

L'IMMIGRATION PEUT-ELLE SAUVER NOTRE SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE ?

Au début des années 2000¹, le recours à une immigration de remplacement était avancé en réponse au déclin démographique annoncé (et en particulier celui de la population active). À cet objectif quantitatif est venue se greffer, quasiment de concert, l'ambition d'un contrôle également qualitatif des flux d'entrées : l'immigration sélective. L'un des arguments affichés pour soutenir cette inflexion de la politique migratoire était une contribution nette aux finances publiques plus importante de la part des immigrés qualifiés comparativement à celle des immigrés peu qualifiés². Ainsi, l'immigration, en limitant le processus de vieillissement démographique, pourrait contribuer à la réduction du fardeau fiscal associé, et ceci d'autant plus que la politique migratoire est sélective.

Cette lettre fournit, à l'aide d'un Modèle d'Équilibre Général Calculable, une évaluation de la contribution de la politique migratoire à la réduction du besoin de financement de la protection sociale, sur l'horizon du processus de vieillissement démographique. L'arrêt de l'immigration à partir de 2010 aboutirait à un creusement de ce besoin de financement de 1,3% à l'horizon 2050. Une politique migratoire plus volontariste (un doublement du flux net annuel moyen) permettrait de réduire le fardeau fiscal du vieillissement mais au prix de transformations démographiques conséquentes. Le gain relatif lié à la sélectivité de la politique migratoire est temporaire et disparaît à long terme.

1

■ Le coût social du vieillissement démographique

Le nouveau régime démographique qui se met progressivement en place en France est marqué par un vieillissement par le haut (allongement de l'espérance de vie associé à un maintien de la population en âge de travailler avec un taux de natalité relativement élevé et des flux migratoires nets conséquents) et se trouve être conjoncturellement amplifié par le contre-choc des générations du baby-boom. Après avoir provoqué un rajeunissement transitoire de la population, ces générations accentuent à présent le vieillissement en arrivant nombreuses à l'âge de la retraite. Le ratio de dépendance (mesuré ici comme la population des 65 ans et plus rapportée à la population des 16-64 ans) devrait passer d'un peu plus de 25% en 2000 à près de 45% en 2050.

Les retraites et la santé, qui représentent à l'heure actuelle près de 80% des dépenses sociales en France, seront les principales branches affectées par ces transformations démographiques. La plupart des rapports et études³ s'accordent sur l'ampleur du fardeau financier que va faire peser le vieillissement sur le régime de retraite par répartition. La part du PIB nécessaire au financement des retraites devrait passer de 11,6% en 2000 à plus de 14,6% en 2050, conduisant à un besoin de financement de presque 1,7 point de PIB à l'horizon 2050, si aucune réforme nouvelle n'est entreprise. Les dépenses de santé sont également appelées à croître fortement sur la même période, passant de 9,4% en 2000 à 13,7% en 2050⁴. Globalement, les besoins de financement cumulés de ces deux branches pourraient

1. Nations-Unies, Division de la Population (2000), "Migrations de remplacement, est-ce une solution pour les populations en déclin et vieillissantes ?", New York, (ESA/P/WP.160).

2. X. Chojnicki (2006), "Vieillesse démographique et immigration internationale : un modèle de comptabilité générationnelle appliquée à la France", Économie et Prévision, n° 174.

3. Voir par exemple COR (2010), "Retraites : Perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010", Huitième rapport du Conseil d'Orientation des Retraites, La documentation française.

4. La hausse des dépenses de santé s'expliquent aussi, et en grande partie, par des changements dans la morbidité et dans les pratiques (B. Dormont, M. Grignon & H. Huber (2006), "Health expenditure growth: reassessing the threat of ageing", Health Economics, 15: 947-963).

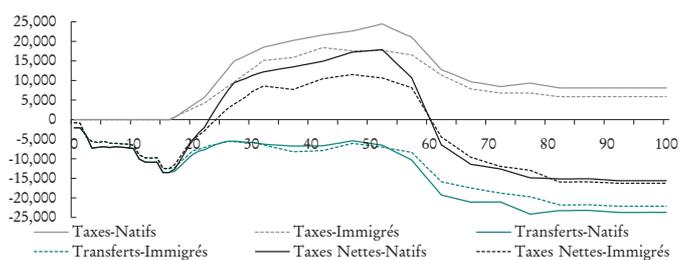
atteindre près de 5% du PIB en 2050, alors que leurs comptes étaient globalement équilibrés au début des années 2000. Les prévisions pour les autres branches de dépenses sociales, sur le même horizon, sont plus optimistes et tablent plutôt sur des excédents, mais qui restent largement insuffisants pour compenser les déficits des deux plus importantes branches. Le besoin de financement de l'ensemble de la protection sociale est ainsi évalué à 3% en 2050 (cf. tableau 2, scénario de référence).

