Le recrutement des travailleurs immigrés

FRANCE



OCDE

Le recrutement des travailleurs immigrés: France 2017

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2017), *Le recrutement des travailleurs immigrés: France 2017*, Éditions OCDE, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264276741-fr

ISBN 978-92-64-28063-2 (imprimé)
ISBN 978-92-64-27674-1 (PDF)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture Cover © Jonathan Evans/Immagine ltd.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur :
www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2017

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*.

Avant-propos

Cette revue sur la politique d'immigration de travail française est la huitième d'une série mise en place par le Secrétariat de l'OCDE à la suite du Forum à Haut Niveau sur les Migrations Internationales de 2009. La croissance de l'immigration de travail observée dans de nombreux pays, ainsi que le recours de plus en plus probable à l'immigration de travail dans un contexte global de vieillissement de la population, ont été à l'origine du lancement cette série de revue. Avant la crise économique de 2008-09, de nombreux pays avaient substantiellement modifié leur politique d'immigration de travail, en facilitant les recrutements de l'étranger. L'introduction de ces changements a poussé de nombreux pays à s'interroger sur l'efficacité de telles politiques, voire plus généralement sur l'objectif d'une politique d'immigration de travail. Et bien que la crise économique ait ralenti les mouvements de travailleurs immigrés, elle n'y a pas complètement mis un terme. En conséquence, l'intérêt porté aux politiques d'immigration de travail ne devrait pas disparaître dans un avenir proche.

L'objectif central d'une politique d'immigration de travail est de satisfaire les besoins du marché du travail qui ne peuvent être comblés dans un temps raisonnable par la main-d'œuvre locale. Cet appel à la main-d'œuvre immigrée ne doit en contrepartie ni concurrencer la main-d'œuvre locale, ni entraver le développement des pays d'origine les plus vulnérables. S'il est relativement aisé d'énoncer cet objectif, spécifier les critères évaluant le succès de ce genre de politique est bien plus complexe. Il impose d'évaluer les processus d'identification des besoins du marché du travail, ainsi que l'impact de la migration sur ce marché, deux analyses techniquement difficiles à établir.

Cette série de revue tente de répondre à la question suivante : est-ce que les politiques d'immigration de travail sont efficaces, permettent-elles notamment de combler les besoins du marché du travail, en limitant les effets négatifs ? Pour répondre à cette interrogation, cette revue

analyse, d'une part, les caractéristiques du système d'immigration de travail, autant d'un point de vue des politiques en place que des travailleurs immigrés recrutés. D'autre part, elle tente d'évaluer si elle répond aux besoins actuels et futurs du marché du travail local, tout en analysant l'impact sur ce dernier.

Cette revue se concentre sur l'immigration de travail en provenance des pays tiers à l'Union européenne. Ces flux sont gérés de manière discrétionnaire, et donc susceptibles d'être impactés par la politique migratoire. Les autres catégories migratoires (migration familiale, libre circulation des ressortissants de l'Espace économique européen et de Suisse) ne sont traitées qu'au regard de l'influence que peut avoir leur admission sur les décisions d'admission de travailleurs, ou pour comparer leur impact sur le marché du travail avec les autres ressortissants de pays tiers venus pour un motif économique.

REMERCIEMENTS

Cette revue a été rédigée par Yves Breem, Gilles Spielvogel et Cécile Thoreau. Le chapitre 1 est basé sur une contribution d'Anne-Sophie Bruno (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne). Le chapitre 8 est basé sur les contributions de Flore Gubert (DIAL/ Institut de Recherche pour le Développement) et d'El Mouhoub Mouhoud (Université Paris Dauphine). Les encadrés 4.2 et 4.6 sont basés sur les contributions de Michel Beine (Université du Luxembourg) et de Lionel Ragot (Université Paris Ouest Nanterre-La Défense). Cette revue a également bénéficié des commentaires de Jean-Christophe Dumont, Stefano Scarpetta, Mark Pearson, Jonathan Chaloff, Georges Lemaître et Jean-Pierre Garson. Le Secrétariat tient à remercier les autorités françaises ainsi que tous les services administratifs et institutions qui ont été sollicités au cours de la préparation de ce rapport. L'étude a été enrichie par de nombreux échanges avec ces services mais également par l'accès à de nombreuses bases de données que ces services ont accordé au Secrétariat. Notamment, ce travail a bénéficié d'une aide de l'État géré par l'Agence Nationale de la Recherche au titre du programme Investissements d'avenir portant la référence ANR-10-EQPX-17 (Centre d'accès sécurisé aux données – CASD). Enfin, cette revue n'aurait pu voir le jour sans le soutien de la Direction générale des Étrangers en France du ministère de l'Intérieur, notamment le Département de la Statistique, des Études et de la Documentation.

Table des matières

Acronymes et abréviations 19

Avertissement aux lecteurs 21

Résumé 23

Évaluation et recommandations 29

Chapitre 1. **La place de l'immigration de travail dans les dispositifs d'administration des étrangers en France (1984-2016)** 41

Une inversion durable des politiques migratoires (des années 70 à la fin des années 90) 42
Le travail, critère central d'une nouvelle politique d'immigration ? 51
« L'immigration choisie » à l'épreuve des pratiques administratives 59
Notes 72
Références 74

Chapitre 2. **Le rôle des migrations sur le marché du travail en France** 79

Cadrage démographique 80
L'emploi des immigrés en France 93
Contribution des migrants au marché du travail 97
Notes 108
Références 111
Annexe 2.A1. Point méthodologique sur la mesure des flux à partir de la base AGDREF 112
Annexe 2.A2. Estimation des entrées d'immigrés à partir du recensement 113
Annexe 2.A3. Approche indirecte pour évaluer la contribution des immigrés à l'emploi 116
Annexe 2.A4. Professions et qualifications 119

Chapitre 3. **Le rôle et l'efficacité des titres existants pour le recrutement des migrants qualifiés en France**.....123

L'attractivité de la France au niveau international.....125
Les dispositifs de migration professionnelle qualifiée avant la Loi du 7 mars 2016 : des titres spécialisés et un manque de visibilité.....128
Notes 166
Références 170

Chapitre 4. **Sélection et maintien au séjour des étudiants étrangers de pays tiers en France**.....173

Tendances récentes des flux et des politiques concernant les étudiants étrangers.....175
Contribution des étudiants étrangers de pays tiers au marché du travail pendant leurs études.....192
Contribution des étudiants des pays tiers au marché du travail après avoir obtenu leurs diplômes en France 194
Notes 219
Références 222

Chapitre 5. **Gestion des titres soumis au test du marché du travail en France**.....225

Panorama statistique des titres requérant une autorisation de travail 227
Règles en matière d'octroi d'autorisations de travail soumises à l'examen de la situation de l'emploi : De la théorie à la pratique 234
Notes 258
Références 260
Annexe 5.A1. Des travailleurs qui se maintiennent moins fréquemment sur le territoire.....261

Chapitre 6. **L'immigration de travailleurs saisonniers en France**.....263

Évaluation des besoins de recrutement dans les activités saisonnières.....265
Travailleurs saisonniers : Principale composante de l'immigration professionnelle non qualifiée de ressortissants de pays tiers 268
Recours à d'autres catégories de travailleurs étrangers dans les emplois saisonniers.....282
Notes 287
Références 288
Annexe 6.A1. Décisions concernant les autorisations de travail 289

Chapitre 7. **L'immigration de travail irrégulière et les admissions exceptionnelles au séjour pour motif d'emploi en France** 291

L'emploi illégal d'étrangers 293
La régularisation des travailleurs étrangers sans titre représente un quart de l'immigration professionnelle en France 298
Notes 315
Références 317

Chapitre 8. **Les accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires en France** 319

Philosophie et contenu des accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires 321
Les accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires en chiffres 325
Les chiffres du co-développement et du développement solidaire 332
Pour une alternative aux AGC : Tirer parti de la dynamique des diasporas 336
Notes 340
Références 341

Graphiques

Graphique 1.1. Flux permanents vers la France, 1946-2015 46
Graphique 2.1. Part des immigrés dans la population totale des pays de l'OCDE, 2005 et 2015 81
Graphique 2.2. Structure par âge de la population immigrée (15+) dans les pays de l'OCDE en 2010/11 82
Graphique 2.3. Taux d'immigration de certains pays européens, désagrégé par catégorie d'immigration, 2013-14 83
Graphique 2.4. Évolution des catégories de titres détenus pendant sept ans par les étrangers majeurs originaires de pays tiers ayant obtenu un premier titre de séjour en 2002, 2005 et 2008, selon leur motif d'admission initial 89
Graphique 2.5. Proportion d'immigrés dans la population par région, selon le niveau d'éducation, 2012 92
Graphique 2.6. Proportion d'immigrés et différentiel de taux d'emploi entre non-immigrés et immigrés, par région et niveau de diplôme, 2012 93
Graphique 2.7. Taux d'emploi des immigrés récents selon le lieu de naissance 95

Graphique 3.1. Capacité à attirer et retenir les talents dans les pays de l'OCDE, 2015 126
Graphique 3.2. Catégories de premiers titres économiques qualifiés délivrés à des ressortissants de pays tiers, 2008-15 129
Graphique 3.3. Nombre de ressortissants de pays tiers diplômés du supérieur employés dans le secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques, moyenne annuelle 2012-14 135
Graphique 3.4. Effectif d'étrangers originaires de pays tiers admis au séjour pour le motif « compétences et talents » (premiers titres et changements de statut) et stock de titres en fin d'année, 2008-15 143
Graphique 3.5. Cohortes de ressortissants de pays tiers ayant obtenu comme premier titre une Carte compétences et talents en 2008 ou en 2011 145
Graphique 3.6. Part des salariés nationaux à temps plein atteignant le seuil de revenu brut de la Carte bleue européenne, par niveau d'éducation, 2010 148
Graphique 3.7. Part des salariés nationaux à temps plein atteignant le seuil de revenu brut de la Carte bleue européenne, pour les diplômés du niveau tertiaire, ensemble et 25-29 ans, 2010 149
Graphique 3.8. Seuil minimal d'investissement pour l'obtention d'un permis de séjour « investisseur », 2015 157
Graphique 4.1. Répartition des étudiants étrangers par nationalité, 2012 177
Graphique 4.2. Admissions d'étudiants étrangers en France entre 1989 et 2016 179
Graphique 4.3. Taux d'acceptation de visas d'étudiants de court et de long séjour, selon le pays de délivrance, 2009-15 185
Graphique 4.4. Coût de la vie et de l'enseignement des étudiants en mobilité internationale 187
Graphique 4.5. Nouvelles inscriptions en master et doctorat d'étudiants de pays tiers ayant obtenu leur précédent diplôme à l'étranger, 2006-15 190
Graphique 4.6. Nombre maximum d'heures de travail par semaine autorisé pour les étudiants internationaux dans les pays de l'OCDE (durant le semestre), 2015 193
Graphique 4.7. Contribution à l'emploi des 18-28 ans des étudiants étrangers, en équivalent année pleine 194
Graphique 4.8. Part de l'immigration professionnelle dans l'ensemble de l'immigration permanente, par type de procédure d'admission 195
Graphique 4.9. Durée autorisée de recherche d'emploi pour les ressortissants étrangers ayant terminé leurs études supérieures dans les pays de l'OCDE, 2015 197

Graphique 4.10. Changements de statut d'anciens étudiants selon le type de titre obtenu, 2005-15 199
Graphique 4.11. Délivrance d'Autorisations Provisoires de Séjour (APS) pour recherche d'emploi entre 2008 et 2015, par nationalité 200
Graphique 4.12. Durée de traitement des changements de statut étudiant selon le motif du nouveau titre 201
Graphique 4.13. Taux de maintien au séjour des étudiants étrangers des pays tiers dans les pays de l'UE à l'issue de leurs études, 2010-12 204
Graphique 4.14. Motif de titre en fin d'année des étrangers de pays tiers ayant obtenu un premier titre de séjour au motif étudiant en 2008, 2009-15 205
Graphique 4.15. Taux de maintien au séjour des étudiants de pays tiers selon l'année d'obtention du premier titre et la durée de séjour 206
Graphique 4.16. Taux de maintien au séjour des étrangers de pays tiers ayant obtenu un premier titre de séjour au motif étudiant en 2008 selon la nationalité, 2009-15 209
Graphique 4.17. Motifs de titre en fin d'année des Algériens ayant obtenu un premier titre de séjour au motif étudiant en 2008, 2009-15 210
Graphique 4.18. Taux de déclassement (en %) des diplômés du supérieur de 15-64 ans selon le lieu d'obtention du diplôme et la nationalité, 2010-14 213
Graphique 4.19. Taux de déclassement (en %) des diplômés du supérieur de 15-64 ans selon la spécialité du diplôme et la nationalité, en France et dans le reste de l'Union européenne, 2010-14 214
Graphique 4.20. Nombre de salariés dans l'entreprise où l'ancien diplômé du supérieur exerce un emploi, par nationalité, 2013-14 216
Graphique 4.21. Principaux secteur d'emploi des anciens diplômés du supérieur, par nationalité, 2013-14 217
Graphique 5.1. Titres salariés et travailleurs temporaires en premier titre et en tant que changement de statut, 2007-15 228
Graphique 5.2. Flux de premiers titres « salariés » et « travailleurs temporaires » par niveau de qualification, 2009-16 229
Graphique 5.3. Distribution des premiers titres « salariés » et travailleurs temporaires et autres premiers titres économiques selon la distribution de la population totale par département, 2009 et 2015 230
Graphique 5.4. Délivrances d'autorisations de travail selon le type de procédure, 2015 231
Graphique 5.5. Taux de refus de premiers titres « salariés » soumis à l'opposabilité de la situation de l'emploi selon le nombre de dossiers par agent et selon le département, 2015 234

Graphique 5.6. Première demande d'autorisation de travail pour un titre « salarié » soumis à l'opposabilité de l'emploi 237
Graphique 5.7. Durée du test du marché du travail pour divers types de permis de migration de travail en 2013 238
Graphique 5.8. Taux de tension pour les sept métiers ayant le plus fortement fluctué autour de 1, T4 2005-T4 2015 243
Graphique 5.9. Fréquence de mise à jour des listes de métiers en pénurie 247
Graphique 5.10. Taux de tension du métier « Techniciens contrôle-essai-qualité en électricité et électronique » par région, T4 2005-T4 2015 248
Graphique 5.11. Taux de tension du métier « Conducteurs de travaux du BTP (Bâtiment, Travaux publics) » par région, T4 2005-T4 2015 249
Graphique 5.12. Taux de tension du métier « Géomètre » par région, T4 2005-T4 2015 250
Graphique 5.13. Taux de tension du métier « Mécaniciens d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles » par région, T4 2005-T4 2015 251
Graphique 5.14. Part des employeurs déclarant avoir des difficultés à pourvoir leurs postes vacants à cause d'un manque de compétences, 2008-15 253
Graphique 5.15. Postes à pourvoir par famille professionnelle (FAP) sur la période 2012-22 selon le scénario central 256
Graphique 5.A1.1. Évolution du statut des détenteurs d'un premier titre « salarié » ou « travailleur temporaire », cohortes 2002, 2005, 2008 et 2011 262
Graphique 6.1. Décisions concernant l'octroi d'autorisation de travail à des travailleurs saisonniers par département, 2015 271
Graphique 6.2. Flux de travailleurs saisonniers en France, 1975-2016 274
Graphique 6.3. Durée moyenne des contrats de saisonnier par principales nationalités des travailleurs, 2006-16 276
Graphique 6.4. Nombre d'employeurs ayant eu recours à la procédure d'introduction de travailleurs saisonniers et nombre moyen de travailleurs par employeur, 2010-14 277
Graphique 6.5. Répartition géographique des flux de travailleurs saisonniers (ressortissants de pays tiers) enregistrés par l'OFII (non compris les prolongations de contrat), 2006-16 278
Graphique 6.6. Répartition sectorielle des flux de travailleurs saisonniers (ressortissants de pays tiers) enregistrés par l'OFII (non compris les prolongations de contrat), 2006-16 278

Graphique 6.7. Évolution des flux de travailleurs saisonniers (ressortissants de pays tiers) enregistrés par l'OFII selon la durée du contrat, 2006-16 279
Graphique 6.8. Évolution de la situation administrative des travailleurs saisonniers ayant obtenu une carte triennale en 2008 et 2011 281
Graphique 6.9. Parcours administratif des travailleurs saisonniers (cohorte 2008) devenus salariés en 2014 282
Graphique 6.10. Évolution des flux de travailleurs saisonniers (ressortissants UE) enregistrés par l'OFII selon la durée du contrat....283
Graphique 6.11. Évolution de la part de l'emploi par niveau de qualification et nationalité, 2004-14....284
Graphique 7.1. Nombre de contributions spéciales et de contributions forfaitaires dues par les employeurs d'étrangers sans titres de travail, 2004-15 294
Graphique 7.2. Répartition des contributions spéciales dues par les employeurs d'étrangers sans titres de travail, par secteur d'activité, 2013-15 295
Graphique 7.3. Admissions exceptionnelles au séjour selon le motif, 2011-16 302
Graphique 7.4. Délai de traitement en préfectures des admissions exceptionnelles au séjour selon le motif, 2011-15 302
Graphique 7.5. Niveau de diplôme des étrangers de pays tiers selon le mode d'admission au séjour obtenu en 2009....304
Graphique 7.6. Part des régularisations dans les admissions pour motif économique de ressortissants de pays tiers par secteur d'activité en 2009....305
Graphique 7.7. Type de document à l'entrée en France des travailleurs régularisés en 2009, par nationalité....306
Graphique 7.8. Méthode d'obtention du premier emploi en France des étrangers des pays tiers, selon le mode d'admission au séjour pour motif économique obtenu en 2009....307
Graphique 7.9. Secteur d'activité entre 2010 et 2013 des étrangers de pays tiers ayant un emploi peu qualifié, selon le mode d'admission au séjour obtenu en 2009....309
Graphique 7.10. Délivrance d'AES pour les principales régions de nationalité bénéficiaires, 2011-15 310
Graphique 7.11. Part des AES dans l'ensemble des premiers titres économiques, 2011-15 313
Graphique 8.1. Flux de primo-arrivants en emploi de pays signataires d'un AGC, avant et après son entrée en vigueur, selon que le métier est annexé à l'AGC ou non 326

