

X/ L'Europe face aux réfugiés : un aperçu

Jules Bergeot, Gérard Cornilleau et Sabine Le Bayon

Avant d'être un sujet politique et économique, la « crise migratoire » est avant tout une crise humanitaire. Le Haut Commissariat aux réfugiés (HCR) a dénombré plus d'un million d'arrivées de migrants venus en Europe par la Méditerranée en 2015, et près de 5 000 morts ou disparus en 2016. Entre janvier et novembre 2016, sur les 350 000 arrivées en Europe par la mer, 26 % venaient de Syrie, 13 % d'Afghanistan, 9 % du Nigeria, 8 % d'Irak et 5 % d'Érythrée. Cette immigration s'explique essentiellement par la situation politique de ces pays (violence, guerre civile...) plutôt que par des considérations économiques.

L'accord dit de « réadmission » du 18 mars 2016 signé entre la Turquie et l'Union européenne¹ semble avoir significativement tari les flux : les données du HCR enregistrent une baisse très nette dès le 20 mars en direction de la Grèce, tandis que les flux en direction de l'Italie augmentent progressivement. Le pourcentage de morts ou disparus par rapport aux arrivées a aussi fortement progressé, les réfugiés empruntant des routes plus longues (Libye-Italie) et plus risquées.

Un afflux sans précédent

Ces arrivées massives de réfugiés se sont traduites par une envolée du nombre de demandes d'asile adressées à l'Union

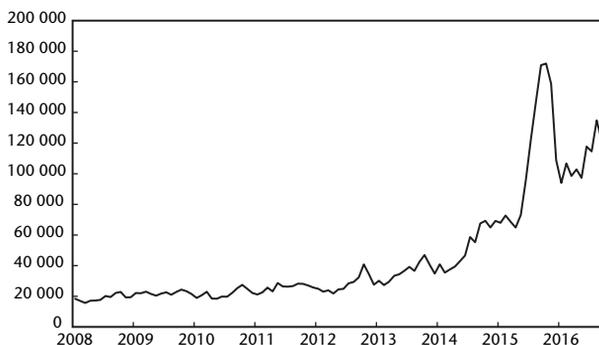
1 Les migrants arrivés en Grèce illégalement sont renvoyés en Turquie.

européenne (graphique 1). Alors que les demandes d'asile progressaient peu jusqu'à début 2014, l'augmentation a ensuite été rapide : le passage à 60 000 demandes mensuelles a eu lieu au second semestre 2014, avant une hausse massive à partir de juin 2015. Après le pic de l'automne 2015 (plus de 160 000 par mois), on observe un reflux, même si l'on reste à des niveaux élevés (121 000 en septembre 2016). Il faut préciser qu'il existe un décalage entre l'arrivée et l'enregistrement : en Allemagne, par exemple, un très grand nombre de personnes arrivées en 2015 n'ont été enregistrées comme demandeuses d'asile qu'en 2016. Au final, en 2015, 1,3 million de demandes d'asiles ont été enregistrées, soit plus de 4 fois la moyenne annuelle de la dernière décennie.

Ces demandes d'asile se répartissent très inégalement entre les pays de l'UE, l'Allemagne en captant une part importante, avec 476 000 en 2015. La Hongrie a également subi une forte hausse des demandes d'asile (177 000) en raison de sa position géographique sur la route des Balkans², alors que certaines personnes ne faisaient que transiter par le pays avant de rejoindre l'Allemagne ou la Suède. La Suède a ainsi enregistré 162 000 demandes, l'Autriche 88 000. Dans les autres pays européens, les demandes d'asile sont restées limitées, notamment dans les pays d'Europe de l'Est. Rapportées à la population, les demandes d'asile sont fortes en Hongrie et en Suède (1,7 %), en Autriche (1 %), en Allemagne et en Finlande (0,6 %). Le rétablissement des contrôles aux frontières au sein de l'espace Schengen en raison de circonstances exceptionnelles (entre la Suède et le Danemark, et entre l'Autriche et la Slovénie ainsi que la Hongrie) ou la fermeture des frontières à la limite de l'espace Schengen (entre la Hongrie et la Serbie par exemple, *via* une clôture) ont induit une forte baisse du nombre de demandes d'asile en Hongrie, en Suède et en Autriche fin 2015-début 2016. Depuis lors, l'Allemagne enregistre la majorité des demandes d'asile en Europe (63 % en septembre 2016).

