

## Hillel Rapoport : « Pour une réponse européenne efficace et équitable à la crise des réfugiés »

*Comment faire face à l'accélération de la crise des réfugiés en Europe ? Selon Hillel Rapoport, « [...] les derniers pas effectués par la Commission européenne vont dans le bon sens » mais les mesures sont trop timides pour être efficaces. Marché de quotas échangeables, mécanisme d'appariement tenant compte des « préférences » des réfugiés et des pays... PSE l'interroge sur les alternatives qu'il propose.*

**Hillel Rapoport** est membre associé à PSE-Ecole d'économie de Paris et professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Il est co-directeur du groupe de recherche G-MonD.



- Page personnelle : <http://www.parisschoolofeconomics.eu/fr/rapoport-hillel/>
- Email : [hillel.rapoport@psemail.eu](mailto:hillel.rapoport@psemail.eu)

---

In English – previous articles by H. Rapoport about this Tradable Immigration Quotas model:

- (June 2015) Europpblog, LSE: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/06/22/how-a-tradable-refugee-admission-quota-system-could-help-solve-the-eus-migration-crisis/>
- (March 2015) Note G-Mond n°13, PSE: <http://www.parisschoolofeconomics.eu/en/news/g-mond-note-13-tradable-refugee-admission-quotas-and-eu-asylum-policy/>

---

### Quand avez-vous commencé à étudier la question des migrations ?

Mes premiers travaux sur les migrations datent de la fin des années 1990. J'ai d'abord travaillé sur les envois de fonds des migrants, sur la question du *brain drain*, et sur les effets des migrations en termes d'inégalités au sein et entre pays. A partir de 2008, j'ai commencé à réfléchir, avec mon co-auteur Jesús Fernández-Huertas Moraga, à l'application de modèles d'économie publique (système de droits échangeables, mécanismes de *matching*) à la question de la répartition des réfugiés au sein de l'Union Européenne, et à partir de 2010, nous avons commencé à écrire sur cette question. Notre point de départ est que les migrations internationales permettent de réduire la pauvreté globale, comme le montrent de nombreuses études. Il en découle que lorsqu'un pays admet des migrants

*« Nous développons un modèle complet de quotas d'immigration échangeables d'une part, et détaillons d'autre part un mécanisme d'appariement ("matching") qui tient compte des préférences des migrants et des pays d'accueil »*

pauvres originaires de pays pauvres, il contribue à un bien public international, la lutte contre la pauvreté. Mais cette dimension est négligée dans la conception des politiques d'immigration nationales, il s'agit d'une « externalité ». De ce fait, l'offre de visas d'immigration (ou de permis accordés au titre du droit d'asile) est inférieure à ce qui serait souhaitable du point de vue des pays d'accueil pris collectivement. Dans notre article intitulé « Tradable Immigration Quotas », publié en 2014 (1), nous développons un modèle complet de quotas d'immigration échangeables d'une part, et détaillons d'autre part un mécanisme d'appariement (« matching ») qui tient compte des préférences des migrants et des pays d'accueil dans la répartition finale. Nous proposons également

des applications concrètes, notamment dans le contexte de la crise des réfugiés en Europe ou dans celui des « réfugiés climatiques ».

## Pourriez-vous détailler votre modèle ? Comment a-t-il été accueilli par les autres chercheurs ?

Notre modèle a deux composantes distinctes mais très complémentaires. Tout d'abord, nous étudions les modalités d'un « marché de quotas » via lequel les pays, une fois connue et répartie la somme totale de migrants, ont la possibilité de réduire ou d'augmenter par l'échange leurs quotas respectifs. Cela revient à donner à chacun le choix des modalités de sa solidarité : par l'accueil de migrants, ou par le financement de cet accueil par d'autres, à un prix qui rende les décisions des uns et des autres compatibles. Une fois les quotas de chacun connus, nous détaillons un modèle intégrant les préférences des uns et des autres : les migrants classent les pays dans lesquels ils souhaitent aller, et les pays indiquent leurs choix quant au type de migrants qu'ils souhaitent accueillir. Tout l'enjeu est d'aboutir à un appariement (*matching*) idéal. Un dernier point concerne le cas d'un pays dont les quotas resteraient non pourvus faute d'être listé par les migrants comme destination possible : ce pays devrait s'acquitter d'une pénalité égale à la part non pourvue de son quota fois le prix déterminé sur le marché des droits d'admission échangeables ; par définition, ce montant est supérieur au coût véritable (matériel, social) de l'accueil des réfugiés. La sanction constitue donc une incitation à devenir plus attractif à moyen terme, par exemple en améliorant ses conditions d'accueil (ce qui inclut la rhétorique qui accompagne celle-ci).

