

Optimiser la gestion de l'immigration

Pourquoi une clause de sauvegarde est politiquement séduisante, mais économiquement discutable

Patrick Leisibach, Michele Salvi

La forte immigration en Suisse suscite le débat sur sa limitation. Mais comment peut-on gérer l'immigration de manière efficace sur le plan économique? Cette analyse relève les forces et les faiblesses des différents instruments. Une clause de sauvegarde, idée très populaire dans les milieux politiques, n'est pas optimale: elle comporte des risques économiques et bureaucratiques de taille, surtout si elle aboutit à des contingents. Une taxe d'incitation offre une alternative flexible et efficace. Mais cet instrument n'est pas sans faille.

1 L'appel à une limitation de l'immigration

2023 a été une année record: près de 100 000 personnes ont immigré en Suisse (solde entre l'immigration et l'émigration; voir figure 1). En outre, 50 000 Ukrainiens ont rejoint la population résidente pour la première fois après 12 mois de séjour. L'année suivante, l'immigration nette étant restée élevée, la barre des 9 millions d'habitants a été franchie mi-2024, 12 ans seulement après avoir atteint les 8 millions.

Inquiétude quant au prochain million

Le rythme de la croissance démographique est incertain: deux tiers des Suisses s'inquiètent d'une éventuelle Suisse à 10 millions d'habitants (Stratégie dialog21, 2024). Depuis longtemps, une majorité faible mais stable se prononce en faveur d'une limitation de l'immigration (Selects, 2024).

Ce souhait entre en conflit avec la politique européenne de la Suisse, qui repose sur la libre circulation des personnes. Et ce lien avec

Contenu

1	L'appel à une limitation de l'immigration	1
2	Comment gérer l'immigration	3
	2.1 Comment réguler: en fonction de la quantité ou des prix?	3
	2.2 Quand réguler: de manière intermittente ou continue?	10
	2.3 Sur quoi s'aligner: facteurs internes ou externes	12
3	Ce que cela signifie pour le débat aujourd'hui	13

l'Europe est également très appréciée de la population : la majorité voit des avantages dans les accords bilatéraux et est favorable à une collaboration renforcée avec l'UE (GfS Bern, 2024 ; Selects, 2024).

De plus en plus de politiciens et de représentants de l'économie estiment qu'une clause de sauvegarde permettrait de résoudre ce dilemme. Cette mesure permettrait de poursuivre la voie bilatérale tout en permettant une réduction de l'immigration.

Si l'on accorde beaucoup d'importance à la clause de sauvegarde, on ne sait pas vraiment à quoi elle pourrait ressembler. A l'exception d'un concept élaboré par une équipe d'auteurs autour de l'ancien secrétaire d'Etat Michael Ambühl (Scherer et al., 2024), il n'existe aucune discussion fondamentale sur cet instrument. Le

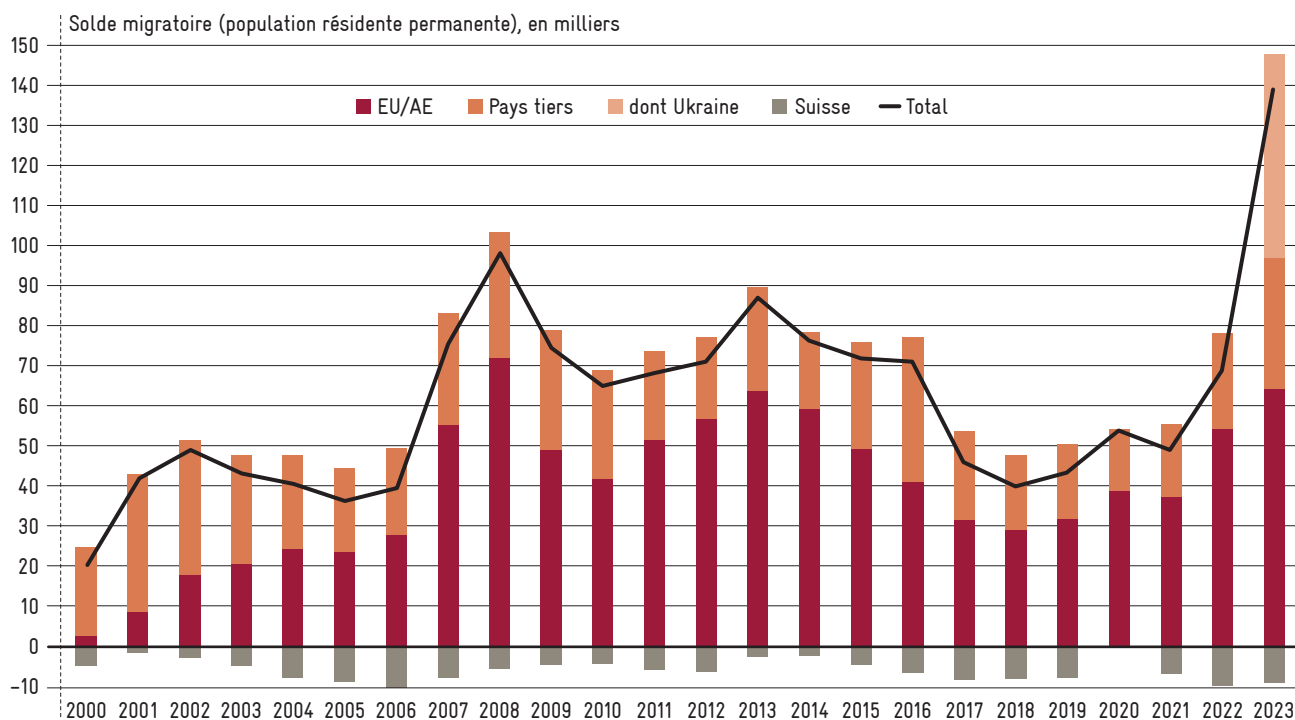
débat porte donc principalement sur la question de la faisabilité politique. Bien que non négligeable, l'impact économique et le fondement d'une clause de sauvegarde sont souvent ignorés.

Réguler l'immigration : «le faut-il?» vs. «comment?»

Avant d'évoquer l'instrument de régulation qui serait pertinent, il faut se demander dans quelle mesure une limitation est judicieuse. Les partisans d'une régulation de la migration argumentent généralement sur les externalités négatives : les coûts de la migration, qui résultent par exemple des «effets de saturation» (raréfaction des terres et des infrastructures) dus à une augmentation rapide de la population, sont supportés par la collectivité.

Figure 1: Immigration record en 2023

Depuis le début du millénaire, environ 70 000 ressortissants étrangers nets ont immigré en Suisse chaque année. Près de deux tiers d'entre eux proviennent de l'UE/AELE. Depuis, l'immigration est la principale responsable de l'augmentation de la population de près de 1% par an.



