

L'impact sur les comptes de la protection sociale d'une immigration diversifiée ou d'une immigration sélective

Séminaire organisé par la Chaire « Transitions démographiques, Transitions économiques »

Avec la Caisse des Dépôts.

Le 5 mars 2014

Intervenants :

- **Lionel Ragot**, l'Université de Paris Ouest Nanterre - La Défense
- **Hillel Rapoport**, professeur d'économie à l'Université de Paris 1
- **Grégory Verdugo**, Banque de France, chercheur affilié à l'IZA

Grand témoin, **Gilles Jouhanet**, procureur près la Cour des comptes.

Cette sorte de bon sens français sur l'impact négatif a priori de l'immigration sur les comptes de la protection sociale est à sujette à caution. Elle interdit le plus souvent de discuter des vrais chiffres qui se montrent assez neutres, et surtout de repenser une politique d'immigration plus en phase avec les contraintes démographiques et économiques des pays de l'OCDE, en particulier de la France qui, à bien des titres, mérite le terme d'exception. Qualité et diversité des immigrés font désormais partie de l'arsenal destiné à lutter contre le vieillissement des sociétés et à se positionner dans la compétition mondiale pour capter les meilleurs talents.

Hillel Rapoport

La France est un pays où l'immigration est peu qualifiée, peu diversifiée et relativement faible en nombre au sein de l'OCDE. Ce cercle vicieux entre une faible qualité et une faible diversité est mal toléré par l'opinion publique qui exige souvent, en retour, une immigration moindre. Or, ce n'est pas la quantité qui est en jeu. Le modèle anglo-saxon, plus vertueux, combine une immigration trois fois plus importante que celle de la France, mais de qualité et diversifiée en termes géographiques. Cette politique sélective n'est, politiquement, pas contestée par l'opinion.

Un constat : l'immigration a été multipliée par trois dans les pays riches depuis 1960, par deux depuis 1990, avec des flux majoritaires du Sud vers le Nord et avec un doublement de l'immigration qualifiée depuis les années 1990. Cependant, la population immigrée augmente au même rythme que la population en général. Les migrants ne représentent ainsi qu'entre 2 et 2,5% de la population mondiale, ce qui est faible. La moyenne de l'immigration dans pays de l'OCDE est aussi très variable : importante au Canada et en Suisse, moindre pour les Etats-Unis et l'Australie, faible pour la France et quasi inexistante pour le Japon.

La France se situe nettement au-dessous de la moyenne de l'OCDE. Si l'on prend les flux nets de 1990 à 2000, soit les nouveaux entrants moins les sortants et les décès, l'immigration représente moins de 1% de la population active, un chiffre à mettre en relation avec les 2,5% de moyenne dans OCDE. Sur la même période, la population des Etats-Unis ou du Canada s'est accrue de 5% par les seuls flux migratoires.

Restrictive depuis 20 ans en termes de quantité, la France n'a pas non plus choisi la qualité, une politique sélective d'immigration de travail. L'Europe, elle-même, enregistre moins d'un quart des immigrés qualifiés, détenant un diplôme de l'enseignement supérieur, contre deux tiers aux Etats-Unis et au Canada. Si bien que l'Europe reçoit plus de 56% des migrants les moins qualifiés. La France, sur ce point, détient un record puisqu'elle est le seul pays de l'OCDE où la part des immigrés non qualifiés est supérieure aux migrants qualifiés dans la population active.

Quant à la diversité, la France se distingue par son absence de politique pour aller chercher des talents. Le mode d'entrée principal reste le regroupement familial. Les conséquences sont connues : les groupes existants ayant tendance à se renforcer, la diversité reste stagnante. Or, de nombreuses études économiques ont montré que la diversité est, en soi, bénéfique, représente un atout. Comment la France peut-elle sortir de ce cercle vicieux ? Où trouver les candidats à une immigration qualifiée et diversifiée ? La réponse est connue. Elle vient des étudiants étrangers.

Lionel Ragot

L'impact de l'immigration sur les comptes de la protection sociale est un sujet polémique. Le bon sens peut être trompeur comme l'illustre la phrase de Michel Rocard en 1990 : « la France ne peut pas accueillir toute la misère du monde ». Elle traduit l'image que l'on a de l'immigration en France. Une immigration moins qualifiée que les natifs, ce qui est vrai ; des immigrés plus souvent au chômage, ce qui est aussi vrai, deux fois plus que pour le reste de la population. Enfin, ils ont beaucoup d'enfants, donc touchent plus d'allocations familiales. Selon ce schéma, l'immigration ne peut que peser sur les comptes de la protection sociale. Or, elle a, au final, une contribution légèrement positive sur ces comptes, soit un impact neutre.