Graphique 8.2. Part (%) des métiers annexés à un AGC dans l'ensemble des emplois occupés par les primo-arrivants des pays signataires, avant et après la signature de l'accord 327
Graphique 8.3. Part des flux de ressortissants d'un pays signataire d'un AGC en emploi annexé à l'accord, dans l'ensemble des flux de ressortissants de pays tiers en emploi 328

Tableaux

Tableau 1.1. Utilisation des listes de métiers en pénurie et des tests du marché du travail dans les pays de l'OCDE, 2014 59
Tableau 1.2. Procédure d'obtention des différents premiers titres à motifs économiques au 1er janvier 2016 64
Tableau 1.3. Premiers titres à motifs économiques en France pour les ressortissants de pays tiers, par catégorie, 2007-15 68
Tableau 2.1. Répartition de la population immigrée âgée de 20 à 64 ans selon la nationalité d'origine et la durée de séjour en France, 2012 82
Tableau 2.2. Proportion des différentes catégories de premiers titres délivrés à des étrangers majeurs originaires de pays tiers entre 2007 et 2016, par année de délivrance du titre 84
Tableau 2.3. Répartition des premiers titres délivrés à des étrangers majeurs originaires de pays tiers entre 2007 et 2015 par durée de validité, selon le motif d'admission 85
Tableau 2.4. Répartition des premiers titres délivrés à des étrangers majeurs originaires de pays tiers entre 2007 et 2015 par durée de validité, selon le motif d'admission 85
Tableau 2.5. Nationalités principales des étrangers majeurs originaires de pays tiers ayant obtenu un premier titre de séjour entre 2007 et 2015, par catégorie de titre (nombre moyen de titres délivrés annuellement entre 2007 et 2015) 86
Tableau 2.6. Effectif de migrants majeurs arrivés entre 2009 et 2013 et encore présents au début de l'année suivante, par année d'entrée et nationalité d'origine 88
Tableau 2.7. Taux d'emploi selon le sexe, la nationalité d'origine et la durée de résidence en France 94
Tableau 2.8. Taux d'emploi des immigrés selon le sexe et le pays de naissance, 2012 95
Tableau 2.9. Répartition de l'emploi des immigrés et personnes nées dans le pays par secteur d'activités, 2014 96
Tableau 2.10. Taux d'emploi des immigrés en 2008 selon le pays de naissance, le motif déclaré d'immigration et la durée de séjour en France 99

Tableau 2.11. Taux d'emploi des immigrés en 2008-09 selon le pays de naissance, le type de premier titre séjour obtenu et la durée de séjour en France 99
Tableau 2.12. Nombre de travailleurs de pays tiers entrés pour un motif familial par rapport à ceux entrés pour un motif économique, ratio selon différentes hypothèses de taux d'emploi 101
Tableau 2.13. Nombre de travailleurs bénéficiant de la libre-circulation par rapport à ceux de pays tiers entrés pour un motif économique, ratio selon différentes hypothèses de taux d'emploi 102
Tableau 2.14. Proportion d'individus ayant un très haut niveau de diplôme selon le sexe, la nationalité d'origine, la durée de résidence en France et l'âge d'arrivée 103
Tableau 2.15. Distribution des travailleurs ayant un très haut niveau de diplôme par catégorie professionnelle, selon la nationalité d'origine et la durée de résidence en France 105
Tableau 2.16. Contribution des immigrés à l'emploi par catégorie socio-professionnelle et niveau de diplôme, population de 20-64 ans, 2012 107
Tableau 2.A1.1. Proportion des différentes catégories de premiers titres délivrés à des étrangers majeurs originaires de pays tiers entre 2007 et 2015, par année d'entrée en France 112
Tableau 2.A2.1. Proportion de femmes et âge à l'entrée parmi les migrants majeurs arrivés entre 2009 et 2013 et encore présents au début de l'année suivante, par nationalité d'origine (pays libre circulation / pays tiers) 114
Tableau 2.A2.2. Principales nationalités d'origine parmi les migrants majeurs arrivés entre 2009 et 2013 et encore présents au début de l'année suivante (effectif moyen sur la période 2010-14) 114
Tableau 2.A3.1. Estimation du nombre de nouveaux travailleurs induits par les entrées d'immigrés datant d'un an ou moins, selon le pays d'origine et la catégorie de migration imputée, 2012 118
Tableau 2.A4.1. Professions très qualifiées principales des travailleurs ayant un très haut niveau de diplôme parmi les non-immigrés et les immigrés 119
Tableau 2.A4.2. Professions moins qualifiées principales des travailleurs ayant un très haut niveau de diplôme parmi les non-immigrés et les immigrés 120
Tableau 3.1. Principales destinations souhaitées au cours des 12 prochains mois des migrants potentiels originaires de pays tiers, 2007-13 127

Tableau 3.2. Distribution des migrants potentiels originaires de pays tiers vers l'UE/EEE (dans les 12 prochains mois) par pays de destination souhaité et niveau d'éducation, 2011 127
Tableau 3.3. Principales nationalités des titulaires des Cartes scientifique-chercheur (CSC) délivrées entre 2008 et 2015, premiers titres et changements de statut 130
Tableau 3.4. Principales nationalités des titulaires des Cartes salariés en mission (CSEM) délivrées entre 2008 et 2015, premiers titres 136
Tableau 3.5. Distribution sectorielle des salariés en mission ayant obtenu un premier titre entre 2009 et 2014 et de l'emploi salarié privé au cours de la même période 138
Tableau 3.6. Principales nationalités des titulaires des Cartes compétences et talents (CCT) délivrées entre 2008 et 2015, premiers titres et changements de statut 141
Tableau 3.7. Revenu annuel moyen dans certains États membres de l'UE et seuil de revenu pour la délivrance de la Carte bleue européenne, 2013 147
Tableau 3.8. Principales nationalités des titulaires des Cartes bleues européennes (CBE) délivrées entre 2012 et 2015, premiers titres 152
Tableau 3.9. Nouveautés apportées par la mise en place du Passeport talent, au 1er novembre 2016 158
Tableau 4.1. Étudiants étrangers de pays tiers dans les pays européens de l'OCDE, 2007-12 176
Tableau 4.2. Principaux pays de destination cités par les jeunes diplômés du secondaire souhaitant émigrer pour faire des études ou suivre une formation 189
Tableau 4.3. Filières d'études des étudiants selon la nationalité regroupée en 2015 191
Tableau 4.4. Dispositions relatives à l'obtention de l'APS 1111 pour recherche d'emploi pour les ressortissants de pays signataires d'accords bilatéraux 208
Tableau 5.1. Dix principales activités des salariés introduits, par niveau de qualification, 2008 et 2016 232
Tableau 5.2. Taux de refus d'introductions de travailleurs par type de procédure, 2012-15 233
Tableau 5.A1.1. Taux de maintien sur le territoire par type de premier titre, quatre et sept ans après l'obtention du premier titre 261
Tableau 6.1. Projets de recrutements saisonniers et difficultés de recrutement, 2016 266
Tableau 6.2. Difficultés de recrutement dans les 25 métiers faisant le plus l'objet de projets de recrutement saisonnier, 2016 267

Tableau 6.3. Premiers titres économiques délivrés selon le niveau de qualification de l'emploi et le type de migration, ressortissants de pays tiers, 2007-15 268
Tableau 6.4. Durée de traitement des demandes de cartes triennales « saisonnier », de titres « travailleurs temporaires » et « salariés », 2008-14 280
Tableau 6.A1.1. Décisions prises relatives à l'octroi d'autorisation de travail par département et selon le type de procédure d'introduction, 2014....289
Tableau 7.1. Sanctions encourues en cas d'infraction au code du travail concernant des étrangers, 2016 297
Tableau 8.1. Pourcentage du quota annuel de CCT effectivement réalisé depuis la signature des AGC. 331
Tableau 8.2. Budgets alloués aux programmes « Co-développement » et « Immigration, asile et intégration », période 2008-12 333
Tableau 8.3. Aide publique au développement de la France, 2008-15 334

Acronymes et abréviations

AES	Admission exceptionnelle au séjour
AGC	Accord de gestion concertée des flux migratoires
AGDREF	Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France
APS	Autorisation provisoire de séjour
APT	Autorisation provisoire de travail
BMO	Besoins en main-d'oeuvre
CAI	Contrat d'accueil et d'intégration (désormais CIR)
CBE	Carte bleue européenne
CCT	Carte compétences et talents
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEE	Contribution économique exceptionnelle
CEF	Centre pour les études en France
CERFA	Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CIEP	Centre international d'études pédagogiques
CIR	Contrat d'intégration républicaine
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CST	Carte de séjour temporaire
DARES	Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
DGEF	Direction générale des étrangers en France
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Direccte	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DSED	Département de la statistique, des études et de la documentation
EEE	Espace économique européen
EEST	Emploi d'étrangers sans titre
Elipa	Enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants
ICT	Transferts intra-entreprises (Intra-Company Transfers)
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MENESR	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OMI	Office des migrations internationales (désormais OFII)
OSE	Opposabilité de la situation de l'emploi
REM	Réseau européen des migrations
Reseda	Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile
ROME	Répertoire opérationnel des métiers et des emplois
SEM	Salariés en mission
SESE	Services études-statistiques-évaluation
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SMOE	Service de la main-d'œuvre étrangère
SOPEMI	Système d'observation permanente des migrations internationales (OCDE)
TeO	Trajectoires et Origines
VLS-TS	Visa de long séjour – valant titre de séjour
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

Avertissement aux lecteurs

Dans le débat public sur les questions migratoires en France, comme dans d'autres pays de l'OCDE, les « migrants économiques » sont souvent opposés aux réfugiés pour désigner les immigrés entrés illégalement sur le territoire et qui ne sont pas éligibles au droit d'asile compte tenu du fait que leur motivation principale est liée à des facteurs économiques plutôt qu'humanitaires.

On ne peut cependant résumer l'immigration à ces catégories caricaturales sans risquer de créer une confusion dans l'opinion publique. Un tel usage de la terminologie « migrations économiques » est fallacieux et contribue à dévoyer la discussion sur les politiques migratoires. Il donne à penser que les migrations résultent essentiellement d'entrées irrégulières, qui sont soit légitimes pour les personnes qui relèvent de la protection internationale, soit illégitimes pour celle qui n'en relèvent pas. Ces deux assertions sont en réalité fausses. La très grande majorité des migrations enregistrées vers les pays de l'OCDE, et en Europe, s'effectuent en effet par le biais de canaux légaux et de manière ordonnée, et à d'autres motifs que celui de la protection internationale.

Si toutes les personnes qui déposent une demande d'asile n'ont certes pas vocation à obtenir une protection internationale, la question des migrations économiques revêt de facto une réalité bien plus large et fort différente. Le sens premier du terme « migration économique » recouvre l'ensemble des migrants qui disposent d'un titre de séjour qui leur a été délivré en vue de l'exercice d'une activité professionnelle dans le pays de destination. Il comprend donc plusieurs catégories légales de migration qui incluent inter alia les travailleurs saisonniers, les travailleurs hautement qualifiés et cadres détachés au sein de multinationales, les chercheurs ainsi que les investisseurs et entrepreneurs.

Chaque pays encadre ces différents motifs de migration au moyen de politiques migratoires, qui définissent les conditions d'entrée et de

séjour des différentes catégories d'immigrés, ainsi que les modalités de leur participation au marché du travail. Il est essentiel de prendre en compte ces différentes catégories de migration pour appréhender leur impact potentiel et mieux comprendre le rôle des politiques migratoires. Les travaux de l'OCDE ont souligné l'impact positif que pouvait avoir une immigration bien gérée sur l'économie du pays de destination, tant sur la création de richesses que sur les finances publiques.

Cette revue traite des migrations économiques en France, et dans ce cadre des immigrés venus pour un motif économique et ayant souscrits aux procédures administratives qui réglementent l'immigration professionnelle. Le terme « migrants économiques » retrouve ici son sens premier de migrants entrés au titre du travail ou de l'investissement.

Résumé

L'immigration de travail reste minoritaire dans les flux d'étrangers admis à s'installer durablement en France en dépit d'une volonté de relance amorcée dès les années 90. En 2016, on estime que plus de 28 000 titres de séjour permanents ont été délivrés pour motif d'emploi (y compris les changements de statut), soit près de 16 % des flux permanents de ressortissants extra-communautaires contre 10 % en 2007. Cette tendance s'inscrit dans un contexte où l'immigration totale en France est faible en comparaison internationale.

Si les entrées directes de travailleurs étrangers sont relativement limitées, l'immigration familiale et les ressortissants européens contribuent respectivement au moins deux fois plus et de deux à quatre fois plus au marché du travail que les migrants économiques originaires de pays tiers. De plus, près d'un tiers des étudiants étrangers se maintiennent sur le territoire à l'issue de leurs études, ce qui représente une des proportions les plus élevées parmi les pays de l'OCDE. Toutefois, les ressortissants de pays tiers diplômés en France sont sous représentés dans les professions en difficulté de recrutement et leur insertion sur le marché du travail à moyen terme n'est pas toujours aussi favorable qu'escompté.

Enfin, un certain nombre d'immigrés en situation irrégulière bénéficient chaque année d'une régularisation pour motif économique. La persistance de ces régularisations témoigne de besoins de main-d'œuvre non satisfaits dans plusieurs secteurs. En 2014 et 2015, on dénombre environ 5 000 régularisations (admissions exceptionnelles au séjour – AES) pour motif économique chaque année puis 6 400 en 2016. Ces autorisations permettent en effet de combler des postes perçus comme peu attractifs par les résidents dans des secteurs tels que la construction, l'hébergement-restauration ou le commerce, et pour lesquels les conditions de recrutement de la main-d'œuvre étrangère sont de facto limitées par les procédures administratives en vigueur. Cela pose la question de l'efficacité des instruments existants pour filtrer les

demandes d'autorisations de travail en fonction des besoins réels du marché du travail, notamment concernant les emplois peu qualifiés.

En effet, l'examen des procédures d'octroi d'autorisation de travail assorties dans certains cas d'un examen de la situation de l'emploi révèle plusieurs insuffisances. Tout d'abord, l'opacité du parcours administratif génère une grande incertitude quant à la décision finale et contribue à décourager les employeurs potentiels, surtout les petites et moyennes entreprises. En outre, les outils statistiques transmis aux services départementaux de la main-d'œuvre étrangère (SMOE) pour apprécier la situation de l'emploi sont imprécis et leur utilisation peut conduire à rejeter des demandes en dépit de besoins de main-d'œuvre avérés. Enfin, l'obsolescence des listes de métiers dits « en tension », pas mises à jour depuis leur création en 2008, rend leur usage inapproprié dans le cadre d'une demande de titre « salarié ». Ainsi, seuls 15 % des métiers inscrits sur la liste seraient encore en tension sur l'ensemble du territoire en 2015. Il est donc crucial de créer des mécanismes d'actualisation de la liste plus flexibles basés sur une série d'indicateurs statistiques couplés à des informations qualitatives collectées auprès de partenaires sociaux et d'acteurs locaux.

Le système français, en apparence relativement libéral dans la mesure où aucun niveau de diplôme minimal n'est requis, souffre également d'un traitement excessivement discrétionnaire des demandes d'autorisation de travail. En particulier, la prise en compte de « l'adéquation entre la qualification, l'expérience, les diplômes ou titres de l'étranger et les caractéristiques de l'emploi auquel il postule », censée limiter les risques de déclassement professionnel et salarial, conduit à une grande hétérogénéité dans le traitement des demandes d'autorisation de travail sur le territoire, d'autant plus que les services en charge ont peu de compétence en matière d'évaluation des niveaux de diplôme obtenu à l'étranger. L'absence d'instructions récentes de la part des ministères de tutelle (ministère de l'Intérieur et ministère du Travail) et de réunions de coordination s'ajoutent au manque de précisions des éléments d'appréciation inscrits dans le Code du Travail. La gestion de l'immigration saisonnière, qui concerne presqu'exclusivement des ouvriers agricoles dans le sud-est de la France, alors que les besoins en travail saisonnier sont par nature plus diversifiés (hôtellerie, restauration, tourisme) et répartis géographiquement, est symptomatique à cet égard.

