre, l'immigration de personnes à qualifications moyennes, par exemple les spécialistes des soins, est également significative.

Contrairement aux États-Unis, un contrôle de l'immigration en Suisse ne saurait donc pas se focaliser uniquement sur la sélection de personnes à formation supérieure. Dans le contexte suisse, un modèle d'adjudication devrait tenir compte de différents objectifs:

- premièrement, il devrait tenir compte des besoins et structures très hétérogènes de l'économie.
- deuxièmement, il devrait préserver dans la mesure du possible l'efficacité et les avantages du système d'adjudication.
- troisièmement, il devrait être structuré de la manière la plus neutre possible pour la concurrence.
- quatrième, il devrait également tenir compte des exigences sociales concernant l'intégration

La situation particulière en Suisse influence non seulement les objectifs, mais aussi l'aménagement d'un système de contrôle de la migration basé sur l'adjudication:

- différenciation: les visas ou contingents sont-ils mis aux enchères de manière différenciée, p.ex. par secteurs, cantons, etc.?
- offrants: sont-ce les immigrants eux-mêmes ou les entreprises (qui pour leur part affichent un besoin d'immigration) qui enchérissent dans la procédure d'adjudication? Qui est propriétaire du visa?
- durée: un visa représente-t-il un permis de séjour et de travail illimité, ou est-il limité dans le temps?
- négoce: les visas adjugés devraient-ils être négociés sur des marchés secondaires ou sont-ils exclusivement liés à une personne?

Contrairement aux États-Unis, un contrôle de l'immigration en Suisse ne saurait donc pas se focaliser sur la sélection de personnes à formation supérieure.

Prix de l'immigration en Suisse

La détermination des entreprises – le cas échéant – pouvant à l'avenir recruter de la main-d'œuvre étrangère dépend en premier lieu du prix de l'immigration. Dans le système d'adjudication, ce prix se constitue selon l'offre et la demande. Comme expliqué, la demande équivaut à la disposition à payer des immigrants ou des entreprises auprès desquelles ceux-ci sont employés. Ceci dépend pour leur part de la contribution potentielle au bénéfice ou de la création de valeur d'un travailleur. Une importante création de valeur par collaborateur est présentée par exemple par des prestations de services financiers, des assurances, le commerce de gros (p.ex. le commerce de matières premières) et l'industrie pharmaceutique. Il en est de même des domaines particulièrement capitalisés du secteur (semi-)public comme les transports et l'énergie (v. graphique).

Dans la compétition par adjudication, les secteurs ou les immigrants de secteurs à faible création de valeur par place de travail (p.ex. tourisme, agriculture) possèdent moins d'atouts. Ils orienteront leurs offres sur cette création de valeur plus basse, raison pour laquelle la chance d'attribution d'un contingent d'immigration est plus petite. Mais cela ne signifie pas que ces secteurs ne peuvent recevoir aucun contingent. Finalement, le prix équivalent ne dépend pas seulement de la demande, mais aussi de l'offre. Si les contingents adjugés annuellement sont mesurés généreusement, le prix d'adjudication sera terminé par une offre basse, par exemple celle d'un collaborateur de l'agriculture. En d'autres termes, plus le contingent d'immigration total est bas et plus le besoin proportionnel de travailleurs est important dans les secteurs à forte création de valeur, plus le prix d'adjudication est élevé.

Cependant, cette analyse est statique. Elle part du principe que ni le niveau des salaires en Suisse ni la structure de l'économie ne changent considérablement. Le plein emploi augmente tendanciellement le niveau des salaires par une limitation de l'immigration: les personnes employées en Suisse profiteront du renchérissement des travailleurs étrangers pour imposer leurs propres prétentions salariales plus élevées. Cela entraîne-

rait une perte d'attractivité pour la Suisse en tant que site de production. Naturellement, cet effet dépend de la hauteur du prix d'adjudication. Les entreprises à forte mobilité internationale échapperaient aux prix d'adjudication (très) élevés et aux salaires en hausse en déplaçant leurs activités à l'étranger. Une mobilité de ce genre est présente surtout par des secteurs à forte création de valeur, p.ex. les banques ou le commerce de gros. De nombreux secteurs à création de valeur plus basse – comme le tourisme, l'hôtellerie/restauration, la construction et l'agriculture – ne peuvent par contre pas échapper aux coûts de travail supérieurs.

Plus forte disposition à payer dans le service public

Sont défavorisées de façon similaire, du moins à première vue, les entreprises du service public proches de l'État (transports publics, Poste, énergie, santé) ou l'administration publique elle-même. Ces entreprises ne peuvent pas non plus échapper aux coûts plus élevés du travail en déplaçant leur production à l'étranger. Mais les inconvénients qui y sont liés sont limités. Dans ces secteurs, une partie des dépenses est couverte par le budget public (donc par les impôts) et seule une partie des revenus provient de prestations à tarifs réglementés, basés sur les coûts. Par conséquent, ils peuvent répercuter relativement facilement les frais accrus pour le travail.

Dans le cadre des adjudications, ces entreprises présenteront une disposition accrue à payer. De toute façon, dans certains secteurs proches de l'État, la disposition à payer serait probablement supérieure à la moyenne en raison de la création de valeur relativement élevée. Mais cela signifie que, plus la demande des secteurs proches de l'État (réglementés) de travailleurs étrangers est élevée, plus le prix d'adjudication équivalent l'est aussi. Ceci serait particulièrement délicat si la »

Dans la compétition par adjudication, les secteurs ou les immigrants de secteurs à création de valeur par place de travail possèdent moins d'atouts.

demande de travail d'entreprises proches de l'État déterminait même le prix de l'adjudication. En pareil cas, les effets d'éviction dans l'économie privée seraient prononcés.

Différenciation critique des contingents

Une réponse possible à l'hétérogénéité des besoins et des dispositions à payer représente

une différenciation spécifique au secteur des contingents ou adjudications. Les prix d'adjudication équivalents se forment désormais par secteur. Mais l'inconvénient est manifeste: plus le système est différencié (contingents partiels par secteur, sous-secteur, etc.), plus le modèle d'adjudi-

Une différenciation précise et politiquement motivée des contingents rapproche le système des instruments administrés.

cation se rapproche d'un système administré. Finalement, ce sont les politiciens qui doivent décider au sujet des contingents partiels. Si, pour des raisons politiques, le contingent partiel des secteurs à faible création de valeur est mesuré généralement, les prix d'adjudication augmentent dans les secteurs à forte création de valeur, qui pour leur part réagissent par une émigration. Il en est de même pour une différenciation régionale, dans laquelle les contingents partiels sont répartis entre les cantons. Cela tient certes mieux compte des intérêts régionaux, mais il en résulte à nouveau une lutte politique de répartition des contingents partiels, avec la même inefficacité en cas de surpondération de régions où la création de valeur est très faible. Une adjudication séparée pour les secteurs étatiques ou proches de l'État se justifierait le mieux. Cela permettrait d'empêcher que sa disposition à payer «artificiellement accrue» ne compromette l'efficacité du marché.

Mais en principe, la règle est que, du point de vue de l'économie globale, un système qui centralise l'adjudication de toutes les autorisations d'immigration est avantageux. Pour tenir compte des différents intérêts régionaux, les revenus de l'adjudication centralisée pourraient en revanche être répartis entre les cantons selon un barème.

