

Crise des réfugiés : quelques clarifications s'imposent !

Ce numéro de Regards Économiques discute les enjeux économiques potentiels liés à l'arrivée de demandeurs d'asile syriens et irakiens pour l'économie belge. Si des coûts d'ajustement peuvent être observés à court terme, cette crise de l'asile peut être transformée à moyen terme en opportunité pour notre pays. Il va de notre intérêt commun de tout mettre en œuvre pour faciliter l'intégration économique et sociale de ces nouveaux demandeurs d'asile et réfugiés.

Frédéric Docquier

Joël Machado*

Ces dernières semaines, des milliers de migrants syriens et irakiens ont rejoint l'Europe pour tenter d'y obtenir le statut de réfugié politique. Selon toute vraisemblance, la Belgique devrait en accueillir entre 25.000 et 30.000 en 2015.¹ Bien que notre politique d'asile n'a pas pour vocation de renforcer notre compétitivité ou d'améliorer le bien-être des natifs, les discussions autour de cette crise de l'asile sont de nature *utilitariste* : elles portent sur notre capacité d'absorption et sur les implications économiques pour l'économie belge et ses citoyens. Certains perçoivent cet afflux récent comme une aubaine de rajeunir notre force de travail à moyen terme et combler les pénuries professionnelles. C'est le cas de nos voisins allemands, chez qui le patronat pousse le gouvernement à délivrer rapidement des permis de travail et à organiser des formations professionnelles. D'autres perçoivent des effets négatifs sur le marché du travail et les finances publiques, mais aussi sur la sécurité nationale ou la cohésion sociale. Avec toute la prudence qui s'impose, ce numéro de *Regards économiques* discute les enjeux de cette crise pour l'économie belge.

1. Refugees or not refugees ?

Pour débiter, il est utile d'établir une distinction entre les notions de demandeur d'asile, d'immigré clandestin et de migrant économique. Un demandeur d'asile est une personne qui demande une protection au pays d'accueil contre un risque important d'atteinte à sa sécurité ou à sa vie dans son pays d'origine. La Convention de Genève de 1951 énonce les droits et obligations des réfugiés et les obligations des États envers les réfugiés. Dès sa demande déposée, le demandeur d'asile est en situation légale et bénéficie d'une structure d'accueil. Clarifions donc que le demandeur d'asile n'est pas un immigrant clandestin, même si son parcours

* Les auteurs remercient Vincent Bodart, Muriel Dejemeppe, Andrea Rea, Bruno Schoumaker, Bruno Van der Linden et Sophie Vause pour leur aide et leurs suggestions.

¹ D'après les chiffres disponibles, le nombre cumulé de primo-demandeurs en 2015 devrait avoisiner 23.000.

... Refugees or not refugees ?

implique la traversée clandestine de nombreuses frontières. Si sa demande est acceptée, il obtient le statut de réfugié, un permis de travail illimité dans le temps, et l'accès à certains droits dits résiduels (revenu d'intégration sociale, assurance maladie, etc.).

Un autre amalgame consiste à considérer les réfugiés comme des migrants économiques, voire des migrants visant principalement à bénéficier de la protection sociale des pays d'accueil. La frontière peut parfois sembler ténue entre la motivation de migrer pour survivre «économiquement» (échapper à l'extrême pauvreté, la malnutrition, les épidémies, etc.) ou pour survivre «politiquement» (échapper aux persécutions). De nouveau, la Convention de Genève est claire sur ce sujet. Pour obtenir le statut de réfugié, il doit être démontré que des craintes de persécution pour des raisons de race, de religion, d'appartenance à un certain groupe social ou d'opinions politiques sont avérées.

