

## **MIGRATION: BURDEN OR BENEFIT FROM WELFARE STATE FINANCING?**

Xavier Chojnicki & Lionel Ragot

### **NON-TECHNICAL SUMMARY**

Recent demographic projections set France in a more favorable situation compared with its main partners of the European Union. With a fertility rate which remains one of the highest in Europe since the early 2000s, fears of a declining population have disappeared in the absence of a major trend shift. However, life expectancy continues to increase and should generate the phenomenon of demographic aging in France. The old age dependency ratio (population aged 65 and over related to the population aged 16- 64) should increase from around 25% in 2000 to nearly 45% in 2050. With a welfare system essentially based on upward redistribution, this aging population will mechanically result in a deterioration of public finances. The social protection expenditures will increase by nearly 2.3 points of GDP from 2010 to 2050 and then stabilize during the second half of the century. Therefore, financial needs should reach 3 points of GDP from 2050, while the social protection budget was broadly at equilibrium in 2000. Ageing thus constitute a burden for social protection finances.

In this context, immigration is an important variable both through its direct effects on public finances and as an instrument of policy seeking to reduce the aging process (in the early 2000s, replacement migration was intended to partially counteract the predicted demographic decline). In this paper, we try to assess and quantify, using a dynamic general equilibrium model, direct and indirect immigration impacts on

French social protection finances. Taking into account the (many) indirect effects of immigration requires using a general equilibrium framework. Indeed, immigration affects the host country economy, and thus its public finances, through various channels:

- The supply shock on the labor market. The entry of new workers affects the productivity of production factors, thus altering their remuneration. A redistribution process then appears from workers to physical capital owners.
- Another redistribution between workers is also at work. Immigrants are generally less skilled than natives. Their arrival then causes a downward pressure on low-skilled workers wages and an increase of the skill premium.

## **IMMIGRATION, VIEILLISSEMENT DEMOGRAPHIQUE ET FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE : UNE EVALUATION PAR L'EQUILIBRE GENERAL CALCULABLE APPLIQUE A LA FRANCE**

Xavier Chojnick & Lionel Ragot

### **RESUME NON TECHNIQUE**

Les nouvelles perspectives démographiques positionnent la France dans une situation plus favorable par rapport à ses principaux partenaires de l'Union Européenne. Avec une fécondité qui reste l'une des plus élevées d'Europe depuis le début des années 2000, le spectre d'un déclin démographique n'est plus à craindre en l'absence d'un renversement de tendance majeur. Néanmoins, l'allongement de l'espérance de vie se poursuit et devrait nourrir le phénomène de vieillissement démographique en France. Le ratio de dépendance (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. Avec un système de protection sociale essentiellement ascendant (caractérisé en grande partie par des transferts des actifs vers les plus âgés), ce vieillissement démographique se traduira mécaniquement par une dégradation des finances de la protection sociale. Les dépenses de protection sociale gagneront près de 5,8 points de PIB entre 2000 et 2050 et 2,3 points entre 2010 et 2050, pour ensuite se stabiliser sur la deuxième partie du siècle. En termes de besoin de financement, ceux-ci devraient atteindre 3 points de PIB à partir de 2050, alors que le budget de la protection sociale était globalement équilibré en 2000. Le vieillissement démographique constitue un véritable fardeau pour les finances de la protection sociale.

Dans ce contexte, l'immigration devient une variable importante, tant par ses effets directs sur les finances publiques (les immigrés pèsent négativement sur les comptes de la protection sociale) que comme instrument des politiques cherchant à réduire le processus de vieillissement démographique (au début des années 2000, une immigration de "remplacement" était envisagée pour contrecarrer en partie le déclin démographique annoncé). Notre objectif dans cet article est d'évaluer et quantifier, à l'aide d'un modèle d'équilibre général calculable dynamique, les impacts (directs et indirects) de l'immigration sur les finances de la protection sociale française. La prise en compte des effets indirects, nombreux, nécessite de se placer dans un cadre d'équilibre général. En effet, l'immigration affecte l'économie du pays d'accueil, donc ses finances publiques, au travers de différents canaux :

- Le choc d’offre sur le marché du travail. 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 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 effet sur les comportements des natifs ; en particulier sur leur choix éducatif, d’épargne et d’offre de travail.

L’approche en équilibre général calculable présente l’intérêt de permettre d’évaluer simultanément l’ensemble des mécanismes décrits ci-dessus ainsi que leur interaction.