Source: BFS (2024)

Souvent, il ne s'agit pas d'externalités négatives au sens économique du terme. Les effets de la migration se reflètent plutôt dans les prix, ce qui entraîne des effets de répartition classiques. Ainsi, en cas de hausse des prix de l'immobilier, il n'y a pas que des perdants, mais aussi des gagnants, notamment diverses caisses de pension qui détiennent des biens immobiliers dans leur portefeuille.

Il existe néanmoins de «véritables» externalités, comme la surcharge des ressources naturelles et des infrastructures existantes. Ici, les effets de la migration ne se reflètent pas dans les prix. Il s'agit plutôt d'effets non monétaires sur la population résidente. Ces effets n'ont toutefois jamais été étudiés.

En outre, il existe divers aspects positifs de la migration. Ainsi, les immigrés et les entreprises qui les emploient en tirent des avantages directs. Cela se reflète par exemple dans les salaires. S'y ajoutent des externalités positives, comme une plus grande diversité culturelle. Ces effets, tout comme les externalités négatives, ne se traduisent pas dans les prix.

Il est donc difficile d'établir un bilan coûts/bénéfices précis de l'immigration. Dans ce qui suit, nous n'argumentons toutefois pas pour ou contre une nouvelle régulation ou limitation de la migration. L'objectif de notre analyse est d'élargir le débat sur la clause de sauvegarde, jusqu'ici essentiellement axé sur la realpolitik, à une perspective économique.

Deux aspects sont au centre de cette analyse :

- Comment gérer l'immigration
- Ce que cela signifie pour le débat aujourd'hui

Il ne s'agit donc pas de savoir «si», mais «comment» une éventuelle limitation de l'immigration est possible.

2 Comment gérer l'immigration

Les Etats adoptent différentes approches pour gérer l'immigration pour la main-d'œuvre. Souvent, ils combinent plusieurs méthodes et instruments. Dans de nombreux pays, la politique migratoire n'est pas soumise à un système rigide, mais s'adapte en permanence aux changements tels que l'évolution démographique, les besoins économiques et les priorités politiques. C'est le cas de la Suisse, qui a mené par le passé des politiques différentes et qui connaît aujourd'hui un système dual : la libre circulation des personnes avec l'UE/AELE et un système de contingents pour les Etats tiers (voir tableau 1).⁻¹

L'organisation de la régulation de l'immigration soulève trois questions centrales :

- 01_ **Comment réguler l'immigration :** en fonction de la quantité ou des prix?
- 02_ **Quand réguler :** de manière intermittente ou continue?
- 03_ **Sur quoi s'aligner :** facteurs internes ou externes?

La première question ou dimension de régulation est la plus importante. Elle concerne également la politique migratoire d'autres pays. Les deuxième et troisième dimensions sont plus spécifiques à la Suisse et sont liées au débat politique actuel sur une clause de sauvegarde.

Il convient de souligner ce point : La clause de sauvegarde n'est pas un système de gestion autonome, mais une règle qui détermine les conditions dans lesquelles un ou plusieurs des instruments mentionnés dans le tableau 1 doivent être utilisés. L'évaluation économique d'une clause de sauvegarde dépend donc fortement des mécanismes qui entreraient en vigueur en cas d'activation.

2.1 Comment réguler : en fonction de la quantité ou des prix ?

D'un point de vue économique, les différents systèmes et instruments de régulation reposent sur deux idées différentes :

– Régulation en fonction de la quantité:

L'Etat fixe un nombre maximal d'autorisations d'entrée sur une période définie. Pour ce faire, il définit des critères qui doivent être remplis pour une immigration (p. ex. offre de travail disponible ou qualifications minimales). Souvent, des contingents sont fixés pour des groupes spécifiques (p. ex. pour certaines branches, pour les résidents de courte et de longue durée).

L'objectif de cette régulation administrative est d'atteindre la «bonne» quantité d'immigration souhaitée. Selon le modèle, l'Etat ou les entreprises choisissent les immigrants correspondants. Les permis limités sont attribués selon le principe du premier arrivé, premier servi ou par tirage au sort.

– Régulation en fonction des prix: Au

lieu de fixer des plafonds, il est possible de réguler indirectement l'immigration par les prix. On peut envisager des taxes spécifiques (p. ex. taxes de visa) ou une taxe d'incitation liée au séjour, comme cela a déjà été proposé pour la Suisse (Schwarz et al., 2014; Eichenberger et Stadelmann, 2017). En plus de la fonction de régulation («plus les prix sont élevés, moins il y aura d'immigration»), le but est de faire payer aux immigrants ou à leurs employeurs les éventuels coûts de l'immigration supportés par la collectivité.

Une approche liée à la gestion des prix est celle des seuils de salaire: l'exigence d'un revenu minimum pour l'octroi d'un titre de séjour. Les seuils salariaux peuvent être ap-

Tableau 1: Systèmes de gestion de l'immigration

Différents systèmes sont (et ont été) utilisés pour gérer l'immigration pour la main-d'œuvre. Dans la pratique, les approches sont souvent combinées.

Système	Exemple	Principale caractéristique
Immigration «libre»		
Libre circulation internationale	Suisse (jusqu'en 1914)	Liberté d'établissement, en grande partie sans restriction.
Droit d'immigration lié à l'emploi	Suisse avec UE (à partir de 2002/2007)	Liberté d'établissement, à condition d'avoir un emploi ou des «ressources suffisantes».
Gestion en fonction de la quantité		
Contingents	Suisse • 1960–2002 • Aujourd'hui: pays tiers; Croatie (clause de sauvegarde) Etats-Unis	Le pays de destination fixe des critères pour l'immigration; les entreprises choisissent les immigrants. Répartition selon un principe (p. ex. premier arrivé, premier servi, tirage au sort); autorités avec une marge de manœuvre plus ou moins grande.
Système de points	Canada, Australie	Préférence pour les jeunes migrants ayant un niveau d'éducation élevé et des qualifications spécifiques.
Enchère	–	Mise aux enchères des autorisations d'entrée avec des migrants ou des entreprises comme enchérisseurs.
Gestion en fonction des prix		
Taxe d'incitation	Restreint: UK et Singapour avec des impôts sélectifs pour les immigrants	Les immigrants ou leurs employeurs versent un «droit d'entrée» unique ou une taxe en fonction de la durée du séjour.
Seuils salariaux	Danemark	Revenu minimum comme (seule) condition d'obtention d'un titre de séjour.

Source: Propre représentation

pliqués non seulement en combinaison avec d'autres critères, mais aussi sous leur forme pure.

Ce qui complique la régulation des quantités avec des contingents

Avant l'entrée en vigueur progressive de la libre circulation des personnes avec l'UE en 2002, la Suisse a tenté pendant des décennies de gérer l'immigration avec des contingents. Aujourd'hui, les contingents ne sont appliqués «que» pour la main-d'œuvre en provenance d'Etats tiers, bien que l'article 121a de la Constitution prévoit en principe de gérer l'immigration en fonction de «plafonds et contingents annuels».

