



THE FISCAL IMPACT OF IMMIGRATION IN FRANCE: A GENERATIONAL ACCOUNTING APPROACH

Xavier Chojnicki

NON-TECHNICAL SUMMARY

The objective of this article is to study the fiscal impact of immigration in France and the consequences of a change in immigration policy, both in terms of the immigration flow and in terms of the composition of this flow (age and skills), using both a static and a dynamic framework. This approach consists in comparing the costs of immigration in terms of public budget functioning (social expenses, education, health and pensions) with their total contribution (labor and capital taxes, VAT, social contributions, etc.).

The main conclusion of this study is that the evaluation of the impact of immigration on welfare systems is strongly dependent on the methodology employed. Indeed, the simple observation of the net tax profile shows a smaller contribution of immigrant populations. The application of these profiles to the population distribution by age and origin allows us to deduce the instantaneous positive effect of immigration on the public budget for the year 2005. Thus, even though, on average, immigrants seem to pay fewer taxes and receive more transfers than natives, the difference in the age distribution of the immigrant population compared to the native population leads to a higher net average contribution to the public budget of an immigrant compared to a native. The global net contribution of immigration to the public budget would thus be positive and on the order of 4 billion euros for the year 2005.

However, this purely statistical approach does not let us know precisely the magnitude and sign of the net contribution of immigrants to the welfare system. One of the crucial problems of the preceding estimates is in measuring the immediate fiscal impact of immigration, which naturally varies with age distribution. Thus, a change in the characteristics of this population (for example, connected with aging) would therefore reduce the significance of the result. Finally, the static nature of this type of study does not enable us to account for the future benefits and contributions of immigrants (such as retirements) or the net contributions of the descendants of immigrants (such as education costs). For all these reasons, it appears necessary to evaluate the dynamic impact of immigration for the public budget.

By applying the methodology of Generational Accounting (GA), we showed that fiscal policy is unsustainable over the long term because of demographic aging. In a case where fiscal policy remains unchanged (such as the rights to retirement benefits that will have to be honored), the net inter-temporal debt, based simultaneously on the actual debt and future revenues and obligations of the public administrations, would be on the order of 200% of the PIB in 2005. Because the present value of the net payments of present and future generations of immigrants as well as natives is not able to cover the total public consumption and the current national debt, adjustments to the fiscal policy are clearly necessary. Thus, a proportional increase in the tax rate by 14.2% for the generations alive in 2005 as well as for future generations would make the budget viable over the long term. In this context, the global impact of immigration on public finances is slightly positive in the long term due to the perpetual arrival of individuals of active working age and considering the net contribution of the descendants of these immigrants. Indeed, assuming an end to immigration as of 2005 (which implies eliminating the taxes and transfers that immigrants would have paid and received as well as the taxes paid and transfers received by all descendants of these immigrants) slightly increases the adjustments necessary to re-establish long term fiscal sustainability compared to our benchmark scenario (based on 100,000 net entries per year). However, the impact of immigration remains very slight compared to the global effort that would have to be undertaken to reduce the fiscal imbalances. Indeed, a substantial increase of immigration flows, that consists in reproducing the high rates of immigration observed at the end of the 1950s, would only slightly reduce the effort necessary for the reduction of budget imbalances (implying an increase of 13.4% in the total taxes compared to 14.2% in the benchmark) when the demographic consequences of such a migratory policy are far from being negligible.

In contrast, a change in the composition of the immigrant flows, for example, by the implementation of a selective immigration policy, may be more effective than a simple change in the magnitude of these flows. Indeed, taxes paid by immigrants are higher with a selective migratory policy since immigrants fit more easily on the labor market and occupy higher paying job when the social transfers structure is much more insensitive to the skill level except for contributory transfers such as pensions. However, such an immigration policy is hard to imagine when considering that most immigration in France occurs by family grouping. A complete reversal of migration policy does not seem possible even if some adjustments to increase the proportion of residence permits on the basis of work considerations merit discussion.

ABSTRACT

The objective of this study is to use both static and dynamic frameworks to compare the benefits that immigrants draw from the public system with their contributions through the taxes that they pay. The main conclusion of this article is that the impact of immigration on welfare systems is weak. Thus, if we compare, on a given date, immigrants' global contribution to the public administration budget with the volume of transfers they receive, immigrants appear to be relatively favored by the redistribution system. At the same time, even if immigrants seem to pay less taxes and receive more transfers than natives, the difference in distribution between the two populations, with a higher concentration of immigrants in the active age groups and a sparser concentration among the net beneficiaries of the social transfer system, leads to a slightly positive long-term impact of immigration on public finances. However, the impact of immigration remains very slight compared to the global effort that would have to be undertaken to reduce budgetary imbalances.

JEL Classification: E62, F22, H6

Key Words: Fiscal policy, International migration, National budget



IMPACT BUDGÉTAIRE DE L'IMMIGRATION EN FRANCE : UNE APPROCHE PAR LA COMPTABILITÉ GÉNÉRATIONNELLE

Xavier Chojnicki

RÉSUMÉ NON TECHNIQUE

L'objectif de ce travail est d'étudier l'impact budgétaire de l'immigration en France et les conséquences qu'aurait une modification de la politique migratoire affectant la taille ou la composition (âge et qualification) de l'immigration. Notre approche consiste à comparer, dans un cadre statique puis dynamique, les bénéfices que les immigrés retirent du fonctionnement du système public (dépenses sociales, éducation, santé, retraite) avec la contribution qu'ils y apportent par les différents prélèvements dont ils s'acquittent (impôt sur le revenu, TVA, cotisations sociales, etc.).