*« Les migrants classent les pays dans lesquels ils souhaitent aller, et les pays indiquent leurs choix quant au type de migrants qu'ils souhaitent accueillir »*

Ce type de modèle dit de « matching » s'appuie notamment sur les travaux d'Alvin Roth, prix Nobel d'économie 2012, qui suit également de près les débats en cours sur la crise des réfugiés (2).

*« Notre proposition de quotas échangeables avec matching a été accueillie très favorablement par les universitaires »*

Plusieurs applications de ces modèles ont été mises en place dans des domaines tels que les dons d'organes, ou encore l'affectation d'internes en médecine à des hôpitaux ; quant aux marchés des droits échangeables, leur principale application concerne la dépollution et la préservation de l'environnement. Notre proposition de quotas échangeables avec *matching* a été accueillie très favorablement par les universitaires lors de divers séminaires, mais bien sûr ceux-ci sont plus sensibles aux arguments théoriques que les décideurs politiques. J'espère faire avancer le débat sur nos propositions, à la fois sur un plan théorique et sur un plan pratique, à l'occasion de la conférence « Matching in Practice » qui aura lieu à TSE en décembre 2015.

## Quel regard portez-vous sur les évolutions des derniers mois ?

Mi-mai 2015, l'Union européenne a proposé d'instaurer des quotas d'accueil des réfugiés par pays membres. Inscrit dans l'Agenda européen en matière de migration, cette nouvelle obligation était accompagnée d'un volet sécuritaire et d'une volonté de lutter contre les passeurs. On parlait alors de répartir 40 000 demandeurs d'asile (prioritairement Syriens et Erythréens) massés principalement en Italie et en Grèce, ainsi que 20 000 personnes ayant obtenu le statut de réfugié et restées dans les camps de réfugiés au Moyen-Orient. Quatre critères présidaient à la définition des quotas par pays : la richesse du pays d'accueil (PIB), sa population, son taux de chômage et ses efforts passés dans l'accueil des réfugiés.

*« Mon rôle peut être d'analyser les meilleures solutions possibles (...) dans le but de convaincre davantage de pays européens de participer à la politique des quotas »*

Dès lors que cette proposition était sur la table, il m'a semblé pertinent de prendre position. Je parle bien ici du strict point de vue de l'économiste : je n'ai pas à commenter le nombre de personnes que les pays européens choisissent d'accueillir – il s'agit d'un volet politique – mais mon rôle peut être d'analyser les meilleures solutions possibles, une fois ce chiffre connu, dans le but de convaincre davantage de pays européens de participer à la politique des quotas.

Plusieurs questions se posent : quels choix faire pour rendre la proposition de la Commission européenne à la fois efficace et équitable ? Comment minimiser le coût total d'accueil des réfugiés ? Comment parvenir à intégrer les désirs des réfugiés et les standards d'accueil des Etats européens ?

Début juin, vous avez formulé une série de propositions lors d'une audition au Parlement Européen...

Effectivement, j'ai été invité le 3 juin à une audience publique du Parlement européen (3), pour détailler les implications de notre modèle. Cette audience, à l'initiative du Groupe des Verts/Alliance Libre européenne, avait pour but principal de repenser le système européen d'asile. A date, ce dernier est toujours régi par la Convention de Dublin de 1990, laquelle octroie la responsabilité des réfugiés au pays européen de première entrée. Or nombre de réfugiés font le choix de rester clandestins jusqu'à ce qu'ils atteignent le pays dans lequel ils veulent effectivement demander l'asile. En outre, ce système devenait chaque jour plus obsolète avec l'afflux continu de réfugiés. Ce premier contact nous avait semblé concluant, et les rapports issus de l'audience publique faisaient mention de nos recommandations - sans aller plus loin. Fin juin, juste avant un conseil européen dédié à ces questions, j'ai publié une tribune (4) sur le blog EUROPP - *European Politics and Policy* - de la London School of Economics pour expliquer en quoi notre modèle - qui est à nos yeux plus efficace et plus juste - pourrait contribuer à améliorer la réponse politique face à la crise des réfugiés.

