

Des quotas à l'ouverture des frontières

Bonjour, nous arrivons au terme de cette série d'émissions sur l'immigration. Je voudrais que l'on aborde les solutions. Les économistes font-ils des propositions et de quelle nature sont-elles ?

Les propositions qu'ils font peuvent être directement déduites de ce que nous nous sommes dit lors des dernières émissions et que l'on peut résumer en trois points :

- Premier point : les flux migratoires évoluent : ils dépendent des inégalités et lorsque celles-ci diminuent la tentation d'émigrer recule,
- Second point : l'impact de l'immigration sur les salaires, les emplois et les prestations sociales est faible quand ce n'est pas négligeable,
- Troisième point : les mesures prises pour réduire les flux migratoires sont inefficaces et contre-productives. Elles réduisent le nombre d'immigrés légaux mais augmentent celui des immigrés clandestins, souvent peu qualifiés. Des mafias et des réseaux criminels se développent à l'ombre de ces politiques.

L'un des premières préconisations serait donc de lutter contre les inégalités entre pays riches et pays pauvres...

Effectivement. Et l'aggravation des inégalités entre pays riches et pays pauvres que l'on observe promet une augmentation des flux migratoires. Augmentation d'autant plus forte que les barrières mises à l'entrée de nos pays contribuent à accroître ces inégalités. On l'oublie souvent, mais les mouvements migratoires réduisent les inégalités entre pays riches et pays pauvres de plusieurs manières :

- D'abord, en transférant dans les pays pauvres une partie de l'épargne des immigrés qui travaillent dans les pays riches. D'après la Banque Mondiale, les immigrés ont transféré 76 milliards d'euros en 2001 à leur pays d'origine. Ce qui représente 1,3% du produit intérieur brut des pays pauvres et fait la fortune d'entreprises spécialisée dans les transferts de fonds, comme Western Union¹ ;
- Ensuite, en créant des flux commerciaux qui favorisent l'activité dans leur pays d'origine. L'immigration entraîne des exportations vers les pays d'origine. Ce qui est assez logique : les immigrés apportent des informations sur leur pays dont peuvent profiter les exportateurs. On voit aujourd'hui des français installés dans les pays qui viennent d'entrer en Europe proposer leurs services aux entreprises françaises qui souhaitent faire du commerce en Pologne, en République tchèque...
- Enfin, et c'est un phénomène moins connu, en réduisant le pouvoir de monopole des pays qui maîtrisent les technologies les plus avancées.

Est-ce que vous pourriez nous expliquer ce que vous entendez par là ?

Il s'agit d'une thèse développée tout récemment par deux spécialistes du commerce international, Donald Davis et David Weinstein, qui s'interrogent sur l'impact de l'immigration et des investissements étrangers aux Etats-Unis². La très forte avance technologique de ce pays a, disent-ils, deux conséquences :

- Elle lui donne des positions de monopole sur de nombreuses technologies, positions qui assurent des revenus et rendements élevés aux salariés qui y travaillent et aux actionnaires qui y investissent leurs capitaux ;

¹ Thierry Philippon : La très riche banque des pauvres, Le Nouvel Observateur, mars 2004

² Donald R. Davis David E. Weinstein : Technological superiority and the losses from migration, NBER, 2002

- Elle lui donne, du même coup, un très fort pouvoir d'attraction sur le reste du monde : les travailleurs étrangers souhaitent s'y installer et les financiers d'Europe ou d'Asie veulent y investir, ce qu'ils font d'ailleurs puisque l'économie américaine utilise à peu près 11% de main d'œuvre et de capitaux étrangers ;

Or, et c'est le cœur de leur argument, ces injections de main-d'œuvre et de capitaux étrangers diminuent le pouvoir de monopole des industries américaines. Grâce aux capitaux et à la main d'œuvre qui viennent de l'extérieur, les industriels installés aux Etats-Unis produisent plus et vendent plus sur les marchés internationaux, mais à des prix plus faibles, ce qui enrichit les consommateurs étrangers mais réduit les revenus que les Américains pourraient tirer de leur avantage monopolistique. Ils ont calculé qu'une augmentation de 12% de l'immigration diminuait de 0,8 à 0,9% la richesse potentielle des Américains.

D'où cet effet sur les inégalités dont vous parliez...

Exactement. Cette analyse est un peu technique, mais elle met bien le doigt sur ce qui ne va pas dans nos politiques actuelles. Nous vivons dans un monde qui s'ouvre, on parle en permanence de mondialisation, de globalisation, de liberté des échanges des biens et des marchandises et en même temps on construit des murs pour interdire, freiner les migrations. Il y a dans tout cela quelque chose de profondément choquant et absurde.