Afin de renforcer son attractivité, la France a adopté le Passeport talent en 2016, dispositif qui autorise des séjours plus longs que dans les dispositifs antérieurs (jusqu'à quatre ans) pour les travailleurs très

qualifiés et supprime la totalité du test du marché du travail. En outre, la loi de 2016 a permis d'abandonner certains titres n'ayant pas atteint leurs objectifs, comme la « Carte compétences et talent » et la Carte « Contribution économique exceptionnelle », dont le seuil minimum d'investissement était près de dix fois supérieur aux seuils les plus élevés appliqués dans les autres pays de l'OCDE. Enfin, le dispositif est ouvert aux anciens diplômés de master en France (y compris ceux qui ont déjà quitté le territoire français) s'ils disposent d'une offre d'emploi justifiant d'une rémunération annuelle au moins égale à deux fois le salaire minimum.

Même si le Passeport talent renforce l'attractivité vis-à-vis de catégories cibles importantes (notamment les étudiants internationaux de troisième cycle formés en France), il ne répond a priori pas totalement (et pour toutes les catégories de migrants de travail concernés) au déficit d'attractivité de la France. En particulier, il ne répond pas aux inégalités de traitement inter-entreprises entre les multinationales et les PME et ces dernières souffrent toujours d'un déficit d'information et de moyens pour recruter à l'étranger. Par ailleurs, il n'a pas été prévu d'assouplir les conditions de délivrance de la Carte bleue européenne, qui est en France beaucoup moins attractive que les autres titres économiques qualifiés. Plus généralement, il est nécessaire d'évaluer rapidement l'ensemble des nouvelles dispositions introduites dans le Passeport talent, y compris en faveur des étudiants étrangers anciennement diplômés en France et non résidents.

La réussite du Passeport talent dépendra notamment des moyens mis en œuvre pour transférer les compétences aux consulats (désormais en charge des demandes de premiers Passeports talent) et aux préfectures (pour les changements de statut). Des critères précis doivent être fixés et communiqués aux administrations compétentes pour ne pas donner lieu à des interprétations différenciées selon les pays d'origine ou selon les préfectures. Une politique interministérielle coordonnée et une communication proactive auprès des employeurs, des autorités délivrant les titres et des demandeurs potentiels dans les pays d'origine sont autant d'éléments susceptibles de favoriser la réussite du Passeport talent. Cette politique devrait prévoir, à l'instar de ce qui se fait dans les pays de l'OCDE les plus actifs en la matière, la mise en place d'outils mettant en relation les employeurs, les talents à l'étranger, les consulats et l'organisme responsable de la reconnaissance des diplômes et le développement de campagnes de promotion du français ou plus

généralement de l'emploi qualifié en France (comme le fait Campus France pour les étudiants).

Enfin, il importe de repenser la relation avec les pays d'origine dans la gestion concertée des migrations de travail. Les accords bilatéraux de gestion concertée (AGC), mis en place à partir de 2006, sont en effet fortement remis en cause aujourd'hui. L'impact a été négligeable sur les flux de travailleurs en provenance des pays signataires notamment du fait que l'immigration soit limitée à des postes figurant sur des listes de métier figées. Il témoigne enfin du manque d'appariement transnational entre offres et demandes des deux pays signataires et plus généralement d'instruments susceptibles de faciliter effectivement la mobilité.

Résumé des principales recommandations pour la France

Remédier à l'inefficacité des procédures d'introduction de travailleurs

- Réformer le test du marché du travail pour rendre les procédures plus transparentes et harmonisées sur l'ensemble du territoire. Améliorer les indicateurs disponibles pour évaluer la situation de l'emploi.
- Introduire de la flexibilité dans les mécanismes d'actualisation de la liste des métiers en tension, notamment en combinant des approches quantitatives et qualitatives et éventuellement en s'appuyant sur un groupe d'experts indépendants.
- S'assurer que le nombre d'agents affectés au traitement des demandes d'autorisations de travail est suffisant et équitablement réparti dans l'ensemble des services MOE en fonction du nombre et de la nature des dossiers à traiter. Développer le traitement électronique des demandes et consolider le système d'information au niveau central.
- Donner très rapidement un premier avis à l'employeur après avoir examiné les conditions d'emploi et de rémunération de l'offre et les possibilités d'exemption à l'opposabilité de la situation de l'emploi.
- Valider automatiquement l'octroi d'une autorisation de travail lorsqu'une offre d'emploi n'a donné lieu à aucune candidature recevable dans les délais impartis.
- Supprimer le principe d'adéquation poste/travailleur à l'exception des permis pour lesquels un niveau d'éducation minimum est requis.

Dans ce cas, préciser les modalités d'évaluation de l'adéquation en se fondant notamment sur l'expertise du Centre international d'études pédagogiques (CIEP) en matière d'évaluation des diplômes obtenus à l'étranger.

- Renforcer significativement les ressources humaines pour contrôler l'emploi illégal d'étrangers.

Combler le déficit d'attractivité de la France

- Lancer des campagnes d'information pour promouvoir le « Passeport talent » auprès des employeurs ciblés et des principaux pays d'origine.
- Former les personnels des consulats et préfectures à leurs nouvelles prérogatives.
- Renforcer l'attractivité de la Carte bleue européenne dans le dispositif « Passeport talent » en alignant autant que faire se peut les critères d'octroi sur ceux des autres titres qualifiés à la faveur de la révision en cours de la directive européenne.
- Évaluer rapidement l'impact des changements les plus importants introduits dans la loi de 2016, notamment le Passeport talent pour entrepreneur, investisseur, et pour les étrangers diplômés en France (y compris ceux qui sont de retour en France).
- S'assurer que les mesures prises en faveur de l'immigration des talents (notamment la simplification des procédures d'octroi de titre et les possibilités de regroupement familial) soient correctement appliquées par les services en charge.

S'assurer que le potentiel des étrangers diplômés en France est bien utilisé

- Renforcer les dispositifs d'accueil et d'orientation des étudiants étrangers au sein des établissements d'enseignement supérieur, de façon à maximiser les chances d'une bonne insertion sur le marché du travail, que ce soit en France ou dans leur pays d'origine.
- Renforcer les outils de suivi de l'insertion des étrangers diplômés en France sur le marché du travail français.

Remédier à la régionalisation des procédures de recrutement des travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers

- Appliquer le test du marché du travail de façon plus rigoureuse pour les demandes de travailleurs saisonniers.
- S'assurer d'un traitement plus homogène sur le territoire des demandes d'autorisation de travail saisonnières afin d'améliorer la répartition régionale en fonction des besoins de main-d'œuvre réels.
- Mieux informer les employeurs de travailleurs saisonniers non agricoles des modalités de recrutement de travailleurs saisonniers et mieux valoriser les accords internationaux « vacances-travail » comme une source potentielle de main-d'œuvre saisonnière.

Améliorer le système statistique

- Mettre en place la numérisation des formulaires administratifs (CERFA) afin de créer une application nationale de gestion des dossiers en SMOE.
- Intégrer les informations contenues dans ces formulaires dans l'application AGDREF.
- Lancer une enquête longitudinale de type Elipa (Enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants) sur une cohorte récente d'immigrés.

Remédier à l'inefficacité des accords de gestion concertée

- Déconnecter les trois volets composant les AGC (gestion de l'immigration, lutte contre l'immigration irrégulière et développement solidaire).
- Renégocier un nouveau cadre de partenariat sur la mobilité avec les pays d'origine, sur la base d'un appariement entre offre et demande dans les deux pays signataires.
- Apporter plus de flexibilité à la gestion des listes de métiers en tension annexées à certains AGC.

Évaluation et recommandations

La faiblesse des flux migratoires à des fins d'emploi tient pour partie à la structure de l'offre de travail en France

Malgré la relance de l'immigration de travail amorcée dès les années 90, ce type de migration reste minoritaire dans les flux d'étrangers admis à s'installer durablement en France : en 2016, on estime que 28 000 titres de séjour permanents ont été délivrés pour motif d'emploi (y compris les changements de statut), ce qui représente près de 16 % des flux permanents de ressortissants extra-communautaires. Bien que cette proportion ait augmenté ces dernières années (elle était de 10 % en 2007), elle reste faible en comparaison internationale, dans un contexte où l'immigration totale est également relativement faible par rapport à la taille de la population française.

L'immigration non économique contribue davantage au marché du travail que l'immigration professionnelle

Si les entrées directes de travailleurs étrangers sont relativement limitées, les entrées indirectes sur le marché du travail qui sont imputables aux ressortissants européens ou aux migrants entrés pour d'autres motifs que le motif économique sont quant à elles assez importantes. L'immigration familiale contribue au moins deux fois plus au marché du travail que l'immigration économique. Les ressortissants européens qui entrent sur le marché du travail sont quant à eux de deux à quatre fois plus nombreux que les migrants économiques originaires de pays tiers.

Le nombre de changements de statut étudiants vers un motif économique représente par ailleurs plus d'un tiers de l'immigration de travail permanente en France en 2015, soit 11 000 personnes. En outre, près de 5 000 étudiants ressortissants de pays tiers restent en France à la fin de leurs études pour d'autres motifs. Au final, près d'un tiers des étudiants étrangers se maintiennent sur le territoire, ce qui représente une

des proportions les plus élevées parmi les pays de l'OCDE. Toutefois, les ressortissants de pays tiers diplômés en France sont sous représentés dans les professions en difficulté de recrutement et leur insertion sur le marché du travail à moyen terme n'est pas toujours aussi favorable qu'escompté. Compte tenu de leur importance dans l'immigration de travail qualifié, il importe de renforcer les politiques permettant une meilleure valorisation de leurs compétences.

La persistance des régularisations pour motif économique témoigne de besoins non satisfaits

En 2014 et 2015, on dénombre environ 5 000 régularisations (admissions exceptionnelles au séjour – AES) pour motif économique chaque année. Ces AES représentent un quart des premiers titres de séjour pour motif économique en France en 2015. Ces autorisations permettent de combler des postes perçus comme peu attractifs par les résidents dans des secteurs tels que la construction, l'hébergement-restauration ou le commerce, et pour lesquels les conditions de recrutement de la main-d'œuvre étrangère sont de facto limitées par les procédures administratives en vigueur. Cela pose la question de l'efficacité des instruments existants pour filtrer les demandes d'autorisations de travail en fonction des besoins réels du marché du travail, notamment concernant les emplois peu qualifiés.

Il existe aussi de nombreux obstacles administratifs au recrutement à l'étranger

À l'exception de certains titres qualifiés, le recrutement d'un travailleur à l'étranger requiert l'octroi d'une autorisation de travail et, dans certains cas, l'examen de la situation de l'emploi. Les employeurs qui déposent une demande d'autorisation de travail sont confrontés à de nombreuses barrières administratives. Cinq critères généraux sont pris en compte dans le traitement de ces dossiers : i) la situation de l'emploi dans la profession et la zone géographique où la demande est formulée (sauf exemptions), ii) l'adéquation de la qualification et l'expérience du travailleur avec l'emploi proposé, iii) le respect par l'employeur de la législation relative au travail et à la protection sociale ; iv) le respect par le salarié des conditions réglementaires d'exercice de l'activité concernée ; et enfin v) le respect par l'employeur des conditions d'emploi et de rémunération. Les procédures sont toutefois complexes et

peu lisibles et les critères sont appliqués de manière variable selon le lieu où la demande est déposée.

En particulier, l'appréciation de la situation de l'emploi est un dispositif complexe et inefficace…

Comme la plupart des pays de l'OCDE, la France possède un dispositif administratif pour apprécier la situation du marché du travail avant d'octroyer une autorisation de travail. Près d'une autorisation de travail sur deux accordée à un primo-arrivant n'est toutefois pas soumise à l'opposabilité de la situation de l'emploi (OSE) et les changements législatifs récents renforcent les exemptions, notamment au bénéfice des plus qualifiés. Ce constat invite à relativiser la portée des règles énoncées par les dispositions réglementaires et législatives même s'il ne justifie pas en soi l'abandon de ce dispositif.

La complexité du dispositif tient tout d'abord à l'opacité du parcours administratif impliquant différents acteurs dans le traitement des demandes [consulat, préfecture, service de la main-d'œuvre étrangère (SMOE), Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)]. Les nombreux allers-retours entre administrations génèrent une grande incertitude quant à la décision finale, ce qui contribue à décourager les employeurs potentiels, notamment les petites et moyennes entreprises (PME).

… et les outils qui sous-tendent cette appréciation sont obsolètes, voire déconnectés de la réalité du marché du travail

En outre, les outils statistiques pour apprécier la situation de l'emploi transmis aux SMOE sont imprécis. La pratique consiste le plus souvent à évaluer les besoins du marché du travail à partir d'un indicateur unique et très frustre (nombre de postes vacants rapporté à celui des demandeurs d'emploi dans la région et la profession considérées). La pertinence de cet indicateur est également limitée par la couverture inégale des offres d'emploi recensées par l'agence publique de l'emploi selon les professions. Cette approche peut, contrairement à ce qui prévaut dans la plupart des autres pays de l'OCDE, conduire à rejeter des demandes pour lesquelles aucun candidat éligible ne s'est présenté.

Depuis 2008, l'obligation d'examiner la situation de l'emploi avant d'accorder une autorisation de travail est levée lorsque le métier est

inscrit sur la liste des métiers dits « en tension », compte tenu de la situation régionale du marché du travail. En 2011, le gouvernement a tenté sans succès de réduire cette liste, le principal point de blocage demeurant l'opposition des partenaires sociaux qui, à cette époque, ont estimé ne pas avoir été suffisamment consultés. Par conséquent, cette liste n'a pas évolué depuis 2008. Le recours aux listes de métiers en tension dans le cadre d'une demande de titre « salarié » est relativement fréquent, même si les effectifs concernés sont faibles. Ainsi, depuis 2012, près d'un tiers de ces introductions sans OSE, soit au moins 2 500 titres, concerneraient des métiers inclus dans la liste de métiers en tension établie en 2008.

Or, en 2015, en appliquant les critères utilisés par les SMOE dans leur décision de délivrance des autorisations de travail, seul 15 % des métiers inscrits sur la liste sont encore en tension sur l'ensemble de la France, et près d'un tiers ne le sont plus que dans quelques grandes régions. Cette liste ne traduit donc plus la réalité des difficultés de recrutement sur le marché du travail français et son utilisation pourrait même conduire à faciliter des recrutements dans des professions qui ne sont plus en tension. Il est donc crucial de créer des mécanismes d'actualisation de la liste plus flexibles basés sur une série d'indicateurs statistiques couplés à des informations qualitatives collectées auprès de partenaires sociaux et d'acteurs locaux.

Le MAC (*Migration Advisory Committee*) au Royaume-Uni donne un exemple concret permettant un pilotage fin et objectif par un groupe d'experts indépendants. En particulier, ce comité, qui dispose de son propre budget de recherche, publie régulièrement une mise à jour de la liste des emplois en tension. Pour ce faire, les membres du comité sont tenus de motiver leur décision sur la base de l'évolution d'une série d'indicateurs provenant de plusieurs institutions publiques. Ils doivent également consulter les partenaires sociaux (entreprises, syndicats de salariés et syndicats patronaux, départements ministériels, etc.) pour valider les données quantitatives disponibles.

Enfin l'application du principe d'adéquation entre le travailleur et le profil du poste est sujette à un traitement discrétionnaire

Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'adéquation entre la qualification du salarié et les caractéristiques de l'emploi auquel il postule est établie à partir du niveau de diplôme le plus élevé et de la description du poste à pourvoir. Cela est d'autant plus justifié que le

recrutement est conditionné par un niveau minimum d'éducation. En comparaison internationale, le système français peut apparaitre relativement libéral dans la mesure où aucun niveau de diplôme minimal n'est requis. Il n'en reste pas moins que les SMOE doivent prendre en compte « l'adéquation entre la qualification, l'expérience, les diplômes ou titres de l'étranger et les caractéristiques de l'emploi auquel il postule ». À ceci s'ajoute depuis 2016, la nécessité de prendre en compte le parcours professionnel du demandeur.

En France, cet examen est effectué avec la volonté de limiter les risques de déclassement et de lutter contre tout dumping social. L'application de cette règle conduit par exemple à rejeter la demande d'un employeur qui souhaiterait recruter un étranger ne maitrisant pas totalement la langue française à un niveau d'emploi légèrement inférieur à celui auquel son niveau de diplôme lui permettrait généralement de prétendre.

Si ce principe limite en théorie les risques de déclassement professionnel et salarial (dans la mesure où les conditions de rémunération sont également examinées) en pratique les SMOE rencontrent des difficultés pour évaluer les niveaux de diplôme obtenu à l'étranger dans la mesure où ils ne disposent pas de compétence en la matière et qu'aucun lien institutionnel ne leur permet de bénéficier du soutien des instances compétentes (notamment le Centre international d'études pédagogiques – CIEP ou Campus France, qui sont habilités à évaluer le niveau de diplôme des diplômés du supérieur étrangers souhaitant poursuivre leurs études en France). Au final, les SMOE disposent d'une marge d'appréciation importante pour évaluer le principe d'adéquation. Il en résulte des prises de décision au cas par cas qui ne permettent pas d'assurer une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire.