2 Cet itinéraire est emprunté par les migrants en provenance de Turquie pour gagner les pays de l'Ouest et du Nord de l'Europe (Allemagne, Suède, Royaume-Uni), *via* la Grèce, la Macédoine, la Serbie et la Hongrie.

Graphique 1. Évolution du nombre de demandes d'asile adressées à l'Union européenne



Source : Eurostat.

Quels peuvent être les effets de cette vague de réfugiés sur le marché du travail des pays d'accueil, leur PIB et leurs finances publiques ? Les éléments empiriques disponibles sur l'immigration passée permettent d'éclairer le débat, même s'il ne faut pas sous-estimer les particularités de chaque vague migratoire (nombre de migrants, présence ou non d'une diaspora, langue, niveau d'études, conjoncture économique dans le pays d'accueil...).

Les caractéristiques des réfugiés

Il faut faire la distinction entre l'immigration forcée (liée à la situation politique du pays d'origine) et l'immigration volontaire (encadré).

Les motifs de migration ont des effets non négligeables sur les taux d'emploi et de chômage, et le salaire des migrants. Ainsi, la situation des réfugiés est moins bonne que celle des autres immigrés, qui est elle-même dégradée par rapport à celle des natifs [OCDE, 2016]. Les écarts avec les autres immigrés et surtout avec les natifs s'estompent avec le temps, sans jamais s'annuler. Pourquoi ?

Réfugié, migrant, demandeur d'asile : de qui parle-t-on ?

Selon les Nations unies, un migrant vit dans un pays différent de son pays natal et a l'intention d'y rester pour une période minimum d'un an, ce qui exclut de fait les touristes et les visiteurs. Les motifs sont variés : on distingue les migrants au sein d'une zone de libre circulation, les migrants familiaux, les migrants de travail et les migrants humanitaires. Les demandeurs d'asile, quand l'asile leur est accordé, deviennent des migrants humanitaires et bénéficient d'une

protection au titre de réfugié. Les personnes qui n'ont pas fait de demande d'asile (parce qu'elles souhaitent vivre ailleurs que dans le pays de transit où elles sont arrivées, par exemple) ou ont été déboutées sont considérées comme des sans-papiers, sauf si elles ont été acceptées au titre de la migration de travail ou familiale. Il faut noter enfin que, parmi les migrants dits humanitaires, certains ne sont pas destinés à devenir réfugiés (au sens des Nations unies) : une protection temporaire peut autoriser les personnes à rester sur le territoire avec parfois un accès restreint au marché du travail, comme a pu le faire la Turquie pour les migrants syriens.

Tout d'abord, à la différence des autres immigrés, les migrants « forcés » — qu'on appellera réfugiés par la suite — peuvent s'orienter vers des territoires économiquement peu dynamiques : leur migration n'est pas déterminée par l'attractivité du territoire d'arrivée mais par la fuite de leur territoire de départ. Selon une étude suédoise [Ruist, 2013], les réfugiés à la recherche de sécurité et de repères accordent moins d'importance aux conditions économiques de leur lieu d'installation qu'à la présence de compatriotes. Cela mérite d'être fortement nuancé dans la période récente car les faibles taux de chômage en Allemagne, en Autriche et en Suède ne sauraient être étrangers à la concentration des demandes d'asile dans ces pays. Ensuite, leur niveau plus faible d'éducation pourrait également expliquer les différences par rapport aux autres immigrés et aux natifs. Mais, dans la situation actuelle, au-delà de la reconnaissance des diplômes, cela ne devrait jouer qu'un rôle mineur, en particulier pour les Syriens qui semblent jouir d'un niveau d'éducation assez élevé [OCDE, 2015]. S'y ajoute le caractère précipité de la migration : les réfugiés, n'ayant pas mûri, préparé leur voyage, ni appris la langue, ne disposent pas nécessairement des qualités requises pour être embauchés dans les secteurs dans lesquels ils sont spécialisés. À cet effet, l'Allemagne et la Suède ont mis en place d'importants programmes de remise à niveau.

Enfin, les conditions légales d'accès au marché du travail accentuent les problèmes. Les (futurs) réfugiés doivent généralement attendre plusieurs mois avant d'obtenir leur statut et, en tant que demandeurs d'asile, leur accès au marché du travail est souvent restreint.