L'intérêt des milieux politiques pour une régulation de l'immigration au moyen de contingents n'est pas surprenant: les contingents sont un **instrument bien établi**. Ils offrent une solution apparemment claire et facile à communiquer à un sujet complexe; **des plafonds fixes** créent une impression de contrôle et d'ordre. La simplicité apparente de cette manière de réguler l'immigration masque toutefois des problèmes fondamentaux et des effets secondaires considérables:

Les problèmes

01_ **Définition des plafonds, le problème du manque de planification possible:** La politique et l'administration ne sont pas en mesure d'anticiper les besoins en main-d'œuvre et la dynamique de la migration. D'innombrables facteurs tels que la conjoncture, la démographie, les changements structurels ou les taux d'émigration influencent la situation sur le marché du travail et l'«optimum» de l'immigration. Aucune autorité n'est en mesure de procéder à une fixation et à une répartition (voir point 2) en fonction de «l'intérêt économique général», car ce dernier n'est pas définissable. C'est au fond le problème de la planification centralisée qui a fait échouer les anciens pays du bloc de l'Est.

Une définition des contingents est donc impossible.

02_ **Distribution, la lutte pour des contingents:**

La répartition efficace des contingents disponibles entre les cantons, les branches et les entreprises s'avère tout aussi compliquée. D'autant plus que les informations nécessaires à cette répartition seront fortement déformées. Enfin, les entreprises, les branches et les régions sont fortement incitées à exagérer leurs propres besoins en contingents. Cela conduit à un fort lobbying pour l'attribution des contingents. Il en résulte un dilemme: si une autorité dispose d'une grande marge de manœuvre, le système est exposé aux intérêts particuliers. En revanche, si l'on choisit un principe d'allocation moins discrétionnaire (p. ex. le principe de premier arrivé, premier servi), on assiste à une course aux places, avec un résultat à peine moins efficace.

Les conséquences

- **Lobbying:** Le montant et la répartition des contingents doivent être clarifiés dans le cadre du processus politique, ce qui les rend vulnérables à l'arbitraire et au lobbying. Les acteurs qui l'emportent sont ceux qui sont capables d'organiser et d'imposer leurs intérêts de la manière la plus efficace. Les petits secteurs et les petites entreprises – en particulier les start-up – sont généralement laissés pour compte.
- **Maintien de la structure:** Lorsque les secteurs établis et «influents» et leurs régions peuvent s'assurer des places, la politique de contingentement devient une politique industrielle. Etant donné que cette dernière se joue sur le facteur central qu'est le travail, les effets sur la productivité et la croissance sont désastreux.
- **Une bureaucratie coûteuse:** L'économie et l'administration sont confrontées à des coûts élevés pour la demande et l'évaluation des requêtes.

-
- **Incertitudes en matière de planification :** Des délais de traitement longs et des contingents épuisés engendrent de l'incertitude, tant pour les entreprises que pour les immigrés.
 - **Inflexibilité économique :** Alors qu'un plafond fixé au fil des ans est trop bas dans les années d'expansion, il est trop élevé dans les périodes de faiblesse conjoncturelle.
 - **Séjours illégaux et travail au noir :** Lorsque les contingents ne suffisent pas ou rendent les embauches très difficiles, il existe des incitations à l'immigration illégale ou à l'embauche de travailleurs au noir.

Un système de contingents est donc particulièrement inefficace et ne permet pas de recruter des migrants de manière «ciblée». La critique économique de base n'est pas qu'une théorie, comme le montre l'expérience vécue à l'étranger (voir p. ex. Biner (2018) pour les Etats-Unis), mais aussi l'expérience en Suisse. Tant le système de contingentement antérieur à la libre circulation des personnes (voir encadré 1) que la régulation de la main-d'œuvre qualifiée des Etats tiers (voir encadré 2) illustrent à quel point un contingentement est inefficace et freine la croissance dans la pratique.

Encadré 1: La politique de contingentement avant la libre circulation des personnes

La Suisse a connu un boom économique dans l'après-guerre. La forte demande de main-d'œuvre qui en a résulté a d'abord été contrée par des mesures d'autorisation libérales. Mais l'ampleur de la vague d'immigration a incité le Conseil fédéral, au début des années 1960, à endiguer et à continger le recrutement de main-d'œuvre étrangère : d'abord au niveau des entreprises, puis, à partir de 1970, par un contingentement généralisé. Depuis, des plafonds annuels ont été fixés pour les nouvelles autorisations de séjour dans toute la Suisse et dans les cantons.

Dans une étude détaillée de Dhima (1991), on peut lire à quel point la politique migratoire de l'époque était problématique.⁻² Lors de l'attribution, ce sont les cantons périphériques, économiquement faibles et dont la structure économique est principalement axée sur le marché intérieur, qui ont su le mieux faire valoir leurs intérêts. Ils sont parvenus à s'approprier une grande partie des contingents. Les contingents sont devenus un instrument de politique industrielle et régionale ; le changement structurel nécessaire a été freiné. Afin d'éviter que la main-d'œuvre étrangère ne migre vers des secteurs et des régions plus attrayants et à plus forte valeur ajoutée, on a longtemps limité les déplacements et les changements d'emploi.

Les permis saisonniers dans l'agriculture, la construction et l'hôtellerie-restauration jouaient un rôle central dans le régime migratoire de l'époque, à savoir le maintien des structures au moyen d'une main-d'œuvre bon marché. Le grand nombre d'immigrés peu qualifiés réduisait la marge de manœuvre pour le recrutement de main-d'œuvre qualifiée dans des entreprises et des branches innovantes et plus productives. L'économie orientée vers l'exportation n'avait souvent pas d'autre choix que de pourvoir les postes vacants avec des saisonniers émigrés et peu qualifiés du secteur intérieur. Il s'agissait d'un détour compliqué et inefficace par rapport à un système qui permettait aux branches productives de recruter directement du personnel qualifié.

Le système de contingentement a donc entravé la productivité, la croissance et la compétitivité. Le plafonnement n'a cependant pas atteint l'objectif de contrôle direct et de stabilisation des effectifs. Notamment parce que les nombres maximums ne s'appliquaient qu'aux résidents à l'année et aux saisonniers entrant pour la première fois en Suisse. La transformation d'autorisations de séjour saisonnières en autorisations de séjour de longue durée ainsi que le regroupement familial étaient en revanche exclus des plafonds maximums – mais représentaient dans les années 1980 et 1990 pas moins de quatre cinquièmes de l'immigration de longue durée.

Les inconvénients d'une gestion politico-administrative de l'immigration apparaissent également dans les **systèmes à points**, qui sont parfois utilisés comme alternative à la libre circulation des personnes. Les systèmes à points déterminent qui peut immigrer sur la base de critères facile à identifier tels que les qualifications, les connaissances linguistiques, l'expérience professionnelle ou l'âge. Ce n'est pas l'entreprise qui choisit les immigrés, mais l'Etat, via un outil anonyme.