Il y aurait de nouveau une lutte pour la répartition des revenus, mais cela ne perturberait pas l'efficacité du système d'adjudication. Une direction similaire serait suivie par un système qui attribuerait gratuitement aux entreprises ou aux cantons un premier stock de contingents, mais qui admettrait ensuite un négoce avec les «visas» (voir aussi plus loin dans le texte). De ce fait, les contingents reviendraient en fin de compte dans les secteurs et régions présentant la plus forte disposition à payer. Toutefois, si le premier stock était relié dans le cadre de ce grandfathering au nombre d'emplois ou à la part actuelle des travailleurs étrangers, il en résulterait des effets distorsifs sur la concurrence et conservateurs de la structure. Des entreprises nouvellement fondées ou arrivant de l'étranger seraient plutôt défavorisées, car elles ne profiteraient pas de droits octroyés gratuitement pour l'engagement d'étrangers.

Entreprises, immigrants et adjudication

Il faut en outre clarifier la question de savoir si les immigrants eux-mêmes ou l'entreprise participent à l'adjudication. À première vue, cet aspect du régime d'adjudication ne joue pas un rôle pertinent. Si l'immigrant paie le prix de l'adjudication et acquiert le visa, il exigerait de l'employeur suisse un salaire qui le dédommage des frais supplémentaires. Inversement, l'employeur s'efforcerait de compenser ses frais supplémentaires par le biais d'un salaire plus bas versé au travailleur. Dans les deux cas, l'étendue de la réussite de la répercussion dépend de la situation sur le marché de l'emploi en Suisse et à l'étranger.

Si seules des entreprises nationales peuvent participer aux adjudications, les indépendants ou entreprises étrangers voulant s'établir en Suisse sont défavorisés. Cela exclurait aussi les immigrants qui ne viennent pas en Suisse dans l'intention d'exercer une activité lucrative, mais qui présentent néanmoins une disposition à payer (p. ex. regroupement familial, rentiers). Un système ouvert et admettant tous les acteurs aux adjudications serait plus neutre du point de vue de la concurrence. Cela laisse une marge de manœuvre pour des accords entre employeurs et immigrants

sur le financement du prix de l'adjudication ou la prise en compte du regroupement familial. Indépendamment du processus d'adjudication, les visas pourraient être attribués administrativement aux personnes physiques.

Efficacité du négoce versus objectifs d'intégration

La question de savoir quelle durée de validité les visas doivent avoir et s'ils peuvent être négociables, par exemple sur un marché secondaire, est contestée. Les aspects sont interdépendants, car la possibilité d'une revente des visas acquis dans l'adjudication a tendance à aller de pair avec une durée de séjour plus courte. Un immigrant reçoit, au travers du négoce du visa, une option d'émigration. Contrairement au modèle de Becker, il peut orienter son engagement sur des intérêts à court terme. L'admission du négoce favorise ainsi des immigrants qui ne souhaitent pas rester longtemps, mais aussi ceux de pays plus riches, car pour eux une migration de retour est plutôt possible et judicieuse.

Tant le négoce des visas que la limitation dans le temps (p. ex. six mois, un an, cinq ans, etc.) se heurtent donc à l'objectif sociopolitique de l'intégration des immigrants. Du point de vue écono-

mique, l'effet serait ambigu. D'une part, les entreprises pourraient adapter leur besoin de main-d'œuvre de manière plus flexible à la situation économique changeante. Du fait du négoce ou de la limitation dans le temps, le risque des «investissements» dans les immigrants diminue. D'autre

part, un système avec limitation dans le temps serait défavorable aux secteurs qui souhaitent maintenir leurs travailleurs à long terme, ce qui s'applique plutôt aux secteurs à création de valeur intensive. Ils devraient veiller à des prolongations permanentes de visa, qui seraient liées non seulement à des dépenses, mais aussi à des risques financiers. Là aussi, une approche consisterait à

différencier les visas ou les adjudications. Toutefois, cela conduirait à nouveau, comme déjà expliqué, à une lutte pour la répartition entre les secteurs.

Conclusion

Le système de l'adjudication est efficace dans la mesure où il dirige l'immigration vers les secteurs à création de valeur intensive. Il est également capable de favoriser l'objectif sociopolitique de l'intégration. Mais l'efficacité dépend considérablement de l'aménagement concret. Une différenciation précise et politiquement motivée des contingents – p.ex. par secteurs ou cantons – rapproche le système des instruments administrés. Mieux vaut une adjudication centralisée pour toute la Suisse, dont les revenus seraient répartis selon un barème entre les régions. Il incomberait donc aux cantons et aux communes de la répercuter par le biais de réductions d'impôts ou de redevances. Dans le meilleur des cas, il faudrait organiser pour la demande étatique ou proche de l'État d'immigrants une adjudication spécifique, afin que leur disposition à payer, «artificiellement accrue», ne compromette pas l'efficacité du marché.

Mieux vaut une adjudication centralisée pour toute la Suisse dont les revenus seraient répartis selon un barème entre les régions.

Un fonds pour la migration

Un fonds pour la migration, financé par les immigrés, pourrait créer des incitations à une intégration économique et sociale réussie. Toutefois, sa mise en place laisserait de nombreuses zones d'ombre.

Marco Salvi

L'immigration est généralement associée à trois objections politiques: la peur d'une surcharge de l'État-providence, la crainte que la main-d'œuvre indigène soit remplacée par des employés étrangers et la conviction que les immigrés engendrent des coûts externes élevés («stress lié à la promiscuité»). Même si la plupart des études des économistes suggèrent que ces objections ne sont pas fondées, il convient de se demander s'il existe un système prenant en compte ces appréhensions sans pour autant renoncer aux bénéfices qu'apportent les migrants à leur pays d'accueil.

Récemment, Anu Bradford, professeure de droit américaine à la Columbia University, a donné une réponse originale à cette question. Elle propose d'instaurer un fonds pour la migration

financé par les cotisations des immigrés (disons, 50 000 dollars par personne). Après un certain laps de temps, qui, de façon sensée, correspond au délai minimal pour être naturalisé, la situation de l'immigré est évaluée. Si celui-ci a

un travail ou qu'il dispose de moyens financiers suffisants, son intégration est jugée «réussie». Si ce n'est pas le cas, sa cotisation servira à couvrir les frais d'aide sociale apportée par le pays d'accueil ou à le renvoyer dans son pays d'origine. De cette manière, le pays d'accueil n'a en aucun cas à supporter des coûts liés à la migration. Le «risque migratoire» est, pour ainsi dire, assumé uniquement par le migrant. Si, au contraire, celui-ci a réussi son immigration, la moitié de sa cotisation lui est restituée. L'autre moitié est versée à son pays d'origine, ce qui permettrait à ce

dernier de recevoir une compensation pour la perte en capital humain et en recettes fiscales.

Ce modèle se marie bien avec l'idée d'une taxe que devraient payer les entreprises engageant des immigrés. Celles-ci pourraient apporter une partie de la cotisation et seraient ainsi encore plus incitées à sélectionner les «bons» migrants. De plus, ce système permettrait de prendre en compte les revendications du pays d'origine. Toutefois, de nombreuses questions restent ouvertes. Une «évaluation» ordonnée par l'État est-elle compatible avec un ordre libéral? Et un immigrant doit-il quelque chose à son pays d'origine? De nombreux pays pauvres sont gouvernés par des dirigeants autoritaires ou inefficaces, qui bénéficieraient des cotisations du fonds pour la migration. De plus, les immigrés envoient aujourd'hui déjà de l'argent à l'étranger pour aider financièrement les membres de leur famille qui sont restés dans leur pays d'origine. Ces montants sont tellement importants qu'ils dépassent les sommes consenties pour l'aide au développement.

Le pays d'accueil n'a en aucun cas à supporter des coûts pour assister des immigrés improductifs.

Les frontaliers: part de la solution, non du problème

L'augmentation de l'occupation des frontaliers a eu des effets minimes sur les salaires et l'emploi des nationaux. Dans ce contexte, le modèle du frontalier pourrait devenir un modèle d'immigration à l'avenir. Mais il y a là aussi des limites.