Le manque d'harmonisation des procédures administratives conduit à une régionalisation de fait de la politique d'immigration à des fins d'emploi qui ne reflète pas toujours la situation économique locale…

Les pratiques au sein des SMOE sont très variables d'un département à l'autre. Le nombre de dossiers à traiter par agent varie de 1 à 90. Dans les départements qui reçoivent le plus de demandes d'autorisation de travail (Paris et Hauts de Seine), les taux de refus pour les titres « salariés » sont inférieurs à 4 %, mais ce taux atteint plus de 50 % dans un quart des SMOE. Le manque de précisions des éléments

d'appréciation inscrits au Code du Travail, l'absence d'instructions récentes de la part des ministères de tutelle et l'absence de réunions de coordination même au sein des régions (sauf initiatives individuelles) expliquent que les dossiers d'autorisation de travail ne soient pas traités de façon homogène sur l'ensemble du territoire. Concernant par exemple le dépôt préalable de l'offre d'emploi auprès de Pôle Emploi, les exigences de durée de publication de l'offre imposées aux employeurs par les SMOE vont d'au moins trois semaines à neuf semaines selon les régions et le type de contrat, contre trois à cinq semaines maximum dans les autres pays de l'OCDE. Les autorités de tutelle doivent faire en sorte que les instructions soient plus précises et harmonisées dans tous les départements.

… et rend difficile l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire

La complexité des procédures d'octroi d'autorisations de travail tend à introduire une inégalité de traitement entre les grandes entreprises et les multinationales, bien informées, et les PME, pour qui la procédure d'autorisation de travail représente un coût souvent prohibitif en termes de délai et d'organisation. Les employeurs faisant appel au recrutement à l'étranger ont souvent une visibilité limitée sur l'issue de leur demande, et peuvent de ce fait hésiter à y recourir. La mise en place d'un premier filtre, permettant aux employeurs d'avoir très rapidement un avis de la part des SMOE sur la recevabilité de leur demande d'autorisation de travail pourrait être envisagée. Ce premier examen porterait sur les conditions d'emploi et de rémunération de l'offre stricto sensu et sur les possibilités d'exemption à l'opposabilité de la situation de l'emploi. Accompagnée d'une harmonisation des règles sur l'ensemble du territoire, de la mise à jour régulière des listes de métiers en tension et de la mise à disposition d'un nombre suffisant d'agents affectés au traitement des demandes, cette simplification de la procédure permettrait de renforcer l'efficacité et l'équité du test du marché du travail.

L'immigration saisonnière est un exemple de la régionalisation de fait de la politique d'immigration à des fins d'emploi

Les dispositifs d'immigration saisonnière ont, depuis leur création, concerné essentiellement des travailleurs agricoles dans un nombre limité de régions, même si les besoins en travail saisonnier sont par nature plus diversifiés (hôtellerie, restauration, tourisme) et répartis sur l'ensemble du territoire. Ainsi, le recours à ce dispositif semble toujours

quasiment inexistant en dehors du secteur agricole et au-delà des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Auvergne-Rhône-Alpes (AURA), où le critère d'opposabilité de la situation de l'emploi est semble-t-il examiné avec bienveillance.

Le dispositif de la Carte triennale « saisonnier » introduit en 2007 n'a pas permis de lever ces obstacles. Il a même conduit à une sorte de reconnaissance administrative implicite de liens quasi permanents tissés entre quelques employeurs et une main-d'œuvre immigrée agricole dans les régions citées précédemment puisque ces travailleurs sont dorénavant autorisés à revenir tous les ans sans que l'évaluation de la situation de l'emploi ne soit opposable au moment du renouvellement de la carte. Dans ce contexte, la question des dispositions à prendre en vue de répondre de façon plus homogène aux besoins de main-d'œuvre sur l'ensemble du territoire et d'étendre le dispositif en dehors du secteur agricole doit être posée.

Enfin, la France souffre d'un déficit d'attractivité vis-à-vis des migrants qualifiés…

Outre les facteurs liés à la faible demande de travail, il semble que la France souffre aussi d'un déficit d'attractivité vis-à-vis des migrants qualifiés, qui privilégient de fait d'autres destinations. Sur la période 2007-2013, la France, deuxième destination citée par l'ensemble des migrants potentiels dans le monde après les États-Unis, n'est qu'à la huitième place parmi les migrants potentiels les plus diplômés (derrière les États-Unis, le Canada, les Émirats Arabes Unis, l'Arabie Saoudite, l'Espagne, l'Australie et le Royaume-Uni). En effet, les migrants potentiels qui privilégient la France comme destination ont souvent un niveau d'éducation faible.

D'après le *Global Competitiveness Index*, il apparait que la France se situe tout au mieux dans la moyenne des pays de l'OCDE quant à sa capacité à attirer les talents, et légèrement en dessous quant à sa capacité à les retenir. Le faible taux de maintien sur le territoire des travailleurs qualifiés après 4 ans de séjour (environ 23 %) confirme que la politique migratoire professionnelle répond surtout aux besoins de court-terme. Les points faibles de la France couramment relevés en terme d'attractivité comprennent notamment la complexité et l'opacité du processus administratif, le coût de la vie, et en particulier du logement, la faiblesse des salaires et le climat social.

… même si l'immigration professionnelle joue un rôle clé dans le secteur de la recherche

Toutefois, le dispositif d'immigration professionnelle qualifiée joue un rôle clé dans la capacité de la France à recruter des chercheurs à l'étranger, que ceux-ci soient en cours de formation doctorale ou plus confirmés. Ainsi, la Carte « scientifique-chercheur » concernerait près de la moitié des chercheurs et doctorants étrangers hors UE résidant en France (soit 10 000 personnes). La France est d'ailleurs le pays européen qui recourt le plus à ce titre spécifique, devant les Pays-Bas.

Le Passeport talent a pour vocation de répondre au déficit d'attractivité de la France

Le Passeport talent, adopté dans la loi de mars 2016, est a priori un dispositif plus favorable à l'immigration hautement qualifiée que la panoplie de titres en vigueur précédemment. Dix catégories de migrants hautement qualifiés sont déclinées. Toutefois, la définition des « talents » n'est pas fondamentalement renouvelée puisque sept des dix catégories portent sur des types de titres déjà existants. Le Passeport talent est délivré, dès la première admission au séjour, pour une durée maximale de quatre ans, ce qui est supérieur à la durée de validité de la quasi-totalité des anciens titres pour travailleurs très qualifiés. De plus, les activités des titulaires du Passeport talent ne sont pas subordonnées à la délivrance d'une autorisation de travail, et la situation de l'emploi ne leur est pas opposable.

Il renforce les dispositifs déjà performants de changement de statut des étudiants…

Les nouvelles dispositions de la loi de 2016 renforcent par ailleurs les orientations prises depuis 2006 avec l'introduction d'une autorisation provisoire de séjour (APS) pour recherche d'emploi pour les anciens étudiants diplômés de master en France. Désormais, les anciens diplômés auront la possibilité d'accéder directement au Passeport talent après avoir trouvé un emploi justifiant d'une rémunération annuelle au moins égale à deux fois le salaire minimum. À noter que près de 40 % des étudiants ayant bénéficié d'un changement de statut et exerçant un emploi en rapport avec leur niveau de qualification (selon les règles en vigueur avant l'introduction du Passeport talent) remplissaient ces conditions de salaire en 2013-14. Les dispositions antérieures à la loi de

2016 prévoyaient la levée de l'opposabilité de la situation de l'emploi uniquement pour les étudiants de niveau master disposant d'une APS. Désormais la détention d'une APS pour recherche d'emploi n'est plus nécessaire pour bénéficier d'un changement de statut vers un titre « salarié » et la situation de l'emploi n'est plus opposée. L'adéquation entre l'offre d'emploi et la formation est toutefois toujours examinée.

Une évaluation de l'impact quantitatif de l'ouverture du Passeport talent aux anciens étudiants est nécessaire

Le Passeport talent est également accessible aux étrangers qui, ayant précédemment obtenu un diplôme de troisième cycle en France, souhaitent revenir travailler en France. L'impact réel de cette nouvelle disposition est difficile à évaluer, mais pourrait en théorie s'appliquer à quelques 220 000 ressortissants de pays tiers diplômés du supérieur en France au cours des dix dernières années, dans l'hypothèse où ces derniers trouveraient un emploi en France remplissant les critères définis par la loi. Ce nouveau dispositif devra faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation rigoureuse.

Le Passeport talent peut contribuer à résoudre le déficit d'attractivité de la France

Cette tentative d'unification des titres sous un même label semble assez aboutie, même s'il n'est pas exclu que certains « talents » ne correspondent pas à une des dix catégories identifiées dans le texte de loi. Notamment, il n'a pas été prévu d'assouplir les conditions de délivrance de la Carte bleue européenne, qui est en France beaucoup moins attractive que les autres titres économiques qualifiés. Cela est pour partie imputable au seuil de rémunération particulièrement élevé en comparaison internationale (seuls 4 % des premiers emplois de primo-arrivants remplissent ce critère), notamment pour les jeunes. Toutefois, si le Passeport talent est suffisamment encouragé, il pourrait contribuer à accroître le nombre de titres qualifiés délivrés, de manière à faire sortir la France de la position marginale où elle se situe en comparaison internationale en terme d'attractivité des « talents ».

L'impact économique de l'abaissement des seuils pour les investisseurs est incertain et requiert une évaluation

Depuis l'intégration de l'ancienne carte « Contribution économique exceptionnelle » dans la carte pluriannuelle « Passeport talent » (motif d'investissement économique direct en France), la France est devenue beaucoup plus ouverte aux investisseurs étrangers désirant s'installer durablement. Les seuils d'investissement sont en effet réduits de 10 millions à 300 000 EUR avec obligation de création/sauvegarde de l'emploi pendant quatre ans. Si ces changements sont susceptibles de rendre le dispositif plus attractif, une évaluation est toutefois nécessaire. En effet, l'exemple d'autres pays de l'OCDE a révélé que l'impact économique généré par l'investissement passif était souvent plus faible que celui des entrepreneurs et les risques d'abus non négligeables.

La loi de mars 2016 introduit d'ailleurs deux catégories de Passeport talent susceptibles d'attirer des entrepreneurs talentueux, justifiant d'un niveau de diplôme équivalent au master ou de cinq ans d'expérience professionnelle, qui investissent au moins 30 000 EUR et disposent d'un projet jugé viable par la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) de leur lieu d'implantation. Par ailleurs, la nouvelle loi permet la délivrance d'un Passeport talent à ceux qui justifient d'un projet économique innovant, reconnu par un organisme public. Ces dispositifs s'ajoutent à l'initiative French Tech Ticket de 2015 qui a facilité la venue de 50 entrepreneurs étrangers en 2016 pour créer leur start-up. Les retombées de ces initiatives récentes sont encore incertaines et les effectifs concernés modestes.

La réussite du Passeport talent dépendra aussi des moyens mis en œuvre pour transférer les compétences aux consulats et aux préfectures

Les dossiers de Passeports talent ne passant plus par la procédure d'autorisation de travail en SMOE (ce qui était déjà le cas d'une partie d'entre eux), la charge de la vérification des différents critères est désormais imputée aux consulats (pour les introductions) ou aux préfectures (pour les changements de statut). La mise en application concrète de la loi doit prendre en considération ces changements majeurs en anticipant, par l'allocation de nouveaux moyens humains, la charge supplémentaire de travail que devraient connaître les consulats et les préfectures. Des critères précis doivent être fixés pour ne pas donner lieu

à des interprétations différenciées selon les pays d'origine. Le Passeport talent peut être un moyen d'améliorer l'attractivité des talents en France, s'il s'appuie sur une politique interministérielle coordonnée, sur une communication positive auprès des employeurs, auprès des autorités délivrant les titres et auprès des personnes qualifiées dans les pays d'origine. Cette politique devrait prévoir, à l'instar de ce qui se fait dans les pays de l'OCDE les plus actifs en la matière, la mise en place d'outils mettant les employeurs en relation avec des talents à l'étranger ; la mise en relation systématique des employeurs, des consulats et de l'organisme responsable de la reconnaissance des diplômes ; le développement de campagnes de promotion du français ou plus généralement de l'emploi qualifié en France (comme le fait Campus France pour les étudiants).

Enfin, il importe de repenser la relation avec les pays d'origine dans la gestion concertée des migrations de travail

La France s'est lancée, à partir de 2006, dans la négociation et la signature d'une série d'accords bilatéraux de gestion concertée (AGC) des flux migratoires, explicitant ainsi pour la première fois depuis 1973, des dispositifs d'ouverture sélective des frontières. Présentés au départ comme un outil offrant à la France la possibilité de satisfaire les besoins de son marché du travail dans des secteurs ou des métiers connaissant des difficultés de recrutement (notamment par le biais des listes de métiers en tension annexées à certains de ces accords), les AGC sont aujourd'hui fortement remis en cause.

En particulier, les liens étroits entre les trois volets qui composent ces accords, à savoir l'organisation de la migration légale, la lutte contre l'immigration irrégulière et le développement solidaire, semblent inadéquates Dans ce contexte, la délivrance de titres de séjour et les efforts consentis en matière de coopération bilatérale sont plutôt pensés comme des contreparties à la lutte contre l'immigration irrégulière. De ce fait, le volet censé faciliter la mobilité des travailleurs (par l'introduction de listes de métiers en tension) a eu un impact négligeable sur les flux de travailleurs en provenance des pays signataires. Cet échec résulte aussi de la rigidité de ces listes, empêchant toute renégociation susceptible d'utiliser ces accords de manière plus positive. Il témoigne enfin du manque d'appariement transnational entre offres et demandes des deux pays signataires et plus généralement d'instruments susceptibles de faciliter effectivement la mobilité.

Chapitre 1

La place de l'immigration de travail dans les dispositifs d'administration des étrangers en France (1984-2016)

En dépit d'une logique de fermeture aux nouveaux immigrés appliquée à partir de 1974, l'immigration à des fins d'emploi est demeurée au cœur des politiques migratoires françaises. D'une volonté de restriction associée à un souci d'intégration des résidents étrangers déjà installés, la France a progressivement adopté une politique d'immigration censée favoriser l'entrée des travailleurs les plus qualifiés, en partie impulsée par les orientations données au niveau européen. La réforme opérée par la loi de 2016 poursuit cette évolution notamment en créant une carte pluriannuelle spécifique, le « Passeport talents », effective depuis le 1er novembre 2016, qui vient se substituer à l'ensemble des dispositifs à destination des travailleurs très qualifiés. Ce chapitre interroge cette rupture, du point de vue des principes et des caractéristiques formelles des dispositifs législatifs et réglementaires, mais aussi à partir de ce que l'on sait des pratiques administratives.

Au cours des années 70 et 80, les politiques migratoires ont fait l'objet d'un ensemble de redéfinitions : à la logique de fermeture aux nouveaux entrants appliquée à partir de juillet 1974, est associé un souci d'intégration des résidents déjà installés en France, dont la création de la nouvelle carte de résident en 1984 est le symbole.

Depuis le milieu des années 2000, la politique d'« immigration choisie » se présente comme en rupture avec ce diptyque traditionnel. Centrée sur une relance des flux d'immigration professionnelle, elle prône une ouverture sélective des frontières, au profit des plus qualifiés. Au regard des évolutions qui ont affecté la gestion des migrations professionnelles depuis les années 80, ce chapitre interroge cette rupture, du point de vue des principes et des caractéristiques formelles des dispositifs législatifs et réglementaires, mais aussi de ce que l'on sait des pratiques administratives.

Une inversion durable des politiques migratoires (des années 70 à la fin des années 90)

La fin d'une politique migratoire fondée sur l'immigration de travail

Une gestion des flux migratoires dominée par une logique de besoins de main-d'œuvre

L'annonce de la suspension « provisoire » de l'immigration le 3 juillet 1974 marque le début d'une inversion durable des politiques migratoires. Après une longue période d'immigration de masse marquée par l'installation de 150 000 à 200 000 nouveaux résidents chaque année, le mouvement s'inverse brutalement et la gestion des flux migratoires entre dans une ère de gestion restrictive, au nom d'une situation économique difficile.

Les prémisses de ce renversement ont commencé à se faire sentir dès les premiers signes de retournement de la conjoncture économique. Après l'annonce de l'arrêt des régularisations pour les travailleurs non qualifiés à l'été 1968, les circulaires Marcellin-Fontanet de 1972 subordonnent à la situation du marché de l'emploi la délivrance d'un titre de travail, sur lequel est alignée la durée du titre de séjour. Le lien étroit qui lie la gestion des flux migratoires à l'évaluation des besoins de l'économie n'est pas une nouveauté. Selon une logique inhérente à la réglementation du séjour des étrangers en France depuis l'instauration d'un régime d'autorisation en 1893 (Noiriel, 1988), l'admission au séjour des étrangers a toujours été étroitement subordonnée aux besoins

de main-d'œuvre. Mais cette logique est affirmée et appliquée avec une force particulière à partir des années 70.

En la matière, l'opposabilité de la situation de l'emploi constitue l'un des principaux instruments de protection du marché du travail national. Déjà mobilisé par l'administration du Travail dans l'entre-deux-guerres, sous des dénominations diverses – comme celle de profession déficitaire ou excédentaire – le critère d'opposabilité de la situation de l'emploi est réintroduit comme motif de refus de délivrance et de renouvellement des titres de travail, avant d'être consacré par le décret du 21 novembre 1975, qui supprime parallèlement les cartes de travailleur à validité permanente. L'opposabilité de la situation de l'emploi est ainsi devenue, dès les années 70, le principal frein à la délivrance d'un titre de travail, et par conséquent d'un titre de séjour.