A première vue, les systèmes à points peuvent sembler transparents, compréhensibles et en partie flexibles. Mais comme pour l'allocation des places de contingent, il faut définir quels critères permettent de déterminer quels immigrants peuvent entrer dans le pays. Si ce ne sont pas les entreprises qui choisissent

les immigrés, mais l'Etat en premier lieu, il n'y a aucune garantie que les «bons» immigrés arrivent et que l'intégration sur le marché du travail réussisse. A cela s'ajoutent les charges administratives, les délais d'attente et les incertitudes en matière de planification, qui n'ont rien à envier au système de contingents. Des pays comme l'Australie et le Canada n'ont eu que peu de succès avec leur système de points (voir p. ex. The Economist, 2016; Tani, 2014).

L'effet d'une régulation en fonction des prix via une taxe d'incitation

La théorie et la pratique le montrent: Lorsqu'il s'agit d'attribuer des biens rares, les procédures basées sur le marché fonctionnent mieux qu'une gestion administrative. Cela vaut également pour l'immigration. C'est pourquoi Ave-

Encadré 2: Contingents existants pour les pays tiers

Pour les ressortissants de pays tiers, l'accès au marché du travail est soumis à diverses conditions et limité par des plafonds annuels. Actuellement, un contingent total de 8500 autorisations est chaque année pour les travailleurs hautement qualifiés; 4000 d'entre elles sont des autorisations de séjour de courte durée limitées à un an. Depuis le Brexit, des contingents séparés s'appliquent à la Grande-Bretagne.

La fixation annuelle du montant des contingents et la répartition régionale entraînent déjà régulièrement des désaccords entre le Conseil fédéral, les employeurs et les cantons. Les coûts et les inefficacités sont encore plus importants lors de l'attribution des contingents aux entreprises locales.

Il existe une grande marge de manœuvre lors de l'évaluation des demandes par les offices cantonaux (voir par exemple Beerli et al., 2014). Il en résulte des incertitudes en matière de planification pour les entreprises, de l'inflexibilité, de la bureaucratie et du lobbying. Les contingents vont en premier lieu aux entreprises qui savent jouer le «jeu» et qui entretiennent les meilleures relations avec l'administration.

Le fait que les contingents ne soient pas entièrement utilisés chaque année illustre l'impossibilité d'anticiper les besoins économiques et régionaux. Mais il est encore plus révélateur du fait que les start-up et les PME n'essaient même pas de recruter des collaborateurs de pays tiers malgré le manque de main-d'œuvre qualifiée. Elles ne disposent pas des ressources nécessaires, des connaissances et des contacts établis avec les autorités (Eichler et al., 2021).

L'attribution devrait également freiner les fondateurs de start-up dont l'idée commerciale n'en est encore qu'à ses débuts. Les conditions existantes pour l'obtention d'un permis de séjour – par exemple la preuve de la création d'emplois ou la réalisation d'investissements importants – sont souvent difficiles à remplir au début pour les créateurs d'entreprise.

Enfin, les restrictions en matière de contingentement touchent également les diplômés des hautes écoles, alors que la Suisse investit chaque année des sommes importantes dans sa formation (Economiesuisse, 2019). Dans un monde où la libre circulation internationale des professionnels (hautement) qualifiés ne fait que croître (voir p. ex. Tuccio, 2019), le système de contingentement restrictif prend de l'ampleur.

nir Suisse a déjà soulevé la question de l'introduction d'une taxe d'incitation dans une précédente publication (Schwarz et al., 2014).

Les taxes d'incitation ont pour but d'orienter le comportement des entreprises ou de la population dans une direction souhaitée au moyen d'incitations financières.

La taxe sur le CO₂ en est un exemple: la Suisse prélève une taxe sur les combustibles fossiles, ce qui rend plus coûteux les comportements nuisibles à l'environnement et une utilisation économe des sources d'énergie fossiles.

Comme pour la tarification du CO₂, le débat sur la politique migratoire s'appuie également sur des effets externes (notamment sur les coûts liés à la saturation, voir plus haut et note de fin 3). D'un point de vue économique, il est

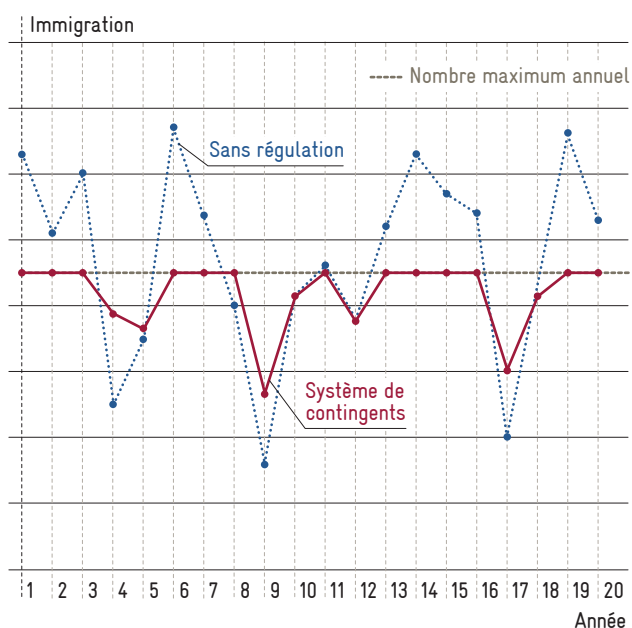
donc recommandé d'internaliser également ces coûts par le biais d'une taxe d'incitation.⁻³

Il existe plusieurs manières d'introduire une taxe d'incitation. Elle pourrait par exemple s'appliquer temporairement à tous les (nouveaux) immigrants (à l'exception des réfugiés) pendant quelques années et être prélevée par le biais de l'impôt sur le revenu. Une autre solution consisterait à obliger les entreprises à payer une taxe pour les collaborateurs étrangers recrutés ou engagés, comme le suggère le conseiller national Simon Michel (Schäfer, 2024). Mais si l'on veut que la taxe ait un effet optimal en matière d'incitation, une taxe par habitant appliquée à grande échelle et dépendant de la durée de séjour serait plus efficace, car elle soulignerait le lien direct avec les externalités.

