

Immigration et finances publiques en Suisse : un impact ambigu

L'immigration a des conséquences sur les finances publiques du pays. Selon le point de vue adopté, elles peuvent être positives ou négatives. *Pierre-Alain Bruchez*

Abrégé La population vivant en Suisse se compose à 30 % de personnes nées à l'étranger et la tendance est à l'augmentation. Une telle situation a forcément des répercussions sur l'économie du pays, ainsi que sur ses finances publiques, à court et long termes. L'impact budgétaire peut être direct ou indirect. Le premier résulte de la différence entre, d'une part, ce que les immigrés paient en impôts et cotisations sociales et, d'autre part, les dépenses publiques et prestations sociales dont ils bénéficient. L'impact indirect modifie le solde budgétaire de la population résidente. L'immigration a globalement un impact direct positif à court terme, mais qui devient négatif à longue échéance. Les impacts indirects sont plus difficiles à quantifier.

L'impact budgétaire de l'immigration est moins étudié que son aspect économique. Or, près de 30% de la population vivant en Suisse est née à l'étranger et la tendance est à l'augmentation. Dans ce contexte, il est utile de réfléchir à l'impact à long terme de ce phénomène sur les finances publiques.

L'immigration augmente incontestablement le PIB. C'est toutefois sa valeur par habitant qui reflète la prospérité d'un pays. Celle-ci dépend de la proportion d'actifs dans la population et de la productivité de ces derniers. Si l'impact sur le chômage n'est pas (ou faiblement) négatif, l'immigration accroît le taux d'actifs en augmentant la proportion de personnes en âge de travailler. Par ailleurs, elle a un impact sur la productivité des actifs en modifiant la quote-part des différents facteurs de production (en tous cas à court terme) et par l'innovation. Il existe une large littérature internationale sur l'impact économique de l'immigration. Les résultats diffèrent d'une étude à l'autre. On considère généralement que cet impact sur le PIB par habitant du pays hôte est faible. Il peut toutefois y avoir des effets redistributifs entre le travail et le capital, ou entre différents types de travailleurs.

L'impact budgétaire direct se modifie avec le temps

L'impact budgétaire direct est celui qui résulte de la différence entre, d'une part, ce que les immigrés paient en impôts et cotisations sociales et, d'autre part, les dépenses publiques et prestations sociales dont ils bé-

néficient. Il existe différentes études sur la question en Suisse¹. Ramel et Sheldon (2012) a le mérite d'étudier non seulement le présent (période 2003–2009), mais aussi le long terme. Leur recherche se démarque donc des études de court terme qui prennent, par exemple, en compte les cotisations AVS payées par les immigrants sans intégrer les retraites sur lesquelles elles débouchent. Les auteurs trouvent que le solde budgétaire dépend considérablement de l'origine des nouveaux arrivants (voir *tableau*)². Si l'on considère l'ensemble d'entre eux, le solde budgétaire est en moyenne initialement positif – autrement dit les immigrants paient davantage que ce qu'ils reçoivent. La population d'équilibre qui résulte à long terme de cette immigration présente, par contre, un solde budgétaire négatif.

La question est, dès lors, la suivante : faut-il épargner les surplus initiaux pour compenser, ne serait-ce que partiellement, les futurs soldes négatifs ? Ainsi, le fonds AVS pourrait être augmenté durant la période transitoire où le bilan est positif en prévision des rentes qui devront être versées. Il ne s'agirait pas de transformer un système de répartition en un système de capitalisation, mais de lisser les fluctuations. Il faut toutefois tenir compte du fait que, à politiques constantes,

le solde budgétaire des résidents évoluera aussi négativement en raison du vieillissement de la population. Un changement de politique budgétaire sera donc de toute façon nécessaire.

À leur arrivée, le solde budgétaire des immigrants est nettement positif (729 francs/mois), mais devient clairement négatif à long terme (–405 francs/mois). En effet, les immigrants vieillissent tout comme les autochtones, ce qui rehausse l'âge de la population d'équilibre. Cette dernière est en outre moins qualifiée, car les immigrés disposant d'un savoir professionnel ont tendance à rester moins longtemps en Suisse. Comme les soldes budgétaires sont plus favorables à court terme qu'à longue échéance, il est intéressant de connaître leur somme actualisée. Si le solde budgétaire est positif, cela signifie qu'investir les surplus à un rendement égal au taux d'actualisation permettrait de surcompenser les soldes négatifs de la population d'équilibre. Ces surplus ne permettent, par contre, pas de compenser entièrement les soldes négatifs si la somme actualisée est négative.