La méthode est, d'abord, de photographier, sur une année donnée, ce que la population immigrée apporte en termes de recettes publiques, sous forme de TVA, de CSG, d'impôt sur le revenu, et ce qu'elle perçoit en termes de santé, d'éducation et d'allocations. En utilisant les chiffres de l'Enquête budget des familles de l'INSEE de 2005, le but est de reconstituer des profils par âges des dépenses et recettes individualisables et « désagrégés », natifs versus immigrés. Ainsi, à un âge donné, un natif perçoit plus qu'un immigré en matière de santé et de retraite. Mais toujours à un âge donné, un immigré perçoit plus de RMI, plus d'aide au logement, plus d'allocations chômage et familiales qu'un natif. Même procédure sur les prélèvements. A un âge donné, un immigré contribue systématiquement moins aux finances publiques qu'un natif. Or si cela est vrai en moyenne à un âge donné, il est indispensable de passer à la structure par âges pour mieux évaluer la contribution de la population immigrée. Car celle-ci se concentre sur les âges où l'on est contributeur net, entre 25 et 60 ans. 55% des immigrés sont dans cette fourchette, contre 40% pour la population totale. Si bien que la contribution nette globale des immigrés en situation régulière est légèrement positive, soit 4 milliards d'euros, ce qui n'est pas une aubaine, mais n'est pas non plus un fardeau qui pèserait sur finances publiques.

Si on fait désormais une évaluation dynamique, il faut prendre la contribution des immigrés sur tout leur cycle de vie. Les méthodes pour l'évaluer montrent elles aussi un résultat légèrement positif, mais de second ordre. Ce modèle d'équilibre général calculable dynamique capte les chocs, l'impact de l'immigration sur les Finances publiques. Ainsi, dans une France sans immigration, avec un solde migratoire nul, contrairement au solde actuel positif de 100 000 personnes, la population en âge de travailler baisserait d'environ 10% en 2050. Ce solde migratoire net positif a un effet bénéfique sur les comptes de la protection sociale. A l'horizon 2050, le financement des deux régimes les plus affectés par le

vieillessement, la santé et la retraite, est avec l'immigration de l'ordre de 4,8%, sans ces flux, de 7,3%. En conclusion, ce solde permet de réduire de 30% le besoin de financement à l'horizon 2050 des caisses retraites et santé pour cette raison simple que la population immigrée, par sa structure par âge, est plus jeune que population dans son ensemble.

Nouvelle question : y aurait-il un niveau optimal d'immigration ? Cette interrogation se pose dans le cadre du vieillissement de la population, l'allongement de la durée de vie et la baisse du taux de natalité. Peut-on remplacer ces jeunes qui ont « oublié de naître » par une immigration de remplacement ? Le Japon, en 2100, devrait perdre la moitié de sa population en âge de travailler. L'Allemagne, 30% à l'horizon 2050, d'où le lobbying très en faveur de l'immigration des entreprises allemandes. Mais l'immigration ne peut contrecarrer le phénomène de vieillissement par le haut et permettre de maintenir le ratio de dépendance entre actifs et retraités. Si c'était le cas, les flux migratoires devraient faire doubler la population française tous les 40 ans ! De la même façon, un solde positif de plus de 200 000 immigrés chaque année, soit 0,35% de la population, permettrait de réduire le financement de la protection sociale de 20% à l'horizon 2050. La population immigrée passerait ainsi de 9% à 17% de la population totale à cette date. Des changements très importants au regard d'un résultat relativement faible.