■ Le poids de l'immigration dans les finances publiques

Avant de s'interroger sur la contribution de différentes politiques migratoires envisageables à un allègement du fardeau fiscal du vieillissement, il semble primordial de rappeler quelques éléments factuels sur la contribution nette moyenne des migrants aux comptes sociaux. Plusieurs études récentes⁵ montrent qu'en moyenne, les migrants contribuent moins aux recettes de la protection sociale que les autochtones et perçoivent plus de prestations. Cette différence de contributions nettes s'observe essentiellement pendant la période de la vie active (graphique 1). Elle s'explique principalement par des différences de prélèvements : les prélèvements obligatoires versés par un immigré âgé de 40 ans sont par exemple inférieurs de près de 20% au montant acquitté par un natif du même âge. La principale explication tient au moindre niveau de qualification des populations immigrées (par exemple, presque 50% des immigrés âgés de 30 ans en 2006 avait un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat contre 34% chez les autochtones) et dans les difficultés d'insertion qu'ils peuvent rencontrer sur le marché du travail (leur taux de chômage est environ deux fois supérieur au reste de la population). Dans le même temps, les immigrés sont surreprésentés dans certains risques sociaux tels que le risque chômage, aides sociales ou famille, dont les prestations sociales concernent pour l'essentiel des individus en âge d'activité. Inversement, après 60 ans, les transferts moyens reçus par les immigrés deviennent inférieurs à ceux des autochtones, notamment parce que les premiers utilisent moins le système de santé (du fait de barrières culturelles et informationnelles, d'une situation économique et sociale plus défavorisée, d'une moindre couverture par des complémentaires⁶) et touchent de plus petites pensions de retraite (car leur carrière professionnelle a été plus courte et heurtée).

En définitive, même si, pour un âge donné, la contribution nette des migrants est toujours inférieure à celle des autochtones (sauf au-delà de 60 ans), le fait qu'ils soient en moyenne plus jeunes (70% des immigrés ont entre 20 et 60 ans contre 53% chez les autochtones), et donc regroupés dans les catégories de contributeurs nets au budget public, va venir entièrement

Graphique 1 – Structure par âge des prélèvements obligatoires et transferts (en euros)



Source : X. Chojnicki (2011).

contrebalancer l'éventuel "surcoût" pour certaines branches de la protection sociale. Ainsi, la contribution nette globale de l'immigration au budget des administrations publiques serait positive et de l'ordre de 3,9 milliards d'euros pour l'année 2005⁷. Ce gain potentiel découlant de l'immigration est-il une raison suffisante pour orienter la politique migratoire en réponse au défi du vieillissement démographique ? Pour répondre à cette question, nous utilisons les résultats d'un modèle d'équilibre général calculable appliqué au cas de la France. L'impact économique de l'immigration ne se réduit pas aux seuls effets sur les finances publiques mais affecte l'ensemble de l'économie (voir encadré 1). De plus, une simple approche statique ne permet pas de connaître avec précision l'ampleur et le signe de la contribution nette des migrants au système de transferts sociaux. On sait par exemple que les revenus d'une famille d'immigrés croissent avec le temps alors que les services qu'ils reçoivent diminuent ; qu'une partie des immigrés prétendra plus tard comme les natifs à leur pension de retraite, qu'une autre partie non-négligeable retournera dans les pays d'origine après la cessation d'activité. Dès lors, le niveau d'analyse correcte ne peut donc qu'être intergénérationnel de sorte à intégrer les effets de cycle de vie.

■ Une France sans immigration

Afin de quantifier la contribution potentielle de l'immigration à la réduction du fardeau du vieillissement démographique, nous évaluons pour commencer l'impact des flux migratoires tels qu'ils sont anticipés et projetés dans les projections démographiques officielles de l'INSEE (flux nets de 100 000 personnes). Pour cela, la méthode la plus simple consiste à comparer les résultats du modèle d'équilibre général calculable simulé avec ces flux officiels (scénario de référence) aux résultats obtenus par une simulation contrefactuelle dans laquelle tous les flux sont nuls à partir de 2010 (scénario sans immigration). L'arrêt de l'immigration a des effets conséquents sur la démographie française (tableau 1). La

5. Voir notamment O Monso (2008), "L'immigration : quels effets sur les finances publiques ?", Revue Française d'Économie, 23(2) ou X. Chojnicki, C. Defoort, C. Drapier, L. Ragot & H. Rapoport (2010), "Migrations et protection sociale : étude sur les liens et les impacts de court et long terme", Rapport pour la Drees-MiRe.