Un impact budgétaire indirect incertain

L'impact indirect représente l'effet de l'immigration sur les soldes budgétaires des autres résidents. Ramel et Sheldon (2012) ne le calculent pas, car il est très difficile à quantifier. Nous nous contentons de donner ici quelques indications qualitatives³. L'impact budgétaire indirect emprunte différents ca-

³ Bruchez (2018).

Population résidente et d'équilibre

Dans cet article, la *population résidente* désigne les habitants d'un pays sans distinction de nationalité. Le terme s'oppose aux populations migrantes qui viennent par vagues s'ajouter à cette même population résidente.

La *population d'équilibre* engendrée par une augmentation du flux de migrants est la population supplémentaire qui en résulte à long terme.

Pour plus d'information, voir l'encadré R.1 de l'étude.

¹ Voir Künzi et Schärer (2004), Liebig et Mo (2013), Ramel et Sheldon (2012), Weber (1993) de même que Weber et Straubhaar (1996). Les travaux de Nathalie Ramel et George Sheldon sont les plus approfondis sur la question.

² Comme il s'agit d'étudier l'impact de l'immigration, tous les immigrés sont pris en compte, y compris ceux qui ont acquis la nationalité suisse. Ramel et Sheldon (2012) calculent aussi les soldes budgétaires en omettant les immigrés naturalisés.

naux. Ceux qui nous intéressent plus particulièrement sont la production, la formation, le logement et la santé (voir *illustration*).

Production

Considérons un choc migratoire transitoire, soit l'arrivée d'un nombre relativement important d'immigrants sur une courte période,

comme en 2008. On admet généralement que l'immigration n'a alors pas d'impact à long terme sur le niveau général des salaires. Elle pénalise, par contre, les travailleurs qui se trouvent en concurrence avec les immigrants au profit des personnes qui leur sont complémentaires. Même s'il ne s'agit que d'un transfert d'une catégorie à l'autre, cela peut

avoir un impact budgétaire. Ainsi, si initialement le groupe gagnant n'a pas le même revenu moyen que le groupe perdant, ce transfert peut modifier les recettes fiscales (à cause de la progressivité) et les dépenses sociales. Une différence de propension à épargner peut aussi modifier les recettes des impôts indirects.

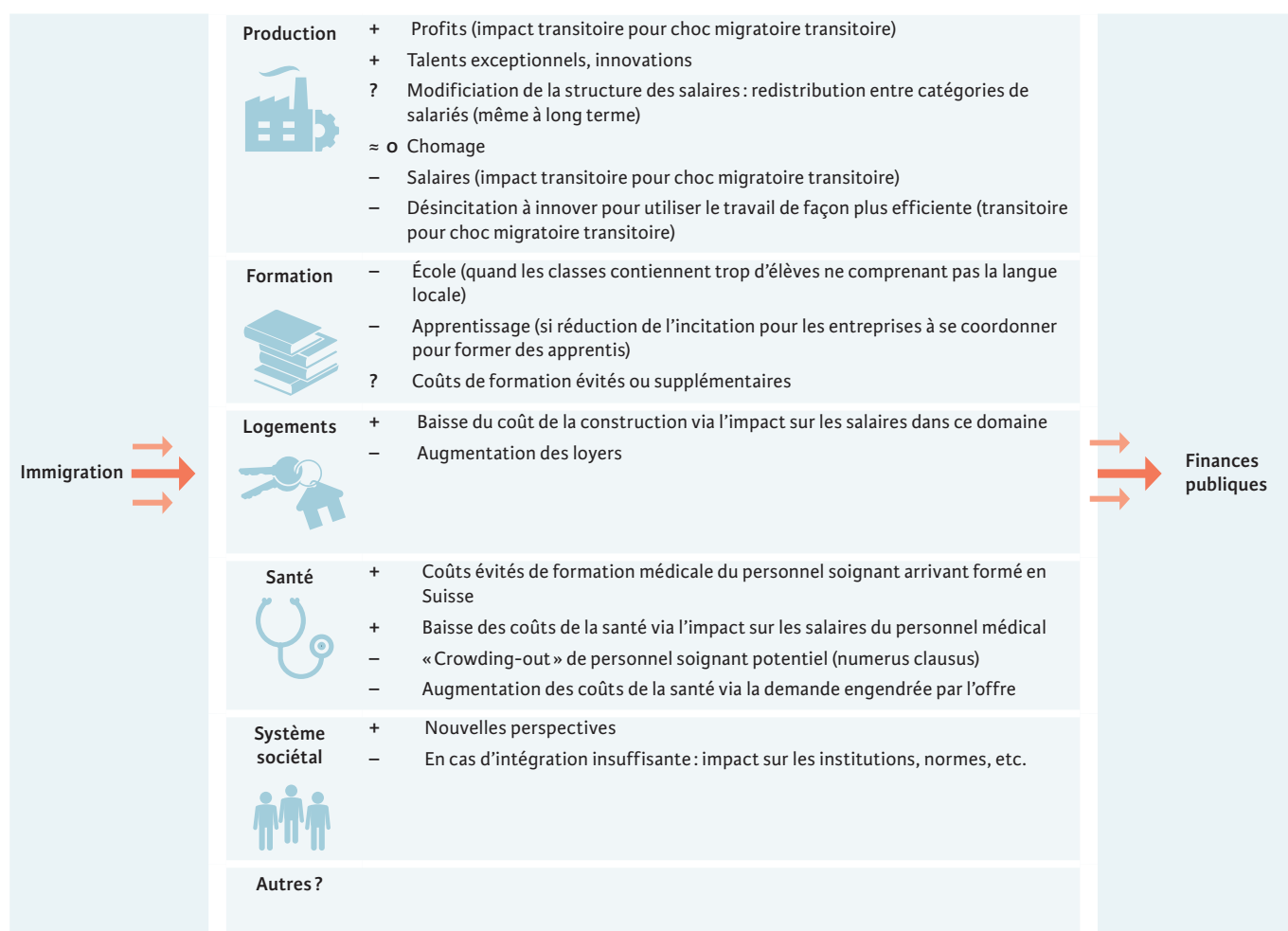
Solde budgétaire pour un ménage immigrant moyen en fonction de l'origine