Les faits indiquent qu'il est simpliste et erroné d'assimiler l'exode massif des syriens et irakiens à une migration économique. Globalement, quitter son pays est un choix difficile et hasardeux. En effet, près de 5/6 de la population mondiale vit aujourd'hui dans ce qu'on appelle le monde en développement (pays où le revenu par habitant est inférieur au seuil de 12.000\$ par an)², et près de la moitié de la population mondiale vit avec moins de deux dollars par jour. Malgré cela, les données d'enquête sur les intentions migratoires révèlent que seul 12 pourcent de la population mondiale souhaite migrer !³ Cette part atteint environ 25 pourcent dans les pays les plus pauvres, mais un grand nombre de ces migrants potentiels seraient incapables de financer les coûts migratoires si un visa leur était offert.

En situation «normale», le nombre de Syriens prêts à entreprendre un coûteux et dangereux périple vers l'Europe est limité. Avant l'année 2010, environ 5 pourcent des natifs syriens vivaient légalement à l'étranger; et seuls 6 pourcent des non migrants déclaraient vouloir migrer si l'opportunité se présentait et ce, malgré un revenu par habitant équivalent à 11 pourcent du niveau belge. Par comparaison, les proportions de migration effective et souhaitée s'élevaient à 5 et 12 pourcent en Irak, pour un revenu par habitant équivalent à 14 pourcent de la Belgique. L'exode actuel est sans commune mesure avec les flux réguliers et constitue la seule réponse possible à l'un des conflits internes les plus meurtriers de ces dernières décennies.

2. Faut-il craindre l'immigration ?

En temps normal, l'immigration peut engendrer de nombreux effets sur l'économie des pays d'accueil. Les enquêtes d'opinion révèlent qu'environ la moitié des citoyens européens pensent que l'immigration est globalement un problème et non une opportunité.⁴ Ils craignent principalement un effet négatif sur les finances publiques, sur l'emploi et sur les salaires. Les études académiques sont-elles en ligne avec ces préjugés ? Pas vraiment !

Tout d'abord, l'immigration ne se résume pas à un choc d'offre sur le marché du travail. Les analyses récentes de l'impact sur l'emploi et les salaires prennent en compte l'effet de l'immigration sur la demande de biens et services (*les migrants consomment !*), sur la rentabilité du capital et l'investissement (*augmenter l'offre de travail stimule les profits... et certains migrants entreprennent !*), et les complémentarités entre travailleurs natifs et immigrés (*ils n'occupent pas les mêmes emplois ou secteurs d'activité !*). Des incertitudes subsistent quant à l'intensité avec

² Ce qui, en soi, ne représente qu'un quart du revenu par habitant de la Belgique.

³ Esipova, N., J. Ray, R. Srinivasan (2011). *The World's Potential Migrants. Who They Are, Where They Want to Go, and Why It Matters*, Gallup Inc, Washington DC.

⁴ Voir, par exemple, <http://trends.gmfus.org/immigration-2014/>.

... Faut-il craindre l'immigration ?

laquelle ces mécanismes se manifestent et interagissent. Ceci explique pourquoi la littérature académique regorge d'études plus ou moins optimistes ou pessimistes. En balayant tous les scénarios possibles, du plus pessimiste au plus optimiste, et en utilisant des données harmonisées sur la taille et la structure des flux migratoires dans les pays de l'OCDE, nous avons estimé l'effet de l'immigration des années 1990 sur le salaire et l'emploi des travailleurs natifs.⁵ En Belgique, l'effet sur le salaire moyen des natifs est positif, compris entre 0,0 et 1,0 pourcent; l'effet sur le salaire des travailleurs peu qualifiés varie de 0,6 à 1,2 pourcent. L'effet sur l'emploi des natifs est également positif mais négligeable. Ces résultats s'avèrent très robustes : des réponses de même ampleur ont été détectées pour la période 2000-2007, pour l'immigration en provenance des pays en développement, après prise en compte de l'immigration illégale, ou après correction pour la qualité des diplômés. Des effets similaires ont été obtenus pour les autres pays européens, à des degrés différents.⁶

