

Immigration et finances publiques

Lionel Ragot^(*)

Ce *Focus* est une synthèse des travaux qui ont cherché à évaluer l'impact de l'immigration sur les finances publiques des pays développés. Il est construit autour des trois approches que l'on trouve dans la littérature – l'aimant social, l'approche comptable et l'approche dynamique – et présente les principaux résultats convergents avec une attention particulière sur le cas de la France.

Plusieurs résultats convergents ressortent de cette littérature variée :

- si les études portant sur les États-Unis ont tendance à mettre en évidence un effet d'aimant social (effet d'attraction de la générosité du système de protection sociale), ce n'est pas le cas pour la plupart des études qui se sont intéressées aux pays européens ;
- les approches comptables et dynamiques ont en commun de conclure à un impact modéré de la population immigrée sur les finances publiques. Sa contribution nette au budget des administrations publiques serait généralement comprise entre $\pm 0,5$ % du PIB ;
- ce résultat s'explique en grande partie par une structure par âge favorable à la population immigrée qui vient compenser en grande partie la plus faible contribution individuelle nette d'un immigré aux âges actifs ;
- cette contribution nette est très dépendante de la structure par qualification de la population immigrée, ce qui a conduit les auteurs de ces travaux à généralement recommander des politiques migratoires plus sélectives (en faveur des immigrés plus qualifiés).

Une immigration, jeune et qualifiée, a donc un impact positif sur les finances de la protection sociale. Néanmoins, ces gains financiers restent relativement modérés, ce qui fait que l'immigration ne peut pas être l'unique solution face au fardeau fiscal du vieillissement, mais elle peut y contribuer au côté d'autres instruments.

Ce Focus est publié sous la responsabilité de ses auteurs et n'engage que ceux-ci.

Il est une synthèse de la section consacrée à l'impact fiscal de l'immigration in Edo, Ragot, Rapoport, Sardoschau et Steinmayr (2018).

(*) Université Paris Nanterre, UMR EconomiX et CEPIL.

1. Introduction

Comparées à la vaste littérature qui s'est intéressée à l'impact de l'immigration sur le marché du travail des pays développés, les études cherchant à évaluer ses effets sur les finances publiques sont beaucoup plus restreintes et récentes. Ce décalage n'a pas sa source dans un intérêt qui serait moindre pour les impacts fiscaux, mais dans une disponibilité des données plus limitée et plus tardive. Ces études se sont néanmoins multipliées depuis une vingtaine d'années en suivant trois approches qui diffèrent par la question principale traitée et la méthodologie employée. S'agissant des États-Unis, la question initialement traitée, à l'aide de travaux économétriques, était celle du possible effet d'attraction sur les immigrés d'un système de protection sociale relativement généreux. Alors que pour les économies européennes, les premiers travaux, plus tardifs, se sont principalement focalisés sur l'apport des politiques migratoires à la réduction du fardeau fiscal induit par le vieillissement démographique de leur population et ont mobilisé des modèles dynamiques de simulation. Malgré la diversité des questions posées et des méthodes employées, toutes ces études convergent vers deux résultats majeurs : l'impact modéré de la population immigrée sur les finances publiques des pays de l'OCDE et la sensibilité de cet impact à la structure par âge et par qualification de cette population.

2. Trois approches distinctes d'évaluation

2.1. L'hypothèse de l'« aimant social »

Cette approche cherche à évaluer l'existence d'une dépendance résiduelle en matière de prestations sociales : après avoir considéré les différents attributs observables (âge, sexe, état civil, niveau de qualification...) entre natifs et immigrés, le statut de migrant conduit-il à des différences significatives dans la probabilité de recevoir des prestations sociales ? Cette différence peut provenir de la générosité du système de protection sociale du pays de destination, qui serait source de sélection adverse : les bénéficiaires nets sont attirés (effet d'*aimant*) tandis que les contributeurs nets sont repoussés (Borjas, 1999). Les études qui adoptent cette approche révèlent des résultats nuancés selon le pays considéré, reflétant l'hétérogénéité des systèmes de protection sociale. Pour Borjas, (Borjas 1999), même lorsque les différences entre les caractéristiques sociales et démographiques des individus sont prises en compte, les immigrés aux États-Unis dépendent de l'aide sociale de manière plus marquée en comparaison des natifs. Ce résultat est corroboré et développé par d'autres études qui se sont intéressées à cette question pour les États-Unis (Borjas et Trejo, 1992, Borjas et Hilton, 1996 et Hu, 1998). Borjas et Trejo (1992) focalisent leur analyse sur les effets potentiels de cohortes et d'assimilation. Il en ressort trois enseignements principaux :

