

Protection sociale : fermer les frontières dégrade sans doute les comptes

Nous avons vu dans les précédentes émissions que pour les économistes l'immigration n'avait d'impact ni sur les salaires ni sur l'emploi des autochtones. Nous allons ce matin parler des prestations sociales.

C'est un sujet doublement important :

- Important parce que l'une des critiques majeures faites aux immigrés est qu'ils coûtent très cher à la Sécurité sociale, aux allocations familiales, à l'ensemble de nos systèmes de redistribution,
- Important également parce que c'est ce qui amène les économistes les plus libéraux à rejeter l'immigration. Ils disent, c'est une idée que l'on trouve par exemple chez Milton Friedman, que l'on ne peut avoir à la fois un Etat providence et de l'immigration.

J'imagine que l'on a essayé de calculer tout cela...

Bien sûr, mais ces calculs sont toujours difficiles. Les résultats dépendent de ce que l'on prend en compte. Si l'on ne regarde que les retraites, il est clair que les immigrés qui sont jeunes et qui travaillent participent au financement des pensions des autochtones. Si l'on regarde les allocations familiales, il en va sans doute autrement dans la mesure où les immigrés sont en âge d'avoir des enfants et en ont souvent beaucoup.

Justement, l'immigration permettrait-elle de résoudre le problème des retraites ?

L'argument a été avancé. Il paraît logique : les immigrés sont jeunes, ils vont donc travailler longtemps et leurs cotisations financeront les pensions des retraités. De là à penser qu'il faudrait favoriser l'immigration pour consolider nos retraites, il n'y a qu'un pas que certains ont franchi¹.

Les économistes qui se sont penchés sur la question sont cependant sceptiques. Il faudrait pour compenser les effets du vieillissement de nos populations, une augmentation considérable du nombre d'immigrés. Pour obtenir en 2050 au moins trois personnes d'âge actif pour une personne plus âgée, soit le rapport de 1995, il faudrait faire entrer 35 millions d'immigrants en Italie entre 2010 et 2040, 40 millions en Allemagne entre 2015 et 2035, 95 millions au Japon entre 2005 et 2050. Du fait de son taux de natalité, la France La France est relativement protégée, puisqu'il lui suffirait de n'accueillir que 16 millions d'immigrés entre 2020 et 2040². Vous le voyez, ce n'est pas raisonnable. Comme tout calcul, celui-ci est naturellement contestable, reste que les chiffres l'indiquent : il paraît difficile d'attendre de l'immigration la solution de notre problème de retraite.

Mais je le répète, les résultats varient selon ce que l'on introduit dans les calculs. Les résultats changent du tout au tout si l'on intègre les économies réalisées sur les frais de scolarité des immigrés,. Les résultats varient aussi fortement selon les méthodes de calcul. Les écarts peuvent être du simple au triple selon que l'on considère ou pas un immigré comme un

¹ Voir, par exemple, Charles Wysplosz, Des immigrés pour nos retraites, 19 février 2001. L'hebdomadaire britannique The Economist a développé des thèses voisines (par exemple dans son numéro du 15 février 1992).

² Chiffres tirés du Rapport du Commissariat Général au Plan : Immigration, marché du travail, intégration, Paris, 2002

investissement³. Il est donc assez difficile de donner une réponse qui ne suscite pas immédiatement une contre-offensive avec d'autres chiffres.

On peut, cependant, se poser une première question : est-il vrai, comme on le dit parfois, que les immigrants s'installent dans les pays qui offrent les meilleures prestations sociales ?

C'est effectivement une question que l'on peut se poser et que les économistes ont examinée. Georges Borjas, dont nous avons déjà cité les travaux assure que c'est le cas. Et il appuie son argumentation sur l'exemple américain. Vous savez que les systèmes sociaux varient aux Etats-Unis d'un Etat à l'autre, et il devrait donc être assez facile de vérifier si les immigrants s'installent plus volontiers dans les Etats généreux que dans ceux qui le sont moins.