6. Voir par exemple Dourgnon et al. (2009), "Le recours aux soins de ville des immigrés en France", Questions d'économie de la santé, IRDES.

7. Voir Chojnicki et al. (2010), op. cit., ou Chojnicki (2011), "Impact budgétaire de l'immigration en France", Revue Économique, 62 (3).

Encadré 1 – L'apport de l'équilibre général

L'approche en équilibre général calculable permet d'évaluer simultanément l'ensemble des effets économiques induits de l'immigration* :

- Le choc d'offre sur le marché du travail induit un effet de dilution du capital par travailleur. L'entrée de nouveaux travailleurs affecte la productivité des facteurs de production, modifiant ainsi leur rémunération. Une redistribution s'opère dès lors des travailleurs vers les détenteurs du capital physique.
- Une autre redistribution, entre les travailleurs, est également à l'œuvre. Les immigrés étant généralement moins qualifiés que les natifs, leur arrivée entraîne une pression à la baisse du salaire des travailleurs peu qualifiés (facteur substituable) et une hausse de la prime de qualification.
- L'impact budgétaire de l'immigration dépend du type de migrant considéré, de la structure par âge des flux migratoires mais surtout de leur niveau de qualification.
- Les modifications des salaires, du taux d'intérêt et des finances publiques, consécutives à une entrée significative de nouveaux immigrés, ne sont pas sans effets sur les comportements des natifs ; en particulier sur leur choix éducatif, d'épargne et d'offre de travail.

* Pour une description complète du modèle et des résultats présentés dans cette lettre, voir X. Chojnicki & L. Ragot (2011), "Immigration, vieillissement démographique et financement de la protection sociale : une évaluation par l'équilibre générale calculable appliqué à la France", Document de travail du CEPII, n° 2011-13.

population totale serait réduite d'environ 10% en 2050 par rapport au scénario de référence ; l'effet étant encore plus marqué pour la population en âge de travailler, avec une baisse d'environ 11,5%. La part des immigrés dans la population française des 15 ans et plus diminuerait alors continuellement sans grande surprise. Ils ne représenteraient plus que 3,8% de cette population en 2050 contre 10,7% dans le scénario de référence. La structure par âge des flux entrants étant relativement jeune (70% des nouveaux immigrés en 2005 avaient moins de 30 ans), le ratio de dépendance se dégraderait sensiblement dans le scénario *sans immigration* (46,9% en 2050 contre 43,4 dans le scénario de référence). Au niveau macroéconomique, l'effet le plus notable tient dans la réduction du PIB : stopper l'immigration revient à appliquer un choc démographique négatif qui affecte sensiblement la population active, donc le facteur travail. Cette réduction du PIB, combinée à l'accroissement du ratio de dépendance, joue dans le sens d'un accroissement des dépenses de protection sociale en pourcentage du PIB. Par rapport au scénario de référence, la variante *sans immigration* aboutirait à un accroissement de ces dépenses de 1,3 point de PIB en 2050 et se traduirait par une augmentation

mécanique, pratiquement du même montant, du besoin de financement (tableau 2).

Les effets bénéfiques de l'immigration sur les comptes de la protection sociale proviennent donc essentiellement de la structure par âge des flux nets, globalement plus jeunes que la population française dans son ensemble, et affectent principalement, et sans surprise, les deux branches de la protection sociale les plus sensibles aux évolutions démographiques (retraites et santé).

■ Des immigrés sélectionnés

Cet effet positif des flux migratoires tels que projetés par l'INSEE nous amène assez naturellement à nous interroger sur la contribution d'une politique migratoire plus ambitieuse qui aurait pour objectif de réduire la charge financière du vieillissement démographique. Se pose alors immédiatement la question de la définition des volumes de flux souhaités. Une cible démographique cherchant à contrecarrer le processus de vieillissement n'est pas envisageable. Pour s'en convaincre, les flux migratoires nécessaires

pour maintenir constant le ratio de dépendance aboutiraient au doublement de la population française environ tous les quarante ans⁸. Inversement un objectif de migrations de remplacement, consistant à utiliser l'immigration à des fins de stabilisation de la taille de la population active, n'a plus de sens en France où cette population devrait rester globalement stable au vu des deux derniers exercices de projection de population réalisés par l'INSEE⁹. Une manière simple de définir une politique migratoire plus ambitieuse consiste alors à considérer une augmentation des flux qui puisse être jugée réaliste. Les variantes simulées sont donc calées sur des flux migratoires, en proportion de la population française, identiques à ceux observés lors de la dernière grande vague d'immigration lors de la fin des années