Mais est-ce que ce n'est pas tout simplement lié à l'opposition des opinions qui ne veulent pas d'immigrés ?

Sans doute, mais les opinions ne veulent pas plus du libre-échange et pourtant on le leur impose. Dani Rodrik, qui enseigne à Harvard, a eu la curiosité de comparer les attitudes à l'égard du commerce international et de l'immigration en s'appuyant tout simplement sur des sondages réalisés dans une dizaine de pays développés. Et les résultats sont étonnants : dans la plupart des pays, le pourcentage de ceux qui sont hostiles au libre échange et à l'immigration sont voisins, comparables.

Mais comment expliquer que les gouvernements suivent l'opinion dans un cas et pas dans l'autre ?

L'explication est, je crois, toute simple : les partisans du libre-échange, je pense aux entreprises, ont su développer un lobbying fort qui a condamné les protectionnistes à la défensive. Même chose pour les flux de capitaux. Dans le cas de l'immigration, c'est exactement le contraire qui s'est produit : ses adversaires ont exercé une pression très forte alors même que ceux qui en bénéficient sont silencieux. Et ils le sont parce que les effets positifs de l'immigration n'apparaissent pas immédiatement. Nous avons vu, par exemple, qu'elle protégeait les emplois dans des activités qui disparaîtraient s'il n'y avait pas d'immigrés, je pense notamment aux métiers qui demandent peu de qualifications, mais qui le sait ?

Les économistes pourraient le dire haut et fort. Or, on n'a pas l'impression que ce soit le cas. Pourquoi ?

La réponse à votre question relève probablement de la sociologie des sciences. Les économistes viennent, pour l'essentiel, des pays riches, ils y travaillent et sont sensibles aux enjeux politiques de ces pays. Des économistes travaillant dans des pays d'émigration seraient sans doute plus sensibles aux effets négatifs de la fermetures des frontières.

Cette confusion de la rigueur scientifique et des enjeux politiques est très nette chez les ultra-libéraux. Ils devraient être favorables à l'ouverture des frontières mais ils sont également très proches de partis politiques de droite dont les électeurs subissent l'influence des démagogues xénophobes. Ils sont donc pris dans une contradiction qu'ils ont tenté de réduire en mettant

l'accent sur les prestations sociales : on ne peut pas, disent-ils, ouvrir les frontières de pays qui offrent des aides sociales élevées parce que les immigrés en abusent³. On a vu que ce n'était pas le cas, mais ils préfèrent leurs amitiés politiques à la rigueur scientifique. Ils le font d'autant plus volontiers que leurs positions sur le libre échange vont à l'encontre du protectionnisme que l'on rencontre souvent à gauche, notamment dans les organisations syndicales.

Mais il n'y a pas que les ultra-libéraux...

Les autres sont prudents, timides. Les conservateurs, mais aussi les économistes proches de la gauche, penchent le plus souvent pour des formules de type quota qui permettraient, disent-ils, d'attirer les candidats à l'immigration les plus qualifiés et de repousser les autres. C'est une position qui me paraît contestable :

- Il n'est pas, d'abord, certain que nous ayons surtout besoin de personnel qualifié. Le gouvernement italien a régularisé en 2004 341 000 badanti, c'est-à-dire des aides à domicile qui travaillent pour des salaires de trois à quatre fois plus faibles que ce que demanderaient des Italiens pour faire le même travail⁴. Il ne s'agit pas de tâches qualifiées et, cependant, leur nombre montre à l'évidence qu'elles répondent à une demande qu'aucun organisme officiel n'avait prévue et ne pouvait, d'ailleurs, prévoir ;
- Il ne me paraît pas moralement très convenable d'inciter les diplômés des pays les plus pauvres à venir faire fortune chez nous quand leurs concitoyens auraient besoin de leurs lumières. Je ne vois pas, en tout cas, en quoi ce pourrait être une position de gauche ;
- Enfin, je ne suis pas sûr que les quotas soient très efficaces : il ne suffit pas d'en introduire pour attirer des gens qui ne veulent pas venir, par ailleurs, là où ils existent ils n'ont jamais empêché les gens hors quota d'entrer de manière clandestine.

Mais pourquoi, alors, un tel intérêt pour ces quotas ?

Sans doute parce qu'ils paraissent réalistes. On a plus de chance de se faire entendre en parlant de quotas que d'ouverture des frontières et ceci tout simplement parce que l'on répond à la demande de secteurs qui ont besoin de main d'œuvre qualifiée : l'informatique, la santé... Parler de quotas, c'est s'assurer des alliés.