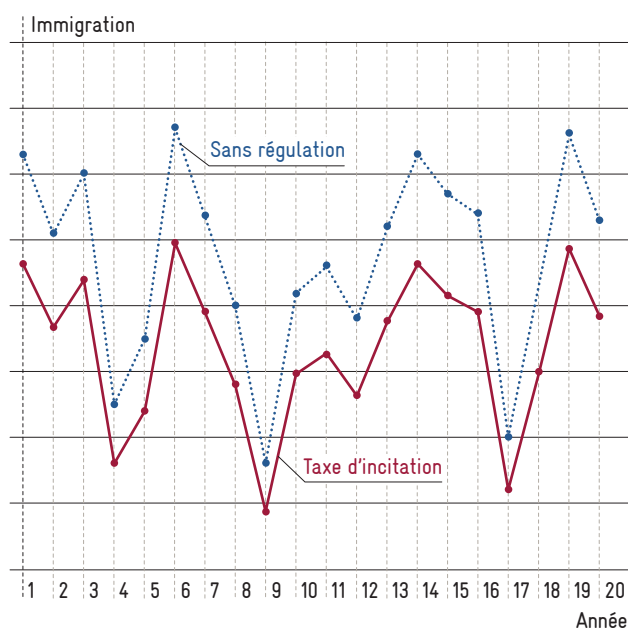
Figure 2: Un système de contingents freine la dynamique économique

Le graphique montre, à titre d'illustration, l'effet d'une régulation par les prix ou les quantités sur la dynamique de l'immigration. Le graphique partiel 2a montre un système de contingents avec des nombres maximums constants chaque année. Les années où l'immigration est élevée, les contingents ont un effet restrictif. Etant donné que les entreprises rattrapent partiellement les embauches empêchées les années suivantes, l'immigration peut être plus élevée les années où les chiffres sont bas que dans un système d'immigration libre. Une taxe d'incitation (graphique partiel 2b) rend en principe l'immigration moins attrayante et la réduit donc chaque année, tout en permettant une dynamique (économique) plus forte.

2a: Les effets d'un système de contingentement



2b: Les effets d'une taxe d'incitation



Source: Propre représentation

Par rapport à une régulation en fonction de la quantité, une taxe d'incitation présenterait les avantages suivants :

- **Sélection positive** : Cela concerne en premier lieu les acteurs pour qui la migration est la plus rentable ou qui apporte le plus d'avantages aux entreprises. Parce que ces individus génèrent une forte valeur ajoutée, ils (ou les entreprises) peuvent se permettre de s'acquitter de la taxe. L'immigration est ainsi davantage orientée vers les professions et les secteurs à forte valeur ajoutée.
- **Peu de bureaucratie** : Le temps dédié aux tâches administratives est réduit. Les entreprises peuvent recruter les collaborateurs dont elles ont besoin sans attendre ; la « libre » immigration demeure.
- **Flexibilité économique** : Une taxe freine l'immigration chaque année – et pas seulement lorsqu'une limite maximale est en vigueur. Les années de prospérité, l'immigration n'est donc pas trop restreinte.
- **Compensation des externalités négatives** : Une taxe génère des ressources qui peuvent être distribuées à la population résidente. Cela peut être considéré comme une compensation pour les externalités négatives, et cela empêche une nouvelle augmentation de la croissance de l'Etat.

Toutefois, ce genre de régulation présente également des inconvénients. L'un des principaux défis consiste à fixer le montant de la taxe de manière appropriée. Il n'existe que peu de recherche scientifique à ce sujet. Une proposition a été faite par les économistes Eichenberger et Stadelmann (2017).

Ils proposent une taxe par habitant de 4000 à 5000 francs par an, à verser pendant trois à cinq ans. Des montants trop faibles pourraient **ne pas répondre à l'objectif de régulation souhaité**, alors que des taxes trop élevées pourraient avoir un effet potentiellement **dissuasif sur la main-d'œuvre qualifiée et**

les entreprises. Il en résulterait une réduction excessive de l'immigration.

Enfin, même dans le cadre d'une taxe d'incitation, **certaines branches** pourraient faire du **lobbying pour obtenir des exemptions**. En effet, la dépendance à l'immigration varie d'un secteur à l'autre. Une taxe fixe par habitant aurait un impact plus important dans les secteurs à faible valeur ajoutée et à bas salaires. Mais si des exceptions sont accordées, la bureaucratie augmente et l'effet incitatif s'en trouve affaibli.

Conclusion intermédiaire: En cas de doute, privilégier une régulation en fonction des prix et non en fonction de la quantité

La régulation en fonction de la quantité par le biais de contingents crée la transparence et le contrôle, mais présente de grands inconvénients. Il est impossible de déterminer la « bonne » quantité compte tenu des nombreux facteurs d'influence, et la répartition est souvent entravée par le lobbying et la bureaucratie. A long terme, un tel système manque de flexibilité et freine la croissance.

En revanche, une régulation en fonction des prix est plus flexible et favorise une sélection positive. Les recettes peuvent être utilisées pour compenser les externalités négatives. Mais là aussi, il y a des inconvénients : le montant de la taxe est également susceptible d'être influencé par les milieux politiques et une taxe trop élevée pourrait dissuader les professionnels et les entreprises à long terme. En outre, la Suisse s'aventurerait en terre inconnue avec une taxe d'incitation : hormis quelques taxes appliquées en complément d'autres formes de régulation (p. ex. au Royaume-Uni et à Singapour), cet instrument n'a pas encore été testé au niveau international. Il n'en reste pas moins que les avantages d'une régulation en fonction des prix l'emportent nettement sur ceux des contingents rigides, puisqu'elle a un effet de distorsion bien moindre.

2.2 Quand réguler : de manière intermittente ou continue ?

Une fois que l'on s'est décidé pour un type de régulation concrète, la question se pose de savoir quand cette régulation doit avoir lieu.

En principe, deux formes sont possibles :

– **Régulation intermittente** : La régulation n'est pas continue, mais seulement temporaire ou ponctuelle (p. ex. certaines années). Le but d'une régulation intermittente peut être d'appliquer temporairement une régulation dans des situations exceptionnelles (exemple de la clause de sauvegarde, voir plus bas).

– **Régulation continue** : L'immigration est contrôlée de manière continue (p. ex. au moyen de contingents ou de taxes d'incitation).

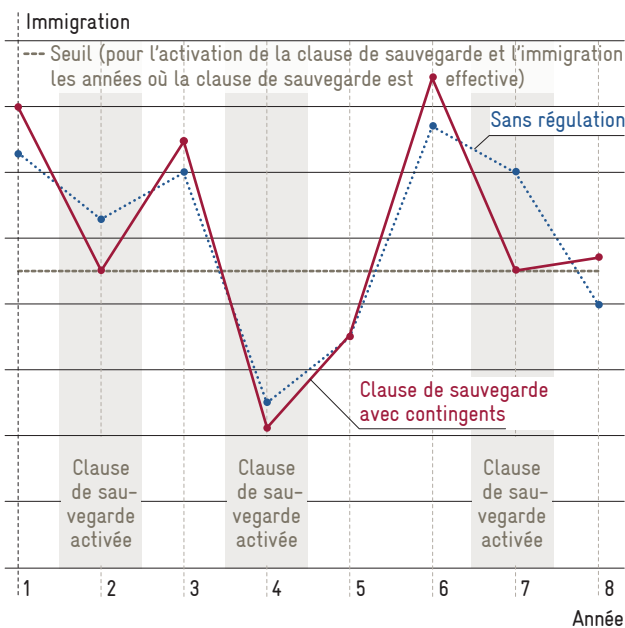
Comment fonctionne une régulation intermittente ?