Marco Salvi

On estime qu'un quart des frontaliers d'Europe occidentale font la navette en Suisse. Ainsi, les 278 000 frontaliers représentent certes seulement un peu plus de 5% des personnes employées en Suisse, mais leur présence est fortement concentrée sur certaines régions: environ deux tiers des frontaliers ont un emploi dans les cantons de Genève, du Tessin et des deux Bâle. Dans ces régions ils représentent entre un cinquième et un tiers des employés. Même vu sur l'ensemble de la Suisse, les frontaliers sont significatifs lorsque l'on songe qu'ils représentent 18% des étrangers employés. Il va donc de soi que les frontaliers jouent un rôle dans les débats autour de la régulation de l'immigration, même si – ou

justement parce que – ce sont des pendulaires et non des migrants.

Pourquoi cette croissance fulgurante?

Depuis l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) entre l'UE et la Suisse en 2002, le nombre de frontaliers a augmenté de 70% (voir graphique), et la hausse a été nettement supérieure à la moyenne à Genève (110%) et au Tessin (84%).

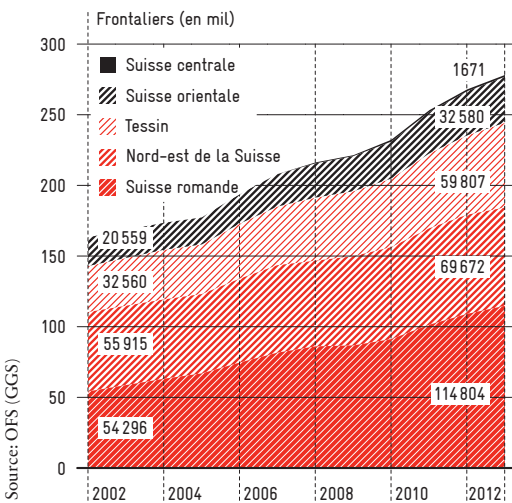
Ainsi, l'augmentation a été nettement plus forte que celle des étrangers travaillant et étant domiciliés en Suisse (plus 21,5%). Mais des taux de croissance considérables, bien que pas tout à fait aussi élevés parmi les frontaliers, ont été enregistrés en même temps dans d'autres régions frontalières européennes, p.ex. au Luxembourg (plus 60%) ou au Liechtenstein (plus 67% depuis 2000). Les petits pays prospères sont presque nécessairement caractérisés par une part élevée de frontaliers:

À quoi cette hausse spectaculaire peut-elle être attribuée? Beaucoup en voient la cause dans l'ALCP. En effet, avec cet accord, des restrictions sur le trafic pendulaire transfrontalier ont été supprimées, notamment:

- l'obligation des frontaliers de faire la navette tous les jours entre leur lieu de résidence et de travail (depuis 2002). Aujourd'hui, les travailleurs au bénéfice d'un permis G peuvent également être des semainiers.
- l'abolition de la préférence nationale (depuis 2004).
- l'abandon des zones frontalières (depuis 2007). Jusqu'en 2007, le statut de frontalier n'était accordé que si le lieu de résidence et le lieu de travail se trouvaient à 30 kilomètres de la frontière au maximum.

Une croissance fulgurante du nombre de frontaliers

En Suisse romande, le nombre de frontaliers (permis G) a plus que doublé depuis 2002. Il a aussi fortement augmenté dans le reste de la Suisse.



Déjà avant l'accord, les frontaliers faisaient l'objet de moins de restrictions et n'étaient pas soumis à un contingentement.

Cependant, d'autres facteurs ont probablement aussi contribué à l'augmentation de l'emploi des frontaliers. Ils peuvent être répartis en deux catégories:

Facteurs «pull»: facteurs à l'intérieur du pays, qui favorisent le travail frontalier. Ces facteurs englobent les salaires plus élevés en Suisse (la crise

de l'euro a augmenté le pouvoir d'achat réel des salaires suisses à l'étranger de près de 20 % depuis 2009), les coûts baissants des trajets pendulaires et les prix élevés de l'immobilier en Suisse, qui rendent plus attractif le fait de vivre à l'étranger proche. Ainsi, aujourd'hui, en plus des

frontaliers étrangers, on estime à 20 000 le nombre de Suisses qui font la navette entre la France et Genève.

Facteurs «push»: détérioration de la situation économique à l'étranger, par exemple le chômage accru en France et en Italie. Tandis que le taux

de chômage (harmonisé) en Lombardie était jusqu'en 2008 par moments nettement inférieur au niveau du Tessin, depuis lors, un rapprochement des deux taux à un niveau supérieur a eu lieu.

Une évaluation quantitative des différents facteurs dépasserait le cadre de ce bref article. Contentons-nous donc de constater qu'il serait déplacé d'attribuer la hausse de l'emploi des frontaliers au seul ALCP, surtout parce que les frontaliers faisaient l'objet de moins de restrictions déjà avant l'accord et qu'ils n'étaient pas soumis à un contingentement. Une frontière «ouverte» représente une condition nécessaire, mais insuffisante, au développement de l'emploi transfrontalier.

Problèmes véritables ou perçus?

La forte augmentation de l'emploi des frontaliers suscite des craintes dans les zones de frontière. La plus répandue est la peur de l'éviction des travailleurs indigènes. L'idée qu'il existe une quantité fixe de travail et qu'en conséquence chaque frontalier supplémentaire entraîne une perte d'emploi pour les indigènes fait partie des plus

Le Tessin, un cas particulier?

Indicateurs sur l'emploi et les salaires dans le canton du Tessin et en Suisse (2002 et 2011).

<i>Employés (en mil)</i>	<i>Tessin</i>			<i>Suisse</i>		
	2002	2011	<i>Variation</i>	2002	2011	<i>Variation</i>
Total	188	221	17,5%	4213	4713	11,9%
Suisses	111	123	10,7%	3172	3398	7,1%
Étrangers établis	45	47	3,4%	881	1070	21,5%
Frontaliers	32	51	61,5%	160	245	53,1%

<i>Salaires moyens (en CHF/mois)</i>	<i>Tessin</i>			<i>Suisse</i>		
	2002	2011	<i>Variation</i>	2002	2011	<i>Variation</i>
Total	4658	5076	9,0%	5417	5979	10,4%
Suisses	5180	5662	9,3%	5731	6217	8,5%
Étrangers établis	4278	4677	9,3%	4808	5506	14,5%
Frontaliers	4135	4485	8,5%	5200	5784	11,2%

vieux mythes de la politique économique: cette substitution ne peut pas être prouvée de façon empirique. Entre 1996 (donc avant l'ALCP) et 2012, la croissance de l'emploi de la population résidente dans les régions de frontaliers était analogue en règle générale à celle des régions sans frontaliers. Même au Tessin, région où ces craintes sont très répandues, le taux d'activité des nationaux a augmenté depuis 1996 d'environ 3 points de pourcentage, la même évolution qu'au niveau suisse.

L'allégation selon laquelle les frontaliers déclencheraient de façon générale une pression sur les salaires dans les régions frontalières paraît également ambiguë. Même si des simples comparaisons de salaires médians doivent être prises avec un peu de scepticisme, on remarque que l'évolution des salaires des Suisses, des étrangers établis et des frontaliers au Tessin a été presque identique entre 2001 et 2011 (v. tableau).