De même, l'impact de l'immigration sur les finances publiques a été estimé dans un grand nombre d'études. A l'aide de données fiscales ou d'enquête, il est relativement aisé de chiffrer l'impact de l'immigration sur les recettes publiques et sur les transferts sociaux. Il est par contre très compliqué d'évaluer l'effet sur la consommation publique non individualisable (défense nationale, infrastructures publiques, politique étrangère, dépenses de justice, etc.). Récemment, une étude de l'OCDE a évalué l'impact fiscal de l'immigration sous deux scénarios extrêmes.⁷ Dans le cas où la consommation publique n'est pas affectée, le stock actuel d'immigrés rapporte l'équivalent de 0,96 pourcent du PIB à l'Etat belge. Si la consommation publique est proportionnelle à la population totale, l'immigration coûte 0,43 pourcent de PIB. La réalité est entre les deux : à supposer qu'un tiers de la consommation publique est affecté par l'immigration (un scénario raisonnable), l'effet sur les finances publiques belges est positif et s'élève à 0,50 pourcent du PIB. De nouveau, des résultats similaires ont été obtenus pour les autres pays européens.

Ainsi, au niveau actuel, l'immigration n'engendre pas les coûts économiques redoutés par les citoyens. Cela ne signifie pas qu'une augmentation illimitée de l'immigration est économiquement souhaitable (des phénomènes de congestion peuvent apparaître), que tous les immigrants sont bénéfiques pour les natifs, ou que l'immigration ne génère pas des poches locales de chômage ou des tensions (ghettoïsation de populations vulnérables, pénurie de logements sociaux, etc.). Ces mêmes poches de pauvreté et de dépendance existent au sein de la population native. Des travaux récents mettent en évidence des effets potentiellement négatifs de l'immigration sur le capital social, la confiance ou la solidarité entre les citoyens.⁸ Ces coûts, tout comme d'autres effets bénéfiques de l'immigration (sur l'innovation, la diversité des biens consommables, l'indice des prix, etc.), font l'objet d'analyses beaucoup moins consensuelles.

3. Crise de l'asile ou opportunité ?

Les analyses de l'impact économique de l'immigration capturent les effets moyens de l'immigration totale sur l'économie nationale. L'impact économique de la politique d'asile peut différer de celui de l'immigration traditionnelle à deux égards, le *timing* et la composition des flux.

⁵ Voir F. Docquier, C. Ozden, G. Peri (2014). The labor market impact of immigration and emigration in OECD countries. *Economic Journal* 124 (579): 1106-1145.

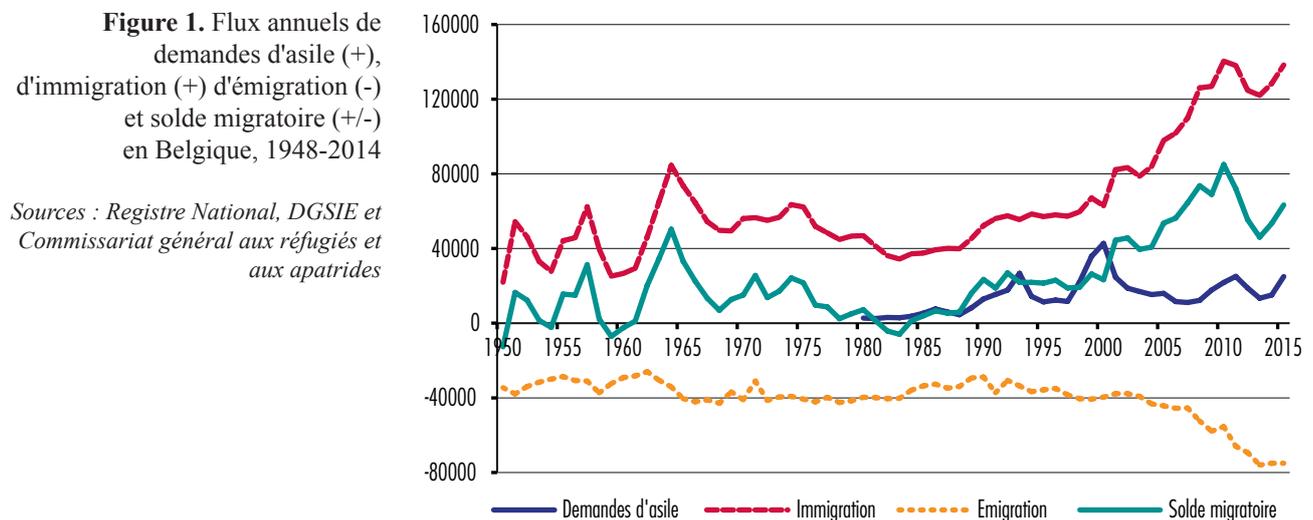
⁶ Les pourcentages d'immigrants éduqués ou originaires d'autres pays européens sont plus importants en Belgique que dans les autres pays d'Europe.