Origine	Solde budgétaire mensuel (en francs)		Somme des soldes budgétaires actualisés (en francs)		
	Court terme (immigrants 2003–2009)	Long terme (population d'équilibre)	Taux d'actualisation		
			0%	2%	3%
UE17 Nord /AELE	1754	544	108 850	117 532	118 562
UE17 Sud	424	-515	-104 594	-11 538	7101
Reste de l'Europe	-937	-1448	-770 683	-414 807	-328 039
Reste de l'Europe	611	398	76 683	69 854	66 200
Total	729	-405	-106 050	-18 536	1091

RAMEL ET SHELDON (2012) / COMMUNICATION DE SHELDON

Lecture : Le tableau montre que le solde budgétaire est en moyenne initialement positif et devient négatif à long terme. La somme actualisée est négative pour un taux d'actualisation nul ou égal à 2 %, et légèrement positive pour un taux d'actualisation de 3 %.

Impact budgétaire indirect ventilé par canal



BRUCHEZ / SHUTTERSTOCK / LA VIE ÉCONOMIQUE

À court terme, autrement dit avant que le stock de capital se soit ajusté, le niveau général des salaires est plus bas qu'il ne l'aurait été sans le choc migratoire. Cette baisse est compensée par une augmentation des profits d'une ampleur approximativement identique. Ce transfert peut avoir un impact budgétaire pour différentes raisons :

- 1 La proportion de détenteurs de capital vivant à l'étranger n'est pas nécessairement égale à celle de travailleurs vivant à l'étranger (frontaliers).
- 2 Le taux de taxation du revenu du capital n'est pas nécessairement le même que celui du revenu du travail (les gains en capitaux ne sont par exemple pas taxés en Suisse).
- 3 Les détenteurs de capital sont généralement plus aisés que les travailleurs et ont un taux d'imposition sur le revenu plus élevé (progressivité de l'impôt).
- 4 Une différence de propension à épargner modifie les recettes de la TVA.
- 5 La baisse des salaires implique une augmentation des dépenses sociales qui n'est pas susceptible d'être compensée par une baisse des dépenses sociales correspondante du côté des détenteurs de capital.

Nous avons discuté ci-dessus l'impact d'un choc migratoire transitoire. Une augmentation permanente de l'immigration par accroissement des contingents correspond à un cumul de chocs transitoires. Même si l'impact de chacun d'entre eux sur le niveau général des salaires et les profits finit toujours par disparaître, il est continuellement ravivé par le suivant. La libre circulation des personnes implique une totale ouverture du marché du travail envers l'UE : les salaires convergent vers un équilibre où ils sont durablement inférieurs à ce qu'ils auraient été avec une moindre immigration. Ils restent, toutefois, supérieurs à ceux versés dans l'UE. L'équilibre dépend de la mobilité relative du travail et du capital.

L'effet d'un choc migratoire sur la productivité des autres travailleurs est difficile à évaluer. Il a un impact budgétaire indirect dans la mesure où cet effet n'est pas déjà intégré

dans la rétribution des immigrants (exemple : transfert de connaissances des immigrants aux travailleurs autochtones).

L'impact de l'immigration sur le chômage est globalement faible en Suisse, même s'il peut y avoir des exceptions dans des cas spécifiques.