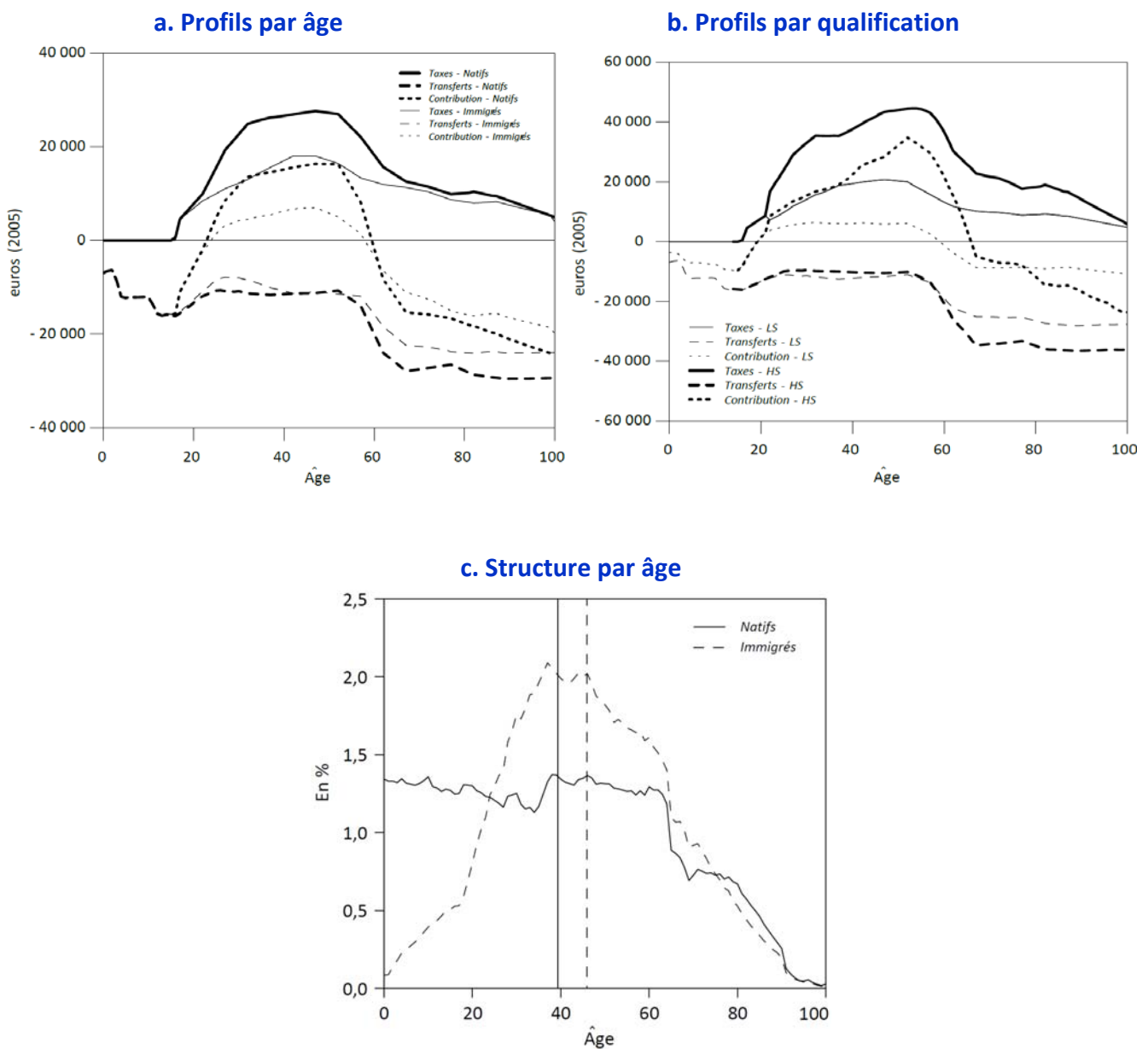
- le coût pour le système de protection sociale d'une famille immigrée moyenne est 1,7 fois plus élevé que celui d'une famille autochtone ;
- les immigrés des années 80 ont utilisé ce système de manière plus intensive que ceux des années 70 ;
- l'intensité des prestations augmente avec la durée du séjour de l'immigré.