L'effet des réfugiés sur le marché du travail

En théorie, un afflux de nouveaux travailleurs sur le marché du travail a pour conséquence, à court terme, de diminuer le niveau des salaires. S'il existe un salaire minimum ou si les salaires ne sont que partiellement flexibles, le chômage devrait augmenter. À long terme, cependant, la hausse de la population active entraînera une hausse du stock de capital et de la production, ce qui fera augmenter les salaires et diminuer le chômage. Du côté de la demande, l'arrivée des migrants engendre une augmentation de la consommation, qui entraîne à terme celle de l'investissement et de l'emploi. L'impact des migrations peut jouer ainsi en situation de sous-emploi le même rôle qu'une relance budgétaire. La plupart des études empiriques montrent des effets très modérés de l'immigration sur le salaire moyen national ou sur le taux de chômage national. Une analyse plus fine permet toutefois de mettre en évidence des effets différents sur l'emploi des natifs selon que leur qualification est complémentaire ou substituable à celle des migrants. Dans le premier cas, leurs salaires augmentent et leur emploi est conforté, alors qu'il y a un risque accru de chômage dans le second cas. Enfin, une immigration de travail affecte davantage la situation des natifs qu'une immigration familiale, qui agit plus sur la demande [d'Albis *et al.*, 2016].

Dans la période actuelle, compte tenu de leurs caractéristiques, il est probable que les réfugiés n'affectent que marginalement à court terme le salaire moyen et le taux de chômage des principaux pays d'accueil. En Suède, malgré l'arrivée de réfugiés, le chômage a continué de baisser en 2016. De même, le taux de chômage allemand était, mi-2016, à un minimum historique. À cet égard, près de 30 % des demandes d'asile en Europe en 2015 émanaient de jeunes de moins de 18 ans. Cette présence importante des mineurs explique peut-être ces bonnes performances car ils entraînent principalement à court terme une

hausse de la consommation. Sur le moyen terme, en revanche, les conséquences pourraient être différentes : d'après le FMI [2016a], pour l'ensemble de l'UE, on observerait à l'horizon de 2020 une augmentation très faible du chômage due aux réfugiés (de 0,05 point), un peu plus conséquente dans l'hypothèse d'une intégration moins réussie sur le marché du travail (environ 0,1 point).

L'impact sera sans doute différencié selon les secteurs. Les travailleurs aux compétences substituables à celles des réfugiés subiront inévitablement, du moins dans un premier temps, leur concurrence. Les premiers touchés sont en général les immigrés des générations précédentes. La concurrence concernera aussi les natifs les moins qualifiés. À moyen terme, les mobilités géographiques et professionnelles peuvent conduire à un ajustement favorable aux natifs s'ils peuvent évoluer dans la hiérarchie [Ortega et Verdugo, 2014, pour la France] mais cela peut engendrer des tensions sociales, qui, par exemple, semblent avoir joué en faveur du Brexit au Royaume-Uni.

C'est pourquoi l'OCDE appelle à se concentrer sur l'évaluation des conséquences locales de l'immigration pour mieux contrôler, car ce sont elles qui sont les plus susceptibles d'affecter les opinions publiques [OCDE, 2016]. Dans cet esprit, et à la différence des propositions de flexibilisation temporaire du marché du travail à destination des réfugiés censées permettre de mieux les intégrer [FMI, 2016a ; 2016b ; Blanchard *et al.*, 2013], l'OCDE recommande entre autres d'être rigide sur les salaires minimums.

L'impact des réfugiés sur les finances publiques

L'effet des réfugiés sur les finances publiques dépend de la générosité de l'État social du pays d'accueil, et naturellement du nombre de réfugiés : de ce fait, la Suède subira probablement une pression importante sur son système de protection sociale et sur ses finances publiques.

La littérature tend à mettre en évidence qu'individuellement, les immigrés contribuent moins que les natifs au budget de l'État. Concernant le très court terme, les États, bien souvent par le biais des administrations locales, doivent engager des dépenses d'hébergement et d'aide à la subsistance pour les

demandeurs d'asile et leur fournir des aides médicales. Des formations spécifiques de préparation à l'emploi, notamment linguistiques, et des dispositifs de remise à niveau pour les enfants, beaucoup plus nombreux dans la population réfugiée que dans une structure d'immigration classique, sont également à prendre en compte. En outre, en raison des barrières légales à l'emploi pour les demandeurs d'asile existant dans certains pays, les États doivent subvenir plus longtemps aux besoins des demandeurs.