Mais je ne voudrais pas donner l'impression que tous les économistes sont timides. Ce serait faux. Certains ont protesté contre cette attitude. Je pense à Dani Rodrik qui dit : « Les économistes devraient être beaucoup plus sévères sur les erreurs que les politiques commettent dans ce domaine. Je suis frappé de voir combien nous sommes tolérants sur les réalités politiques qui justifient les restrictions à l'immigration alors que nous passons notre temps à critiquer les forces protectionnistes qui ralentissent la libéralisation d'un système commercial déjà très ouvert. »⁵

D'autres économistes sont sur des positions voisines ?

Oui. Depuis quelque temps, on voit des spécialistes multiplier des propositions qui vont dans le sens d'une plus grande ouverture des frontières. Ces propositions ne circulent actuellement que dans les milieux universitaires, mais je ne serai pas surpris de les voir sortir de

³ Comme le fait remarquer Ken Schooland, un auteur ultra-libéral, ce même argument devrait conduire à expulser les nouveaux-nés.

⁴ J.Mi, Les « badanti », une aide pour les anciens... et les finances publiques italiennes, Le Monde, 25/04/04

⁵ Dani Rodrik, Comments at the conference on Immigration policy and the welfare state, Trieste, juin 2003

l'anonymat dans les mois ou les années qui viennent, à l'occasion, par exemple, de la publication d'un rapport officiel.

En quoi consistent-elles?

Il y en a plusieurs. J'en retiendrai trois qui me paraissent intéressantes.

La première, proposée par 6 économistes qui ont travaillé sur ce dossier pour une Fondation italienne, proposent de créer des contrats temporaires qui donneraient aux immigrés qui le souhaiteraient la possibilité de venir travailler dans les pays d'accueil pour une période donnée, quelques années par exemple⁶. Au terme de leur contrat, ils seraient invités à rentrer chez eux, perspective qui pourrait les inciter à acquérir des compétences ayant une valeur pour leur pays d'origine, compétences qu'ils pourraient mettre en œuvre une fois rentrés chez eux.

La seconde, proposée par Dani Rodrik, serait de construire des accords multilatéraux en matière d'immigration un peu comme on en a construits dans le domaine du commerce. Ce qui amènerait à modifier l'approche : plutôt que d'avoir des Etats qui prennent unilatéralement des décisions en ne se préoccupant que de leur seul intérêt, on aurait des négociations où les pays d'origine auraient leur mot à dire. Cela permettrait probablement d'améliorer la situation des salariés dans les pays d'origine. On en a d'ailleurs un exemple. En 1904, la France et l'Italie ont signé un accord aux termes duquel, les Français s'engageaient à donner une couverture sociale aux ouvriers italiens installés en France en échange d'une amélioration de la législation sociale italienne⁷.

La dernière, due à un économiste américain d'origine chinoise, Howard Chang, serait d'ouvrir les frontières et de créer une espèce de taxe, l'équivalent d'un droit de douane, que l'on ferait payer aux immigrés qui souhaitent entrer dans un pays. ce qui ferait tomber toutes les critiques sur leur coût pour les systèmes sociaux.

Toutes ces mesures s'inscrivent dans une même logique : celle de la création d'un marché mondial du travail dont parlait récemment Nigel Harris, un économiste britannique qui insiste sur la dimension démographique : si l'Europe vieillissante veut rester riche elle va, dit-il, devoir accueillir de manière beaucoup plus massive des travailleurs du Tiers-Monde⁸.

Aucun ne propose d'ouvrir complètement les frontières ?

C'est ce que fait Nigel Harris. Mais il est un peu une exception. Il y a très peu de travaux sur ce qui se produirait si l'on ouvrait effectivement les frontières. Deux britanniques, Bob Hamilton et John Whalley, ont tenté d'en évaluer l'impact il y a une vingtaine d'années. D'après leurs calculs, qui se base sur une allocation optimale des ressources humaines, le produit intérieur brut mondial doublerait⁹. Ce qui est considérable. Le papier est ancien, il date de 1984, et il mériterait certainement d'être repris.

Plus près de nous, Jagdish Bhagwati a publié plusieurs papiers qui militent pour une large ouverture des frontières¹⁰. Ses positions sont d'autant plus intéressantes que cet économiste indien est l'un des principaux théoriciens du libre-échange et un avocat déterminé de la globalisation. Il s'insurge notamment contre la tentation de ne laisser entrer que des immigrés

⁶ H.Brücker, G.Epstein, B.McCormick, G.Saint-Paul, A.Venturini & K.Zimmermann, Managing Migration in the European Welfare State

⁷ Michael Huberman : International Labor standards and market integration before 1913 : a race to the top ? Montreal, 2002

⁸ Nigel Harris, Thinking the unthinkable, Londres, 2002

⁹ Bob Hamilton, John Whalley : Efficiency and Distributional Implications of Global Restrictions on Labour Mobility. Journal of Developmental Economics, 1984.