Ce dernier résultat peut s'expliquer par une meilleure compréhension des institutions sociales et l'existence de restrictions légales dans l'accès aux programmes sociaux pendant les premières années de présence. Les études récentes menées sur les pays européens aboutissent à un résultat inverse. Boeri (2010) ne trouve aucune preuve empirique de cette dépendance résiduelle des immigrés en matière d'aide sociale dans les pays de l'Union européenne. Huber et Oberdabernig (2016), pour 16 pays de l'Union européenne, montrent que les immigrés (après contrôle des attributs individuels) ont même tendance à recevoir moins de prestations sociales que les natifs. Les travaux qui se sont concentrés sur un pays européen en particulier confirment cette absence d'un effet résiduel lié au statut de migrant : Riphahn (2004) et Castronova *et al.* (2001) pour l'Allemagne ; Barrett et McCarthy (2008) et Dustmann et Frattini (2014) pour l'Irlande et le Royaume-Uni.

2.2. L'approche comptable

Avec l'approche comptable, l'objectif est maintenant la comparaison entre les avantages que les immigrés retirent du secteur public et leur contribution aux prélèvements obligatoires. Cette approche statique évalue l'impact qu'a la population immigrée prise dans son ensemble sur les finances publiques d'un pays à un moment donné (généralement une année). Elle permet de quantifier la part des recettes et des dépenses publiques qui peut être attribuée aux différents groupes qui composent la population résidente d'un pays. Ces recettes et dépenses sont très sensibles à l'âge et au niveau d'éducation des individus. Cette approche comptable ne se limite donc pas à distinguer dans la population les immigrés des natifs, elle tient également compte de la structure par âge et par qualification de ces deux sous-populations.

Graphique 1. Profils de contribution budgétaire nette par âge et niveau de qualification (France, 2011)



Source : Chojnicki et al. (2021).

Le **graphique 1a** présente les profils par âge des taxes versées et des transferts reçus et de la contribution nette (différence entre les deux) à partir des données françaises pour l'année 2011. Cette contribution nette est positive durant la vie active (essentiellement entre 20 et 60 ans) alors qu'aux deux extrémités de l'âge elle est négative. Pour les plus jeunes et les plus âgés, les montants perçus sont plus importants que les montants versés aux finances publiques. On retrouve une hétérogénéité significative dans ces profils lorsque l'on différencie les individus selon leur niveau de qualification (**graphique 1b**). À l'âge de 45 ans, la contribution nette individuelle d'une personne hautement qualifiée (HS, niveau Bac +3 et plus) est cinq fois plus élevée que celle d'un individu faiblement qualifié (LS, niveau inférieur au baccalauréat). Ce résultat est mis en avant, avec d'autres (impact positif des qualifiés sur l'innovation et la croissance), pour recommander l'adoption de politiques migratoires plus sélectives (en faveur des plus qualifiés). Ces deux **graphiques** illustrent bien la dépendance de l'impact fiscal des immigrés à la structure par âge et par qualification de cette population.