L'affirmation d'un droit au séjour indépendant de la situation de l'emploi, un principe directeur aux effets limités

C'est précisément pour garantir le droit au séjour des étrangers déjà résidents en France que la loi du 17 juillet 1984 accorde un libre accès au marché du travail aux titulaires de la nouvelle carte de résident (voir encadré sur l'historique des titres de séjour et de travail). Fondée sur des critères d'ancienneté du séjour (supérieure à trois ans au moment de l'adoption de la loi, ensuite portée à cinq ans) et d'attaches familiales et personnelles, la carte de résident devient le principal titre de séjour détenu par les étrangers légaux : si les données sont difficiles à recueillir avant les années 90, les statistiques disponibles pour les périodes postérieures montrent que les cartes de résident constituent près de 85 % des titres en cours de validité en 1998 (Math et Spire, 2014).

Cette tentative pour distendre le lien entre situation de l'emploi et droit au séjour se heurte toutefois aux mêmes limites que les précédentes initiatives. La dissociation des titres de séjour et de travail instaurée par l'Ordonnance de 1945 avait déjà pour objectif de garantir l'autonomie de la logique de contrôle et de population par rapport à la logique de main-d'œuvre (voir encadré ci-dessous). Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les étrangers déjà installés en France se voient ainsi remettre massivement une carte de résident privilégié, qui leur garantit un libre accès au marché du travail. Mais les pratiques administratives ont souvent la vie dure et l'on assiste dès le début des années 50 au rétablissement d'un lien étroit entre droit au séjour et droit au travail. Pour les nouveaux entrants, la légitimité de leur présence reste largement dépendante de la situation de l'emploi et une distinction est opérée dans les faits entre ceux

qui obtiennent le statut de résident ordinaire ou privilégié et ceux qui sont maintenus durablement dans un statut de résident temporaire, en raison des freins opposés par les administrations du Travail à l'octroi d'un titre de travail de longue durée (Spire, 2005). Dans la conjoncture économique favorable qui est celle des Trente Glorieuses, ce contrôle administratif par la situation de l'emploi n'a toutefois que peu d'incidences sur l'admission au séjour des étrangers.

Historique des différents titres de séjour et de travail en vigueur en France entre 1893 et 1984

1893 : création d'un **registre d'immatriculation des étrangers** dans chaque commune et obligation pour les personnes logeant des étrangers à en signaler la présence.

1917 : création de la **carte d'identité d'étranger**. Elle constitue pour les travailleurs salariés une autorisation de travail sans laquelle il est impossible de travailler légalement en France à partir de 1926.

1945 : création de titres de séjour et de travail dissociés. **Trois types de titres** de séjour sont institués : la carte de séjour temporaire (CST), d'une durée inférieure ou égale à 1 an, la carte de résident ordinaire (CRO), valable 3 ans, et la carte de résident privilégié (CRP), valable dix ans. À ces titres de séjour s'ajoutent **quatre titres de travail**, qui combinent des restrictions d'ordre temporel, professionnel et géographique : la carte temporaire, la carte ordinaire à validité limitée, la carte ordinaire à validité permanente et, au sommet de cette hiérarchie, la carte permanente pour toutes les professions salariées (et tous les départements), automatiquement délivrée aux titulaires d'une CRP.

1984 : création de la **carte de résident**, valable dix ans, accessible aux étrangers résidant en France depuis plus de 3 ans et automatiquement délivrée aux étrangers ayant des attaches personnelles ou familiales en France. Elle ouvre droit à l'exercice de toutes les professions salariées et indépendantes sur l'ensemble du territoire. Les conditions d'accès de plein droit à la carte de résident ont par la suite été modifiées à plusieurs reprises, dans un sens restrictif. Les étrangers qui ne remplissent pas les conditions d'obtention de la carte de résident sont mis en possession d'une **carte de séjour temporaire**, d'une validité inférieure ou égale à 1 an. Parmi eux, les étrangers introduits au titre du travail après 1984 se voient automatiquement attribuer une carte de séjour temporaire. La nécessité d'obtenir un titre de travail distinct ne perdure donc que pour ces catégories de travailleurs temporaires, rendant difficile une analyse d'ensemble de la durée de validité des titres de séjour détenus par les travailleurs étrangers séjournant régulièrement en France.

Source : Bruno et al. (2006), Spire (2005).

Dans la foulée de l'adoption de la loi de juillet 1984, plusieurs centaines de milliers de résidents étrangers se voient remettre une carte de dix ans, automatiquement renouvelable ; mais, dans le même temps, dans un contexte de chômage de masse, les immigrés entrés après

l'adoption de la nouvelle loi sont, pour leur part, soumis à une logique de contrôle bien plus drastique que celle qui prévalait au cours des Trente Glorieuses, et les migrants professionnels sont les premiers à en subir les effets.

« L'immigration zéro », un objectif défavorable à l'immigration de travail

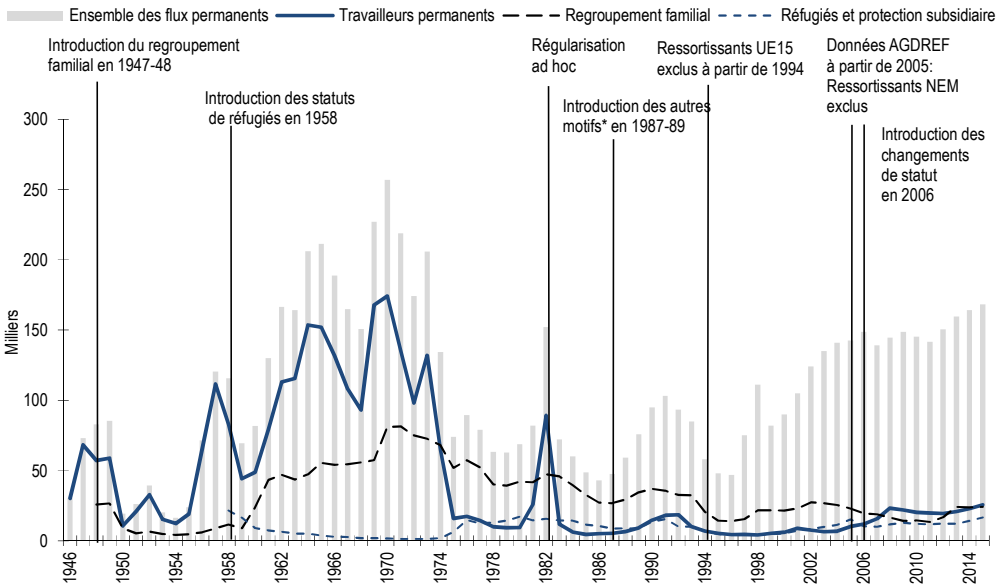
L'affirmation d'un objectif d'« immigration zéro », formalisée en ces termes en 1993 mais annoncée de fait dès le début des années 70, apparaît comme particulièrement défavorable aux flux de migrants dits « économiques », qui constituaient l'essentiel des entrées d'étrangers en France jusqu'au début des années 80.

Le déclin de la catégorie du « travailleur » dans l'ensemble des flux de migrants enregistrés

Le terme de « migrant économique » rend davantage compte du travail de catégorisation des populations par l'administration que de la réalité des motivations qui président à la migration. De ce fait, au cours des Trente Glorieuses, nombre de migrants rejoignant un conjoint ou fuyant une situation politique difficile obtiennent une carte de séjour au titre du travail, dont la procédure d'obtention est plus courte et davantage susceptible d'aboutir qu'une demande de regroupement familial ou d'asile. Les migrants en provenance de l'Espagne franquiste ou les juifs marocains et tunisiens qui quittent en masse leur pays d'origine viennent ainsi grossir les rangs des migrants dits « économiques », qui constituent alors la catégorie centrale pour penser la migration, jusqu'à ce que le revirement des politiques migratoires des années 70 conduise à une situation inverse.

À l'échelle de la seconde moitié du vingtième siècle, les années 70 marquent ainsi une rupture dans les flux migratoires, particulièrement défavorable à la catégorie du « travailleur migrant » (voir graphique 1.1). De catégorie centrale d'introduction d'étrangers en France, le travail devient un motif minoritaire dans l'ensemble des flux de permanents : de près de trois-quarts des migrants introduits à titre permanent entre 1946 et 1969, il ne rend plus compte que d'un peu plus d'un tiers des flux entre 1970 et 1992[1].

Graphique 1.1. Flux permanents vers la France, 1946-2015



***** Principalement familles de Français, autres motifs familiaux, visiteurs et non-salariés, nouvelles catégories soumises à la visite médicale à partir de 1987.

Source : OMI-ANAEM, Ofpra.

Par-delà les alternances politiques, le déclin particulièrement net qui affecte les flux de travailleurs immigrés tient pour partie au différentiel de régime qui les distingue des migrants pour motif familial ou pour motif humanitaire. Le droit d'asile et à la vie privée et familiale bénéficie de la protection de conventions internationales, avec lesquelles la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers et au droit d'asile, dite loi Reseda, apporte une mise en conformité de la législation française par la création d'une carte de séjour « vie privée et familiale ». Au regard de ces catégories, les protections apportées aux migrations pour motifs professionnels apparaissent comme inexistantes et la volonté de maîtrise des flux se fait aux dépens des migrations de travail. De ce fait, pour les nouveaux entrants arrivés en France après 1984, le travail n'a jamais été un critère d'accès de plein droit à une carte de résident, contrairement aux motifs familiaux et personnels qui constituaient à l'origine une voie d'accès immédiat à la carte de dix ans (Lochak, 2006).

La transformation des politiques migratoires contribue à modifier les catégories d'enregistrement des flux de migrants légaux : à partir de la deuxième moitié des années 80, les trois catégories « historiques » utilisées par l'Office des migrations internationales (OMI) et l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) pour décrire les flux de migrants permanents depuis 1946 – à savoir les travailleurs, les réfugiés et les bénéficiaires du regroupement familial – peinent à rendre compte des flux enregistrés. Les motifs familiaux, dont la majorité s'inscrit en dehors de la procédure de regroupement familial (pour les membres de familles de Français par exemple), deviennent le principal motif d'introduction, en lieu et place des introductions de travailleurs qui ne représentent plus que 10 à 15 % de l'ensemble des flux de permanents entre le milieu des années 80 et le milieu des années 90. Le travail fait alors presque jeu égal avec les motifs humanitaires, loin derrière les motifs familiaux (regroupement familial, membre de famille de Français ou de réfugié) et les autres motifs (« visiteur », carte de séjour « vie privée et familiale », détenteur d'une rente au titre des accidents du travail, etc.).

Une disparition des critères professionnels dans les procédures de régularisation

Le déclin des introductions au titre du travail, particulièrement net en ce qui concerne les flux de migrants permanents, s'observe aussi en matière de régularisation. Corollaires des politiques d'« immigration zéro », les admissions exceptionnelles au séjour s'effectuent selon des critères qui varient dans le temps mais au sein desquels le critère du travail a tendu à perdre en visibilité. Les années 80 constituent de ce point de vue un tournant. Dans les prolongements des premières opérations de régularisation induites par la politique de contrôle des flux (opération massive de 1973 ou sectorielle de 1979), la campagne de régularisations menée dans la foulée de l'élection présidentielle de 1981 accorde encore une place centrale à l'immigration de travail : l'exercice pendant un an d'une activité professionnelle, même non déclarée, constitue le principal critère d'acceptation des demandes, qui sont d'ailleurs instruites par les directions départementales du travail et de l'emploi. La campagne est d'ampleur puisqu'elle conduit à la régularisation de plus de 100 000 travailleurs (Lebon, 1987).

Par la suite, ce motif professionnel tend toutefois à disparaître des procédures de régularisation et aussi à perdre en importance numérique. Qu'il s'agisse des opérations de régularisation exceptionnelle ou des

régularisations au fil de l'eau, les critères mentionnés par les textes postérieurs à 1981 privilégient la durée de présence – portée à 7, 10 ou 15 ans selon les périodes et la situation du demandeur –, les motifs humanitaires – qui président notamment à la régularisation des déboutés du droit d'asile en 1991 – ou l'existence de liens familiaux, qui sont privilégiés notamment lors de l'opération de régularisations massives de 1997-98, qui touche près de 90 000 personnes (Thierry, 2000). Les motifs familiaux constituent en outre l'essentiel des motifs qui peuvent être invoqués de droit dans le cadre de la procédure de régularisation au fil de l'eau introduite par la loi Reseda de 1998. Par contraste, l'intégration sur le marché du travail n'est plus présente qu'en creux : parmi les critères d'admission au séjour à titre exceptionnel (article 12bis de la loi Reseda), qui reste à la discrétion des préfectures, l'exercice d'une activité professionnelle n'est mentionné qu'indirectement, par le biais des ressources qu'elle génère et des obligations fiscales qu'elle induit.

Quasi absente des textes législatifs et réglementaires, la régularisation au titre du travail n'en demeure pas moins un motif important d'introduction, qui concerne chaque année 5 000 à 15 000 ressortissants des pays tiers entre le milieu des années 80 et la fin des années 90, soit 10 % à 15 % des entrées de permanents sur la période (rapports SOPEMI). Rapportée aux seules introductions au titre du travail, l'importance des régularisations est encore plus frappante. De 1985 à 1994, les régularisations représentent ainsi entre deux tiers et trois quarts des ressortissants des pays tiers introduits comme travailleurs permanents ou temporaires, cette proportion diminuant ensuite pour représenter la moitié des entrées de travailleurs temporaires ou permanents introduits dans la seconde moitié des années 90.

Cette évolution contrastée, qui caractérise le régime commun des ressortissants des pays tiers admis à séjourner en France à titre permanent, ne rend toutefois pas compte de la totalité des flux migratoires.

La persistance d'une mosaïque de régimes migratoires

L'administration des populations étrangères a toujours été marquée par l'existence d'une mosaïque de régimes légaux et réglementaires, qui vient brouiller l'analyse d'ensemble des flux migratoires.

Le travail saisonnier, une catégorie ancienne devenue centrale dans les flux de travailleurs

Première de ces dérogations à la règle commune, en nombre et dans le temps, le travail saisonnier est par définition soumis à des règles particulières, tant du point de vue du droit du travail que du point de vue du droit des étrangers. En dépit de la fermeture des frontières administratives, particulièrement défavorable aux flux de travailleurs permanents, le travail saisonnier est resté une voie importante d'entrée en France, plus importante même, dans les années 80, que l'ensemble des flux de permanents en provenance des pays tiers, tous motifs confondus.

Dirigés dans leur quasi-totalité vers l'agriculture, les saisonniers voient leur introduction exclusivement encadrée jusqu'en 2006 par des dispositions particulières intégrées dans les accords bilatéraux de main-d'œuvre – tels ceux signés avec le Maroc et la Tunisie en 1963 – ou par des conventions bilatérales spécifiques, comme l'Accord franco-polonais de 1992. Ce dispositif repose alors sur un système de quotas de travailleurs négociés chaque année entre les représentants des employeurs et les administrations déconcentrées du travail, qui font remonter les demandes à l'OMI (De Lary, 2004 ; Morice, 2008).

Ces flux de travailleurs saisonniers sont marqués par une forte concentration des origines géographiques, qui varient selon les périodes au gré des changements de régimes migratoires. Dans les années 80, l'Espagne, le Portugal et le Maroc fournissent à eux seuls 98 % de l'ensemble des saisonniers admis en France. Après la suppression des autorisations de travail pour les ressortissants espagnols et portugais en 1993, qui entraîne un déclin brutal du nombre de travailleurs étrangers enregistrés comme saisonniers, la Pologne devient l'un des principaux pourvoyeurs de saisonniers, aux côtés du Maroc, les ressortissants de ces deux pays constituant 90 à 95 % de cette catégorie de migrants dès 1993.

La polarisation autour de quelques nationalités, et la rapidité avec laquelle leurs contours évoluent, traduisent l'existence de filières de recrutement, qui donnent une efficacité immédiate aux accords bilatéraux signés en ce domaine. Ces filières trouvent parfois leurs racines dans le passé. Tout comme, dès les années 60, les recrutements de saisonniers marocains ou tunisiens s'étaient en partie adossés sur les liens tissés à l'époque coloniale entre des agriculteurs français d'Afrique du Nord, rapatriés en métropole après les indépendances, et de futurs candidats à l'émigration natifs des mêmes régions (Bruno, 2010), le

recrutement des saisonniers polonais s'inscrit pour partie dans des réseaux constitués, par-delà les frontières et le temps, entre travailleurs venus de Pologne à la suite de l'Accord franco-polonais de 1992 et descendants des Polonais venus en masse travailler dans les mines ou l'agriculture au cours de l'entre-deux-guerres (Michalon et Potot, 2008). Le dispositif de sélection professionnelle des candidats effectué en Pologne par l'OMI reprend également dans ses grandes lignes celui mis en place dans l'entre-deux-guerres par un organisme français lui aussi, mais privé, la Société Générale d'immigration (Ponty, 1988).

Les accords internationaux, une entorse durable au régime commun des étrangers

Ces traces d'un passé parfois lointain sont également perceptibles dans les accords bilatéraux qui continuent à être une pierre angulaire des politiques migratoires, par-delà la rupture des années 70. Une partie des dispositions qui régissent le droit au séjour et au travail des étrangers s'inscrit en effet dans la continuité d'accords signés pendant les Trente Glorieuses, à l'heure où le bilatéralisme constituait l'instrument privilégié d'une gestion différenciée des flux, dans un contexte de concurrence entre les pays pourvoyeurs de main-d'œuvre mais aussi entre ceux cherchant à recruter des travailleurs immigrés. Les accords signés avec le Maroc et la Tunisie en 1963 et avec le Portugal constituent ainsi un moyen de s'assurer les faveurs d'une main-d'œuvre convoitée à la même époque notamment par l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas ou la Suisse.