Tableau 1 – Structure de la population française pour les différents scénarios

		2000	2010	2030	2050	2100
Population en âge de travailler (en milliers)	Scénario de référence	38 318	40 530	40 353	40 351	43 052
	<i>Sans immigration</i> ^b	0,0	-1,0	-6,0	-11,5	-24,1
	<i>Immigration non selective</i> ^b	0,0	0,6	6,4	11,5	19,0
	<i>Immigration neutre</i> ^b	0,0	0,5	6,3	11,2	17,3
	<i>Immigration selective</i> ^b	0,0	0,5	6,2	10,9	16,1
Part des immigrés (en % de la population 15 ans et +)	Scénario de référence	8,6	9,7	10,5	10,7	9,8
	<i>Sans immigration</i> ^a	0,0	-0,7	-3,9	-6,9	-9,8
	<i>Immigration non selective</i> ^a	0,0	0,4	4,0	6,9	8,2
	<i>Immigration neutre</i> ^a	0,0	0,4	4,0	7,0	8,5
	<i>Immigration selective</i> ^a	0,0	0,4	4,1	7,1	8,7
Ratio de dépendance (Pop 65+ / Pop 15-64 en %)	Scénario de référence	25,2	25,3	38,1	44,2	42,8
	<i>Sans immigration</i> ^a	0,0	0,3	2,3	3,6	3,9
	<i>Immigration non selective</i> ^a	0,0	-0,1	-1,9	-1,9	-0,2
	<i>Immigration neutre</i> ^a	0,0	-0,1	-1,9	-1,7	0,6
	<i>Immigration selective</i> ^a	0,0	-0,1	-1,8	-1,6	0,9

^a Déviation en points de pourcentage par rapport au scénario de référence

^b Déviation en pourcentage du scénario de référence

Source : X. Chojnicki et L. Ragot (2011).

8. D. Blanchet (2002), "Immigration et avenir démographique", dans *Immigration, marché du travail, intégration*, Rapport du Commissariat Général du Plan.

9. I. Robert-Bobée (2006), "Projections de population 2005-2050 pour la France métropolitaine : méthode et résultats", *Document de travail* de l'Insee F0603 et N. Blanpain & O. Chardon (2010), "Projection de population 2007-2060 pour la France métropolitaine", INSEE Résultats - Société 117.

Tableau 2 – Besoin de financement de la protection sociale

En % du PIB	2000	2010	2020	2030	2050	2100
Retraites						
Scénario de référence	0,0	-0,5	-1,1	-1,7	-1,7	-1,7
Sans immigration ^a	0,0	-0,2	-0,5	-0,7	-1,1	-1,8
Immigration non sélective ^a	0,0	0,1	0,4	0,8	0,7	0,5
Immigration neutre ^a	0,0	0,1	0,5	0,8	0,8	0,3
Immigration sélective ^a	0,0	0,1	0,5	0,8	0,7	0,2
Santé						
Scénario de référence	0,0	0,0	-1,0	-2,0	-3,2	-3,1
Sans immigration ^a	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2	-0,7
Immigration non sélective ^a	0,0	0,0	-0,1	0,2	0,0	0,3
Immigration neutre ^a	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,2	0,4
Immigration sélective ^a	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,3	0,3
Total protection sociale						
Scénario de référence	0,0	-0,5	-0,8	-1,8	-3,0	-3,0
Sans immigration ^a	0,0	-0,2	-0,6	-1,0	-1,3	-1,9
Immigration non sélective ^a	0,0	0,1	0,6	0,6	0,8	0,5
Immigration neutre ^a	0,0	0,2	0,7	1,1	1,1	0,1
Immigration sélective ^a	0,0	0,3	0,8	1,2	1,1	0,0

^a Déviation en points de pourcentage par rapport au scénario de référence
Source : X. Chojnicki et L. Ragot (2011).

