

Pourquoi la liberté de contrat de travail en Europe reste favorable à la Suisse



PIERRE BESSARD* • Mars 2020

L'attrait relatif de la Suisse comme site de production ou de résidence a engendré des critiques de plus en plus vives à l'égard de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Confédération et l'Union européenne. Rien n'illustre mieux ce scepticisme que l'acceptation de justesse, en 2014, de l'initiative contre « l'immigration de masse ». L'écho à ce projet avait surtout été positif dans les régions à faible immigration et à valeur ajoutée modérée. La population de la Suisse s'est effectivement accrue de 7,2 à 8,6 millions depuis 2002. Elle a donc augmenté de 19% sur la période, soit de quelque 1% par an en moyenne. Or cette progression traduit avant tout les préférences et les besoins des résidents : la libre circulation des personnes est essentiellement une liberté de contrat de travail. Elle n'est gérée ni par la Berne fédérale, ni par Bruxelles. Au contraire, un arbitrage par les marchés et les contrats a remplacé l'ancien système de contingents bureaucratiques, corporatistes et inefficients.

De plus, le taux d'activité en équivalents plein temps s'est accru depuis 2002 de 70,6% à 72,6% et pour les personnes de plus de 55 ans de 65,9 à 76,0%¹. Ces chiffres contredisent manifestement la thèse de l'éviction sur le marché de l'emploi : une population active plus nombreuse génère davantage de travail productif ; elle ne le substitue pas. Les discussions sur la liberté de contrat de travail en Europe devraient donc être plus différenciées. Les problèmes réglementaires connus, qui résultent souvent des pratiques internes aux pays, doivent être séparés des questions de principes.

La déformation des idées de Milton Friedman

L'un des arguments fréquents des adversaires de la libre circulation des personnes renvoie à l'économiste libéral Milton Friedman (1912-2006), qui se serait opposé clairement à l'immigration libre dans le cadre d'un État-providence. En réalité, cette interprétation est fautive. Milton Friedman était d'avis que l'immigration libre était impossible indépendamment des efforts de travail si elle s'accompagnait d'une garantie de prise en charge pour tous les nouveaux arrivants : un tel système

* L'auteur est économiste, membre du conseil de fondation et directeur de l'Institut Libéral.

¹ Enquête suisse sur la population active au 4^e trimestre 2019 : l'offre de travail, taux d'activité selon l'âge et en équivalents plein temps, Neuchâtel, Office fédéral de la statistique, 13 février 2020.

de redistribution conduirait un État à la ruine. Ce constat évident ne constitue un argument ni contre l'immigration de marché, ni contre la liberté de contrat de travail conditionnelle en Europe telle que la prévoit la libre circulation des personnes. L'observation de Friedman doit être plutôt comprise comme une critique de l'État-providence. Le lauréat Nobel d'économie n'était pas seulement en faveur de l'immigration libre, mais est allé jusqu'à défendre l'immigration illégale dans un contexte d'État social : sur le principe, la clandestinité lui semblait même préférable puisque les immigrants illégaux ne recevraient pas de prestations sociales et devraient donc travailler dur. Or on semble souvent ignorer que le bilan fiscal de l'immigration de marché est positif en dépit d'un État social surdéveloppé. En effet, dans leur grande majorité, les immigrés entreprennent un travail productif, ce qui accroît le niveau de vie de tous à travers les biens et les services offerts ; par ailleurs, ils paient des impôts (élevés)². Cet effet dépend toutefois de l'accès le plus restrictif possible aux prestations sociales – plus l'accès sera difficile, plus le bilan sera positif – et de la régulation de l'immigration : celle-ci devrait être régie par le droit privé et structurée de telle façon qu'elle aille dans le sens d'une immigration « sur invitation », c'est-à-dire par contrat et non par les incitations de la redistribution étatique.

Les économistes libéraux ont reconnu, bien avant Milton Friedman, que les êtres humains étaient la ressource la plus précieuse de toute communauté³. C'est la raison pour laquelle ils sont fondamentalement ouverts à l'immigration libre tant qu'elle passe par le marché et non par les fausses incitations de l'État, telles qu'on les trouve par exemple dans les automatismes bureaucratiques du système d'asile, qui répond en premier lieu à une nécessité humanitaire : ce n'est pas un hasard si le taux de reconnaissance est aussi faible⁴, ce qui suggère un concept erroné ou une mise en œuvre inefficace. L'octroi d'un droit d'asile systématique dans un pays comme la Suisse était tout à fait sensé à l'époque des guerres de religion et des guerres mondiales qui ont frappé les pays voisins au cours des cinq derniers siècles. Il existe aujourd'hui des moyens d'aide humanitaire nettement plus intelligents⁵, sans provoquer artificiellement un afflux de migrants économiques et sans encourager en parallèle le crime organisé⁶.