Mais ce qui est vrai des immigrants devrait aussi l'être des Américains de naissance !

Ce pourrait effectivement être une faille dans son raisonnement, mais il y répond en expliquant que les immigrants sont plus mobiles que les autochtones. Ils ont fait des milliers de kilomètres pour venir aux Etats-Unis, ils peuvent en faire quelques centaines de plus pour s'installer dans les Etats les plus généreux. C'est un argument qui se tient. Borjas, donc, regarde où s'installent les immigrants et il en conclut qu'on les trouve dans les Etats les plus généreux. Il y a, par exemple, beaucoup plus d'immigrants en Californie, Etat qui l'a longtemps été, qu'ailleurs.

Mais il y a peut-être d'autres raisons à cela, comme la proximité du Mexique.

Ce raisonnement n'est pas effectivement pas très convaincant. Si les immigrants sont, comme on l'a vu, surtout intéressés par les opportunités économiques, il est naturel qu'ils s'installent dans les Etats industriels qui leur offrent les meilleures chances de trouver un emploi. Il se trouve que ce sont souvent aussi les Etats qui offrent les meilleures conditions sociales. Tout simplement parce qu'ils ont une forte population ouvrière qui vote pour des candidats qui soutiennent des programmes sociaux avancés. Borjas est conscient de cette objection. Il poursuit donc son analyse en comparant le pourcentage d'immigrants qui bénéficient d'aides sociales dans les différents Etats. Et il montre qu'ils sont beaucoup plus nombreux en Californie qu'ailleurs.

Ce qui rendrait donc à faire penser que les immigrants choisissent effectivement leur destination en fonction des prestations sociales ?

A première vue, oui. Mais dès que l'on entre dans le détail, c'est moins évident :

- Pour que les immigrants choisissent leur destination en fonction des systèmes sociaux, il faudrait qu'ils soient bien informés, ce qui paraît improbable. Chacun sait que c'est extrêmement compliqué et que même les experts y perdent le latin,
- Ensuite, et surtout, la consommation d'aides sociales dépend de la conjoncture. Deux chercheurs de l'Université de Californie, Lofstrom et Bean, ont montré que l'utilisation des prestations sociales dépendait du cycle économique : les immigrants s'adressent aux organismes sociaux lorsqu'ils ne trouvent pas d'emploi. En ce sens, leur comportement est exactement comparable à celui des autochtones⁴. Non seulement, ils ne recherchent pas systématiquement les prestations sociales. mais

³ Pour une illustration de l'impact des méthodes de calcul sur les résultats, voir Kjetil Storesletten : Fiscal implications of immigration – a net present value calculation, Stockholm 2002

⁴ Magnus Lofstrom & Frank D. Bean : Labor Market Conditions and Post-Reform Declines in Welfare Receipt Among Immigrants, Iza, 2001

lorsque le chômage augmente, ils se déplacent plus facilement que les autochtones pour retrouver un emploi.

C'est un résultat important qui fait tomber l'objection des libéraux à l'ouverture des frontières : les immigrés ne sont pas à la recherche des meilleurs systèmes sociaux. J'ajouterais que s'ils étaient des parasites, ils ne se précipiteraient pas aux Etats-Unis, pays dont chacun sait bien qu'il n'offre pas les prestations sociales les plus avantageuses.

Ce qui est vrai des Etats-Unis l'est également de l'Europe ?

Les mouvements migratoires au sein de l'Europe confirment effectivement que les immigrés ne choisissent pas leur pays d'installation en fonction des avantages sociaux⁵. Une étude sur des données allemandes montre, par ailleurs, que les immigrés n'abusent pas des prestations sociales⁶. S'ils choisissaient leur pays d'installation en fonction de son environnement social, ils profiteraient au maximum des possibilités qui leur sont offertes. Or, ce n'est pas le cas. Ce qui fait, au passage, tomber l'un des arguments des xénophobes : non seulement les immigrés ne viennent pas chez nous pour nos prestations sociales, mais lorsqu'ils y ont droit, ils n'en abusent pas.