*« Nombre de réfugiés font le choix de rester clandestins jusqu'à ce qu'ils atteignent le pays dans lequel ils veulent effectivement demander l'asile »*

Depuis quelques semaines, tout s'accélère : comment jugez-vous les dernières propositions du plan Juncker ?

Sincèrement, je ne pensais pas que la Commission européenne arriverait à instaurer des quotas. En effet, pour certains pays membres, cela peut paraître très coûteux d'accueillir des réfugiés - que ce soit en termes matériels, politiques ou sociaux. Mais, début septembre, la photo d'Aylan retrouvé sans vie sur une plage turque, a participé à l'impressionnant retournement des opinions. Le rapport de force entre les pays favorables à l'ouverture et ceux qui maintiennent une vision sécuritaire et identitaire a également évolué - semblant se polariser. D'un côté, le 5 septembre, Allemagne et Autriche accueillent des milliers de réfugiés. De l'autre, le 9 septembre, le Danemark ferme ses frontières ferroviaires à l'Allemagne pour éviter l'entrée des migrants sur son territoire.

Pour répondre plus précisément à votre question, le pas effectué par la Commission européenne le 9 septembre va dans le bon sens. M. Juncker a présenté un panel de propositions réalistes face à l'urgence de la situation. Le nombre de demandeurs d'asile à répartir a été revu

*« Le pas effectué par la Commission européenne le 9 septembre va dans le bon sens. M. Juncker a présenté un panel de propositions réalistes face à l'urgence de la situation »*

à 160 000 et un mécanisme coercitif est prévu pour les pays qui refuseraient d'accueillir des réfugiés. Après s'être justifiés auprès de la Commission, ces pays pourraient avoir à payer une amende de l'ordre de 2 millièmes de points de pourcentage (0,002%) de leur PIB. Les propositions mentionnent également la volonté de l'Europe de prendre en compte les besoins des Etats et des réfugiés dans l'allocation globale.

### Que manque-t-il à ce plan ?

Là encore, je n'ai pas à me prononcer sur le nombre de demandeurs d'asile concernés. Si l'idée d'une compensation monétaire est intéressante, elle présente une rigidité d'application qui réduit la pertinence du système. Avec mon co-auteur, Jesús Fernández-Huertas Moraga, nous avons effectué des simulations montrant que si l'Espagne décidait de ne pas se conformer à la politique des quotas, l'amende qu'elle aurait à payer s'élèverait à 1000€ par réfugié non accueilli. Pour la France, le montant serait de l'ordre de 2000€. Il s'agit là de sommes très faibles en comparaison des mécanismes européens actuels de soutien des réfugiés qui prévoient un budget de 6 à 8 000€ par individu, et un marché des droits d'admission échangeables aboutirait sans doute à des sommes bien plus élevées. Par ailleurs, de nombreuses recherches montrent que le meilleur indice d'intégration future des migrants est leur préférence exprimée pour tel ou tel pays – malheureusement, cette composante est pour l'heure jugée secondaire, rien n'est fait pour en tenir compte de façon systématique.

*« Si l'Espagne décidait de ne pas se conformer à la politique des quotas, l'amende qu'elle aurait à payer s'élèverait à 1000€ par réfugié non accueilli »*

« Si l'Espagne décidait de ne pas se conformer à la politique des quotas, l'amende qu'elle aurait à payer s'élèverait à 1000€ par réfugié non accueilli. Pour la France, le montant serait de l'ordre de 2000€. Il s'agit là de sommes très faibles en comparaison des mécanismes européens actuels de soutien des réfugiés qui prévoient un budget de

6 à 8 000€ par individu, et un marché des droits d'admission échangeables aboutirait sans doute à des sommes bien plus élevées. Par ailleurs, de nombreuses recherches montrent que le meilleur indice d'intégration future des migrants est leur préférence exprimée pour tel ou tel pays – malheureusement, cette composante est pour l'heure jugée secondaire, rien n'est fait pour en tenir compte de façon systématique.