Enfin, certains pays supportent des frais de sauvetage conséquents, comme la Grèce (beaucoup moins depuis mars 2016) ou l'Italie, ainsi que des frais de surveillance des côtes — certes pris en charge pour une part par l'UE à travers l'agence Frontex, mais insuffisamment [Kierkegaard, 2016] — et d'accueil (les fameux *hotspots* des îles grecques, également pris en charge en partie par l'UE). Le FMI évalue pour 2016 le coût de l'immigration actuelle à 0,24 % du PIB pour l'Italie, 0,31 % pour l'Autriche, 0,06 % pour la France, 0,57 % pour le Danemark, 0,35 % pour l'Allemagne et 1,0 % pour la Suède [FMI, 2016a].

Mais ces dépenses publiques supplémentaires constituent aussi un petit plan de relance à l'échelle européenne : elles engendrent un effet multiplicateur à court terme, et donc un surplus de croissance bien utile dans la situation actuelle. Le FMI [2016a] évoque un impact positif sur le PIB européen dans son ensemble de 0,05 % en 2015, 0,09 % en 2016 et 0,13 % en 2017, impact moins important en cas d'intégration moins rapide sur le marché du travail des réfugiés. Ce surplus de croissance est de nature à augmenter les recettes fiscales futures des pays qui ont vu leurs dépenses publiques augmenter (modérément) à la suite de l'afflux de réfugiés, atténuant ainsi la dégradation de court terme des budgets publics. Sur le moyen terme, ces dépenses sont utiles, si l'on accepte le principe de l'accueil des réfugiés, car elles permettent une meilleure intégration des réfugiés sur le marché du travail.

Par ailleurs, la contribution nette aux finances publiques des immigrés n'est pas forcément négative, car la structure par âge de la population immigrée est différente de celle des natifs. Ce qui est vrai des immigrés, qui sont en moyenne plus jeunes, donc regroupés dans les contributeurs nets à la protection sociale [Chojnicki, 2013], l'est d'autant plus des réfugiés, qui sont plus jeunes que les autres immigrés, ce qui fait diminuer à long terme

le ratio de dépendance dans le pays d'accueil et contribue à préserver un certain modèle social. On peut penser que cet argument a joué dans la volonté initiale de l'Allemagne d'ouvrir massivement ses portes aux réfugiés : le pays est vieillissant et — hors immigration — perdrait chaque année de la population, mettant en péril son système de protection sociale.

Conclusion

Certains pays, particulièrement l'Allemagne et la Suède, ont fait face à un afflux massif de réfugiés qui produira des effets sur leurs économies. L'impact sur le taux de chômage et les salaires moyens, de même que sur les finances publiques devrait être limité car contrebalancé par un surplus de croissance et un gain structurel en termes de soutenabilité du système de protection sociale apporté par l'arrivée d'une population jeune.

En revanche, les travailleurs de certains secteurs peuvent être affectés par l'afflux de réfugiés, notamment les anciens immigrés et les moins qualifiés, avec lesquels les réfugiés entrent en concurrence. Il importe de ne pas nier ce risque pour y répondre de la manière la plus satisfaisante pour les populations concernées.

Repères bibliographiques

ALBIS H. D', BOUBTANE E. et COULIBALY D., « Immigration policy and macro-economic performance in France », *Annals of Economics and Statistics*, vol. 121-122, 2016, p. 279-308.

BLANCHARD O., JAUMOTTE F. et LOUNGANI P., « Labor market policies and IMF advice in advanced economies during the Great Recession », *IMF Staff Discussion Note*, n° 13/02, 2013.

CHOJNICKI X., « Les comptes de la protection sociale peu affectés par l'immigration », in LORENZI J.-H. et XUAN H. (dir.), *La France face au vieillissement. Le grand défi*, Descartes & Cie, Paris, 2013.

FMI, « The refugee surge in Europe : economic challenges », *IMF Staff Discussion Note*, n° 16/02, 2016a.

FMI, *World Economic Outlook. Subdued Demand : Symptoms and Remedies*, 4 octobre 2016b, p. 171-203.

KIERKEGAARD J. K., « How Europe will fail to address the migration crisis in early 2016 », *VoxEU*, 25 janvier 2016.

OCDE, « Is this humanitarian migration crisis different ? », *OECD Migration Policy Debates*, n° 7, septembre 2015.

OCDE, *Perspectives des migrations internationales 2016*, OCDE, Paris, 2016.

ORTEGA J. et VERDUGO G., « The impact of immigration on the French labor market : why so different ? », *Labour Economics*, vol. 29, 2014, p. 14-27.

RUIST J., « The labor market impact of refugee immigration in Sweden, 1999-2007 », *SULCIS Working Paper*, n° 1, 2013.