L'État social, dont fait partie la politique d'asile, est, selon Frédéric Bastiat : « la grande fiction par laquelle tout le monde s'efforce de vivre aux dépens de tout le monde ». Milton Friedman partage ce point de vue. Ce n'est pas la liberté de contrat, y compris entre les pays, qui est problématique, mais le maintien d'un État social inefficace et en grande partie obsolète, figé dans l'esprit nationaliste et collecti-

² Cf. Daniel T. Griswold, « Immigration and the Welfare State », *Cato Journal*, vol. 32, n° 1 (hiver 2012), pp. 159-174.

³ Cf. e.g. Julian Simon, *The Ultimate Resource 2*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

⁴ En général, le taux de reconnaissance dans le système d'asile se situe au-dessous de 25% ; il se montait par exemple à 11,7% en 2012 et à 31,2% en 2019. Source : statistiques en matière d'asile 2019, Berne, Secrétariat d'État aux migrations, 31 janvier 2020.

⁵ Les charter cities pour les migrants, fondées sur l'économie de marché et l'État de droit, sont par exemple une solution développée par le Marron Institute of Urban Management à l'Université de New York.

⁶ En raison des faux espoirs découlant du statut de réfugié, le trafic de clandestins est devenu l'un des domaines les plus profitables du crime organisé. Son chiffre d'affaires atteint 6,75 milliards de dollars par an selon l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC). Cf. *Global Study on Smuggling of Migrants*, Vienne, UNODC, 2018.

viste de l'après-guerre. C'est pourquoi les incitations inopportunes de l'État-providence à l'intérieur d'un pays (précisément et avant tout pour la population déjà établie) devraient être débattues ouvertement⁷.

La nature de la libre circulation des personnes

La libre circulation des personnes est explicitement liée à certaines conditions, comme un contrat de travail ou des ressources suffisantes pour mener sa vie. Elle se distingue donc des incitations du régime d'asile, lequel peut offrir un accès immédiat préalable à des prestations sociales. La libre circulation accorde simplement le droit de s'associer librement à des personnes qui souhaitent devenir employés, partenaires en affaires ou clients. Les immigrants concluent des contrats sur une base volontaire avec les entreprises, animent la vie locale, se marient parfois avec des résidents : personne n'est contraint à rien. On peut regretter que cette liberté non bureaucratique soit réservée uniquement aux ressortissants suisses et des États membres de l'Espace économique européen. Mais comme la Suisse, par sa situation et sa petite taille, connaît des échanges intenses avec ses pays voisins, cette liberté limitée est préférable à un régime universel d'États tiers.

La question de l'impact de la libre circulation des personnes sur le PIB ou le revenu par habitant est secondaire. La liberté d'expression n'est pas non plus à juger en fonction de ses effets sur la croissance économique. L'évidence empirique montre toutefois que le PIB réel *par habitant* s'est accru de 24,7% entre 2002 et 2018, malgré la crise de 2009⁸. Les effets positifs de l'immigration ne se mesurent pas uniquement en chiffres : des personnes innovantes et des entrepreneurs peuvent exercer une influence décisive sur une entreprise, une branche économique ou une discipline scientifique. La libre circulation exerce donc un impact non seulement quantitatif mais aussi qualitatif.

« L'immigration libre » sous un régime de libre circulation ne signifie pas que chacun ait le droit de s'établir dans son lieu préféré indépendamment des droits de propriété. La liberté suppose toujours la responsabilité individuelle dans le respect du droit. Personne à l'intérieur du pays n'a le droit, malgré la liberté de mouvement et d'établissement garantie par la constitution, de pénétrer dans la maison de son choix ou d'élire domicile dans un parc public ou au bord d'une route. L'immigration n'est libre que dans le sens où la liberté de chacun est respectée. Pour être légitime, elle doit donc se dérouler sur la base de contrats privés mutuellement consentis : si l'État lui-même accueille ou refuse des migrants, il commet une violation de ce principe de droit.