Les dérogations au régime commun du droit des étrangers étaient encore plus larges pour les ressortissants de quelques États francophones d'Afrique sub-saharienne, qui bénéficiaient d'un régime de libre circulation et de libre installation. La plupart de ces accords signés dans les années 60 sont renégociés dans les années 70 et 80 pour satisfaire au nouvel impératif de maîtrise des flux ; dans ce mouvement, seuls quelques États, dont le Togo, le Gabon et la République centrafricaine, sont parvenus à éviter jusqu'au début des années 2000 l'alignement sur le régime commun, et notamment sur la règle de l'opposabilité de la situation de l'emploi.

L'existence d'un accord bilatéral n'est toutefois pas toujours synonyme de régime plus favorable que le régime commun, ce dont témoigne l'accord qui régit l'installation des Algériens en France depuis 1968 : ses modifications ultérieures ont conduit à la disparition de la plupart des dispositions favorables – et notamment à l'introduction de

l'opposabilité de la situation de l'emploi pour les salariés à partir de 1985.

La troisième distinction plus récente, mais plus structurante, concerne les étrangers communautaires. Les années 80-90 sont de ce point de vue celles d'un hiatus croissant entre l'affirmation du principe européen de libre circulation, qui s'étend désormais aux personnes, et la volonté de maîtrise des flux migratoires et de contrôle des frontières. La contradiction est résolue par la mise en place du couple ressortissant communautaire-ressortissant de pays tiers, qui transpose aux personnes la ligne de frontière tracée entre l'espace européen et l'espace extra-européen.

Du début des années 80 à la fin des années 90, les ressortissants européens bénéficiant de la libre circulation constituent entre 40 et 60 % des flux de travailleurs permanents autorisés à s'installer en France. Si l'on y ajoute les ressortissants des pays auxquels la situation de l'emploi ne peut être opposée en raison de l'existence d'un traité bilatéral, les étrangers qui échappent, de droit, aux règles de protection du marché du travail national sont largement majoritaires. En 1989, ils constituent ainsi environ 60 % des travailleurs permanents admis à séjourner en France – deux tiers d'entre eux étant des ressortissants communautaires et un tiers des ressortissants relevant d'une convention bilatérale (Sopemi, 1990) ; la proportion est similaire en 1993, selon une répartition encore plus à l'avantage des communautaires (Sopemi, 1994). Les autres sont presque exclusivement des travailleurs régularisés, qui bénéficient d'un traitement dérogatoire de fait. Ces résultats invitent ainsi à relativiser la portée des règles énoncées par les dispositions réglementaires et législatives successives à l'encontre de la catégorie administrative du travailleur étranger.

Le travail, critère central d'une nouvelle politique d'immigration ?

Dès les années 80, les pratiques administratives témoignent d'un traitement privilégié des migrants qualifiés, qui procède largement d'une gouvernance par circulaire. La fin des années 90 voit poindre, y compris au niveau européen, une volonté politique de transformer les règles et les pratiques qui s'appliquent aux étrangers, et notamment aux migrants venus pour un motif professionnel, comme le montre les préconisations du rapport Naïr de 1997. Cette inflexion débouche au milieu des années 2000 sur le fameux débat autour de l'immigration « choisie », censée s'opposer à l'immigration « subie » que représentent les étrangers

venus pour des motifs familiaux ou humanitaires. A la faveur de ce changement de discours, l'immigration pour motifs professionnels retrouve une place privilégiée dans les dispositifs qui régissent l'entrée et le séjour des étrangers en France.

Une inflexion des pratiques antérieure à l'inflexion législative

Une attention ancienne aux travailleurs très qualifiés

Certaines professions font l'objet de dispositions dérogatoires plus ou moins anciennes, notamment les hauts dirigeants et cadres d'entreprises amenés à s'installer en France à l'occasion d'une mobilité intra-groupe, qui s'intensifie dans un contexte d'économie mondialisée. En décembre 1984, déjà, une circulaire du ministère des Affaires sociales avait affranchi les salariés hautement qualifiés de la règle d'opposabilité de la situation de l'emploi, avec un effet limité dans la mesure où seuls pouvaient en bénéficier les extra-communautaires recrutés à un salaire mensuel sept à huit fois supérieur au SMIC (Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance) mensuel. Le régime est modifié par la circulaire du 15 avril 1996 qui rétablit, en droit, le principe d'opposabilité de la situation de l'emploi mais simplifie la procédure d'obtention d'une autorisation provisoire de travail et abaisse le seuil de salaire du travailleur hautement qualifié à quatre à cinq fois le SMIC mensuel. Dans la lignée de ces mesures, la circulaire du 26 mars 2004 supprime l'opposabilité de la situation de l'emploi pour les cadres dirigeants ou de haut niveau et assouplit le régime applicable aux membres de leur famille.

Une multiplication des situations particulières

Les dérogations se multiplient et gagnent en ampleur au tournant des années 2000. La loi Reseda crée ainsi en 1998 des titres d'un an pour les professions artistiques et culturelles et pour les scientifiques. Mais le nouveau régime migratoire continue de privilégier la voie plus souple de la circulaire. Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans le secteur des nouvelles technologies, la perspective du passage à l'an 2000 donne lieu le 16 juillet 1998 à l'établissement d'une circulaire destinée à favoriser le recrutement d'ingénieurs informaticiens étrangers ; son effet est toutefois de courte durée, les besoins commençant à décliner dès 2002, avant qu'une circulaire du 13 janvier 2004 ne mette fin à cette situation d'exception.

D'autres circulaires participent également de ce changement de régime. La circulaire du 16 janvier 2002, non publiée au Journal officiel, vise notamment à faciliter les changements de statut pour les étudiants titulaires d'une promesse d'embauche ou d'un contrat de travail et présentant un « intérêt technologique et commercial particulier ». Dès le début des années 2000, avant même l'entrée en vigueur de la circulaire de 2002, un quart des 6 000 étudiants extra-communautaires obtenaient chaque année un changement de statut vers un titre « permanent » ; leur nombre augmente après 2002, plus en raison de l'augmentation du nombre d'étudiants étrangers et de la fin du régime dérogatoire accordé à certaines nationalités (Togo, Gabon, Liban, etc.) qu'en vertu d'une proportion plus importante d'étudiants qui chercheraient à s'installer en France au terme de leurs études (Math et al., 2006, OCDE, 2011).

Au total, au tournant des années 1990-2000, ce sont ainsi plusieurs milliers d'étrangers qui sont introduits chaque année au titre de ces dispositions dérogatoires, qu'il s'agisse du petit millier de chercheurs et d'autant de salariés en mission qui obtiennent chaque année une carte de séjour temporaire, ou des quelque 10 à 15 000 informaticiens étrangers, venus du Maroc ou d'Algérie plutôt que d'Inde, entre 1998 et 2002 (CGP, 2002). Au début des années 2000, ces situations dérogatoires constituent une part non négligeable des flux de travailleurs permanents admis à s'installer en France : un sur cinq est un étudiant qui change de statut ; quant aux chercheurs et aux salariés en mission, ils représentent à la fin des années 90 près de la moitié des travailleurs temporaires introduits chaque année. Cette inflexion des politiques migratoires a des effets visibles sur le volume des travailleurs migrants admis à séjourner en France au titre du travail : selon un mouvement qui affecte l'ensemble des pays européens, on assiste à partir de 1999 à une reprise des flux de travailleurs extra-communautaires, introduits en majorité sous un statut de travailleurs temporaires.

Ce nouveau régime migratoire a été conforté à la fois par l'émergence d'une politique européenne et par les évolutions législatives ultérieures, qui sont venues donner force de loi à une tendance esquissée jusque-là par voie de circulaires.

Un infléchissement des discours porté au niveau européen

Une prise de conscience des États européens

Le début des années 2000 marque une inflexion des représentations et discours sur l'immigration, qui emprunte plusieurs voies liées i) à la

problématique du vieillissement démographique, ii) à la résurgence de besoins de main-d'œuvre ciblée, notamment dans les professions technologiques de l'information et de la communication (TIC), et iii) à l'évolution du droit européen en matière migratoire.

Malgré un passé migratoire très différent, la plupart des pays d'Europe occidentale, notamment la France, l'Allemagne et la Belgique, ont vu leurs politiques et leur situation migratoires converger depuis les années 50, avec un appel massif à une immigration de travail suivi, à partir des années 70, par un même mouvement de contrôle des flux, qui s'est effectué aux dépens des migrations de travail (pour la Belgique, voir Réa, 2013). À la fin des années 90, dans un contexte de mondialisation accrue des économies et de reprise de la croissance, les économies d'Europe occidentale sont confrontées à une nouvelle configuration qui les incite à redessiner les contours de leur politique migratoire, dont les institutions européennes se font en partie le relais.

Le Traité d'Amsterdam (signé en 1997, entré en vigueur en 1999) puis le Sommet de Tampere (1999) marquent un début de coordination des politiques migratoires (Giugni et Passy, 2002), qui, de ce fait, ne relèvent pas des mêmes mécanismes contraignants que ceux induits par les procédures communautaires. La logique qui préside à ce changement doit essentiellement aux positions nationales défendues par certains États membres : la France use notamment de sa position pour faire valoir, au sein de l'Europe, sa propre conception de l'immigration, fondée sur le diptyque contrôle des flux-intégration (Lochak, 2002). Mais à la fin des années 90, le contrôle des entrées s'entend moins comme un objectif d'immigration zéro que comme une maîtrise sélective des flux migratoires, dans laquelle les motifs économiques retrouvent une place de choix. Les grands principes d'une politique migratoire européenne sont ensuite précisés en 2009 dans le programme de Stockholm qui préconise le recours à une immigration de travail qualifiée, fonctionnant sur le modèle d'une migration circulaire dans le cadre d'une approche globale (Carrera et al., 2011).

L'instauration du régime de libre circulation au sein de l'Union européenne fait également émerger la question des travailleurs détachés, qui deviennent une pièce centrale du nouveau régime migratoire (Math et Spire, 2006). La situation des travailleurs détachés dans le cadre d'une entreprise européenne réalisant une prestation de services en France est réglementée dès le milieu des années 90, en anticipation d'une directive européenne qui tardait à venir. Si le détachement de travailleurs n'a pas modifié les conditions d'entrée pour les ressortissants de l'Espace

économique européen (EEE) qui bénéficient de la libre circulation, il a modifié les conditions d'accès des entreprises européennes au marché français et a permis aux salariés en provenance des nouveaux États membres de l'UE de venir travailler en France sans autorisation de travail dès le début de la période transitoire. Ces travailleurs détachés constituent le symbole d'une nouvelle figure de travailleur migrant, dont les droits sont dépendants du contrat de travail qui les lie à leur employeur et auquel leur droit au séjour est strictement subordonné (OCDE, 2011).

La course aux travailleurs qualifiés dans une économie de la connaissance

Selon une logique de concurrence internationale déjà à l'œuvre, on l'a dit, au moment de la Reconstruction ou dans le contexte de croissance accélérée des années 60, la course aux travailleurs migrants est ainsi relancée, sous une forme renouvelée : à l'heure de la nouvelle économie de la connaissance, ce sont désormais les cerveaux que les États se disputent, en lieu et place du mineur ou de l'ouvrier de l'industrie et du bâtiment. Par cet appel aux travailleurs qualifiés, il s'agit d'éviter à l'Europe, et à la France en particulier, de perdre en attractivité, en créant les conditions favorables à l'installation d'entreprises mondialisées, et de leurs salariés, mais aussi d'éviter de perdre en compétitivité, grâce à une immigration qualifiée qui viendrait pallier les carences du système de formation initiale et continue. Cela se traduit notamment par des assouplissements ciblés pour les dirigeants et les travailleurs hautement qualifiés entre 1986 et 2006.

Plusieurs instances nationales se saisissent de la question. Le rapport présenté en 2002 par le Commissariat général au Plan vient rompre avec une longue absence de réflexion sur ce sujet – le dernier rapport du Plan sur l'immigration datant de 1987 (CGP, 2002). Il est suivi en 2003 par un rapport du Conseil économique et social : l'avis rendu, qui conclut à la nécessité de recourir à une immigration contrôlée pour répondre aux évolutions de la situation démographique et aux déséquilibres du marché du travail, est difficilement acquis, témoignant des fortes divergences de points de vue sur la question, jusqu'au sein des représentants du patronat pourtant présentés comme globalement favorables à une immigration sélective de travail (CES, 2003). Reflet de cette absence de consensus, on ne trouve pas trace de ces débats sur l'immigration professionnelle dans le nouveau Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit

d'asile (Ceseda), créé en 2004 pour sanctionner le caractère « évolutif » d'un droit des étrangers qui n'a cessé d'être modifié depuis 1984.

En quelques mois, la discussion quitte toutefois le cercle restreint des organes consultatifs pour gagner en audience. L'entrée en vigueur d'une refonte du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) est adoptée le 24 juillet 2006. Les principales innovations introduites par le nouveau dispositif législatif concernent la place faite à l'immigration « choisie », fondée sur les besoins du marché du travail. La préférence est désormais donnée à une immigration de travail, si possible qualifiée, dont la durée de séjour est le plus souvent limitée à quelques années. Au-delà de l'effet de rupture opéré publiquement par le Ceseda modifié, l'entrée dans un nouveau régime migratoire est en fait perceptible dans les pratiques administratives dès la fin des années 90.

Un nouveau dispositif pour l'immigration de travail : le CESEDA modifié (2006)

La loi du 24 juillet 2006 modifiant le Code de l'entrée et du séjour des étrangers marque le retour à un régime d'immigration de travail légale. Ce tournant dans les politiques migratoires est conforté d'une part par la création d'un ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement et d'autre part par l'établissement d'un objectif de 50 % d'immigrants professionnels dans l'ensemble des flux de permanents à l'horizon 2020. Ce nouveau régime préférentiel accordé à l'immigration de travail emprunte deux voies principales, celle de la création de nouveaux titres de séjour et celle d'un assouplissement du critère d'opposabilité de la situation de l'emploi.

La création de nouveaux titres pour les migrants professionnels

La refonte des titres de séjour et de travail opéré par la loi du 24 juillet 2006 conduit à la création de cartes professionnelles spécifiques, dont la carte « compétences et talents » est la plus emblématique de la nouvelle politique de maîtrise sélective des flux. Les titres créés correspondent en réalité à une simple formalisation de catégories préexistantes, qu'il s'agisse des professions artistiques et culturelles, des scientifiques et des salariés en mission mais aussi des saisonniers. Pour les premiers, le changement ne tient pas au critère de la situation de l'emploi, qui ne pouvait déjà pas leur être opposée[2], mais à un allongement de la durée des titres, qui passe d'un à trois ans. Pour les saisonniers, cet allongement n'est pas une simple mesure de simplification administrative. Il transforme radicalement leur statut :

autorisés à travailler pour un même exploitant pendant trois ans, à raison de six mois par an, ils constituent désormais dans certaines régions la part la plus stable de la main-d'œuvre agricole (Potot, 2013).

Les listes de métiers en tension

Le second type de dispositions destinées à faciliter le développement de l'immigration de travail repose sur l'assouplissement de la règle d'opposabilité de la situation de l'emploi pour les métiers qui présentent des difficultés de recrutement. Les droits ouverts par cette situation dérogatoire sont toutefois restreints : l'exercice d'une activité dans l'un des métiers en tension donne lieu à la délivrance d'un titre de séjour d'un an, avec une autorisation de travail valable uniquement pour la profession et la région concernées. Le principe est ensuite étendu aux situations d'admission exceptionnelle au séjour par l'article 40 de la loi du 20 novembre 2007 : la référence à la liste des métiers en tension y constitue l'un des éléments de la réapparition du critère de l'activité professionnelle, qui redevient un motif d'admission exceptionnelle au séjour, explicitement mentionné par la circulaire Hortefeux du 8 février 2008 et repris par la suite tant par la circulaire Besson du 24 novembre 2009 que par la circulaire du 28 novembre 2012.

La voie choisie pour définir les métiers libéralisés est administrative. Un arrêté du 18 janvier 2008 dresse ainsi, pour les ressortissants des pays tiers, une liste des 30 métiers souffrant d'une pénurie de main-d'œuvre. Elle s'appuie sur un précédent récent, la circulaire du 29 avril 2006, qui avait établi une liste de 61 métiers accessibles sans opposabilité de la situation de l'emploi aux ressortissants des nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale pendant la période transitoire d'intégration à l'Union européenne. Cette liste est élargie à 150 métiers par un second arrêté du 18 janvier 2008 (voir chapitre 4). La référence à une liste d'emplois accessibles à titre dérogatoire figure également dans les accords de gestion concertée signés avec les pays d'Afrique (voir chapitre 8), qui comporte des listes allant de neuf métiers librement accessibles pour les Gabonais à 108 pour les Sénégalais. La comparaison du nombre de métiers libéralisés par ces différents textes dresse ainsi une carte des préférences à l'œuvre dans la gestion administrative des migrants.