Le scénario central reprend les dernières projections démographiques de l’INSEE disponibles lors de la construction du modèle (basées notamment sur un solde migratoire net de 100 000 migrants par an). Quatre variantes sont réalisées. La variante sans immigration suppose que les flux nets de migrations sont nuls à partir de l’année de base (2000). L’écart variantiel mesure alors la situation économique avec et sans les flux migratoires prévus sur la période et permet ainsi de mesurer leur éventuelle contribution à la dégradation des comptes de la protection sociale. Les trois autres variantes prennent le contre-pied de la première, puisqu’il s’agit de mesurer les effets d’une immigration plus ambitieuse, en fonction de sa structure par qualification. Plus précisément nous étudions les effets d’un afflux supplémentaire pouvant être considéré comme "réaliste", correspondant aux flux qui ont caractérisé la deuxième grande vague d’immigration en France au XX<sup>ème</sup> siècle (c’est-à-dire entre 1954 et 1961). Seul un degré de sélectivité plus ou moins exigeant au niveau de la structure par qualification des nouveaux entrants permet de distinguer ces 3 variantes. La variante immigration non sélective suppose une structure par qualification de l’ensemble des immigrés qui entrent dans le pays à chaque période similaire à celle des migrants du scénario central. La variante immigration neutre suppose une structure par qualification des entrants qui correspond à celle de la population totale du scénario central. Enfin, la variante immigration sélective suppose une structure par qualification des immigrés entrants similaire à celle de la génération des natifs les plus qualifiés).

Les résultats variantiels des simulations du modèle montrent que l’immigration a bien des effets sur les finances de la protection sociale en France. Ceux-ci sont globalement positifs. L’immigration, telle qu’elle est projetée dans les prévisions officielles, réduit le fardeau fiscal du vieillissement démographique. En son absence, le besoin de financement de la protection sociale à l’horizon du siècle augmente de 2 points de PIB, passant de 3% à environ 5% du PIB. Ces effets bénéfiques proviennent 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 piliers de la protection sociale les plus sensibles aux évolutions démographiques : les retraites et la santé. Pour les mêmes raisons, une politique migratoire plus ambitieuse contribuerait à une réduction du fardeau fiscal du vieillissement démographique. Mais ces gains financiers sont relativement modérés en comparaison des évolutions démographiques qu’elle implique : une réduction de ce fardeau entre 20% et 30% suivant son degré de sélectivité pour une augmentation de la population en âge de travailler entre 16% et 20% et une part des immigrés dans cette population qui double d’ici la fin du siècle. Une politique plus sélective (en faveur des travailleurs qualifiés) permet d’amplifier ces gains à court-moyen terme tout en réduisant les évolutions démographiques, mais dans des

proportions qui restent relativement faibles. Mais surtout, et contrairement à une idée reçue dans le débat public, cette amélioration n'est que temporaire. À plus long terme les transformations démographiques d'une immigration plus sélective, découlant de taux de natalité plus faibles et d'une espérance de vie plus élevée, compensent ses effets positifs par rapport à une politique non-sélective.

*Classification J.E.L. : C68, D58, E60, H55, H68, J61*

*Mots clés : Immigration, MEGC, Générations Imbriquées, Vieillessement, Finances Publiques, Protection Sociale*

– The fiscal impact of immigration depends on the type of migrant considered, on the age structure of migration flows and even more on their skill level.

– Changes in wages, interest rates and public finances, resulting from a significant immigrants inflow, would change native behavior, particularly their educational choices, their saving and their work supply.

The general equilibrium approach has the advantage of allowing simultaneous assessment of all the mechanisms described above and their interaction.

The baseline scenario is based on the latest population projections from INSEE available when building the model. Four simulations are then performed with the aim to quantify the immigration effects on the French social protection finances. The first one assumes that net migration flows are nil from the base year and for all subsequent years. The three other scenarios are the opposite of the first one, measuring the effect of a more ambitious migration policy in level. More precisely, we study the effects of an additional inflow that may be considered as "realistic" (corresponding to net inflows that have characterized the second great wave of immigration in France in the twentieth century, i.e. between 1954 and 1961). These three variants only differ in terms of the skill structure of new migrants (with a skill structure of all new migrants similar to that of migrants from the baseline scenario (i), or a skill structure of new migrants that matches that of total population from the baseline scenario (ii), or a skill structure of new migrants similar to the one of the highly skilled native generation (iii)).

Variational results show that immigration positively affects French social protection finances. Immigration, as projected in official forecasts, reduces the tax burden of an aging population. Without migration, the financial need of social protection at the end of the century would increase by 2 percentage points of GDP, from 3% to about 5% of GDP. These benefits are mainly explained by the age structure of net flows, younger than the French population as a whole, and mostly affect unsurprisingly the two pillars of social protection the most sensitive to demographic changes: pensions and health. For similar reasons, a more ambitious migration policy would contribute to reducing the tax burden of an aging population. But the financial gains are relatively moderate in comparison to the demographic changes it implies: a burden reduction between 20% and 30% depending on the selectivity degree is combined with an increase of the working age population between 16% and 20% and an immigrant share that will double by the end of the century. A more selective policy (in favor of skilled workers) can amplify these gains in the short-medium term while reducing demographic changes but in relatively low proportions. Most importantly, and contrary to popular belief in the public debate, this improvement is only temporary. In the long term, demographic changes of a more selective immigration policy (skilled migrants have lower fertility rates and a longer life expectancy) outweigh its positive effects compared to a non-selective policy.

*J.E.L. Classification:* C68, D58, E60, H55, H68, J61

*Keywords:* Migration, CGEM, Overlapping generations, Aging, Public finance, Social protection