Les deux principales faiblesses des propositions de la Commission portent donc sur l'absence d'un mécanisme permettant de répartir les réfugiés de manière efficace, et la non-prise en compte des préférences des migrants, qui préféreront dans de nombreux cas la clandestinité dans la destination de leur choix que le statut de réfugié dans la destination qu'on voudra leur imposer. Nos propositions permettent précisément de solutionner ces deux aspects, totalement pour le premier (par le marché des droits d'admission échangeables), et partiellement pour le second (grâce au mécanisme d'appariement).

*« Il s'agit là de sommes très faibles en comparaison des mécanismes européens actuels »*

Le système mis en place par la Commission et adopté dans les grandes lignes (même si les quotas obligatoires ont été remplacés par des quotas volontaires, ce qui ne trompe pas grand monde) par le

*« Ce système ne peut être efficace et pérenne qu'à condition d'être transparent »*

Conseil Européen du 23 septembre est donc un premier pas dans la bonne direction. Mais ce système ne peut être efficace et pérenne qu'à condition d'être transparent : il faut donc le compléter par des mécanismes qui, tout en évitant le moins-disant humanitaire (ce que permet la juxtaposition de nos deux composantes), permettent de

« révéler » les coûts véritables de l'accueil des réfugiés selon les pays, de réduire les coûts effectifs par l'introduction de compensations entre pays et par la prise en compte des préférences des pays pour tel ou tel type de réfugiés (par exemple selon le statut familial, le pays d'origine) et des migrants pour telle ou telle destination.

## Si, demain, votre proposition était acceptée, comment cela se passerait-il ?

Notre proposition pourrait être mise en œuvre à deux niveaux - qui correspondent aux deux composantes du modèle décrites précédemment.

D'une part, un marché des droits d'admission, par exemple sur la base des 160 000 migrants que l'Union souhaite accueillir dans les prochains mois. Je tiens ici à préciser un élément essentiel : il ne s'agit en aucun cas d'une marchandisation de la personne humaine. Ce ne sont pas des individus qui sont échangés mais des droits d'admission, et l'échange intervient en amont, avant même l'arrivée des réfugiés.

D'autre part, notre système permet de tenir compte des préférences de chacun. Au niveau des pays, ces préférences doivent bien entendu relever de critères recevables et identifiés lors de discussions collectives : langue parlée par les réfugiés, pays d'origine, niveau de qualification, professions exercées, voire statut familial. Quant aux migrants, ils pourraient indiquer par ordre de préférence les pays dans lesquels ils souhaitent se rendre. A partir de là, plusieurs algorithmes sont envisageables pour effectuer l'appariement ; il est difficile de détailler leurs différences sans entrer dans des considérations techniques complexes. De notre point de vue, tant que l'on n'attribue pas à un réfugié une destination non-souhaitée, nous n'avons pas de préférence forte pour un mécanisme plutôt qu'un autre.

Le gouvernement suédois - dont le pays accueille actuellement, en proportion de sa population, le plus de réfugiés - vient de nous mandater pour lui remettre en décembre un rapport évaluant les différentes possibilités de notre modèle : à quoi peut-on s'attendre selon le type de mécanisme de matching adopté ? Quels pays seraient gagnants ou perdants à l'introduction d'un marché des droits d'admission échangeables selon les hypothèses que l'on retient pour simuler les fonctions de coûts d'accueil ?

*« Le gouvernement suédois (...) vient de nous mandater pour lui remettre en décembre un rapport évaluant les différentes possibilités de notre modèle »*

---

(1) « Tradable immigration quotas », Journal of Public Economics - Volume 115, July 2014, Pages 94–108

(2) <http://marketdesigner.blogspot.fr/2015/09/refugee-resettlement-long-term-policy.html>

(3) "Beyond Dublin: Rethinking Europe's Asylum System" <http://greenmediabox.eu/en/ct/90>

(4) "How a tradable refugee-admission quota system could help solve the EU's migration crisis" <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/06/22/how-a-tradable-refugee-admission-quota-system-could-help-solve-the-eus-migration-crisis/>