Sur le long terme, la réglementation administrative de l'accès à certains secteurs ou professions marqués par une tension particulière sur le marché du travail n'est pas une nouveauté. En France, la loi du 10 août 1932 avait instauré la possibilité d'établir des quotas de

main-d'œuvre étrangère par branche d'activité : ces quotas, négociés par les partenaires sociaux et fixés par décrets, ont été largement utilisés dans les années 30 comme instrument de protection d'un marché du travail national en crise. Si le principe d'une définition négociée, entérinée par un acte réglementaire, est commun aux deux dispositifs des années 30 et de la fin des années 2000, son usage contemporain est strictement inversé puisqu'il ne s'agit plus, comme dans les années 30, de fermer des professions, mais au contraire de dresser les contours d'un libre accès des travailleurs étrangers.

La variété des configurations nationales en Europe

Cette pratique des listes de professions accessibles à titre dérogatoire, bien que moins fréquente que les tests du marché du travail (tableau 1.1), existe dans beaucoup de pays de l'OCDE. Les listes des métiers en tension recensent généralement les métiers faisant l'objet d'une demande à court terme et sont parfois utilisées de manière interchangeable avec les listes des professions en pénurie. Le catalogue espagnol des postes difficiles à pourvoir porte sur les pénuries immédiates. Les listes comme la liste australienne de professions en pénurie (Skilled Occupation List, SOL) ou la liste néo-zélandaise des compétences en situation de pénurie à long terme (Long-term Skill Shortages List, LTSSL) se rapportent généralement aux professions demandées à moyen terme en raison d'un besoin structurel.

Partout en Europe, ces listes ou quotas par métiers ou branche coexistent avec d'autres formes de dispositions dérogatoires, destinés à attirer des travailleurs hautement qualifiés, tant du point de vue de leur profession, définie en termes de métier (comme les professions scientifiques) ou de niveau de rémunération, que du point de vue des compétences spécifiques du migrant, évaluées par le niveau de diplôme ou l'expérience professionnelle. Quelle que soit la variété des configurations dessinées par les législations nationales des pays d'accueil, tous ces critères convergent vers un régime privilégié accordé à la figure du migrant hautement qualifié, qui constitue la traduction légale et réglementaire du changement de discours et de représentations opéré depuis la fin des années 90.

Tableau 1.1. Utilisation des listes de métiers en pénurie et des tests du marché du travail dans les pays de l'OCDE, 2014

	Liste de métiers en pénurie	Tests du marché du travail
Allemagne	√	√
Australie	√	√
Autriche	√	√
Belgique	√	
Canada	√	√
Chili		
Corée		√
Danemark	√	
Espagne	√	√
Estonie		
États-Unis	√	√
Finlande	√	√
France	√	√
Grèce	√	√
Irlande	√	√
Israël		
Japon		
Luxembourg		√
Mexique		
Norvège		√
Nouvelle-Zélande	√	√
Pays-Bas	√	√
Pologne		√
Portugal	√	√
République slovaque		√
République tchèque		√
Royaume-Uni	√	√
Slovénie		√
Suède		√
Suisse		√
Turquie		√

Source : Secrétariat de l'OCDE.

« L'immigration choisie » à l'épreuve des pratiques administratives

Malgré toute l'attention dont elle fait l'objet dans les discours et les dispositifs mis en place, l'immigration professionnelle est encore loin de constituer la pierre angulaire du régime migratoire français, pour des raisons qui tiennent à la fois au faible dynamisme du marché du travail français, à la complexité des règles appliquées et à la persistance de pratiques administratives défavorables, mais aussi, et plus fondamentalement, à une articulation problématique du régime de

l'immigration professionnelle avec les dispositifs publics de régulation des flux migratoires et du marché du travail.

Un dispositif complexe

La persistance d'une mosaïque de titres et de régimes migratoires

Si la nature des discours tenus sur l'immigration a évolué, en revanche, la gestion des populations étrangères telle qu'elle est pratiquée depuis les années 80 a conduit au maintien d'une situation à laquelle la loi de juillet 1984 devait justement mettre fin par l'instauration de la carte de résident, à savoir la persistance d'une mosaïque de régimes migratoires : selon que l'étranger relève du régime commun, de l'Accord franco-algérien ou des dispositions relatives à l'Union européenne, il existe une pluralité de titres – cartes de résident algérien, cartes de ressortissant européen, carte de séjour pour les extra-communautaires du régime commun – et, au sein d'un même régime, une pluralité de combinaisons possibles de titres de séjour et de travail, à laquelle le régime d'immigration professionnelle participe largement.

La multiplicité des cartes est encore accrue par les premiers pas d'une communautarisation des politiques migratoires, entamée à la suite du Livre vert pour « une approche européenne des migrations économiques » (2004) et du « Programme d'action relatif à l'immigration légale » (2005). Cette communautarisation reste pour l'instant limitée à quelques catégories de travailleurs migrants – hautement qualifiés, saisonniers ou détachés. Elle s'est traduite par la création de la Carte bleue européenne (CBE), issue d'une directive européenne de 2009 transposée en France par la loi du 16 juin 2011, qui vient s'ajouter aux titres spécifiques existant en droit interne. La France est un des pays européens où le seuil salarial de la CBE est le plus élevé par rapport au salaire moyen.

De la même façon, la carte de résident de longue durée-CE transpose en droit français une directive européenne de 2003, qui visait, à la suite du sommet de Tampere, à harmoniser les régimes applicables aux étrangers extra-communautaires résidant dans un pays de l'Union : au regard des droits ouverts par la carte de résident, ce nouveau titre, valable dix ans également, est toutefois assorti de conditions de délivrance plus strictes, et laissées à l'appréciation de l'administration.

Un circuit administratif complexifié depuis l'introduction de la loi de 2006

Avant la loi de 2006, le parcours administratif et les instances décisionnaires étaient (à de rares exceptions près) les mêmes pour tous les types de titres. L'employeur qui souhaitait recruter un travailleur migrant de l'étranger devait en faire la demande au Service de la main-d'œuvre étrangère (SMOE), intégré dans les Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP, remplacés par les Direccte en 2011) de son lieu de domiciliation (se reporter aux chapitres 3 et 5 pour un panorama plus complet des critères d'octroi par titre). Le SMOE est responsable du test du marché du travail en France, qui se subdivise en deux parties. La première partie du test du marché du travail est la vérification de l'opposabilité de la situation de l'emploi. Elle consiste en l'évaluation de la situation de l'emploi dans la profession et la zone géographique pour lesquelles la demande est formulée, c'est-à-dire en la vérification que cet emploi ne peut pas être pourvu par une personne déjà résidante en France. La deuxième partie du test du marché du travail est l'obtention d'une autorisation de travail. Elle est accordée après vérification de l'adéquation de l'emploi avec la qualification et l'expérience du travailleur étranger, ainsi que du respect par l'employeur de la législation et des conditions d'emploi et de rémunération. Après avoir jugé de tous ces critères, le SMOE fait part de sa décision à l'employeur, au travailleur étranger ainsi qu'à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui le vise avant envoi au consulat de résidence dudit travailleur[3].

La loi de 2006 met fin à cette procédure unifiée en intégrant deux changements fondamentaux. La mise en place du Visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) exempte certaines catégories de migrants économiques de passage en préfecture pendant toute la durée du visa (1 an maximum). S'ils n'obtiennent plus de carte de séjour à leur arrivée, les étrangers doivent néanmoins faire viser leur VLS-TS à l'OFII, afin de le rendre valide vis-à-vis du droit au séjour. Le deuxième changement majeur intégré par la loi 2006 est la création de titres n'impliquant plus l'opposabilité de la situation de l'emploi, voire n'impliquant plus aucune autorisation de travail, et permettant parfois de venir directement accompagné de sa famille.

Avant l'adoption de la loi du 7 mars 2016, 12 grands types de motifs de séjour à vocation économique pouvaient être identifiés (tableau 1.1). L'introduction du Passeport talent dans la loi de 2016 a en partie seulement modifié cette catégorisation. La nouvelle loi a également

permis de revisiter certains critères d'obtention de ces titres (voir le chapitre 3 pour plus de détails sur ces modifications).

Trois grands groupes de titres peuvent toujours être identifiés selon que chacune des deux procédures du test du marché du travail (opposabilité de la situation de l'emploi et délivrance d'une autorisation de travail) est activée. Un premier ensemble concerne les titres soumis à ces deux procédures : les salariés (contrats d'au moins un an), les travailleurs temporaires (contrats de moins d'un an) et les saisonniers (contrat saisonnier). La procédure pour ces catégories n'a pas évolué depuis l'adoption de la loi de 2016, à la seule différence que les salariés et travailleurs temporaires (voir chapitre 4) obtiennent désormais un VLS-TS qu'ils font viser par l'OFII à leur arrivée en France, quand les saisonniers obtiennent un visa simple pour entrer sur le territoire puis une carte triennale (titre de trois ans) en préfecture après leur arrivée (voir chapitre 5).

Le deuxième groupe est composé de cinq titres de séjour requérant l'octroi d'une autorisation de travail délivrée par les SMOE sans opposabilité de la situation de l'emploi. Deux de ces catégories concernent des travailleurs qualifiés : i) le titre « Salariés en mission » – SEM – a été en partie intégré au Passeport talent ; ii) le dispositif de la Carte bleue européenne – CBE n'a pas été modifié (voir chapitre 3). Après avis favorable du SMOE, ils obtiennent un visa qui permet la délivrance d'une carte triennale en préfecture[4]. À ceci s'ajoutent les changements de statut d'anciens étudiants ayant bénéficié d'une Autorisation provisoire de séjour (APS) pour recherche d'emploi, dispositif profondément réformé depuis l'adoption de la loi de 2016 (voir chapitre 4) et les Admissions exceptionnelles au séjour (AES) pour les travailleurs régularisés, non modifié par la nouvelle loi (voir chapitre 7). Pour ces deux catégories, les dossiers sont déposés en préfecture, qui, après avis du SMOE (avis non contraignant pour les AES), délivre une CST. Le cinquième titre requérant une autorisation de travail sans opposabilité de la situation de l'emploi est un titre pour les professions artistiques et culturelles.

Enfin, quatre catégories de titres de séjour économique ne sont plus soumises à l'obtention d'une autorisation de travail. Les Cartes compétences et talents (CCT), les Contributions économiques exceptionnelles (CEE) et les scientifiques-chercheurs passent par des instances décisionnaires uniques et obtiennent des types de premier titre différents (voir chapitre 3), mais leurs dossiers ne passent pas par les SMOE. Ces trois dispositifs ont été intégralement intégrés dans le

Passeport talent. À ces types de titres pour personnes très qualifiées s'ajoute la catégorie très spécifique des non-salariés, largement réformée dans la loi de 2016. Tout étranger de pays tiers souhaitant exercer une activité commerçante, indépendante ou libérale en France doit cependant toujours faire en premier lieu une demande de visa. Le consulat saisit la Direction régionale des finances publiques (DRFIP) de son lieu d'implantation souhaité[5] pour juger de la viabilité du projet. En cas d'accord et de visa, l'étranger doit alors s'enregistrer au tribunal de commerce afin d'obtenir sa CST[6].

Ainsi, aux côtés d'une refonte des circuits administratifs, destinée à faire diminuer le nombre de passages en préfecture, selon les recommandations de l'étude préalable au projet de loi (Fekl, 2014), la réforme opérée par la loi de 2016 poursuit l'entreprise de réorganisation des titres avec la création d'un titre de séjour pluriannuel, d'une durée de deux à quatre ans, qui vient s'ajouter aux titres temporaires (d'une durée inférieure ou égale à un an) et aux cartes de résident, de dix ans. En matière d'immigration professionnelle, une carte pluriannuelle spécifique, le « Passeport talents » se substitue partiellement à l'ensemble des dispositifs à destination des travailleurs très qualifiés – elle englobe notamment les cartes « compétences et talents », « chercheurs et scientifiques » ou « salariés en mission ».

Tableau 1.2. Procédure d'obtention des différents premiers titres à motifs économiques au 1er janvier 2016

Intitulé du titre	Autorisation de travail	Opposabilité de la situation de l'emploi	Type du premier titre économique	Parcours administratif et instances décisionnaires[1]	Changement de statut vers un autre titre économique	Date de création	Conditions d'obtention	Procédure d'entrée de la famille accompagnante
Carte compétences et talents*	non	non	Carte 3 ans	visa → préfecture	oui (sauf ressortissants ZSP)	2006	Participation à un projet de développement économique bénéficiant à la France et au pays d'origine ; Participation au rayonnement de la France et du pays d'origine	plein droit
*Non-salarié***	non	non	CST	DRFIP*** → visa → préfecture	oui	2006	Projet viable d'activité commerçante, indépendante ou libérale, d'après l'avis de la DRFIP	RF
Contribution économique exceptionnelle*	non	non	CR	préfecture		2008	Engagement à effectuer en France un investissement de 10 millions € ou de créer ou sauvegarder 50 emplois	plein droit
Scientifique-chercheur*	non	non	VLS-TS	convention d'accueil → visa → OFII	oui	1998	Convention d'accueil avec un organisme scientifique afin d'effectuer des recherches; Diplôme minimum niveau master	plein droit
*Changement de statut après APS**** *pour recherche d'emploi***	oui	non	CST	préfecture → SMOE → préfecture	oui	2006	Contrat de travail pour un emploi en cohérence avec le diplôme; salaire = 1.5 SMIC, diplôme minimum niveau master	RF
*Professions artistiques et culturelles***	oui	non	CST	SMOE ou DRAC → visa → préfecture	oui	1998	Contrat de travail de plus de 3 mois avec une entreprise artistique ou culturelle	RF
*Salarié en mission***	oui	non	Carte 3 ans	SMOE → visa → préfecture	non	2006	Détachement dans l'entreprise d'un groupe étranger ; salaire = 1.5 SMIC	plein droit
Carte bleue européenne*	oui	non	Carte 3 ans	SMOE → visa → préfecture	oui	2011	Contrat de travail sur un emploi qualifié d'au moins 12 mois ; salaire = 1.5 le salaire moyen brut	plein droit
AES pour motif économique	oui	non	CST	préfecture → SMOE → préfecture	oui	2006	Contrat de travail ou promesse d'embauche ; Durée de séjour de 5 ans et durée de travail de 8 mois / 24 mois ou 30 mois / 5 ans. Durée de séjour de 3 ans si durée de travail de 24 mois dont 8 sur les 12 derniers mois	RF
Salarié	oui	oui	VLS-TS	SMOE → visa → OFII	oui	2006	Contrat de travail d'au moins 12 mois	RF
Saisonnier	oui	oui	Carte 3 ans	SMOE → visa → préfecture	non	2007	Contrat de travail saisonnier de plus de 3 mois	non
Travailleur temporaire	oui	oui	VLS-TS	SMOE → visa → OFII	oui	2006	Contrat de travail de moins de 12 mois	RF
Passeport talent	non	non	Carte pluriannuelle	visa → préfecture	oui	2016	Voir catégories en gras ci-dessus (Titres intégrés dans le dispositif du passeport talent) et en italique (Titre en partie intégré dans le dispositif du passeport talent, en partie bénéficiant toujours d'un titre particulier).	plein droit

Tableau 1.2. Procédure d'obtention des différents premiers titres à motifs économiques au 1er janvier 2016 *(suite)*

Note : La visite médicale de l'OFII n'est pas indiquée dans ce parcours.

* Titre intégré dans le dispositif du Passeport talent (en gras) ; ** Titre en partie intégré dans le dispositif du Passeport talent, en partie bénéficiant toujours d'un titre particulier (en italique) ; *** A partir du 1er novembre 2016, l'unité régionale de la Direccte évalue la réalité et la crédibilité des projets d'entreprises ; **** A partir du 1er novembre 2016, l'obtention d'une APS n'est plus nécessaire pour obtenir un changement de statut à cette condition. "CST = Carte de séjour temporaire ou Certificat de résident algérien (durée maximale d'un an) ; CR = Carte de résident ou Certificat de résident algérien (durée de dix ans) ; VLS-TS = Visa de long séjour valant titre de séjour (durée maximale d'un an).

SMOE = Service de la main-d'œuvre étrangère (au sein des Direccte) ; OFII = Office français de l'immigration et de l'intégration ; DRFIP = Direction régionale des finances publiques ; DRAC = Direction régionale des affaires culturelles : ZSP = Ressortissants de zone de solidarité prioritaire ; RF = Regroupement familial.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Des services de main-d'œuvre étrangère désormais en retrait dans la gestion des travailleurs migrants

Dans la collaboration entre les diverses administrations en charge des étrangers, les services de la main-d'œuvre étrangère tendent à perdre la position centrale qu'ils avaient acquise depuis le début des années 20 et qui leur conférait l'appréciation exclusive des critères professionnels dans les procédures de délivrance des titres de séjour pour les travailleurs étrangers. Les services du ministère du Travail ne participent ainsi plus à l'examen des cartes délivrées au titre des « compétences et talents », pas plus qu'à la délivrance des cartes de travailleur non salarié et de scientifique-chercheur. De plus, leur avis sur l'instruction des demandes d'admission exceptionnelle au séjour n'est pas contraignant. Ce déclin des services dépendant du ministère du Travail s'est opéré à l'avantage des préfectures, qui restent toujours l'acteur central, mais aussi des consulats, dont le rôle dans l'examen des critères professionnels n'a de fait cessé de croître depuis l'instauration du visa obligatoire pour entrer sur le territoire français en 1986 (Spire, 2008) : depuis le tournant de 2006, les agents consulaires se sont également vu attribuer des compétences accrues, notamment en matière de délivrance des cartes « compétences et talents ».