Quant à l'immigration estudiantine, elle représente 4,3 millions d'étudiants dans le monde en 2011. Les flux mondiaux se sont multipliés par cinq tout comme le nombre d'étudiants du supérieur, ce qui ne change donc pas la structure de l'immigration. A l'origine, cette population estudiantine était l'un des outils de rayonnement international et une forme d'aide au développement. Aujourd'hui, les enjeux économiques ont pris le dessus. Ces étudiants représentent une source de revenus conséquente pour le système d'enseignement supérieur comme c'est le cas en Grande-Bretagne, où les droits d'inscription ont fortement augmenté depuis 2010, en particulier pour les étudiants hors de l'Union Européenne. Le deuxième enjeu économique est d'accroître le niveau de qualification de la population active en essayant d'attirer et de retenir les meilleurs étudiants étrangers. L'Allemagne a mis en place un dispositif très attractif dans ce sens, en particulier pour faciliter à ces étudiants la transition vers le travail. Aujourd'hui, de nombreux pays se lancent dans cette nouvelle compétition.

Grégory Verdugo

Le contexte est celui d'une recomposition de l'immigration depuis 30 ans. Or, si la stabilité de l'immigration en France depuis 10 ans est peu perçue, c'est en raison de cette recomposition simultanée. On est, en effet, passé d'une immigration plutôt européenne à une immigration majoritairement non-européenne. Cette diversification a de nombreuses conséquences comme la visibilité des minorités et de leurs descendants.

Cette recomposition s'accompagne d'une concentration accrue des immigrés dans certaines régions, comme l'île de France, ou certaines villes comme Paris, Lyon, Marseille. Cette concentration, qui s'est accentuée durant les dernières années, est devenue problématique tout comme le faible niveau de qualification de cette population et sa difficulté à s'intégrer sur le marché du travail, le travail non qualifié restant relativement cher en France. Ce qui se reflète dans les taux de chômage en 2005, de 25% pour les immigrés d'Afrique subsaharienne et du Maghreb, contre 9% pour les natifs.

Quelles sont les pistes ? Une première est d'adapter les institutions du marché du travail à l'insertion des immigrés non qualifiés, c'est-à-dire une baisse du coût de ce travail permettant à une partie de la population immigrée de sortir de la marginalité. Des réformes des mécanismes de l'aide sociale ne sont pas non plus inutiles pour diminuer les trappes à pauvreté.

La deuxième piste est d'aménager les politiques d'immigration en fonction du contexte français, en fonction de la nouvelle demande de travail dans nos économies. Se pose alors la question de la sélection des immigrés, de l'immigration qualifiée, voire d'un type d'immigration qualifiée. Celle-ci est aujourd'hui de plus en plus importante. Si les immigrés qualifiés représentaient en 1968 seulement 5% du nombre de travailleurs diplômés du supérieur, en 2007, le chiffre est passé à 8%. Deuxième constat : la part de cette population dans la population immigrée totale, de 6% en 1968, s'élève à 24% en 2007. Cependant, la réussite de ces immigrés sur le marché du travail français n'est pas vraiment au rendez-vous, avec un différentiel de salaire négatif de 20% par rapport aux natifs qualifiés.

Il existe deux approches pour analyser l'impact de l'immigration qualifiée. La première, l'approche classique, défend l'idée selon laquelle la modification de la quantité entraîne l'augmentation de l'offre qualifiée donc la baisse du coût du travail qualifié. La seconde approche, plus élitiste, insiste sur les talents exceptionnels dans les pays qui se trouvent aujourd'hui à la frontière technologique. L'approche classique est démentie dans les faits puisque l'immigration a un impact très faible sur les salaires et pourrait, bien orientée,

compenser le ralentissement actuel de la hausse du niveau d'éducation en France. Dans une approche plus élitiste, plus en phase avec la compétition internationale pour attirer les meilleurs, les flux sortants de travailleurs qualifiés devraient être compensés par les flux entrants. Mais cette problématique, sensible aux talents exceptionnels dans le monde des affaires et des sciences, repose moins sur la quantité que sur la qualité des individus.

Comment adapter les politiques françaises d'immigration afin d'obtenir un effet sur l'entrepreneuriat, sur l'innovation et sur les déterminants de la sélection des immigrés les plus productifs ? Des études montrent que, sur le dynamisme économique, les immigrés qualifiés ont une plus grande probabilité de devenir entrepreneurs, en particulier dans les secteurs de pointe comme c'est le cas dans la Silicon Valley où 30% des firmes sont dirigées par des immigrés indiens ou chinois. Les conditions de ce succès relèvent d'un contexte favorable à l'entrepreneuriat comme la facilité à obtenir un crédit.