Le marché du travail crée par ailleurs ses propres arbitrages : un candidat sans formation, sans qualifications, sans capacités linguistiques, sans connais-

⁷ Cf. Pierre Bessard et Christian Hoffmann, *Sackgasse Sozialstaat. Alternativen zu einem Irrweg*, Zurich, Edition Libérales Institut, 3^e édition, 2016.

⁸ Comptabilité nationale, PIB par habitant à prix courants, Neuchâtel, Office fédéral de la statistique, 27 août 2019, ajusté de l'inflation.

sances des conditions suisses et sans éthique du travail n'aura aucune chance. De même, la peur d'une arrivée massive de salariés bon marché n'est pas fondée : l'économie suisse, en raison de son degré d'innovation, mise sur une productivité élevée. Les prix du terrain et la taille réduite de son territoire ne permettent pas la production de masse. Plus une économie est avancée, plus elle se spécialise.

Certes, les emplois pourvus dans les branches étatiques, paraétatiques et subventionnées sont problématiques parce qu'ils créent des distorsions de marché. Ce sont généralement des emplois à faible productivité, par exemple dans l'administration et la santé. Ce problème ne peut être résolu que par des privatisations, la dépolitisation et des baisses d'impôts. Il résulte d'une politique intérieure erronée et non de l'immigration de marché.

Des baisses d'impôts plutôt que des taxes à l'immigration

Quelques économistes plaident pour que l'immigration soit basée non pas sur des contingents de quantité mais sur un système de prix du séjour en Suisse ou d'une taxe à l'embauche d'immigrants. Leur argument se fonde sur la supposition que les nouveaux-venus n'ont pas contribué jusqu'ici au financement des infrastructures et des institutions qui rendent la Suisse si attractive. Avec une taxe, les immigrants s'acquitteraient ainsi une sorte de prix d'« entrée au club ». Mais cette idée est-elle suffisamment réfléchie ?

La proposition de taxe à l'immigration omet le fait que les migrants et les employeurs paient déjà, à travers l'assujettissement fiscal, un prix élevé pour leur coopération en Suisse. Quand un nouveau client pénètre dans un magasin, les investissements qui ont été effectués sont déjà inclus dans le prix des produits. Il en va de même pour un nouveau résident si les impôts sont interprétés de façon superficielle comme le prix des prestations étatiques.

Des taxes extraordinaires prélevés sur les immigrants correspondraient aussi à une « collectivisation » d'un groupe de la population défini de façon arbitraire. De nombreux Suisses n'ont, eux aussi, contribué que partiellement au financement des infrastructures en raison de substrats fiscaux différents. Et comment appliquer cette méthode aux nouveau-nés ? Est-ce que les parents devraient payer un impôt supplémentaire parce qu'ils utilisent davantage, en tant que famille, les infrastructures et les institutions ? Qu'advierait-il des citoyens qui sont des consommateurs nets d'impôts ? Devraient-ils être expulsés ? L'idée de club n'est pas du tout réaliste et traduit une approche idéologique et collectiviste de l'immigration. Elle oublie que beaucoup d'institutions politisées posent de nombreux problèmes pour la population résidente si l'on prend en compte la charge fiscale et les surcoûts qu'elles impliquent, qu'il s'agisse de la prévoyance vieillesse, du système de santé, de l'agriculture, des transports, du logement, de l'énergie ou des médias. Sous un angle libéral et individuel, il ne fait aucun sens de considérer ces secteurs comme des « biens collectifs » appartenant à l'ensemble des citoyens. Une telle interprétation s'inspire plutôt du socialisme.

Ajoutons que les nouveaux arrivés ont tendance à payer davantage d'impôts que la moyenne. Entre 2002 et 2017, les recettes fiscales (fédérales, cantonales et communales) ont augmenté à hauteur de 44% de 130,2 à 188,0 milliards de francs, donc près de deux fois et demie plus vite que la population⁹. Cette évolution parle clairement en défaveur de l'introduction d'impôts supplémentaires pour séjourner en Suisse. Comme la plupart des immigrants sont plus productifs ou entrepreneurs que la moyenne, ils génèrent déjà des impôts plus élevés.