Certes, les salaires tessinois restent à environ 15 % au-dessous de la moyenne suisse. Mais cette différence existait aussi avant l'ALCP. Elle est de nature structurelle: ainsi, les travailleurs tessinois avec diplôme du tertiaire (c.-à-d. d'une université ou d'une haute école professionnelle) sont plus rares qu'en moyenne suisse (29,7% ou 34,4% des employés). Des estimations plus précises des différences salariales entre frontaliers et Tessinois indiquent des écarts en baisse, inférieurs à 8% – donc bien loin d'un «dumping salarial» généralisé. Une considération globale devrait en outre tenir compte du niveau plus bas des prix à la consommation qu'entraînent des salaires plus bas. Toute la population en profite.

Avantages et limites?

Quand il s'agit de trouver la voie la moins nocive pour freiner l'immigration, les frontaliers revêtent une importance particulière. Les frontaliers ne sont pas des immigrants, mais «uniquement» des travailleurs. Ils ne pèsent guère sur l'État social, ne demandent pas de logements, n'amènent pas de familles et ne sollicitent – à l'exception de la route et du rail – pratiquement aucune infrastructure publique.

La Suisse devrait-elle donc miser à l'avenir encore davantage sur les frontaliers? Les frais de mobilité en baisse, comparés aux salaires réels, représentent incontestablement un moteur de mouvements pendulaires transnationaux. Les trains à grande vitesse et les prix avantageux des vols ont augmenté l'attractivité des navettes à partir de régions encore plus éloignées pour le semainier. L'image du pendulaire qui prend beaucoup l'aviation a même atteint la culture populaire, comme dans le film «In the air», où George Clooney est presque tous les jours en déplacement professionnel.

Toutefois, les frontaliers bénéficient actuellement de qualifications inférieures à la moyenne par rapport à l'emploi global (et sont payés en conséquence), même si en Suisse (à l'exception du Tessin), ils gagnent plus que la moyenne des travailleurs étrangers déjà établis. Fin 2013, seuls 12 % des frontaliers exerçaient des «professions académiques», tandis que 17 % étaient des travailleurs auxiliaires peu qualifiés. Les chiffres correspondants pour les Suissesses et les Suisses sont respectivement de 25 % et 3 %. Encore plus défavorable, la comparaison avec la «nouvelle immigration» donc avec les migrants venus en Suisse depuis l'ALCP avec l'UE. Dans cette catégorie, la part des professions universitaires est même de plus de 36 %. Si les frontaliers doivent à l'avenir rattraper en partie le ralentissement de l'immigration, ils devraient probablement provenir davantage du segment de qualification supérieur. C'est la seule manière pour eux de servir la demande de spécialistes hautement qualifiés sur un marché de l'emploi contingenté à l'avenir. Cette demande est toujours restée forte ces dernières années malgré un fléchissement économique.

Les frontaliers ne sont pas des immigrants. Ils ne pèsent guère sur l'État social, ne demandent pas de logements et n'amènent pas de familles.

Regroupement familial pour les ressortissants de l'UE: quo vadis?

Le regroupement familial doit-il être limité pour les personnes de l'espace UE? Les considérations d'économie nationale doivent être soupesées avec des arguments de politique d'intégration.

Andreas Müller

«Le droit au séjour durable, au regroupement familial et aux prestations sociales peut être limité» dit désormais la Constitution fédérale. Quand une limitation du regroupement familial peut-elle et doit-elle être mise en œuvre? Les initiateurs ont présenté, avant et après la votation, des propositions sur la manière dont le regroupement familial devrait être rendu plus difficile pour les gens de l'UE. Les propositions vont d'une part en direction d'un traitement plus restrictif du regroupement familial, du moins analogue à celui qui est applicable aujourd'hui aux États tiers. D'autre part, les autorisations de séjour de courte durée sans regroupement familial doivent être octroyées afin de couvrir par exemple

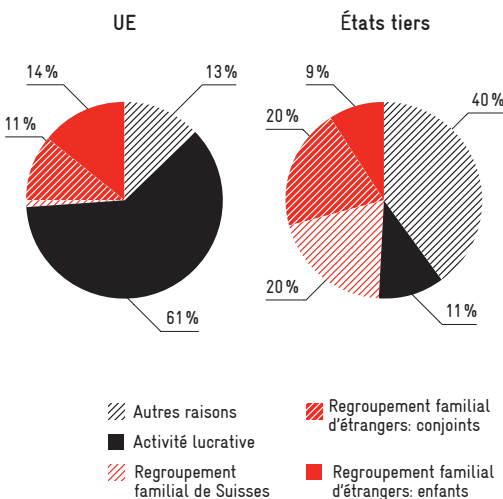
les besoins du tourisme et de l'agriculture. Cela signifierait que la Suisse irait de nouveau en direction du statut de saisonnier. À l'inverse les dispositions pour les personnes hautement qualifiées doivent continuer à être structurées généreusement.

Si l'accord de libre circulation des personnes doit rester en vigueur

L'accord de libre circulation des personnes en vigueur, qui exige surtout l'égalité de traitement sans égard pour la nationalité, n'admet aucune des deux restrictions. Il définit – et ce n'est guère surprenant – de manière égale le regroupement familial de part et d'autre des frontières, et le réglemente en détail dans l'accord lui-même. Ainsi, dans le cadre de l'accord existant, il n'y a guère de marge de manœuvre en ce qui concerne la restriction du regroupement familial de l'espace UE. Après tout, la nouvelle limitation du regroupement familial est formulée dans la Constitution fédérale uniquement en tant que «disposition potentielle». Pour sauver l'accord de libre circulation des personnes, il y aurait donc la possibilité tout à fait constitutionnelle de renoncer à une restriction du regroupement familial pour les citoyens de l'UE. On ne peut pas non plus exclure que l'UE prête main-forte à des modifications de l'accord. Mais dans ce cas, il faudrait bien entendu s'attendre à ce que les droits correspondants des Suisses soient également ajustés dans l'espace UE.

Regroupement familial faible issu des pays de l'UE

Le regroupement familial issu des pays de l'UE ne représente que 24% de l'immigration brute, contre 50% environ pour les États tiers.



Si l'accord de libre circulation des personnes n'est plus en vigueur

Si la Suisse est prête à abandonner entièrement l'accord de libre circulation des personnes, elle

est bien entendu libre de réglementer notamment le regroupement familial de la même manière qu'elle le fait déjà vis-à-vis des États tiers. Ainsi, le regroupement de parents et de beaux-parents pourrait être empêché, ou le regroupement des enfants ne serait permis que jusqu'à 18 ans (et

non plus, comme aujourd'hui, pour les enfants et petits-enfants jusqu'à l'âge de 21 ans voire plus, si leur entretien est assuré). Actuellement, on discute aussi de la possibilité de restreindre le regroupement familial pour les ressortissants d'États tiers. Ces restrictions pourraient également être reprises pour les citoyens de l'UE. De plus, des réglementations analogues à l'ancien statut de saisonnier seraient en principe concevables (c.-à-d. la création d'une catégorie de travailleurs sans droit au regroupement familial).

Si l'on réduit le nombre de travailleurs immigrés en Suisse, le nombre d'étrangers qui viennent en Suisse via regroupement familial devrait automatiquement baisser lui aussi. Si l'on souhaite en même temps déplacer le mélange entre l'immigration sur le marché de l'emploi et le regroupement familial en faveur de ce dernier, il y aurait, pour certains des systèmes de limitation présentés dans cette brochure, la possibilité d'intégrer le regroupement familial comme critère (négatif) dans la sélection. Ainsi, on pourrait évaluer dans un système à points le regroupement d'une famille (nombreuse) par une déduction. Dans un système d'adjudication, il irait de soi de mettre aux enchères également les «visas» pour les membres de la famille. Dans le cas d'un système de redevances, il y aurait des taxes à payer aussi pour les membres de la famille regroupés. De ce fait, le regroupement familial ne serait pas entièrement interdit. Toutefois, l'immigration de travailleurs sans famille serait tendanciellement

favorisée. Dans les mécanismes basés sur les prix, c'est en fin de compte la disposition à payer de l'immigrant ou de l'entreprise qui l'engage qui détermine la possibilité de regroupement familial.