En mobilisant des données individuelles d'enquêtes qui permettent de construire ces profils en différenciant les contributions et les prestations reçues suivant l'origine, l'âge et le niveau de qualification, les données démographiques de la population immigrée et des natifs ainsi que des données macroéconomiques (comptabilité nationale), les travaux de cette approche comptable peuvent évaluer la contribution nette de la population immigrée aux finances publiques. Il faut également souligner que leurs résultats sont sensibles aux hypothèses méthodologiques retenues, comme la règle d'attribution des coûts des biens publics purs, par définition non individualisables (aux seuls natifs ou à tous les résidents ?) ou la définition retenue pour scinder la population totale en immigrés et natifs. Concernant ce dernier point, certaines études intègrent dans la population immigrée les enfants de la seconde génération (jusqu'à l'âge de 16 ans généralement), adoptant une approche « ménages », et s'écartent ainsi des études qui s'inscrivent dans une approche « individus ». Dans cette dernière approche, la seconde génération est exclue puisque les jeunes qui la composent ne correspondent pas à la définition stricte d'un immigré. Les différences de traitement des biens publics et de la seconde génération peuvent expliquer des différences sensibles dans les résultats obtenus (*cf. Chojnicki et al., 2021*).

2.3. L'approche dynamique

La troisième approche abandonne la dimension statique de la méthode comptable pour adopter un cadre dynamique et inter-temporel : évaluer l'impact en considérant l'ensemble du cycle de vie des immigrés. La méthode comptable montre que les prestations et contributions varient fortement selon l'étape de la vie, ce qui révèle également une limite de cette approche statique. Comme l'expliquent Lee et Miller (2000) : « de telles études sont facilement trompeuses, car les immigrés américains actuels sont, de manière disproportionnée, en âge de travailler et, par conséquent, paient plus d'impôts qu'ils ne coûtent en prestations. Néanmoins, ils vont vieillir et prendre leur retraite, et leurs coûts futurs ne sont pas pris en compte ; leurs enfants également ne sont pas inclus dans les bénéficiaires ou les contribuables. Les calculs basés sur les ménages composés d'immigrés sont également très trompeurs, car les enfants d'immigrés nés aux États-Unis ne comptent que pendant qu'ils vivent avec leurs parents immigrés, mais une fois qu'ils sont entrés dans la vie active et qu'ils constituent leur propre ménage, leurs contributions aux finances publiques sont exclues » ; ce qui conduit à recommander des évaluations longitudinales.

Les premiers travaux ont calculé la valeur actuelle nette (VAN) de la population immigrée en projetant l'impact fiscal net des immigrés et de leurs descendants tout au long de leur vie. Ils ont été étendus par les travaux mobilisant la comptabilité générationnelle (CG) en leur ajoutant la contrainte budgétaire inter-temporelle de l'État : le déficit doit être à terme financé par les contribuables résidents. La mesure de l'impact fiscal des immigrés est désormais mesurée par la façon dont la charge fiscale des futurs natifs est modifiée par l'arrivée de nouveaux immigrés (et de leurs descendants). Enfin, la troisième génération de travaux dans cette approche dynamique s'est appuyée sur les modèles d'équilibre général calculable dynamiques (MEGCD) qui ont l'avantage de prendre en compte les effets de bouclage macroéconomique, absents dans les méthodes précédentes. L'arrivée de nouveaux immigrés a un impact plus ou moins marqué sur les salaires, les taux d'intérêt et la fiscalité, qui induit des effets indirects sur les choix des natifs en matière d'offre de travail, d'investissement en capital humain et d'épargne. Tous ces effets d'équilibre général impliquent une séquence infinie de perturbations sur la demande et l'offre de facteurs qui peuvent renforcer ou atténuer l'impact fiscal direct.