⁷ Voir OECD (2013). *The fiscal impact of immigration in OECD countries*. International Migration Outlook 2013: Paris.

⁸ Voir Collier, P. (2013). *Exodus: How Migration Is Changing Our World*. Oxford: Oxford University Press.

... Crise de l'asile ou opportunité ?

Contrairement aux autres flux (réunification familiale, immigration économique ou entrée d'étudiants),⁹ l'évolution du nombre de demandeurs d'asile est caractérisée par des pics temporaires importants. Comme le montre la Figure 1, les deux principaux pics de ces vingt dernières années en Belgique ont été observés en 1994 (environ 25.000 réfugiés en provenance de la RDC, de la Roumanie et des Balkans) et en 2000 (environ 40.000 réfugiés en provenance de la RDC, de la Tchétchénie, du Kosovo, d'Afghanistan et d'Irak). La crise actuelle de l'asile est très perceptible au niveau européen : le nombre de demandeurs d'asile aura connu un record mensuel en juillet (plus de 100.000 demandes) et l'Allemagne s'attend à un autre record annuel (le chiffre de 800.000 demandes a été évoqué dans la presse). Selon toute vraisemblance, les chiffres avancés pour la Belgique sont moins élevés et en ligne avec le pic de 1994 : le flux de demandeurs d'asile devrait se situer entre 25.000 et 30.000 en 2015. Ce choc ne représente que 0,3 à 0,4 pourcent de la population belge en âge d'activité,¹⁰ et le choc sur le marché du travail sera de moindre ampleur puisqu'une partie des demandeurs d'asile a moins de 15 ans. Néanmoins, la rapidité avec laquelle le choc s'est produit est impressionnante.



En théorie, cette différence de *timing* est importante. Un immigré met du temps à s'adapter à son environnement et à s'intégrer dans la vie économique et sociale du pays d'accueil. Si les arrivées sont progressives et continues, l'immigration est davantage susceptible de générer des flux équilibrés d'entrée et de sortie du marché du travail et/ou de la dépendance sociale. A court terme, un choc brutal peut générer des coûts d'ajustement importants (tels des phénomènes de congestion dans la gestion des dossiers de demande d'asile, sur le marché des logements, sur le marché du travail, etc.). En pratique, il est difficile d'appréhender ces difficultés mais l'observation des chocs passés ne révèle pas d'effet perceptible sur notre économie. Sur la Figure 2, on constate que le pic de réfugiés de 1994 a été suivi d'une période où les taux de chômage et de croissance ont été stables (entre 1995 et 1999). Quant au pic de 2000, il a été suivi d'une légère hausse du taux de chômage et de la croissance du revenu par habitant. Il est impossible de tirer une quelconque relation de causalité entre l'évolution du nombre de demandeurs d'asile, la crois-

⁹ Excepté les grandes vagues d'immigration des années 1940, 1950 et 1960.