4

cinquante (soit environ 0,35% de la population totale) ce qui revient pratiquement à doubler les flux nets d'ici à 2050 (+200 000 au lieu des +100 000 découlant des projections de l'INSEE). Sur la base de ce choc quantitatif, trois variantes, ne se distinguant que par le degré de sélectivité de la politique migratoire, sont simulées. Nous pouvons ainsi mesurer les effets d'une politique migratoire plus ou moins sélective selon le niveau de qualification, sachant que la contribution nette instantanée aux finances de la protection sociale est d'autant plus élevée que les immigrés en âge d'activité sont qualifiés. Dans la variante *immigration non sélective*, les caractéristiques des flux migratoires sont identiques à celles des migrants du scénario de référence. Dans la variante *immigration neutre*, la politique devient sélective et impose une structure par qualification des flux entrants identique à celle de l'ensemble de la population française du scénario de référence. Dans le dernier scénario, *immigration sélective*, la structure par qualification des flux entrants est similaire à celle de la génération des natifs les plus qualifiés à chaque période (la génération des 25-34 ans). L'augmentation sensible des flux déboucherait sur un accroissement continu de la part des immigrés dans la population des 15 ans et plus, qui atteindrait presque 18% en 2050 quelle que soit la variante simulée contre 10,7% dans le scénario de référence (tableau 1). Compte tenu de la structure par âge des nouveaux entrants (compris essentiellement entre 25 et 64 ans), ces chocs migratoires

se traduiraient par une augmentation sensible de la population en âge de travailler, entre +10,9% et +11,5% en 2050 selon le type de politique migratoire considéré. L'accroissement serait d'autant plus important que la politique migratoire est peu sélective puisque le taux de fécondité est décroissant avec le niveau de qualification. Le choc démographique est globalement symétrique à celui exposé dans la variante *sans immigration*. Cependant, les effets diffèrent quelque peu en fonction de l'horizon temporel retenu en raison du caractère temporaire de l'impact positif sur le ratio de dépendance, très sensible à la structure par qualification des nouveaux entrants. Dans tous les cas, la baisse du ratio de dépendance, par rapport à sa valeur dans le scénario de référence, serait maximale en 2040, ensuite l'écart se réduirait et deviendrait même positif à l'horizon du siècle pour les politiques plus sélectives. L'effet positif n'est donc que transitoire. Assez logiquement, la réduction du besoin de financement du régime retraite atteint son point culminant en 2040. Les flux supplémentaires d'immigrés, quelle que soit la structure par qualification, accroissent à court-moyen terme le nombre de cotisants et ont peu d'impact sur la structure des inactifs, donc *in fine* sur le montant total des pensions. À plus long terme, ces flux vieillissent, entraînant une augmentation du volume des pensions d'autant plus importante que ces nouveaux retraités sont qualifiés. Avec des politiques sélectives, les revenus des cotisants sont plus élevés mais à moyen terme la combinaison d'un taux de natalité plus faible et d'une espérance de vie plus élevée l'emporte et réduit les gains financiers qu'octroie une politique plus sélective. Plus généralement, une politique migratoire plus ambitieuse permettrait de réduire le fardeau fiscal du vieillissement en 2050 d'un peu plus de 20% sans critère de sélection et d'environ 30% avec une politique très sélective. Ce qui n'est pas négligeable mais reste relativement modéré lorsque l'on compare ces résultats avec les transformations démographiques qu'impliquent ces flux migratoires. D'autant plus, qu'à très long terme (à l'horizon 2100), ces gains disparaissent quasiment pour la politique très sélective et restent faiblement positif pour la politique non sélective (baisse du besoin de financement de 0,5 point de PIB, selon notre modèle).

Xavier Chojnicki & Lionel Ragot*
xavier.chojnicki@cepil.fr

* Xavier Chojnicki est chargé de recherches au CEPIL et maître de conférences à l'Université Lille II. Lionel Ragot est conseiller scientifique au CEPIL, Professeur à l'Université d'Evry, et chercheur associé à la chaire Transitions démographiques, Transitions économiques (Fondation du risque).

LA LETTRE DU CEPIL © CEPIL, PARIS, 2011 RÉDACTION Centre d'études prospectives et d'informations internationales 113, rue de Grenelle 75700 Paris SP 07 Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14 Fax : 33 (0)1 53 68 55 03	DIRECTEUR DE LA PUBLICATION : Agnès Bénassy-Quéré	ABONNEMENT (11 numéros) France 60 € TTC Europe 62 € TTC DOM-TOM (HT, avion éco.) 60,80 € HT Autres pays (HT, avion éco.) 61,90 € HT Suppl. avion rapide 0,90 €	Le CEPIL est sur le WEB son adresse : www.cepil.fr ISSN 0243-1947 CCP n° 1462 AD
	RÉDACTION EN CHEF : Gunther Capelle-Blancard	RÉALISATION : Laure Boivin	Adresser votre commande à : Direction de l'information légale et administrative (DILA) 23, rue d'Estrées - 75345 Paris cedex 07 commande@ladocumentationfrancaise.fr tél. : 01 40 15 70 01
	DIFFUSION : DILA Direction de l'information légale et administrative		Cette lettre est publiée sous la responsabilité de la direction du CEPIL. Les opinions qui y sont exprimées sont celles des auteurs.