L'avantage d'une régulation intermittente réside en ce qu'elle **permet de répondre à l'urgence du problème de manière flexible et en fonction de la situation**. La régulation n'est effectuée que lorsqu'un certain seuil est atteint. Si la situation se normalise, on re-

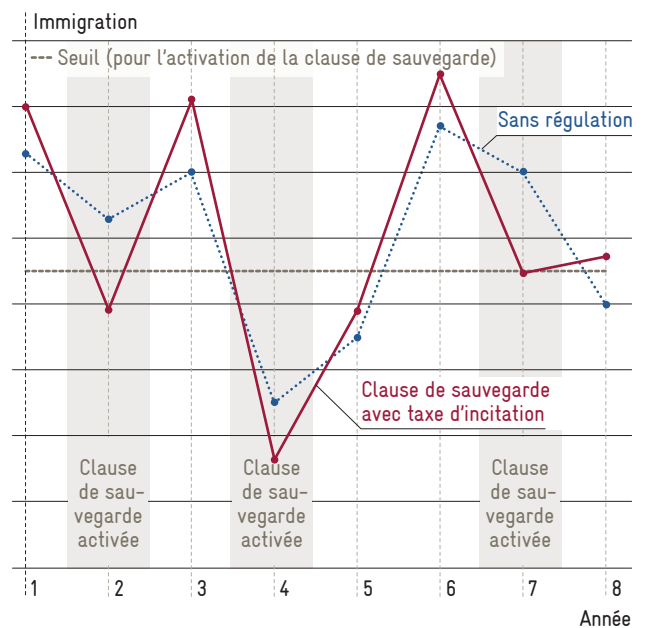
Figure 3: Une régulation intermittente de l'immigration se traduit par d'importantes fluctuations vers le haut et vers le bas

Les figures montrent à titre d'illustration l'effet d'une régulation intermittente (par exemple dans le cadre d'une clause de sauvegarde) sur la dynamique de l'immigration. Le graphique 3a montre une clause de sauvegarde avec des contingents. Hypothèses : si l'immigration atteint le seuil, elle est contingentée l'année suivante à hauteur du seuil. Un an plus tard, l'immigration est à nouveau possible pendant au moins un an. En prévision des contingents, une petite partie des immigrants immigreront déjà de manière anticipée (voir année 1) ; les migrations empêchées en raison des seuils sont rattrapées l'année suivante (voir année 8). Comme les contingents ne prennent effet qu'avec un certain retard, ils peuvent survenir trop tard et demeurer inefficaces (voir année 4). La conséquence de cette régulation intermittente est un flux et un reflux, les effets d'anticipation et de rattrapage accentuant les fluctuations à la hausse et à la baisse par rapport à un système sans clause de sauvegarde. La situation n'est pas moins agitée dans le graphique partiel 3b, qui illustre la situation avec une clause de sauvegarde et une taxe d'incitation. Le choix du niveau de la taxe d'incitation détermine si les fluctuations sont plus faibles ou plus élevées (comme le montre le graphique) par rapport aux contingents.

3a: Les effets d'une clause de sauvegarde avec contingents



3b: Les effets d'une clause de sauvegarde avec taxe d'incitation



Source: Propre représentation

nonce à réguler, et tous les obstacles bureaucratiques disparaissent. Jusqu'ici, tout va bien. Mais une régulation intermittente peut s'avérer inefficace. C'est d'autant plus vrai si elle conduit à des contingents de la qualité. Les problèmes typiques d'une régulation temporaire sont les suivants :

– **«Le cycle du porc»** : Une politique intermittente est un grain de sable dans l'engrenage d'une économie dynamique et peut conduire à un cycle du porc classique. En effet, les entreprises et les candidats à l'immigration se lancent dans une course contre la montre : ils veulent immigrer tant qu'il n'y a pas de régulation. Plusieurs entreprises pourraient être tentées d'évaluer les futurs besoins en personnel afin de recruter plus tôt que tard (effets d'anticipation). Lorsque la régulation entre finalement en vigueur, avec un certain retard, elle n'est peut-être déjà plus nécessaire. En revanche, si elle a un effet restrictif, des «effets de rattrapage» surviendront dès que la régulation n'est plus en vigueur. Les bénéfices sont limités : les années où l'immigration est «trop élevée» (sans régulation) alternent avec les années où l'immigration est «trop faible» (avec régulation). La figure 3 illustre cet effet.

– **L'agitation et l'incertitude administratives** : L'introduction à court terme de mesures entraîne une bureaucratie supplémentaire et des incertitudes en matière de planification pour les entreprises et les candidats à l'immigration.

Les clauses de sauvegarde sont l'exemple typique d'une régulation ponctuelle. L'idée est de pouvoir gérer une immigration exceptionnellement élevée au moyen de mesures limitées dans le temps : lorsque des seuils prédéfinis sont atteints, l'immigration doit être limitée par des mesures pertinentes.

Dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, la Suisse a déjà un peu d'expérience avec des clauses de sauvegarde. Ainsi, la Suisse limite actuellement l'accès des

travailleurs croates, qui bénéficient petit à petit de l'accord de libre circulation avec l'UE depuis 2017. L'immigration en provenance de Croatie ayant dépassé un certain seuil, le Conseil fédéral a introduit des contingents pour 2023. Ceux-ci sont attribués par les autorités cantonales selon le principe du premier arrivé, premier servi. Légalement, la clause de sauvegarde est limitée à deux années consécutives. A partir de 2025, les ressortissants croates bénéficieront à nouveau, lors d'une phase de test, de la libre circulation complète des personnes.

L'effet d'une clause de sauvegarde avec des contingents pour les ressortissants d'un seul pays est limité. Cela vaut tant pour les effets positifs que pour les effets négatifs.

La situation serait différente si toute l'immigration de l'UE serait soumise à une clause de sauvegarde. Selon le seuil d'immigration visé ou la base de comparaison (voir 2.3), une clause de sauvegarde aurait dû être activée à plusieurs reprises au cours des dernières années.

Plutôt que des contingents, une clause de sauvegarde pourrait être combinée avec une taxe d'incitation. Compte tenu des effets secondaires des contingents (voir 2.1), une telle mesure permettrait déjà de dégager des bénéfices. Les risques liés à une régulation intermittente restent cependant d'actualité.

Conclusion intermédiaire: En cas de doute, privilégier une régulation continue et non intermittente

Une régulation temporaire permet de réagir en fonction de la situation à différents problèmes, mais risque d'entraîner un cycle du porc : une frénésie inefficace qui entraîne des années de forte et faible immigration en alternance. En revanche, une régulation permanente permet une planification réglementaire à long terme et réduit l'impondérabilité.

Combinée aux conclusions du chapitre 2.1, une régulation de l'immigration aussi optimale que possible devrait être déterminée en fonction des prix et de manière permanente.

Une régulation intermittente en fonction des prix, qui comprend une clause de sauvegarde combinée à une taxe d'incitation, serait moins adaptée. Un système de contingents, qu'il soit permanent ou intermittent, présente des inconvénients importants.