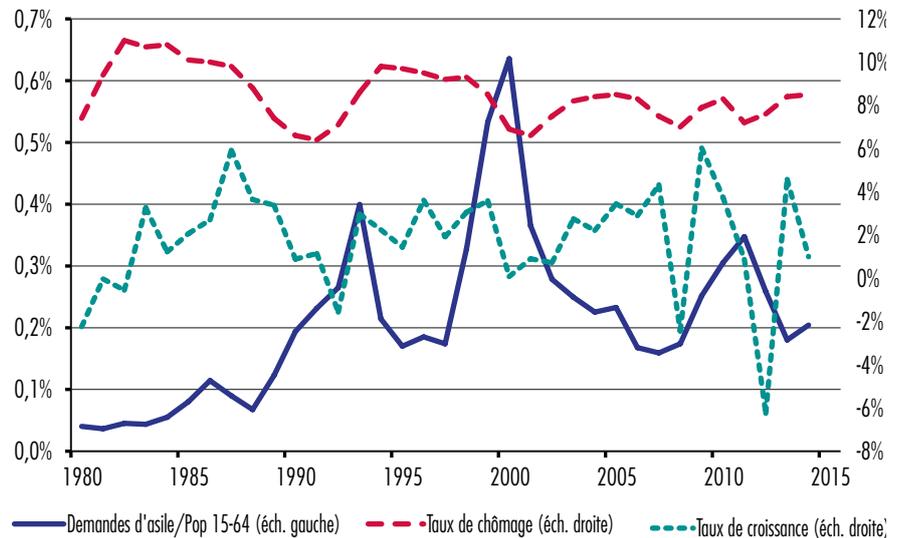
¹⁰ En comparaison, l'afflux de 2000 s'élevait à 0,6 pourcent de notre force de travail.

... Crise de l'asile ou opportunité ?

sance et l'emploi. On notera toutefois que la corrélation contemporaine entre le taux de chômage belge et le pourcentage de demandeurs d'asile dans la force de travail s'élève à -0,48 sur la période 1980-2014; les taux de corrélation entre le taux de chômage et la proportion de demandeurs d'asile retardée d'une année ou de deux années s'élèvent à -0,53 et -0,42, respectivement. Les données agrégées révèlent donc une relation inverse entre la demande d'asile et le chômage.

Figure 2. Demandes d'asiles, chômage et croissance en Belgique, 1980-2015

Sources : Bureau of Labor Statistics et OECD, Institut des Comptes Nationaux, Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides



D'autres événements historiques similaires par leur nature et ampleur à l'afflux observé actuellement en Europe constituent des bases de comparaison intéressantes. Un tel exemple est donné par le «Mariel Boatlift», le terme qui définit l'arrivée de 120.000 réfugiés cubains dans la ville de Miami entre mai et septembre 1980. La moitié de ces arrivants s'est installée à Miami, engendrant une hausse de 7 pourcent de l'offre de travail. Malgré ce choc important, les études existantes trouvent que cet afflux n'a pas engendré d'effet statistiquement perceptible sur les salaires des locaux.¹¹

La composition des flux joue également un rôle important. Une étude menée sur la France¹² montre que, lorsqu'on contrôle pour l'éducation, l'âge et le genre, les réfugiés ont les mêmes taux de participation, mêmes taux de chômage et mêmes taux de salaire que les immigrants économiques ou que les bénéficiaires de visa de réunion familiale. Seuls les immigrants arrivés avec un visa d'étudiant et les femmes bénéficiant d'un visa économique sont mieux intégrés sur le marché du travail. En Belgique, une étude récente menée par Andrea Rea (ULB) et Johan Wets (KUL) montre que quatre ans après avoir obtenu leur statut de réfugié (suivi longitudinal des personnes ayant obtenu le statut de réfugié entre 2003 et 2006), les demandeurs d'asile ont les mêmes taux d'emploi et de participation que les natifs partageant les mêmes caractéristiques individuelles et les mêmes conditions du marché de l'emploi.¹³ L'apport économique et les perspectives d'intégration des récents réfugiés syriens et irakiens dépendront de la composition des flux par âge, genre, niveau d'éducation, et domaine de spécialisation.

¹¹ Voir Bodvarsson, O.B., H.F. Van den Berg, F. Hendrik, J.J. Lewer (2008). Measuring immigration's effects on labor demand: A reexamination of the Mariel Boatlift. *Labour Economics* 15 (4): 560-574. Voir aussi Card, D. (1990). The impact of the Mariel boatlift on the Miami labor market. *Industrial and Labor Relations Review* 43: 245-257.