¹⁰ Jagdish Bhagwati, Borders Beyond Control, Foreign Affairs, janvier, février 2003

qualifiés. La femme de ménage haïtienne qui donne à son employeur la possibilité d'aller travailler est, dit-il, aussi utile à la société que le médecin ou l'ingénieur indien. A ceux qui reprochent aux immigrés de prendre des emplois que pourraient occuper des chômeurs, il oppose que ces immigrés sont la preuve que l'on peut trouver un emploi pour peu que l'on se donne le mal de chercher...

Mais est-ce qu'on ne risque pas en ouvrant les frontières de se heurter à une explosion des migrations ?

C'est une crainte dont il faut effectivement tenir compte. Je ne connais pas de papier qui simule ce que serait l'impact d'une ouverture complète des frontières en terme de flux migratoires. Mais « l'invasion » paraît peu probable et ceci pour plusieurs motifs :

- D'abord, tout le monde ne souhaite pas partir. Il faut, pour s'exiler, des qualités personnelles, du courage, de la confiance en soi, que tout le monde n'a pas. Il faut également être en situation de partir et y avoir intérêt. Or, ce n'est pas le cas de tout le monde. Pour ne prendre que cet exemple, les ingénieurs indiens n'ont pas aujourd'hui intérêt à émigrer. Les salaires qu'ils perçoivent aux Indes sont effectivement plus faibles que ceux auxquels ils pourraient prétendre en Occident, mais la formidable inégalité qui règne dans ce pays leur assure un niveau de vie largement supérieur à celui qu'ils pourraient obtenir aux Etats-Unis ou en Europe ;
- Ensuite, il est probable que les pays dont ressortissants émigreraient en masse prendraient rapidement des mesures pour freiner ces départs, à commencer par des politiques économiques qui favorisent la croissance et l'enrichissement de chacun. On part parce que l'on se dit que l'on aura plus de chances ailleurs de réaliser son potentiel. Si votre pays vous donne une chance d'atteindre vos objectifs, vous avez moins envie de partir ;
- On peut enfin penser que ces départs augmenteraient les salaires de ceux qui restent et réduiraient donc, de ce fait, ces inégalités qui incitent à partir. C'est bien d'ailleurs ce qui s'est produit au 19^{ème} siècle. Les départs massifs ont été suivis un peu partout d'une augmentation de salaires de ceux qui sont restés.

J'ajouterai, pour conclure sur ce point, que l'ouverture des frontières faciliterait les mouvements dans les deux sens. On a vu que de 20 à 25% des immigrés installés en France, retournaient chez eux, c'est un chiffre qui n'a rien de figé. La baisse des prix des transports permet aux gens de faire des aller-retour beaucoup plus fréquents, les nouvelles technologies de communication, internet, la messagerie électronique, permettent de conserver un contact régulier avec des proches à l'autre bout du monde.

C'est le phénomène de la diapora...

Oui, et c'est d'ailleurs comme cela que l'appelle Jagdish Bhagwati qui en a amorcé la théorie à l'occasion de ses travaux sur la fuite des cerveaux. Il montre notamment que la diaspora peut rendre utile cette fuite des cerveaux qui paraît à première vue catastrophique pour le pays d'origine : il suffit que ceux qui partent s'attachent à développer des compétences utiles une fois rentrés chez eux.

Nous sommes entrés, avec la globalisation, dans un univers de beaucoup plus grande mobilité des capitaux, des biens et des marchandises. Cela va également avec une plus grande mobilité des hommes. Plutôt que de résister et de mettre des barrières aux frontières, il faudrait apprendre à vivre dans un monde cosmopolite dans lequel chacun de nous peut être amené à passer quelques années à l'étranger. La diversité est une valeur et plutôt que de dénigrer ces banlieues où vivent ensemble des gens venus d'ailleurs, nous devrions prendre modèle sur

leurs habitants¹¹. Sans doute sont-ils en train d'inventer ces pratiques et relations sociales qui seront demain les nôtres.

Merci. Je rappelle que l'on peut trouver le texte de ces entretiens sur internet, à l'adresse suivante : <http://www.Bernardgirard.com> dans la rubrique immigration.

¹¹ Pour une première approche sur les vertus économiques de la diversité, voir G.I.P. Ottaviano & G.Peri, The economic value of cultural diversity : evidence from US cities, Cesifo, 2004.