3. Un résultat commun à la plupart des pays de l'OCDE, un faible impact...

Les travaux menés dans le cadre de ces deux dernières approches permettent tous de mesurer la contribution nette de la population immigrée aux finances publiques d'un pays. Ils aboutissent à un résultat comparable : la relative neutralité des immigrés sur les finances publiques des pays de l'OCDE. Avec une approche comptable et en utilisant des données pour les années 2007-2009, l'OCDE (2013) évalue cette contribution nette dans une fourchette de $\pm 0,5$ % du PIB pour la plupart de ses pays membres. Les études récentes qui se concentrent sur un seul pays confirment ce résultat majeur tout en enrichissant les résultats avec des données plus détaillées. Par exemple, Dustmann et Frattini (2014) mesurent la contribution des immigrés aux finances publiques au Royaume-Uni sur une période relativement longue (couvrant les années 1995-2011) et montrent que les immigrés de l'Espace économique européen (EEE) ont apporté une contribution nette positive, contrairement à ceux des pays non européens. Ils expliquent ces différences par la taille plus importante des ménages des immigrés non européens et par leur taux d'emploi beaucoup plus faible. Par ailleurs, leurs résultats sur la dernière décennie (2001-2011) montrent que les immigrés (qu'ils soient originaires d'un pays européen ou non) apportent une contribution nette positive. L'Académie nationale des sciences (2016) a réalisé un exercice similaire pour les États-Unis sur la période 1994-2013 qui révèle que, à tous les âges, la contribution fiscale nette de la première génération d'immigrés était, en moyenne, moins favorable que celle de la deuxième génération et des natifs. Le contrôle de l'éducation et de l'ethnicité élimine une partie significative de la différence entre les contributions nettes de la première génération et des natifs.

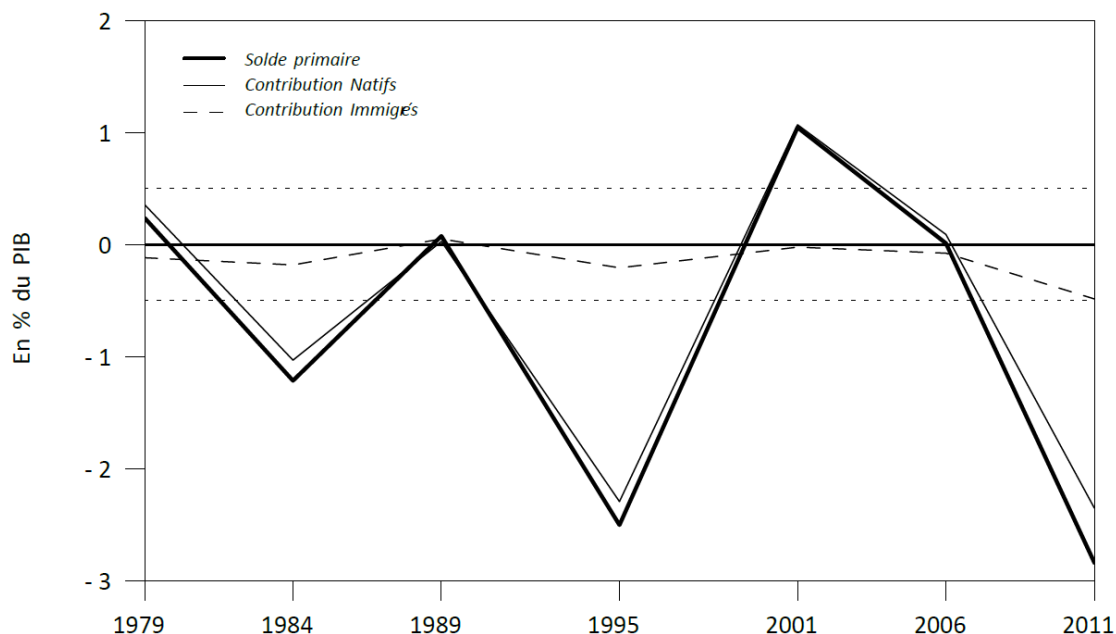
Utilisant la méthodologie VAN pour les États-Unis, Lee et Miller (2000) ont conclu que les immigrés ont un impact fiscal initial négatif (en raison de revenus inférieurs à ceux des natifs et des frais de scolarité de leurs enfants). Il faut attendre 16 ans de présence sur le territoire pour que cet impact fiscal devienne positif. Ils montrent également que le niveau d'éducation des immigrants joue un rôle important dans la détermination de leur impact fiscal. Avec la même approche pour la Suède, Storesletten (2003) estime le taux d'emploi « d'équilibre » des immigrés (taux pour lequel la contribution nette serait nulle) à 60 % (inférieur au taux empirique des nouveaux immigrés en Suède). Les auteurs qui ont appliqué la méthode de la CG aux pays européens ont tous trouvé un impact positif, mais faible de l'immigration sur les finances publiques (Bonin *et al.* (2000) pour l'Allemagne, Collado *et al.* (2003) pour l'Espagne, Mayr (2005) pour l'Autriche).