2.3 Sur quoi s'aligner: facteurs internes ou externes?

Lors de l'élaboration des instruments de régulation, la question se pose de savoir sur quelle base les paramètres, par exemple le seuil pour le déclenchement d'une clause de sauvegarde ou la fixation des contingents/taxes d'incitation, sont définis. Autrement dit, chaque définition peut se baser sur deux facteurs:

– **Facteurs internes:** La gestion de l'immigration repose sur des facteurs et des évolutions qui ont une influence directe sur l'«optimum» de l'immigration.

Exemples: Des chiffres nationaux sur l'immigration et l'évolution démographique à l'échelle suisse ainsi que sur les coûts et les avantages économiques en matières d'externalités positives et négatives.

– **Facteurs externes:** La régulation est basée sur des facteurs et des mécanismes qui n'influencent pas directement l'«optimum» de l'immigration.

Exemples: Taux d'inflation, taux d'immigration et situation économique à l'étranger, législation européenne ou accords multilatéraux.

C'est sur ce dernier facteur que mise le concept de clause de sauvegarde souvent cité, élaboré par une équipe d'auteurs autour de l'ancien secrétaire d'Etat Michael Ambühl (voir encadré 3). Ce concept prévoit que la Suisse peut activer des mesures si l'immigration est nettement supérieure à la moyenne européenne.

D'un point de vue technique, une clause de sauvegarde liée au solde migratoire des Etats de l'UE paraît évidente. Ainsi, le modèle devrait être mieux accepté par l'Europe si une clause de sauvegarde suisse n'est pas uniquement basée sur des «spécificités helvétiques» et que les modalités de calcul permettent également une application à l'échelle de l'UE.

Encadré 3: Clause de sauvegarde, le «modèle Ambühl»

La concrétisation de la clause de sauvegarde prévoit que la Suisse peut prendre des mesures temporaires, si l'immigration en Suisse est supérieure à la moyenne européenne (Scherer et al., 2024). La proposition comprend, dans les grandes lignes, trois éléments:

Conditions d'activation: Une migration nette vers la Suisse, nettement supérieure à la moyenne des pays de l'UE/AELE. Selon les calculs des auteurs, la clause de sauvegarde aurait pu être activée quatre fois (en cas de fixation d'un seuil élevé) ou huit fois (seuil bas) entre 2013 et 2022.

Mesures:

01_«Mesures «légères» (pas de limitation quantitative de l'immigration): p. ex. renforcement de la priorité des travailleurs indigènes, taxe d'incitation

02_«Mesures «strictes»»: Contingentement de l'immigration

Modalités en cas de dépassement du seuil:

01_Phase de consultation de trois mois au sein du comité mixte, puis mise en œuvre de ce qui a été convenu ou application unilatérale de mesures initialement légères

02_Activation de mesures strictes (pour 12/18 mois), si les mesures légères n'ont pas d'effet au bout de 6/12 mois

Toutefois, une telle règle fait dépendre l'immigration en Suisse de la dynamique de l'immigration au sein de l'UE. Or, celle-ci n'exerce qu'une influence limitée sur le niveau d'immigration optimal pour la Suisse. En forçant un peu le trait, pourquoi le solde migratoire entre la Finlande et le Danemark devrait-il être pertinent pour la gestion de la migration en Suisse? Il en va de même pour les facteurs nationaux (le taux d'inflation suisse), qui n'ont pas de lien direct avec le niveau optimal de migration

Conclusion intermédiaire: Axer la régulation sur des facteurs internes plutôt qu'externes

La définition des paramètres de régulation pertinents devrait se baser sur des facteurs internes, à savoir des facteurs qui exercent une influence directe sur l'«optimum» de l'immigration. Il s'agit notamment de la démographie suisse et du taux d'immigration régional, mais pas de celui des autres pays. En revanche, si les instruments sont axés sur des facteurs externes, il peut en résulter une régulation de la migration trop restrictive ou trop expansive.

3 Ce que cela signifie pour le débat actuel

Comment gérer l'immigration de manière efficace sur le plan économique? Cette analyse montre les forces et les faiblesses des différents instruments de gestion. D'un point de vue économique, on peut tirer *trois conclusions*.

1. Les taxes d'incitation sont supérieures à une gestion par des contingents.

Les conséquences des contingents sont graves: une telle limitation quantitative de l'immigration est particulièrement inefficace et freine la croissance. Les contingents sont vulnérables au lobbying, entraînent une charge administrative importante et créent des incertitudes en matière de planification pour les entreprises, notamment pour les PME et les start-

up. Des expériences que la Suisse a déjà suffisamment vécues par le passé et qu'elle ne devrait pas subir à nouveau.

Si l'immigration doit être contrôlée, une taxe d'incitation offre une alternative flexible et efficace. Toutefois, une taxe d'incitation présente également des inconvénients: sa conception concrète est sensible aux intérêts particuliers et une taxe trop élevée pourrait avoir un effet dissuasif sur les immigrants et les entreprises potentiels.

2. Les clauses de sauvegarde ont des effets secondaires sur l'économie.

La clause de sauvegarde occupe une place particulière dans le débat actuel sur la politique européenne. Cet instrument est considéré comme une solution pragmatique pour garantir la voie bilatérale tout en désamorçant les tensions politiques internes. Mais si les clauses de sauvegarde sont régulièrement activées dans la pratique, elles conduisent à une course inefficace des entreprises et des candidats à l'immigration, à savoir immigrer, si possible, tant que la clause de sauvegarde ne fonctionne pas encore. Il en résulte des années de forte ou faible immigration en alternance. Cela présente peu d'avantages et serait l'équivalent d'un grain de sable dans l'engrenage d'une économie dynamique.

3. Ce qui est possible au niveau politique n'est pas pertinent sur le plan économique.

L'«optimum» de l'immigration d'un pays peut dépendre de nombreux facteurs: la demande de main-d'œuvre qualifiée des entreprises et la démographie nationale, mais aussi les effets de saturation et l'acceptation sociale qui en découle. Ce qui n'est pas directement pertinent d'un point de vue économique: le niveau d'immigration dans d'autres pays. Dans le cas de la Suisse, il est évident, dans le contexte de la politique européenne, que la régulation de l'immigration suisse dépend des mouvements migratoires en Europe. Mais d'un point de vue économique, cela n'est pas logique.

Une politique migratoire et économique réussie et viable dépend d'un système d'immigration efficace. L'effet de distorsion des contingents passe souvent inaperçu dans le débat actuel. Les inconvénients économiques importants sont davantage renforcés par une régulation intermittente. Cela signifie en toute logique qu'il faut renoncer à une clause de

sauvegarde mal intégrée avec des contingents bureaucratiques.