¹² Akguc, M. (2013). Do visas matter? Labor market outcomes of immigrants in France by visa classes at entry. Manuscript.

¹³ Rea, A., J. Wets (2014). *The long-run and winding road to employment. An analysis of the labour market careers of asylum seekers and refugees in Belgium*. Belspo: Academia Press.

... *Crise de l'asile ou opportunité ?*

Les statistiques manquent sur la structure par niveau d'éducation ou par profession de ces flux. Les bases de données internationales montrent toutefois que le nombre moyen d'années de scolarité (on parle ici d'éducation primaire, secondaire ou supérieure) de la Syrie et de l'Irak est de 6,3; c'est plus que celui d'autres pays sources de réfugiés vers la Belgique (RDC, Afghanistan, Roumaine et Tchétchénie) mais plus faible qu'en Ex-Yougoslavie et que la moyenne belge (10,8 années). Sur les vingt dernières années, le nombre moyen d'années de scolarité a augmenté de 57 pourcent en Syrie et de 100 pourcent en Irak (contre 18 pourcent en Belgique et 27 pourcent dans les Balkans). Ces variations de capital humain sont tirées par l'éducation des jeunes générations. Ceci suggère que, comparativement aux précédentes vagues d'asile, les jeunes adultes syriens et irakiens qui composent les flux migratoires sont relativement bien diplômés.

4. Optimiser les effets ?

En résumé, des incertitudes pèsent sur l'ampleur des effets de la crise de l'asile sur l'économie belge. Toutefois, il y a de fortes raisons de penser que cette situation peut être transformée en opportunité. Tout doit être mis en œuvre pour faciliter l'intégration économique et sociale des demandeurs d'asile et réfugiés. Il en va de notre intérêt commun.

Deux recommandations simples sont proposées ici. Premièrement, il est préconisé d'accorder rapidement le droit au travail aux demandeurs d'asile et d'organiser des formations professionnelles et de langue. Les procédures d'asile étant longues en Belgique, ceci réduira les coûts sociaux et permettra de récolter des bénéfices fiscaux immédiats. De surcroît, cela évitera de nouvelles frustrations psychologiques liées à la dépendance sociale et l'inactivité chez les expatriés. Deuxièmement, il faut davantage informer et documenter les citoyens sur les complémentarités entre natifs et immigrés. Changer les attitudes des natifs est compliqué mais pas impossible. S'il subsiste de nombreux sceptiques, la crise de l'asile a suscité des élans de générosité chez une grande partie de la population. Parions que l'attitude des natifs et l'assimilation des immigrés sont liées. Les pratiques discriminatoires, l'intolérance et le racisme conduisent les immigrés à se ghettoïser et à rejeter les normes et valeurs des pays d'accueil. Au contraire, tolérance et acceptation des différences permettent de maximiser les complémentarités et les gains de la diversité.

Frédéric Docquier est chercheur qualifié du Fonds National de la Recherche Scientifique - FNRS, professeur d'économie à l'UCL et chercheur à l'IRES.

Joël Machado est chercheur post-doctoral au FNR et au CREA, Université du Luxembourg.

Frédéric Docquier
frederic.docquier@uclouvain.be

Joël Machado
joel.machado@uni.lu

Directeur de la publication :
Vincent Bodart

Rédactrice en chef :
Muriel Dejemeppe

Comité de rédaction : *Paul Belleflamme, Vincent Bodart, Muriel Dejemeppe, Frédéric Docquier, Jean Hindriks, Marthe Nyssens, William Parienté, Mikael Petitjean*

Secrétariat & logistique : *Anne Davister*
Graphiste : *Dominos*

Regards Économiques IRES-UCL

Place Montesquieu, 3
B1348 Louvain-la-Neuve

www.regards-economiques.be

regard-ires@uclouvain.be

tél. 010/47 34 26

ISSN 2033-3013