Les travaux s'appuyant sur des MEGCD se sont principalement intéressés à la contribution que pouvait avoir l'immigration dans le financement du fardeau fiscal du vieillissement démographique. Ils ont tous montré qu'une politique migratoire plus sélective en faveur des plus qualifiés contribuait (modérément) à la réduction du fardeau fiscal du vieillissement (Storesletten (2000) pour les États-Unis, Fehr *et al.* (2004) pour États-Unis, Japon et Europe). Chojnicki *et al.* (2011) ont eu une approche plus historique, ils ont cherché à évaluer l'impact économique de l'immigration d'après-guerre (1945-2000) aux États-Unis. Ils montrent que les flux migratoires de l'après-guerre ont été bénéfiques pour toutes les cohortes de natifs et pour toutes les catégories de travailleurs (non qualifiés et qualifiés). Ces résultats proviennent d'un impact fiscal positif important et de l'impact modéré de l'immigration sur le marché du travail. La structure d'âge plus jeune de la population immigrée et son taux de fécondité plus élevé ont plus que compensé le fait qu'elle avait tendance à être moins éduquée que les natifs et à dépendre davantage de l'aide sociale. L'immigration d'après-guerre, comparée au scénario sans immigration, a contribué à réduire la part des transferts publics dans le PIB de 0,3 point de pourcentage.

4. ... que l'on retrouve dans le cas de la France

Les résultats pour la France sont de la même veine. Chojnicki *et al.* (2021), en utilisant l'approche comptable, montrent que la contribution nette des immigrés est globalement négative sur la période 1979-2011, mais reste relativement faible, contenue dans une fourchette de $\pm 0,5$ % du PIB (réduite à $\pm 0,2$ %, si l'on exclut 2011 qui suit la crise de 2008, cf. graphique 2).

Graphique 2. Contributions nettes en % du PIB (France)



Source : Chojnicki *et al.* (2021).

Malgré cette contribution négative, la population immigrée ne peut être tenue pour responsable du déficit primaire. Au cours de ces 30 années, l'immigration en France n'a jamais déterminé l'ampleur et l'évolution du solde budgétaire primaire. Ce constat s'explique par une structure démographique favorable (graphique 1c), qui compense leur plus faible contribution individuelle nette à un âge donné (graphique 1a). Après la crise de 2008, cette compensation démographique ne fonctionne plus, en raison de la très forte détérioration de la contribution fiscale nette individuelle des immigrés (plus ample que celle des natifs).

La méthode de la VAN (Monso, 2008) et celle de la CG (Chojnicki, 2013) aboutissent également à un résultat légèrement négatif pour la France et très sensible à la structure par âge et par qualification de la population immigrée. Chojnicki et Ragot (2016), à l'aide d'un MEGCD, montrent que l'immigration affecte positivement les finances de la protection sociale française. Ces bénéfices s'expliquent principalement par la structure d'âge des flux nets, plus jeunes que la population française dans son ensemble. Néanmoins, les gains financiers restent relativement modérés, ce qui fait que l'immigration ne peut pas être l'unique solution face au fardeau fiscal du vieillissement, mais elle peut y contribuer parmi d'autres instruments.

Références bibliographiques

Barrett A. et Y. McCarthy (2008) : « Immigrants and Welfare Programmes: Exploring the Interactions between Immigrant Characteristics, Immigrant Welfare Dependence, and Welfare Policy », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 24, n° 3, pp. 542-559.

Boeri T. (2010) : « Immigration to the Land of Redistribution », *Economica*, vol. 77, n° 308, pp. 651-687.

Bonin H., B. Raffelhüschen et J. Walliser (2000) : « Can Immigration Alleviate the Demographic Burden? », *FinanzArchiv*, vol. 57, n° 1, pp. 1-21.