Ce constat met en lumière le principal problème de la Suisse face à l'augmentation de la population : les taux d'imposition excessifs et la forte progressivité de l'impôt au niveau fédéral et dans la plupart des cantons. La solution passe donc par une réduction des taux d'imposition afin d'améliorer l'arbitrage par les marchés, à l'image du canton de Zoug. Celui-ci appartient, malgré une croissance démographique record au cours des dernières décennies, aux cantons qui ont refusé l'initiative contre « l'immigration de masse ». C'est aussi le canton le plus compétitif, avec une charge fiscale inférieure de moitié à la moyenne suisse. Zoug montre à merveille qu'une politique libérale est capable d'alléger le fardeau fiscal et d'exercer un rôle d'arbitrage à l'égard de l'immigration. Les avantages de l'immigration deviennent ainsi immédiatement apparents aux yeux de tous les contribuables, particuliers et entreprises, aujourd'hui surtaxés. Dans la plupart des cantons et des municipalités de Suisse, les recettes fiscales record de ces dernières années ont souvent été, à l'inverse de Zoug, dissipées dans le gonflement des appareils administratifs et des dépenses sociales.

L'hypothèse d'une surcharge de l'État-providence suisse à la suite de la libre circulation est également contredite par les faits : entre 2002 et 2018 les contributions des employeurs et des salariés à l'AVS, par exemple, se sont aussi accrues près de deux fois et demie plus vite que la population – de 44% de 21,9 à 31,7 milliards de francs¹⁰. Les déséquilibres structurels des assurances sociales ont ainsi été tempérés par la libre circulation. Le problème ne vient pas de l'immigration de marché, mais d'un système de répartition qui engendre des prestations exagérées, un découplage entre l'État social et la réalité démographique ainsi qu'un fardeau fiscal toujours plus lourd.

Il est vrai que les résidents sans passeport suisse sont surreprésentés dans les programmes étatiques comme l'assurance invalidité, l'assurance chômage et l'aide sociale. Cette situation résulte pourtant de l'ancien système de contingents. Elle concerne souvent des milieux qui ne sont pas concernés par la libre circulation. C'est le résultat amer d'une politique sociale-démocrate qui doit être corrigée au niveau de la politique intérieure.

⁹ Recettes fiscales des administrations publiques, Berne, Administration fédérale des finances, 9 septembre 2019.

¹⁰ Assurance-vieillesse et survivants (AVS) : finances de l'AVS, Berne, Office fédéral des assurances sociales, 27 mai 2019.

Conclusion

De prime abord, « la Suisse » semblerait se réapproprier le contrôle de l'immigration si elle résiliait l'accord sur la libre circulation. Mais quelles en seraient les conséquences véritables ? Ce ne seraient plus les citoyens (suisse) et les entreprises qui décideraient des implantations, des associations et des contrats de travail en fonction de leurs besoins et préférences, mais les fonctionnaires fédéraux. L'immigration ne serait plus le produit du marché mais de l'appareil bureaucratique et des groupes d'intérêts des branches intensives en main d'œuvre, caractérisées par une faible valeur ajoutée. Ce ne serait certainement pas un progrès.

La libre circulation ne viole les droits de personne. Au contraire, elle étend la liberté de contrat et augmente quantitativement et qualitativement le niveau de vie. Tout comme les obstacles au libre-échange de biens et de services représentent une intervention inacceptable dans la liberté de choix de citoyens responsables, une limitation de la liberté de contrat de travail au-delà des frontières nationales représenterait avant tout une entorse aux droits fondamentaux. Ce qui devrait d'urgence être limité, ce n'est pas la liberté de contrat en Europe, mais la confiscation fiscale et la redistribution étatique. Une telle priorisation aurait des effets positifs sur l'arbitrage de l'immigration de marché. Elle rendrait la Suisse plus compétitive et, de manière « naturelle », plus exclusive.



Impressum

Institut Libéral
Place de la Fusterie 7
1204 Genève, Suisse
Tél.: +41 (0)22 510 27 90
liberal@libinst.ch

Les publications de l'Institut Libéral se trouvent sur
www.institutliberal.ch.

Disclaimer

L'Institut Libéral ne prend aucune position institutionnelle. Toutes les publications et communications de l'Institut contribuent à l'information et au débat. Elles reflètent les opinions de leurs auteurs et ne correspondent pas nécessairement à l'avis du Comité, du Conseil de fondation ou du Conseil académique de l'Institut.

Cette publication peut être citée avec indication de la source.
Copyright 2020, Institut Libéral.