La libre circulation des personnes avec l'UE est sans doute le système le plus stable et le plus avantageux pour l'économie. Si l'on veut gérer l'immigration, il faut miser sur une taxe d'incitation permanente, dont le montant est déterminé par des facteurs internes. •

Notes de fin

- 1 Pour une présentation détaillée des différents systèmes de gestion de l'immigration, voir Schwarz et al. (2014).
- 2 Sheldon (2003, 2007) ainsi que l'OFIAMT et l'OFE (1991) fournissent d'autres informations intéressantes sur la politique migratoire de l'époque.
- 3 Les effets externes ont lieu lorsque les décisions d'un agent économique (par un ménage ou une entreprise) ont un impact sur des tiers qui n'est pas inclus dans le prix du marché. Ces effets peuvent être positifs (avantages pour les tiers) ou négatifs (coûts pour les tiers). Dans le cas des effets externes, la solution économique optimale consiste à les internaliser, de sorte que les pollueurs se comportent en fonction des effets qu'ils produisent sur la société.

Dans la discussion sur les coûts éventuels de l'immigration, on argumente trop souvent en se basant sur les effets externes. D'un point de vue conceptuel, il vaut la peine de distinguer trois effets «négatifs» de l'immigration :

1. Des effets sur les prix: La hausse des loyers dans les villes due à l'immigration se reflète dans l'augmentation de la demande, ce qui est un résultat du marché. Les coûts de location plus élevés sont compensés par des recettes plus importantes pour les bailleurs (p. ex. les caisses de pension). Il s'agit ici d'effets de répartition qui se produisent également en dehors de l'aspect de l'immigration, par exemple lorsqu'une branche dans une région subit un changement structurel et diminue ou croît fortement en raison d'une innovation.

2. Des effets qui ne sont pas suffisamment reflétés dans les prix: La surcharge des infrastructures due en partie à l'immigration pourrait être fortement réduite par des investissements dans les infrastructures et une internalisation des coûts. Aujourd'hui, ni les transports privés, ni les transports publics ne supportent la totalité des coûts, ce qui conduit à une surmobilité. Toutefois, les infrastructures interagissent souvent avec la disponibilité des ressources naturelles, raison pour laquelle on peut parler ici d'effets externes, du moins en partie (voir point suivant).

3. Des effets qui ne sont pas (ou ne peuvent pas être) reflétés dans les prix: La forte croissance démographique entraîne divers «effets de saturation», comme la surcharge des ressources naturelles. Comme ces effets ne sont pas pris en compte dans les prix, la prospérité de la population locale diminue.

Dans la pratique, cette distinction est loin d'être claire. Ainsi, la saturation des infrastructures devient un effet externe lorsque l'extension nécessaire des infrastructures devient de plus en plus coûteuse (coûts marginaux croissants) et les coûts moyens pour les résidents augmentent.

D'un point de vue économique, seules les dépenses externes effectives justifient la mise en place d'un tel système. Une taxe d'incitation permettrait de les internaliser de manière optimale. Pour tous les autres effets, la taxe d'incitation serait considérée comme la deuxième meilleure solution, car supérieure à toute autre forme de régulation (en particulier celle qui repose sur des contingents).



Bibliographie

- Beerli, Andreas; Preisig, Christa; Scherrer, Ivo, et Schlegel, Stefan (2014) : Die Grenzen der Kontingentierbarkeit. Wieso eine planwirtschaftliche Zuwanderungspolitik nicht im Interesse der Schweiz ist. foraus-Diskussionspapier.
- BFS (2024) : Internationale Wanderungen der ständigen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, Geschlecht und Alter, 1991–2023. Bundesamt für Statistik.
- BIGA et BFA (1991) : Bericht über die Konzeption und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik der Neunziger Jahre. Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit und Bundesamt für Ausländerfragen.
- Biner, David J. (2018) : Why the Legal Immigration System Is Broken: A Short List of Problems, Blog, 10 juillet, Cato Institute.
- Dhima, Giorgio (1991) : Politische Ökonomie der schweizerischen Ausländerregelung. WWZ-Beiträge, Band 5. Chur: Rüeegg.
- Economiesuisse (2019) : Ausländische Studierende: Teure Ausbildung, unausgeschöpftes Potenzial. Dossierpolitik Nr. 8/2019.
- Eichenberger, Reiner, et Stadelmann, David (2017) : Freier Personenverkehr mit Zuwandererabgaben. Dans: Hummler, Konrad, und Jäger, Franz (Hrsg.), Kleinstaat Schweiz – Auslauf- oder Erfolgsmodell? Zürich: NZZ Libro. P. 277–291.
- Eichler, Martin; Jank, Klaus, et Zwankhuizen, Alexandra (2021) : Startup-Ökosystem in der Schweiz: Schnellere Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Wirtschaft. Schlussbericht. BAK Economics.
- GfS Bern (2024) : Standort Schweiz 2024 – Europafragen im Auftrag der Interpharma.
- Schäfer, Fabian (2024) : Zuwanderungsabgabe, Sondersteuer, Kontingente – wie der FDP-Politiker und Unternehmer Simon Michel die SVP kontern will. Neue Zürcher Zeitung, 7 décembre 2024.
- Scherer, Daniela S.; Meier, Nora, et Ambühl, Michael (2024) : Konkretisierung der Schutzklausel in Art. 14(2) des Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU, dans: Jusletter, 16 septembre 2024.
- Schwarz, Gerhard; Meister, Urs, et Schellenbauer, Patrik (2014) : Gelenkte Zuwanderung. Avenir Suisse.
- Selects (2024) : Selects 2023 Panel Survey (waves 1–3), Datensatz. FORS.
- Sheldon, George (2003) : Die Auswirkung der Ausländerbeschäftigung auf die Löhne und das Wirtschaftswachstum in der Schweiz. Dans: Wicker, Hans-Rudolf; Fibbi, Rosita, et Haug, Werner (Hrsg.), Migration und die Schweiz. Zürich: Seismo. P. 335–367.
- Sheldon George (2007) : Migration, Integration und Wachstum: Die Performance und wirtschaftliche Auswirkung der Ausländer in der Schweiz. WWZ-Forschungsbericht 01/07.
- Strategiedialog21 (2024) : Chancenbarometer 2024.
- Tani, Massimiliano (2014) : Using a point system for selecting immigrants, dans: IZA World of Labor.
- The Economist (2016) : What's the point?, édition du 9 juillet.
- Tuccio, Michele (2019) : Measuring and Assessing Talent Attractiveness in OECD Countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 229.

Remerciements

Les auteurs remercient les membres de la Commission des programmes d'Avenir Suisse, Prof. Aymo Brunetti et Prof. Silja Häusermann, pour la relecture externe et ses remarques précieuses. La responsabilité du contenu de cette étude incombe uniquement aux auteurs et au directeur d'Avenir Suisse, Jürg Müller.

Auteurs Patrick Leisibach, Michele Salvi
Traduction Kenza Vionnet
Relecture Antoine Duquet
Conception Ernie Ernst
Editeur Avenir Suisse, Zurich
ISSN 2813-8481
Télécharger avenir-suisse.ch/fr/publication/optimiser-la-gestion-de-limmigration/

avenir suisse

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

avenir-suisse.ch info@avenir-suisse.ch +41 44 445 90 00