Borjas G.J et L. Hilton (1996) : « Immigration and Welfare State: Immigrant Participation in Means-Tested Entitlement Programs », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 111, n° 2, pp. 575-604.

Borjas G.J. et S.J. Trejo (1992) : « Immigrant Participation in the Welfare System », *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 44, n° 2, pp 195-211.

Borjas G.J. (1999) : « Immigration and Welfare Magnets », *Journal of Labour Economics*, vol. 17, n° 4, pp. 607-637.

Castronova E.J., H. Kayser, J.R. Frick et G.G. Wagner (2001) : « Immigrants, Natives and Social Assistance: Comparable Take-Up under Comparable Circumstances », *International Migration Review*, vol. 35, n° 3, pp. 726-748.

Chojnicki X., F. Docquier et L. Ragot (2011) : « Should the Us Have Locked Heaven's Door », *Journal of Population Economics*, vol. 24, n° 1, pp. 317-359.

Chojnicki X. et L. Ragot (2015) : « Impacts of Immigration on an Ageing Welfare State: An Applied General Equilibrium Model for France », *Fiscal Studies*, vol. 37, n° 2, pp. 258-284.

Chojnicki X., N.P. Sokhna et L. Ragot (2021) : « L'impact budgétaire de 30 ans d'immigration en France ; (I) Une approche comptable », *Revue Économique*, à paraître.

Chojnicki X. (2013) : « The Fiscal Impact of Immigration in France: A Generational Accounting Approach », *The World Economy*, vol. 36, n° 8, pp. 1065-1090.

Collado M.D., I. Iturbe-Ormaetxe et G. Valera (2004) : « Quantifying the Impact of Immigration on the Spanish Welfare State », *International Tax and Public Finance*, vol. 11, n° 3, pp. 335-353.

Dustmann C. et T. Frattini (2014) : « The Fiscal Effects of Immigration To the UK », *The Economic Journal*, vol. 124, n° 22, pp. 593-643.

Edo A., L. Ragot, H. Rapoport, S. Sardoschau et A. Steinmayr (2018) : « The Effects of Immigration in Developed Countries : Insights from Recent Economic Research », *CEPII Policy Brief*, n° 2018-22.

Fehr H., S. Jokisch et L.J. Kotlikoff (2004) : « The Role of Immigration in Dealing with the Developed World's Demographic Transition », *FinanzArchiv*, vol. 60, n° 3, pp. 296-324.

Hu W.Y. (1998) : « Elderly Immigrants on Welfare », *Journal of Human Resources*, vol. 33, n° 3, pp 711-741.

Huber P. et D.A. Oberdabernig (2016) : « Decomposing Welfare Wedges: An Analysis of Welfare Dependence of Immigrants and Natives in Europe », *Kyklos*, vol. 69, n° 1, pp. 82-107.

Lee R. et T. Miller (2000) : « Immigration, Social Security, and Broader Fiscal Impacts », *American Economic Review*, vol. 90, n° 2, pp. 350-354.

Mayr K. (2005) : « The Fiscal Impact of Immigrants in Austria. A Generational Accounting Analysis », *Empirica*, vol. 32, n° 2, pp. 181-216.

Monso O. (2008) « L'immigration a-t-elle un effet sur les finances publiques ? », *Revue Française d'Économie*, vol. 23, n° 2, pp. 3-56.

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine (2017) : *The Economic and Fiscal Consequences of Immigration*, National Academies Press.

OCDE (2013) : « The Fiscal Impact of Immigration in OECD Countries » in *International Migration Outlook 2013*, chapitre 3, OECD Publishing, Paris, pp. 133-202.

Riphahn R. (2004) : « Immigrant Participation in Social Assistance Programs: Evidence from German Guestworkers », *Applied Economics Quarterly*, vol. 50, n° 4, pp. 329-362.

Storesletten K. (2000) : « Sustaining Fiscal Policy through Immigration », *Journal of Political Economy*, vol. 108, n° 2, pp. 300-323.

Storesletten K. (2003) : « Fiscal Implications of Immigration. A Net Present Value Calculation », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 105, n° 3, pp. 487-506.