Mais comment peut-on mesurer cela ?

Tout simplement en comparant des statistiques. On sait, par exemple, que le taux de pauvreté des familles immigrées est quatre fois plus élevé que celui des familles allemandes. Or, le taux de familles immigrées qui reçoivent une aide, n'est que 3,5 fois plus élevé que celui des familles allemandes. Un certain nombre de familles immigrées qui auraient droit à des aides ne les demandent donc pas. Ce qui montre bien qu'ils ne sont pas venus pour nos avantages sociaux.

Que les immigrés ne choisissent pas leur destination en fonction des systèmes sociaux ne veut pas dire qu'ils ne coûtent pas cher aux systèmes sociaux.

C'est effectivement autre chose. Et c'est un sujet sur lequel il n'est pas facile de donner une règle générale. Si l'on prend une population immigrée, on voit bien qu'il y a :

- d'un côté des facteurs qui limitent la consommation d'aides sociales : les immigrés sont le plus souvent jeunes, donc moins souvent malades que la moyenne⁷, souvent sans familles et probablement mal informés de leur droits ;
- de l'autre, des facteurs qui conduisent à ce qu'ils consomment beaucoup de prestations sociales : ils sont plus pauvres que la moyenne, sont plus souvent au chômage, ont, du fait des métiers qu'ils exercent, plus de risque d'avoir des accidents du travail.

Lorsqu'ils viennent en famille, ils ont des taux de natalité élevés.

Qu'est-ce qui l'emporte ? Il semble que cela dépende des pays. Au Canada, les immigrés ne bénéficient pas plus de l'aide sociale que les autochtones. A l'inverse, en Suède, les immigrés qui ne représentent que 11% de la population reçoivent près de la moitié des aides sociales⁸.

⁵ Voir sur ce point le rapport du Commissariat Général du Plan : Immigration, marché du travail, intégration, Paris, octobre 2002.

⁶ ? Edward J. Bird & alii : The Immigrant Welfare Effect : Take-Up or Eligibility, Iza 1999. Le choix de données allemandes tient à ce qu'elles prêtent plus facilement à l'analyse de ces comportements que celles d'autres pays.

⁷ Ellen M. Gee, Karen M. Kobayashi et Steven G. Prus suggèrent même qu'ils sont en meilleure santé que la moyenne de la population d'accueil dans Examining the "Healthy Immigrant Effect" in Later Life : Findings from the Canadian Community Health Survey

⁸ D'après Jorgen Hansen et Magnus Lofstrom : The Dynamics of Immigrant Welfare and Labor Market Behavior, Iza, 2001

En Allemagne, on a calculé que les immigrés avaient 3,7 fois plus de chances que les autochtones de bénéficier d'aides sociales. Aux Etats-Unis, ce ratio n'est que de 1,7... Vous voyez cela change beaucoup d'un pays à l'autre.

Comment explique-t-on ces différences ?

Par la démographie (l'âge moyen des immigrés n'est pas le même partout) et par les institutions. Tous les pays ne sélectionnent pas de la même manière les immigrés. Si le Canada a d'aussi bons résultats, c'est qu'il a construit une politique d'accueil qui intègre la capacité du candidat à trouver rapidement un travail et donc à contribuer au financement des prestations sociales.

Tous les pays ne distribuent pas non plus de la même manière les aides sociales. Certains sont plus généreux que d'autres avec les nouveaux venus. Les auteurs qui ont examiné cette question développent un raisonnement que l'on peut se résumer de la manière suivante⁹ :

- il faut un certain temps pour que les immigrés qui arrivent dans un pays s'intègrent complètement dans le marché du travail,
- pendant cette phase d'apprentissage, ils sont plus pauvres que la moyenne de la population active, ils ont plus de mal à trouver un emploi, sont plus souvent au chômage, occupent les emplois les plus dangereux...ils sont donc potentiellement gros consommateurs d'allocations chômage, d'aides de toutes sortes¹⁰,
- dans les pays dans lesquels, ces aides sont données également à tous, ils coûtent plus cher à la collectivité qu'ils ne lui rapportent ; à l'inverse dans les pays qui n'accordent ces aides qu'au bout de quelques années, ils ne coûtent rien à la collectivité, bien au contraire, ils l'enrichissent même puisqu'ils paient des cotisations lorsqu'ils travaillent.