Avantages et inconvénients d'une limitation du regroupement familial

On peut le tourner sous tous les angles: si la Suisse veut limiter l'immigration, elle veut aussi limiter le regroupement familial, et elle aura alors même intérêt à déplacer le mélange en faveur de l'immigration sur le marché de l'emploi. Grâce à une proportion la plus élevée possible de personnes exerçant une activité lucrative avec un chiffre maximum donné de l'immigration, l'avantage pour l'économie nationale serait quasiment maximisé. Les différentes mesures efficaces peuvent être adaptées en conséquence et la réintroduction d'un genre de statut de saisonnier agit dans la même direction. Mais comme on le sait, tout se paie. Ainsi, le fait d'entraver le regroupement familial pourrait avoir pour conséquence que les travailleurs ne s'intègrent jamais correctement. Une autre objection concerne l'inégalité de traitement dans les faits, déjà mentionnée, concernant les travailleurs hautement qualifiés et les moins bien formés. Enfin, le statut de saisonnier a souvent empêché un changement structurel par le passé et aidé bien des entreprises improductives à survivre dans des secteurs à faible structure. Ce n'est pas favorable à la prospérité. Une restriction du regroupement familial pour les citoyens de l'UE est non seulement incompatible avec l'accord de libre circulation des personnes, mais elle entraînerait probablement des inconvénients économiques et sociaux pour la Suisse. En revanche, on peut imaginer une stratégie qui serait la suivante: nous voulons certes limiter le nombre d'étrangers, mais nous voulons continuer à accorder le regroupement familial à ceux qui proviennent de l'espace UE, et à les traiter ainsi de manière égale, comme nous l'avons fait jusqu'ici et comme c'est le cas dans l'UE. La proposition d'Avenir Suisse d'opérer avec des contingents globaux se situe précisément sur cette ligne.

Par le passé, le statut de saisonnier a souvent empêché un changement structurel et aidé bien des entreprises improductives à survivre dans des secteurs à faible structure.

Comment mettre en œuvre la priorité aux Suisses?

En vue d'une mise en œuvre conforme au marché de la «priorité aux Suisses», ce sont plutôt les instruments basés sur le prix qui conviennent pour le contrôle de l'immigration. Une éventuelle procédure administrative devrait être simple et transparente.

Peter Buomberger

En plus du contingentement, le texte constitutionnel exige la «priorité aux Suisses» (en tenant compte d'une priorité pour les Suissesses et les Suisses). Qu'est-ce que cela signifie exactement et comment le mettre en œuvre judicieusement? Jusqu'ici, dans la législation des étrangers, on travaillait avec la «priorité aux personnes domiciliées». Cette priorité signifie que les étrangères et étrangers ne seront admis à exercer une activité lucrative en Suisse que s'il est prouvé qu'aucun travailleur indigène approprié n'a pu être trouvé. Par travailleur indigène on entend les Suisses, les étrangers établis ainsi que les étrangers au bénéfice d'un permis de séjour en vue d'une activité lucrative. Depuis l'instauration de la libre circulation des personnes avec l'UE, cette «priorité aux personnes domiciliées» ne s'applique plus qu'envers les travailleurs de pays tiers (1^{er} juin 2004).

Changements de poste rendus difficiles

Si l'on prend au mot la nouvelle disposition constitutionnelle, seuls les Suisses pourraient encore profiter à l'avenir de la «priorité aux personnes domiciliées». Cela signifierait par exemple que dans le cas d'un étranger travaillant déjà en Suisse, lors d'un changement de poste il faudrait fournir la preuve qu'aucun travailleur suisse approprié ne pouvait être trouvé pour le poste correspondant. L'étranger qui travaille et habite déjà en Suisse serait désavantagé par rapport au citoyen suisse présentant les mêmes qualifications. Ceci pourrait conduire à des irritations considérables sur le marché du travail et auprès des entreprises. Le changement de poste rendu difficile pourrait conduire à la perte d'étrangers bien qualifiés et bien intégrés et entraver ainsi le changement structurel dans l'économie. Dans le pire des cas, des divisions entières d'entreprises devraient être restructurées, fermées ou déplacées à l'étran-

ger. Des représentants de l'économie, mais aussi différents membres de l'UDC préconisent par conséquent une interprétation plus large du texte constitutif, analogue à la pratique actuelle de la «priorité aux personnes domiciliées». En pareil cas, des étrangers établis ainsi que des étrangers au bénéfice d'un permis de séjour en vue d'une activité lucrative seraient également englobés dans l'interprétation de la «priorité aux Suisses». Le potentiel déjà présent en Suisse en main-d'œuvre étrangère peut ainsi être exploité de manière optimale. Du point de vue économique, il est donc recommandé d'interpréter la «priorité aux Suisses» d'une façon proche de la définition actuelle de la «priorité aux personnes domiciliées».

Demandes approuvées dans la majorité des cas

La mise en œuvre de la «priorité aux Suisses» peut – indépendamment de la définition exacte – avoir lieu par le biais de procédures administratives ou d'approches basées sur le marché. Dans le cas de ces dernières, donc du contrôle de l'immigration au moyen de redevances ou d'adjudications, la «priorité aux Suisses» est pour ainsi dire automatiquement appliquée (v. p.17). Elle s'exprime dans la disposition de l'employeur à payer. En effet, aucun employeur ne serait prêt à payer une redevance ou un prix d'adjudication s'il peut obtenir un travailleur suisse équivalent pour lequel il n'encourrait pas ces frais. Une «priorité aux Suisses» supplémentaire serait donc pure bureaucratie sans utilité. Ceci n'est pas le cas avec les méthodes orientées sur la quantité pour le contrôle de l'immigration. Là, pour être conforme au mandat constitutionnel, un «prix» supplémentaire pour l'engagement d'un travailleur étranger au lieu d'un national doit être instauré. Ce «prix» peut, comme aujourd'hui, consister pour les États tiers en une

procédure administrative. Mais une taxe serait un moyen plus efficace. Elle peut être définie sous forme de montant fixe ou en proportion du salaire annuel, avec des avantages et inconvénients de ces deux méthodes similaires à ceux du système de redevances. Pour des raisons de coûts, le candidat

étranger ne serait donc employé que s'il est mieux qualifié. Avec un tel système, des incertitudes concernant la décision, l'arbitraire des actions des autorités et les longs délais d'attente seraient supprimées. Les recettes de la taxe pourraient être utilisées de manière similaire aux propositions en cas de

méthodes d'immigration contrôlée par les prix, par exemple pour un fonds d'infrastructure.

La procédure pratiquée aujourd'hui dans les États tiers est liée à une dépense considérable pour les entreprises et l'administration. Une entreprise doit soumettre une demande pour chaque cas individuel, et les autorités compétentes doivent la contrôler et l'évaluer. Une demande doit contenir la preuve que l'on a recherché sérieusement un Suisse, par exemple que l'on a mis le poste au concours, et une justification de la raison pour laquelle le candidat étranger proposé est mieux qualifié que des candidats suisses intéressés. Une difficulté à cet égard est que les diplômés étrangers ou l'expérience professionnelle ne peuvent pas être comparés de façon suffisamment univoque aux qualifications correspondantes de Suisses. Ainsi, une marge de manœuvre d'interprétation est créée pour les autorités, ce qui entraîne une insécurité inutile pour les requérants.