Si l'on compare à une date donnée (ici, l'année 2005) la contribution des immigrés au budget des administrations publiques au volume des transferts qu'ils reçoivent aux différents âges, les immigrés apparaissent relativement favorisés par le système de redistribution comparativement aux autochtones : ils semblent payer moins de taxes et recevoir plus de transferts que les natifs. Cependant la structure par âge de la population immigrée diffère de celle des natifs : les immigrés sont relativement plus nombreux dans les classes d'âge actives et moins nombreux aux âges bénéficiaires nets de transferts sociaux (jeunes et retraités). Au total, la contribution nette moyenne d'un immigré au budget de l'Etat est supérieure à celle d'un natif. En 2005, la contribution nette globale de l'immigration au budget des administrations publiques serait positive et de l'ordre de 4 milliards d'euros.

Toutefois, cette approche purement statique ne suffit pas à mesurer l'ampleur et le signe de la contribution nette des migrants au système de transferts sociaux. L'un des problèmes cruciaux des estimations précédentes est de mesurer l'impact fiscal budgétaire immédiat de l'immigration qui varie par nature avec la structure par âge. Ainsi, une modification des caractéristiques de cette population (son vieillissement par exemple) réduira cet impact en conséquence. Enfin, le caractère statique ne permet pas de tenir compte des prestations et contributions futures des immigrés (telles que les retraites) ni des contributions nettes des descendants des immigrés. Pour toutes ces raisons, il est indispensable d'étudier l'impact dynamique de l'immigration.

En appliquant la méthodologie de la comptabilité générationnelle, il apparaît que la politique budgétaire n'est pas soutenable à long terme du fait du vieillissement démographique. La dette publique intertemporelle, découlant de la dette actuelle mais aussi des recettes et engagements futurs des administrations publiques, serait de l'ordre de 200% du PIB de 2005. Pour rétablir l'équilibre intertemporel, des ajustements budgétaires, consistant par exemple ici en une hausse de 14,2% de l'ensemble des taxes, sont donc nécessaires. Dans ce cadre, l'impact global de l'immigration sur les finances publiques est légèrement positif dans le long terme du fait de l'apport perpétuel d'individus d'âge actif et de la prise en compte de la contribution nette des descendants des immigrés. Un scénario illustratif de fermeture des frontières à l'immigration à partir de 2005 (qui reviendrait à éliminer les taxes et transferts de tous les migrants potentiels après 2005, ainsi que de leurs descendants) conduirait à un léger accroissement des ajustements nécessaires au rétablissement de la viabilité budgétaire de long terme par rapport à la situation de référence basée sur un solde migratoire de 100 000 migrants par an. Cependant, dans tous les cas de figure, l'impact de l'immigration reste très faible en comparaison de l'effort global à entreprendre pour réduire les déséquilibres budgétaires. Pour s'en rendre compte, un accroissement substantiel des flux d'immigration, consistant à reproduire les taux d'immigration élevés observés à la fin des années cinquante, ne réduirait que faiblement l'augmentation nécessaire de l'ensemble des taxes (+13,4% contre +14,2% dans la situation de référence), alors que les conséquences du point de vue de la dynamique démographique seraient loin d'être négligeables.

Une modification de la composition des flux migratoires, par exemple par la mise en place d'une politique d'immigration sélective, est potentiellement plus efficace qu'un simple changement de la taille des flux. En effet, avec une politique sélective, les taxes payées par les migrants sont plus importantes dans la mesure où ceux-ci s'insèrent plus facilement sur le marché du travail et occupent des postes mieux rémunérés ; dans le même temps, la structure des transferts sociaux n'est guère sensible au niveau de qualification, si ce n'est pour les transferts à caractère contributif tels que les pensions de retraites. Cependant, une telle politique reste quelque peu irréaliste dans la mesure où la majorité des flux actuels d'immigration proviennent du regroupement familial. Une inversion totale de la politique migratoire n'est donc pas envisageable même si certains ajustements visant à accroître la part des autorisations de résidence sur la base de considérations liées au travail méritent d'être discutés.

RÉSUMÉ COURT

L'objectif de ce travail est de comparer les bénéfices que les immigrés retirent du fonctionnement du système social français avec la contribution qu'ils y apportent par les différents prélèvements dont ils s'acquittent. La principale conclusion est que l'impact, instantané ou dynamique, de l'immigration sur les finances publiques est faible. Les immigrés sont surreprésentés dans un certain nombre de branches de la protection sociale et leur contribution nette aux finances publiques aux différents âges apparaît au total inférieure à celle des autochtones. Cependant, la population immigrée étant relativement plus nombreuse que celle des natifs dans les classes d'âge actives et moins nombreuse aux âges bénéficiaires nets des transferts sociaux, l'impact global de l'immigration sur les finances publiques calculé sur une année (2005) apparaît légèrement positif. D'un point de vue dynamique, l'impact global de l'immigration est très légèrement positif dans le long terme du fait de l'apport perpétuel d'individus d'âge actif et de la prise en compte de la contribution nette des descendants des immigrés. Dans tous les cas de figure, cet impact reste très faible en comparaison de l'effort global à entreprendre pour réduire les déséquilibres budgétaires liés au vieillissement de la population française.

Classification JEL : E62, F22, H6

Mots-clefs : Politique budgétaire, Migrations internationales, Budget national