Formation

La formation de la jeunesse résidente peut être pénalisée dans des classes où la proportion d'élèves ne comprenant pas la langue locale dépasse un certain seuil. Des difficultés à trouver des places d'apprentissage peuvent aussi apparaître si la possibilité d'embaucher des immigrants devait à terme réduire l'incitation des entreprises à se coordonner pour former des apprentis. Si les nouveaux arrivants sont mieux formés que les autochtones, cela implique qu'en l'absence des premiers, les seconds devraient recevoir une meilleure formation pour les remplacer. L'immigration permet alors à l'État d'éviter les coûts inhérents. L'effet est inverse si les immigrants sont moins bien formés que la population autochtone. Dans les deux cas, il faut tenir compte du fait qu'une modification du niveau de formation de la population locale a aussi un impact sur ses revenus et les impôts qu'elle paye.

Logement

L'immigration augmente la demande de logements et donc leurs prix. Sans les immigrants, les salaires versés dans la construction seraient, toutefois, supérieurs, ce qui en renchérirait les coûts. Une augmentation du prix du logement augmente les recettes de l'impôt sur les bénéficiaires et gains immobiliers (IBGI). Si la valeur locative est adaptée, cela augmente aussi son imposition lorsqu'un propriétaire habite dans son propre logement. L'argent dépensé pour l'augmentation du loyer aurait, toutefois, été épargné ou dépensé pour la consommation de biens et services soumis à la TVA (contrairement à la location). Les impôts sur le revenu payés par les propriétaires peuvent ne pas équivaloir à ceux payés par les producteurs de biens et services qui auraient été achetés, si le loyer n'avait pas augmen-

té. Ce peut être le cas si la proportion de propriétaires domiciliés à l'étranger n'égale pas la proportion d'importations. Du côté des dépenses publiques, l'augmentation des loyers tend à accroître les dépenses sociales.

Santé

Les étrangers sont surreprésentés parmi le personnel sanitaire. Sans eux, les salaires versés devraient être augmentés afin d'attirer des autochtones dans ces professions, ce qui renchérirait les coûts de la santé pour l'État et les ménages. La pénurie de médecins suisses est en partie due au *numerus clausus*. Ceci peut avoir un impact budgétaire indirect via la population autochtone qui aurait pu devenir médecin et a été remplacée par des immigrants (« crowding-out »), mais il faut aussi tenir compte de l'important coût de formation ainsi évité. Comme l'offre médicale créée dans une certaine mesure sa propre demande, l'afflux de spécialistes étrangers tend à augmenter les coûts de la santé.

Système sociétal

La prospérité économique, et donc la santé des finances publiques, est largement due à ce que Collier (2013) nomme le « social model » et que nous traduisons par « système sociétal » : une combinaison d'institutions, règles, normes et organisations⁴. Acemoglu et Robinson (2012) ont notamment montré le rôle central des institutions⁵. Or, l'immigration peut influencer le système sociétal.

⁴ Collier (2013).

⁵ Acemoglu et Robinson (2012).



Pierre-Alain Bruchez

Économiste, Analyse et conseil économiques, Administration fédérale des finances (AFF), Berne

Bibliographie

Acemoglu Daron et James A. Robinson, *Why nations fail*, 2012, Crown.
 Bruchez Pierre-Alain, *Impact de l'immigration sur les finances publiques en Suisse*, Working Paper, AFF, Berne, 2018. Je vous enverrai le link
 Collier Paul, *Exodus*, 2013, Penguin Books.

Künzi Kilian et Markus Schärner, *Wer zahlt für die Soziale Sicherheit und wer profitiert davon? Eine Analyse der Sozialtransfers in der Schweiz*, BASS, Verlag Rüegger: Zürich, 2004.

Liebig Thomas et Mo Jeffrey, « L'impact fiscal de l'immigration dans les pays de l'OCDE », *Perspectives des migrations internationales*, Paris, 2013, OCDE, chapitre 3.

Ramel Nathalie et Sheldon George, *Fiskalbilanz der Neuen Immigration in die Schweiz*, 2012, université de Bâle.
 Weber René, *Einwanderung und staatliche Umverteilung: Eine ökonomische Wirkungsanalyse für die Schweiz*, Coire, 1993, Verlag Rüegger.

Weber René et Straubhaar Thomas, « Immigration and the Public Transfer System: Some Empirical Evidence for Switzerland », *Review of World Economics*, 132(2), 1996, pp. 330–355.

En finir avec la faim grâce à l'agriculture bio.



Faites un don de 10 francs:
envoyez «give food» par SMS au 488
swissaid.ch/bio

SWISSAID 
Aider avec courage.