Toutefois, l'expérience prouve que par le passé, les demandes étaient approuvées dans la grande majorité des cas – également grâce à toute une «industrie» de bureaux de conseil au personnel, qui a aidé les entreprises dans la rédaction de demandes. La «priorité aux personnes domiciliées» n'est donc rien d'autre qu'un obstacle supplémentaire à l'engagement d'étrangers, qui désavantage

surtout les secteurs à faible création de valeur, car les frais de la demande sont toujours à peu près les mêmes.

Coûts administratifs en hausse

Aujourd'hui, sous la réglementation en vigueur envers les États tiers, chaque année quelque 13 000 cas sont examinés; il pourrait désormais s'agir d'environ 130 000 cas. Selon les estimations du Seco, les demandes de collaborateurs d'États tiers coûtent 13,2 millions de francs. Une estimation simple révèle ainsi des frais supplémentaires en cas de préférence aux personnes domiciliées, également vis-à-vis de l'UE-25/AELE, de quelque 120 millions de francs. Ces frais ne sont pas trop significatifs du point de vue de l'économie politique, si regrettables qu'ils soient. Beaucoup plus importants seront probablement les frais qui tombent sous la forme d'incertitudes quant à l'approbation de la demande et de délais d'attente qui durent souvent plus d'un mois. Il ne faut pas les sous-estimer, mais ils sont difficiles à quantifier, particulièrement lorsque – comme le demandent les initiateurs – la priorité aux Suisses doit être immédiatement appliquée et que logiquement l'infrastructure nécessaire à cet effet n'est pas encore mise en place dans les entreprises et l'administration.

Si une procédure d'approbation administrative est applicable, les faiblesses actuelles doivent être éliminées. Ainsi, il faudrait fixer aux autorités un délai maximum pour régler le cas, par exemple deux semaines. S'il n'est pas répondu à la demande dans ce délai, elle est automatiquement considérée comme approuvée. Et en même temps, toutes les demandes doivent pouvoir être soumises en ligne selon un catalogue de critères clairement défini.

La procédure pratiquée aujourd'hui dans les États tiers est liée à une dépense considérable pour les entreprises et l'administration.

Moins d'immigration malgré la libre circulation des personnes

Au lieu de contingents annuels, un objectif global sur dix ans devrait être défini. Cela permettrait probablement de maintenir la libre circulation des personnes. Si des mesures facultatives de l'économie et un train de mesures politiques ne réduisent pas l'immigration, un instrument efficace entrerait automatiquement en vigueur.

Gerhard Schwarz et Patrik Schellenbauer

La proposition vise la réduction de l'immigration nette sans renoncer à la libre circulation des personnes ou aux accords bilatéraux avec l'UE.

Il n'est guère surprenant que l'analyse des différents instruments, courants dans la pratique ou discutés en théorie, et destinés au contrôle de l'immigration montre qu'ils présentent tous des inconvénients, même le système à points utilisé dans les pays classiques d'immigration; même

le prélèvement d'un prix d'entrée, qui selon la théorie du club est tout à fait compatible avec les idées libérales, pour l'accès à la fortune du club, de l'infrastructure jusqu'à la richesse immatérielle d'un pays; et même le système d'adjudication de droits d'immigration qui correspond le mieux à une logique de marché. S'il devait y avoir tôt ou tard des contrôles rigides de l'immigration, malgré

des frais élevés pour l'économie nationale, une adjudication serait la solution la moins mauvaise.

Dans ce contexte, Avenir Suisse a élaboré une proposition qui prend au sérieux le malaise exprimé par le résultat de la votation et respecte la nouvelle disposition constitutionnelle, tout en évitant les inconvénients des mesures strictes présentées dans cette brochure. Ces mesures d'un contingentement strict, doivent uniquement servir de «menace» dans le but d'encourager l'autolimitation facultative des entreprises et des autorités, et ne devront, espérons-le, jamais être appliquées.

Une lassitude liée à la croissance

La proposition se base d'abord sur deux thèses de départ. L'une dit que le résultat de la votation ne doit pas directement être interprété comme une expression de xénophobie, comme on le fait presque avec délectation de part et d'autre de la frontière. Selon Avenir Suisse, ce résultat se fonde plutôt sur une certaine lassitude liée à la croissance. Elle s'est certes mélangée à la question des étrangers et de l'UE, mais il semble que pour de nombreuses personnes en Suisse, aussi de la classe moyenne, la croissance (de la population, du produit intérieur brut, de la construction de logements, des transports, etc.) va trop vite.

Une autre thèse de départ: contrairement à ce qui été prétendu lors des campagnes précédant la votation, la croissance suisse et ses aspects négatifs ne sont pas «lors des campagnes précédant la votation exclusivement» liés à l'immigration, mais sont principalement les conséquences de problèmes fait maison. Cela s'explique par les exigences croissantes de la population résidente et est parfois encore renforcé artificiellement, par exemple par le recrutement actif par les entreprises. La Suisse peut gérer elle-même de telles déformations et exagérations sans pour autant devoir procéder à des restrictions rigoureuses.

Limite de croissance au lieu de bureaucratie

La proposition vise la réduction de l'immigration nette (immigration moins émigration), sans renoncer à la libre circulation des personnes ou aux accords bilatéraux avec l'UE. La Suisse pourrait notamment se fixer pour objectif de ne pas laisser la population résidente permanente dépasser les 9 millions de personnes d'ici 2025. Dans l'hy-

pothèse d'un excédent moyen des naissances de 17 000 personnes, ceci correspondrait à une immigration nette d'environ 55 000 personnes par année. Cette valeur est légèrement inférieure au niveau moyen depuis l'instauration de la libre circulation des personnes en 2002 (2002-2013: 61 000 d'immigration nette par an), et surtout nettement inférieure au chiffre moyen des années 2007 à 2013, soit quelque 75 000 personnes.

Mais la proposition de solution, un objectif global pour 10 ans, ne dépend pas de la valeur chiffrée concrète. On pourrait tout aussi bien vouloir réduire légèrement la tendance des six dernières années (75 000 personnes par an). Pour la période entre 2026 et 2034, la grandeur cible sera redéfinie avant 2024. La libre circulation des personnes ne sera donc pas abandonnée pour l'instant.

La perspective de contingents crée de fortes incitations

Cinq ans après l'instauration de ce régime, en 2021, un bilan intermédiaire sera dressé. Si l'évolution dépasse les objectifs fixés, des mesures prédéfinies entreront immédiatement et automatiquement en vigueur en 2021. Il s'agirait probablement de contingents fixes, qui garantiraient que l'objectif ne soit pas dépassé. Ils pourraient être attribués de manière centralisée ou mis en adjudication, ce qui serait plus judicieux du point de vue économique. Cette perspective devrait créer dans les milieux économique et politique une forte incitation à l'autolimitation, car les contingents fixes sont peu flexibles, inefficaces et bureaucratiques.

Pour restreindre l'opportuniste (des entreprises qui, dans la première phase, engagent en masse des personnes de l'étranger, en raison du principe de volontariat), le régime de contingen-

tement menaçant devrait être muni d'une clause de rétroactivité. En 2021, si l'on ne se trouve pas sur la ligne que l'on s'est fixée, les nouveaux engagements effectués jusque-là de l'étranger seront soumis au régime obligatoire avec effet rétroactif jusqu'en 2016.

La proposition d'Avenir Suisse vise donc une réduction du bilan migratoire, sans rupture avec la libre circulation des personnes, mais l'immigration annuelle peut fluctuer. Quoi qu'il en soit, les grandeurs indicatives devront être respectées en 2021, voire en 2025.