On pourrait en conclure qu'il faut supprimer les aides sociales aux immigrés...

Sans doute, mais on peut aussi en conclure qu'il faut supprimer les obstacles à cette intégration et, notamment, lutter contre les rigidités du marché du travail qui tiennent à l'écart les nouveaux venus.

Supprimer les aides sociales aux immigrés, c'est le programme du Front National...

Oui, mais pas seulement. C'est un peu ce qui s'est fait en 1996 aux Etats-Unis. Le Congrès a voté une loi limitant l'accès des immigrés à un certain nombre de prestations sociales fournies par l'Etat fédéral. Mais il ne semble pas que cela ait été très efficace et ceci pour plusieurs motifs :

- Il n'est, d'abord, pas prouvé que les immigrés arrivés depuis peu consomment plus de prestations sociales que les autochtones, ne serait-ce que parce qu'ils sont mal informés des mécanismes et qu'ils n'y ont souvent pas droit ;
- Limiter l'accès aux prestations sociales est contre-productif : cela fabrique de la pauvreté et incite les immigrés à s'orienter vers le secteur informel : puisqu'ils ne touchent pas de prestations, pourquoi iraient-ils payer des cotisations ?
- Enfin, l'exemple américain montre que la société résiste à ce type de mesure. Les Etats ont pris en charge les dépenses que le gouvernement fédéral ne finançait plus pour éviter l'explosion de la pauvreté dont chacun sait qu'elle a un coût social élevé,

⁹ Voir, par exemple, Sheetal K. Chand & Martin Paldam : The economics of immigration into a welfare state, Université d'Aarhus, 2003

¹⁰ Une thèse que l'on trouve chez plusieurs auteurs, chez Lalonde et Ropel (1997), chez Borjas et Trejos (1991)

quant aux immigrés qui bénéficiaient effectivement de ces aides, ils se sont fait naturaliser en masse.

Réduire les prestations sociales n'est donc pas la bonne solution. Ce que l'on pouvait deviner : comme je le disais tout à l'heure, les immigrés ne sont pas des parasites. Lutter contre les rigidités du marché du travail contre les discriminations à l'emploi dont sont victimes les immigrés paraît plus pertinent.

Dans la mesure où elles augmentent la consommation de prestations sociales, d'allocations chômage ?

Exactement. C'est une dimension que l'on néglige en général, mais tout ce qui maintient les immigrés au chômage plus longtemps qu'il n'est économiquement justifié a un coût pour la société. Ce sont les immigrés sans travail qui coûtent cher à nos systèmes de protection sociale. Malheureusement, toutes les politiques mises en place ces dernières années ont pour effet d'augmenter le nombre d'immigrés sans travail dans nos sociétés.

Et comment ?

Mais tout simplement en fermant les portes aux jeunes travailleurs et en ne les laissant à demi ouvertes que pour le regroupement familial et les réfugiés, c'est-à-dire pour des populations qui n'entrent que beaucoup plus tard sur le marché du travail.

Si je vous comprends bien, c'est dans les pays qui ont des politiques d'immigration les plus restrictives que les immigrés pèsent le plus sur les comptes sociaux.

Exactement. En interdisant l'entrée à ceux qui veulent travailler et qui, donc, cotiseraient pour les retraites, les prestations sociales, la fermeture des frontières dégrade les comptes sociaux. Vous remarquerez le paradoxe : toutes les mesures prises pour limiter l'immigration apportent de l'eau au moulin de ceux qui veulent fermer complètement les frontières. Pour dire les choses autrement : la meilleure manière de renforcer le Front National, c'est de s'inspirer de son programme.

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.