Second point : dans le cadre d'un marché mondial des talents, les Etats-Unis montrent là encore le caractère exceptionnel des contributions des étrangers à l'innovation scientifique et technologique. 26% des prix Nobel américains sont des immigrés, 25% des créateurs de firmes high tech le sont aussi. Une récente étude démontre qu'une hausse de 1% des immigrés qualifiés augmente le nombre de brevets sur la population entre 9 et 18% ! La France pêche par une moindre diversité du personnel scientifique, par une recherche en majorité publique, avec un statut assez rigide et une rémunération très homogène.

Comment, enfin, attirer ces talents ? Une chercheuse canadienne a montré, en 2011, l'importance des mesures prises aux USA, comme l'octroi de visas étudiants pour les étrangers qui déposent le plus de brevets. Car ces individus sont surreprésentés dans les écoles d'ingénieurs dans ce pays, ce qui n'est pas le cas en France où la majorité des étrangers sont inscrits en sciences humaines et sociales. Pourquoi ? Répondre à cette question permettrait d'obtenir une plus grande immigration qualifiée, en particulier en sciences.

Gilles Jouhanet

J'ai coordonné le travail d'une promotion de l'ENA, il y a trente ans de cela, sur cette question de l'immigration et de son impact sur la protection sociale. Le résultat était déjà positif. En revanche, comment interviennent les naturalisations, une sortie du dispositif très importante, de l'ordre de 100 000 personnes jusqu'aux mesures de Claude Guéant, soit le nombre correspondant aux entrées.

Deuxième point, la France est un pays dépensier en termes de densité. 130 français sont nécessaires pour entretenir un km², 230 en Grande-Bretagne... Le km² à entretenir

revient beaucoup plus cher en France, ce qui pourrait être corrigé par une immigration plus dense, propos sujet à bien des critiques.

Troisième point, il est très difficile de réduire l'immigration peu qualifiée. Le phénomène de réseaux joue bien sûr, mais deux endroits en France ne sont soumis à aucun contrôle, Mayotte et la Guyane, pays où la population a triplé dans l'indifférence générale.

Enfin, n'oublions pas que la politique migratoire n'est pas rationnelle. La discussion est aujourd'hui impossible, où il n'est question que de clandestins et de leur reconduction à la frontière.

Débat

Un premier intervenant soulève une question de fond, à savoir si l'immigration n'est pas plutôt un révélateur de l'état d'une économie plutôt qu'un acteur de la croissance. Il semble, selon lui, qu'il y ait des changements de registre qui permutent effets et causes. D'autre part, les instruments d'une immigration sélective existent en France, mais ils ne fonctionnent pas. D'où vient le frein ?

Un second participant précise trois écueils à éviter. Le premier est de l'ordre des statistiques car les évaluations sont faites en fonction d'une politique migratoire définie. Le deuxième point porte sur la double nature des flux d'étrangers en France, le premier contraint, le regroupement familial et l'immigration asilaire qui représentent les deux tiers du total. Le second, plus dynamique, soit les étudiants et les professionnels, ne représente que le tiers restant. Enfin, la question des étudiants étrangers, qui était jusque là en France un vrai talon d'Achille, très coûteuse et peu efficace, est en train d'évoluer dans le bon sens.

Un nouvel intervenant souhaite s'arrêter sur la prise en compte ou non des enfants d'immigrés dans les calculs. Si on peut comprendre la logique à ne pas les prendre en compte, il n'en reste pas moins que leur situation, en termes d'intégration, est catastrophique. Selon une étude de 2010, ils sont moins bien intégrés que leurs parents sur le marché du travail, avec des écarts considérables. Par rapport à un natif, un enfant d'immigré turc a, par exemple, 49% fois moins de chance d'être en emploi aujourd'hui, alors que ce chiffre pour ses parents était de 15%.

Une autre remarque de la salle : ce n'est pas le problème du crédit qui est en cause, mais le capital risque. Or, ces structures sont bien moins attirantes en France qu'aux États-Unis.

Une dernière intervention est plus critique. Selon elle, si l'on prend la photographie proposée, les immigrés coûtent plus cher qu'ils ne rapportent, mais grâce à une sorte de fenêtre démographique les orateurs en arrivent à renverser les conclusions. D'espérer ainsi que les immigrés d'aujourd'hui, proches de la retraite, auront le même ratio de remplacement que leurs prédécesseurs est une erreur. Le bilan devrait être moins positif que prévu dans les exposés qui, à raisonner sur des moyennes, extrapolent dans le temps.