L'objectif global présente cinq avantages considérables:

- 01_ La Suisse gagne du temps pour que la politique et l'économie puissent s'adapter aux nouvelles circonstances.
- 02_ Du fait de la menace de mesures radicales, une forte incitation à l'autorégulation apparaît dans l'économie, tandis que la politique n'est pas autorisée à induire elle-même de flux d'immigration artificiel.
- 03_ Des excès de bureaucratie et des luttes pour la répartition entre les secteurs et les régions sont évités.
- 04_ La conjoncture et les influences exogènes peuvent être affrontées de manière flexible. En cas de ralentissement économique, la pression de l'immigration recule sans besoin de contingents.
- 05_ Mais le simple fait de menacer d'appliquer des mesures radicales n'est pas encore une rupture de la libre circulation des personnes. Il n'est donc probablement pas nécessaire d'abandonner les accords bilatéraux.

Un paquet de mesures économiques et politiques

La Suisse ne peut influencer que les facteurs pull de la migration. Elle n'a pas d'emprise sur les facteurs push, comme une situation défavorable du marché de l'emploi à l'étranger. C'est pourquoi le système de l'objectif global nécessite un paquet de mesures destinées à réduire l'immigration sans contingents. Ces mesures concernent tant la Confédération et les cantons, que les entreprises et les associations de l'économie. >>

La Suisse gagne du temps pour que la politique et l'économie puissent s'adapter aux nouvelles circonstances.

Mesures économiques

- Des efforts renforcés pour mobiliser des réserves locales du marché de l'emploi (femmes, personnes d'un certain âge): meilleure conciliation de la vie professionnelle avec la vie familiale, retraite partielle flexible, modèles de mentoring.
- Pour financer les mesures de mobilisation, les entreprises paient au niveau sectoriel une redevance pour chaque acquisition de personnel à l'étranger (pendant les trois premières années d'emploi ou à titre d'avance en cas d'engagement). Ceci augmente l'attractivité de l'engagement de travailleurs indigènes par rapport à de nouveaux étrangers.

Mesures politiques

- Renonciation à la promotion économique, sauf dans des régions très peu structurées. Le marketing régional reste néanmoins important et doit continuer à être utilisé.
- Renonciation à des allègements fiscaux limités aux entreprises qui arrivent, avec les meilleures conditions cadres possibles pour toutes les entreprises.
- Retenue dans le classement des terrains industriels et commerciaux.
- Élimination de la discrimination des revenus secondaires dans le droit fiscal ou dans la politique sociale et familiale (taxes de crèche).
- Orientation renforcée de la politique éducative sur le marché de l'emploi (p. ex. professions dites MINT).
- Réduction des contingents pour les États tiers.
- Restriction du regroupement familial provenant d'États tiers.
- Les frontaliers ne sont pas le problème, mais font partie de la solution.

Il est très important de ne pas considérer les frontaliers comme des immigrants. Ils n'immigrent pas, mais continuent à vivre dans leur pays d'origine. Ils ne demandent donc pas d'espace d'habitation, n'amènent pas leur famille et ne sollicitent que peu l'infrastructure, à l'exception des transports. Les frontaliers pourraient donc contribuer pour une part importante à la solution.

La retenue des entreprises et la cohérence de la politique sont demandées

Comme on l'a vu, la proposition de solution mise sur le long terme. Ceci crée de la flexibilité et empêche que l'on dramatise trop la situation actuelle. Nombre de problèmes se régleront sans doute d'eux-mêmes avec le temps. Les entreprises doivent exploiter davantage, et de leur propre initiative, les ressources de personnel indigène, par exemple par la réinsertion des femmes et l'emploi plus fréquent de travailleurs d'un certain âge. Par retenue volontaire lors de l'engagement de travailleurs étrangers, elles doivent, contribuer à la réduction de l'immigration sans mesures restrictives. Ce processus doit être soutenu par une autolimitation, à savoir le versement d'un montant déterminé dans un fonds géré par l'économie (par les associations sectorielles ou les chambres de commerce cantonales), et cela chaque fois que l'entreprise emploie un travailleur arrivant de l'étranger. C'est sans aucun doute une ingérence moindre dans l'autonomie privée que les mesures tirées de l'armoire à toxiques des contingents stricts. La proposition attend de la politique et de l'administration la même retenue qu'elle exige de l'économie. Elle n'est pas un appel à diminuer intentionnellement l'attractivité de la Suisse. Au contraire, de meilleures conditions cadres sont plus que jamais demandées, mais dans une même mesure pour toutes les entreprises et personnes, indépendamment de leur origine. En revanche, ce qui est extrêmement urgent, c'est d'avoir plus de cohérence dans la politique. On ne peut pas, d'une part, limiter de manière bureaucratique l'immigration et, d'autre part, attirer au moyen de régimes fiscaux spéciaux ou d'un encouragement spécifique les entreprises de l'étranger pour lesquels il n'y a pas de travailleurs en Suisse.

Il est très important de ne pas considérer les frontaliers comme des immigrants. Ils pourraient contribuer pour une part importante à la solution.

Un coup d'œil dans l'armoire à poisons – et un antidote éprouvé

La comparaison des différents instruments de contrôle de l'immigration présente l'adjudication comme la solution la moins mauvaise. Toutefois, il vaut encore mieux freiner l'immigration par un effort commun d'autolimitation des milieux économique et politique – une tentative de synthèse.

Gerhard Schwarz

À l'exception de la proposition d'Avenir Suisse d'un contingent global, les textes de cette brochure partent du principe du worst case scenario. Dans le cas du nouvel article constitutionnel sur l'«immigration de masse», ce worst case scenario signifie que l'on opte pour des mesures très radicales, strictes en matière de contrôle de l'immigration, soit parce que l'on croit que c'est la seule manière de respecter la volonté du souverain, soit parce que l'on veut prouver, précisément par une interprétation étroite du texte constitutionnel, que les initiateurs sont allés bien au-delà de leur objectif. Une politique aussi restrictive serait problématique, pour deux raisons différentes. D'une part, elle mettrait en danger, directement ou indirectement, les accords bilatéraux avec l'Union européenne, ce paquet d'intégration et de coopération taillé sur mesure pour la Suisse. D'autre part, selon cette solution, un rôle plus important reviendrait presque automatiquement à l'État – avec tous les inconvénients que cela comporte. Néanmoins, il faut réfléchir à une manière plus libérale permettant de contrôler au mieux l'immigration dans une situation grave, donc évaluer les avantages et les inconvénients des différentes méthodes. C'est à cette réflexion que cette brochure veut contribuer, sans toutefois prendre position sur le sens d'une politique fortement restrictive.

Il n'est guère surprenant que l'analyse des instruments courants dans la pratique ou discutés en théorie pour le contrôle de l'immigration montre que chacun d'entre eux présente de sérieux inconvénients (v. tableau). La seule fixation des contingents est un processus politique difficile. Pour soustraire ce processus à la discrétion des

politiciens et de l'administration et bien entendu aussi à toutes les tentatives possibles de pression, il est recommandé de définir les contingents sur la base de règles, que ce soit en fonction de la conjoncture ou par rattachement à des indicateurs de développement à l'étranger. En outre, il faudrait restreindre le nombre de contingents partiels. La différenciation ouvre le passage à tous les intérêts particuliers possibles et imaginables. Un autre point négatif des instruments stricts est leur importante charge administrative.

Les adjudications sont la moins mauvaise variante
Parmi les instruments présentés ici, bien qu'il soit appliqué dans des pays d'immigration typiques tels que le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le système dit à points est considéré comme particulièrement mauvais, notamment parce qu'il ne dirige pas systématiquement l'immigration dans les secteurs à forte création de valeurs et parce qu'en ce qui concerne la priorité des travailleurs indigènes, les contraintes bureaucratiques sont importantes. Tout à fait compatible selon la théorie du club avec les idées libérales, la perception d'un prix d'entrée pour l'accès à la fortune du club, de l'infrastructure à la richesse immatérielle d'un pays comme la sécurité, la stabilité, la cohésion sociale ou la réputation, en passant par la »

Tous les instruments pour le contrôle de l'immigration présentent de sérieux inconvénients. La seule fixation des contingents est un processus politique difficile.

sécurité sociale, revient à pratiquement le double de points positifs. L'idée d'un fonds de migration obtient un résultat comparable. Elle n'a certes encore été réalisée nulle part, mais grâce à son originalité, elle est source d'inspiration dans tous les cas.

L'adjudication de droits d'immigration est, elle aussi, une option originale et pas encore réalisée.

Parmi toutes les mesures strictes, c'est elle qui obtient le meilleur résultat, ou du moins, le moins mauvais. Elle correspond le mieux aux idées du marché et devrait donc être choisie si les contrôles de l'immigration devenaient trop rigides. Toutefois, l'instrument de l'adjudication ne peut faire valoir ses avantages relatifs que si

l'on s'abstient de différenciations. Le plus efficace serait de réaliser une adjudication seulement pour un contingent national global ou, à la rigueur, pour un tout petit nombre de sous-contingents. Par contre, plus on veut utiliser les adjudications pour une régulation subtile, plus on se rapproche presque nécessairement des méthodes plus bureaucratiques.

Les frontaliers font partie de la solution

Trois thèmes transversaux traversent tous les différents instruments et doivent être résolus dans tous ces cas. Le premier est la question de savoir si et, le cas échéant, comment les frontaliers doivent être pris en considération dans le contingentement. Sans nier les problèmes dans certaines régions frontalières comme le Tessin, Avenir Suisse est clairement d'avis que les frontaliers offrent une opportunité d'atténuation de la politique d'immigration. Ils ne sont pas des immigrants et ils sollicitent uniquement l'infrastructure des transports (que les pendulaires intérieurs ne sollicitent guère moins). En revanche, ils ne jouent pratiquement aucun rôle dans tous les autres problèmes dont l'immigration est accu-

sée. Même si l'on recourt à ce moyen strict pour l'immigration, ils ne devraient donc pas être contingentés. Un deuxième thème transversal est le regroupement familial. Il va de soi qu'en plus d'une politique d'immigration plus rigide, il serait intéressant de modifier le mélange d'immigration, à savoir favoriser le marché de l'emploi au détriment du regroupement familial. Grâce à quelques-uns des instruments représentés ici, cela serait relativement facile sans toucher au principe selon lequel celui qui immigré en Suisse pour y travailler a aussi le droit d'y amener sa famille. Un troisième thème transversal est enfin la priorité des travailleurs indigènes, énoncée par le nouvel article constitutionnel. Dans toutes les solutions proches du marché – redevances, adjudications, fonds –, il est inutile de tenir spécialement compte de cette priorité, car la disposition des employeurs à payer montre déjà qu'ils n'ont pas trouvé pour un poste donné un national équivalent, mais meilleur marché.

Mieux que tout contingentement

Étant donné que même l'adjudication, la meilleure de toutes les solutions de contingentement, n'est pas vraiment convaincante, parce que toute forme de contrôle de l'immigration au moyen de contingents stricts heurte les principes de la libre circulation des personnes avec l'UE, Avenir Suisse a élaboré récemment une proposition alternative. Celle-ci prend au sérieux le malaise exprimé dans le résultat de la votation et respecte la nouvelle disposition constitutionnelle, tout en évitant les inconvénients des mesures strictes. Elle est également présentée dans cette brochure. Son idée de base consiste à réduire l'immigration par une taxe volontaire et l'autolimitation des entreprises et celle des autorités, sans grandes réglementations et bureaucratie étatiques. Pour pousser un peu à ce caractère facultatif, on menace de mettre en application un contingentement sévère si l'immigration ne baisse pas au niveau d'un chemin cible fixée par les politiciens.

Avec sa large représentation de l'armoire à poisons qu'est le contingentement, la présente brochure sert un objectif triple. Elle doit premièrement mettre en évidence les frais économiques

Les frontaliers offrent une opportunité d'atténuation de la politique d'immigration. Ils ne sont pas des immigrants et ils sollicitent uniquement l'infrastructure.

élevés et les problèmes politico-économiques de taille que provoque tout contingentement. Deuxièmement, elle doit illustrer clairement le fait que les adjudications seraient les plus appropriées pour l'attribution des autorisations d'immigration. Il faudrait y recourir si les politiciens optaient pour une transition immédiate vers un régime de contingentement, mais également si, en cas d'application éventuelle de la proposition

d'Avenir Suisse, les mesures facultatives n'apporteraient pas le «succès» escompté dans quelques années. Troisièmement et enfin, cette brochure doit démontrer clairement que la proposition d'Avenir Suisse n'est certes pas dénuée d'embûches, mais qu'elle est néanmoins de très loin supérieure aux mesures strictes au vu de leurs nombreux inconvénients graves.

Instruments de contrôle de l'immigration: adjudications avantageuses

Une comparaison des instruments de contrôle de l'immigration montre que les adjudications sont la moins mauvaise solution. L'efficacité des adjudications dépend de leur aménagement: une différenciation trop fine des adjudications – par exemple par (sous)-branches ou cantons – en amoindrit les avantages.

	Système à points	Redevances		Adjudication		Fonds de migration (associé à une taxe indiff.)
		Avec différenciations tarifaires	Sans différenciations tarifaires	Différenciée par secteurs / régions	Sans différenciation	
Faible charge administrative pour les entreprises, immigrants, autorités			●		●	
L'immigration est surtout dirigée vers les secteurs à forte création de valeur (→ objectif économique)		●	●●	●	●●	●●
Prise en compte des besoins en main-d'œuvre de tous les secteurs (→ objectif politique)	●	●●		●●		
Faible incidence de lobbying par des parties intéressées			●		●●	●
Permet un contrôle précis du nombre d'immigrants (compatibilité avec les contingents)	●			●●	●●	
Possibilité d'intégration du regroupement familial du contrôle de l'immigration	●	●	●	●	●	●
Mise en œuvre non bureaucratique, transparente, de la préférence nationale		●●	●●	●●	●●	●●
Communique des incitations à une intégration sociale à long terme	●	●	●	●	●	●●

Exact ●● Plutôt exact ●

Source: Avenir Suisse

Publications



2^e édition

Directeurs de publication Gerhard Schwarz, Urs Meister et Patrik Schellenbauer, Avenir Suisse, Zurich
 Production Simone Hofer collaborateurs Peter Buomberger, Xavier Comtesse, Jérôme Cosandey,
 Simon Hurst, Stefanie Joannin, Michael Mandl, Andreas Müller, Daniel Müller-Jentsch, Jörg Naumann,
 Verena Parzer Epp, Samuel Rutz, Lukas Rühli, Marco Salvi, Annegret Sturm, Rudolf Walser,
 Dominique Zaugg, Luc Zobrist rédaction Rotbuchstrasse 46, 8037 Zurich téléphone 044 445 90 00
 e-mail redaktion@avenir-suisse.ch graphisme arnold.kircherburkhardt.ch, www.die-grafischen.ch desktop
 publishing atelier4m.ch tirage 800 exemplaires impression Feldegg Medien AG, www.feldegg.ch
 download Téléchargement et réimpression, aussi d'extraits, permis avec référence à la source («avenir
 spécial»); disponible sous format pdf sur www.avenir-suisse.ch.