Une gestion des titres partiellement simplifiée après la mise en application de la loi de 2016

La nouvelle loi de 2016 introduit plusieurs changements. La CST mention « salarié », délivrée auparavant aux détenteurs d'un contrat d'au moins 1 an, ne sera plus délivrée qu'aux détenteurs d'un contrat à durée indéterminée (CDI), les contrats à durée déterminée se voyant délivrer un titre de travailleur temporaire. La nouvelle loi introduit la carte pluriannuelle, d'une durée pouvant aller jusqu'à quatre ans, dont pourront bénéficier les travailleurs étrangers au renouvellement de leur premier titre. Enfin, elle introduit surtout le « Passeport talent », une carte pluriannuelle disponible dès le premier titre. Ce dispositif doit intégrer complètement quatre types de titres : CCT, CEE, scientifique-chercheur et CBE (tableau 2.20). Il doit également intégrer, selon des critères établis par décret, une partie des non-salariés, des changements de statut étudiant (qu'ils soient passés ou non par une APS), des artistes ainsi que des SEM (l'autre partie obtenant désormais un titre de salarié détaché ICT, ou salarié détaché mobile ICT s'il a déjà été admis au séjour dans un autre État membre de l'UE). L'autorisation de travail est supprimée pour la majeure partie de ces quatre catégories.

Plusieurs dispositions à destination des migrants professionnels témoignent toutefois de la difficulté à mettre en œuvre l'esprit de simplification qui préside à la loi. Pour les migrants temporaires, le nouveau régime migratoire tend à accentuer la subordination du séjour aux besoins du marché du travail : la distinction au sein des cartes de séjour temporaires s'opère désormais en fonction du type de contrat de travail, la mention « travailleur temporaire » valant pour l'ensemble des CDD, sans considération de durée, quand la mention « salarié » s'applique aux titulaires d'un CDI. Au regard de ces situations, les travailleurs détachés ou en mission au sein d'un groupe européen, mais qui ne sont pas suffisamment qualifiés pour se voir délivrer une carte pluriannuelle « Passeport talent » obtiennent une carte de travailleur temporaire, qui peut être d'une durée supérieure à un an, en contradiction avec le principe de distinction des titres selon leur durée. On voit donc ici se recréer, dans les seuls textes, plusieurs catégories de migrants professionnels, plus ou moins protégés sur le plan du droit au séjour.

La suppression de l'autorisation de travail suit un processus engagé depuis la loi de 2006. En 2007, lorsque la loi n'était pas encore complètement en application, quatre titres économiques délivrés sur cinq étaient soumis à l'ensemble du test du marché du travail (obligation de l'obtention d'une autorisation de travail et opposabilité de la situation de l'emploi), soit les titres « salariés » et « travailleurs temporaires » (tableau 1.3). À partir de 2008, le nombre de premiers titres économiques double, suite à la volonté gouvernementale d'accroître l'immigration professionnelle. En corollaire, la proportion des titres « salariés » et « travailleurs temporaires » diminue progressivement suite à l'introduction des titres pour travailleurs très qualifiés (1 500 salariés en mission) et à la progression des flux de scientifiques-chercheurs (seule catégorie qui existait avant 2006). Alors que les titres très qualifiés, sans opposabilité de la situation de l'emploi, continuent leur progression, le nombre de premiers titres soumis à l'ensemble du test du marché du travail diminue de près de 50 % en trois ans (passant de 13 000 à 9 000). En 2012, trois titres sur cinq seulement sont toujours soumis à l'ensemble du test du marché du travail.

La directive Valls sur les régularisations du 28 novembre 2012 va accentuer cette tendance, avec la suppression du test du marché du travail pour les autorisations exceptionnelles de séjour (AES) pour motifs économiques. Depuis 2013, seul deux premiers titres économiques sur cinq sont soumis à l'ensemble du test du marché du travail, deux sur cinq ne sont soumis qu'à l'autorisation de travail (AES et salariés en mission

principalement) et un sur cinq ne passe pas par le SMOE (scientifiques-chercheurs principalement). La part de titres soumis à l'ensemble du test du marché du travail est même inférieure à 40 %[7].

Tableau 1.3. Premiers titres à motifs économiques en France pour les ressortissants de pays tiers, par catégorie, 2007-15

Intitulé du titre	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Carte compétences et talents	5	183	368	319	289	286	251	228	220
Non-salarié	360	225	98	121	121	165	138	144	167
Contribution économique exceptionnelle	..	0	0	0	0	4	2	3	1
Scientifique-Chercheur	1 531	1 926	2 242	2 268	2 073	2 691	3 036	3 267	3 724
Professions artistiques et culturelles	263	286	183	181	173	160	146	175	199
Salarié en mission	51	1 507	1 967	2 233	2 828	2 745	2 410	2 327	2 333
Carte bleue européenne	..	..	..	..	0	126	371	602	658
AES pour motif économique[1]	..	..	..	514	3 022	2 094	4 046	4 619	4 923
Salarié[2]	7 868	10 446	10 006	7 886	4 861	3 720	3 626	3 727	3 979
Saisonnier (OFII)	6 605	6 993	7 009	6 184	6 263	6 386	6 056	6 558	6 704
Travailleur temporaire[2]	1 667	2 919	3 146	3 715	3 454	3 009	2 929	2 921	3 056
Ensemble des premiers titres sans autorisation de travail (AT)	1 896	2 334	2 708	2 708	2 483	3 146	3 427	3 642	4 112
Ensemble des premiers titres avec AT mais sans opposabilité de la situation de l'emploi (OST)	314	1 793	2 150	2 414	3 001	3 031	6 973	7 723	8 113
Ensemble des titres avec AT et OST[3]	16 140	20 358	20 161	18 299	17 600	15 209	12 611	13 206	13 739
Ensemble des premiers titres économiques	**18 350**	**24 485**	**25 019**	**23 421**	**23 084**	**21 386**	**23 011**	**24 571**	**25 964**

Note : les changements de statut après APS pour recherche d'emploi ne sont pas inclus car ce ne sont pas des premiers titres.

1. les données sur les AES sont redressées, contrairement aux données présentées au chapitre 7. Jusqu'en 2010, les AES sont incluses dans les catégories « salarié » et « travailleur temporaire ». Avant le 28 novembre 2012, les AES économiques étaient soumises à l'opposabilité de la situation de l'emploi (OST).

2. Les codes « salarié » et « travailleur temporaire » sont parfois mal distingués dans la base AGDREF. Dans la suite de la publication, ces deux catégories sont considérées le plus souvent ensemble. Ces deux catégories incluent dans ce tableau les ressortissants de pays tiers titulaires d'un contrat de travail mais bénéficiant de la libre circulation en tant que membre de famille de ressortissants de l'EEE/Suisse ; ainsi que les salariés étrangers de pays tiers accomplissant une prestation de service temporaire pour le compte d'un employeur établi dans l'EEE ou en Suisse. Ces deux catégories bénéficiant de la libre circulation ne sont pas inclus dans la suite de la publication dans les catégories « salariés ».

3. L'opposabilité de la situation de l'emploi peut être levée pour cette catégorie dans la cadre d'un contrat de travail concernant un métier inscrit sur une liste de métiers en tension. Le métier du travailleur étranger n'étant pas saisi dans AGDREF, aucune distinction n'est possible entre « métiers en tension » et « autres métiers » dans ce tableau. Par conséquent, cette catégorie est considérée comme soumise entièrement à l'OST. Voir chapitre 5 pour une distinction entre « titre économique avec OST » et « titre sans OST ».

Source : Ministère de l'Intérieur.

Des pratiques administratives qui restent défavorables aux migrants professionnels

Des flux de migrants professionnels toujours en retrait

Malgré la publicité donnée au changement de politique migratoire, l'immigration de travail reste toujours minoritaire dans les flux d'étrangers admis à s'installer durablement en France chaque année. De 6 à 8 % des flux permanents de ressortissants extra-communautaires, les migrations professionnelles sont certes passées à partir de 2008 à 11 ou 12 % du volume d'ensemble, avec une proportion identique pour les admissions exceptionnelles au séjour. Mais l'augmentation du nombre de nouveaux titres de séjour pour motif professionnel est suivie, dès 2009 et le déclenchement de la crise, par une stagnation.

Le renouvellement et le changement de statut, des étapes cruciales dans la trajectoire du migrant

Qu'il s'agisse du régime commun ou des cartes professionnelles créées depuis 2006, les titres délivrés aux migrants de travail sont des titres temporaires. Dans ce contexte de limitation de la durée des titres et de leurs conditions de délivrance, l'enjeu du renouvellement revêt de plus en plus souvent une dimension statutaire, qui a conduit à faire de la question des changements de statut un élément central du débat sur l'immigration professionnelle : majoritairement demandés par des étudiants étrangers, les changements de statut alimentent en effet, avec les admissions exceptionnelles au séjour, la quasi-totalité des flux de nouveaux étrangers introduits au titre du travail (étude d'impact réalisée dans le cadre du projet de loi sur le droit des étrangers en France, 2014).

En la matière, les pratiques administratives ont beaucoup varié dans le temps, et selon les préfectures. La gestion des changements de statut d'étudiant à salarié a d'abord été restrictive, en dépit de règles et de recommandations incitant à la bienveillance et notamment de la possibilité, introduite en 2006, de délivrer une APS aux étudiants étrangers désireux de chercher un emploi en France à l'issue de leurs études (Math et al., 2006). La circulaire du 31 mai 2011 a consacré cette volonté de restreindre les possibilités d'accès au marché du travail pour les anciens étudiants. Depuis son abrogation en 2012 et le décret du 18 août 2014, les étudiants étrangers constituent à nouveau l'un des axes de promotion de l'immigration professionnelle qualifiée et, en dépit de pratiques variables selon les préfectures, les changements de statut demandés par des étudiants étrangers désireux d'obtenir un titre de

séjour au titre d'une activité professionnelle ont augmenté de plus de 50 % entre 2011 et 2014 (REM, 2016).

En conclusion, l'immigration à des fins d'emploi a toujours été au cœur des préoccupations des décideurs politiques chargés de la politique migratoire, comme en témoignent les dispositifs d'administration des étrangers en France et leur évolution au fil du temps. En période de croissance soutenue, pendant les Trente Glorieuses et jusqu'au début des années 70, l'appel à la main-d'œuvre immigrée a répondu à de fortes demandes spécifiques, et le plus souvent structurelles, du marché du travail en complémentarité avec l'apport de la main-d'œuvre autochtone. Les divers dispositifs administratifs mis en place ont été adaptés au fil du temps, soit pour permettre le renouvellement des permis temporaires de travail, soit pour procéder à des régularisations automatiques des migrants non introduits officiellement mais détenteurs d'un contrat de travail, soit encore pour changer le statut des immigrés déjà admis sur le territoire et leur accorder des durées de séjour plus longues, voire dans certaines conditions, des permis permanents. Des accords bilatéraux ont été signés avec les pays pourvoyeurs de main-d'œuvre, y compris dans le cadre des migrations saisonnières, notamment dans l'agriculture.

Avec la crise économique, dès le milieu des années 70, les pouvoirs publics ont non seulement souhaité réduire, voire suspendre les nouveaux flux de travailleurs immigrés, mais aussi mettre en place des dispositifs d'aide au retour sensés conduire à une inversion progressive des flux migratoires. Ces objectifs n'ont pas été atteints, en raison notamment du caractère non discrétionnaire d'une partie importante des flux migratoires. S'agissant de l'action des pouvoirs publics, la mise en place du dispositif d'opposabilité de la situation de l'emploi, avant tout recrutement de nouveaux travailleurs immigrés, n'a pas pleinement fonctionné en raison de nombreuses dérogations et exceptions à la règle. Par ailleurs, la persistance de l'immigration en situation irrégulière dans les années 80 et 90 montre que les ajustements sur le marché du travail, notamment dans certains secteurs, dépendent en partie de l'apport de nouveaux travailleurs immigrés plus mobiles, que ceux qui se sont installés au cours des décennies précédentes et/ou que les travailleurs autochtones, y compris ceux en situation de chômage. Enfin, même si les flux d'immigration de travail ont eu tendance à diminuer, ceux pour des raisons familiales ont augmenté, ainsi que ceux, mais dans une moindre mesure, pour des raisons humanitaires.

Du point de vue des discours et des représentations, le passage à une politique d'immigration « choisie » marque sans conteste une rupture par

rapport à la logique de fermeture des frontières dominante du milieu des années 80 au milieu des années 2000. Il n'est pas sûr toutefois que l'appel à une reprise des flux de migrants professionnels ait eu les effets escomptés. Le nombre de migrants concernés est resté en-deçà des objectifs fixés, du fait du déclenchement de la crise économique, mais aussi de l'attention portée presque exclusivement aux travailleurs très qualifiés. Par ailleurs, du fait de sa subordination à la logique de main-d'œuvre, le régime accordé aux migrants professionnels est loin de constituer le régime le plus favorable du point de vue des droits accordés et des garanties en matière de renouvellement des titres. Sur tous ces points, la loi de 2016 ne dessine pas de changement majeur.

Aux côtés d'une refonte des circuits administratifs, la réforme opérée par la loi de 2016 poursuit l'entreprise de réorganisation des titres avec la création d'un titre de séjour pluriannuel, d'une durée de deux à quatre ans, qui vient s'ajouter aux titres temporaires (d'une durée inférieure ou égale à un an) et aux cartes de résident, de dix ans. En matière d'immigration professionnelle, une carte pluriannuelle spécifique, le « Passeport talents » se substitue partiellement à l'ensemble des dispositifs à destination des travailleurs très qualifiés. La réorganisation des titres s'effectue en fonction d'un critère principal de durée, dont les trois modalités du droit au séjour – temporaire, pluriannuelle ou permanente – ne sont pas sans rappeler celles qui prévalaient avec les cartes de résident temporaire, ordinaire et privilégié instaurées par l'Ordonnance de 1945. La procédure est toutefois simplifiée puisque désormais le titre de séjour vaut titre de travail, pourvu qu'il porte la mention adéquate.

Plusieurs dispositions à destination des migrants professionnels témoignent toutefois de la difficulté à mettre en œuvre l'esprit de simplification qui préside à la loi. En particulier, la distinction au sein des cartes de séjour temporaires qui s'opère désormais en fonction du type de contrat de travail ne s'applique pas totalement aux travailleurs détachés ou en mission au sein d'un groupe européen qui, pour partie peuvent se voir délivrer une carte de travailleur temporaire supérieure à un an. On voit donc ici se recréer, dans les seuls textes, plusieurs catégories de migrants professionnels, plus ou moins protégés sur le plan du droit au séjour.

Notes

1. L'ensemble des données statistiques sont tirées des rapports du SOPEMI pour la France.
2. Elle le reste uniquement pour les techniciens demandant à bénéficier d'une carte « profession artistique ou culturelle ».
3. Avant 2006, si la réponse était positive, le migrant de travail pouvait solliciter un visa d'entrée en France au consulat, qui lui était délivré après vérification de certains critères (logement, enquête de sécurité, etc.). Après l'obtention de son visa, l'étranger pouvait rentrer sur le territoire français, où il devait passer une visite médicale obligatoire organisée sur une des plateformes de l'OFII avant de se déplacer dans la préfecture de son lieu de résidence pour obtenir son titre de séjour aux mentions indiquées sur son visa. Aucun travailleur étranger ne pouvait alors venir directement avec sa famille et devait passer par la procédure de regroupement familial (après 18 mois de séjour et divers critères de conditions d'accueil).
4. Les étrangers de pays tiers ayant un contrat de plus de 3 mois avec une entreprise artistique ou culturelle doivent également obtenir une autorisation de travail du SMOE ou de la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC, pour les auteurs) mais sans opposabilité de la situation de l'emploi. Ils se voient délivrer une Carte de séjour temporaire (CST) en préfecture, mention « professions artistiques et culturelles ». Ce statut n'est pas la seule voie d'entrée pour les artistes car ceux venant pour moins de trois mois se voient délivrer une CST « travailleurs temporaires », et les plus reconnus souvent une Carte compétences et talents.
5. Depuis le 1er novembre 2016, c'est l'unité régionale de la Direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) qui est saisi pour juger de la viabilité du projet. Par ailleurs, les titres à destination des artisans-commerçants et ceux à destination des travailleurs indépendants ont fusionné au sein d'un titre désormais dénommé « entrepreneur / professions libérale »
6. À noter que les ressortissants algériens sont exemptés d'avis de la DRFIP.

7. Les données AGDREF ne permettent pas de distinguer les travailleurs migrants introduits via des métiers inscrits sur la liste des métiers en tension (qui ne sont pas soumis à l'opposabilité de la situation de l'emploi).

Références

Bruno, A-S. (2010), L*es chemins de la mobilité. Migrants de Tunisie et marché du travail parisien depuis 1956*, Éditions de l'EHESS, Paris.

Bruno, A-S., P. Rygiel, A. Spire et C. Zalc (2006), « Jugés sur pièces. Le traitement des dossiers de séjour et de travail des étrangers en France (1917-1984) », *Population*, vol. 61, n° 5-6, p. 737-762.

Carrera, S. et al. (2011), « Labour Immigration Policy in the EU : A Renewed Agenda for Europe, 2020 », *CEPS Policy Brief*, n° 240.

Cimade (2009), « Les accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement », Document d'analyse.

Commissariat général au Plan (2002), « Immigration, marché du travail, intégration. Rapport du séminaire présidé par François Héran », La Documentation française, Paris.

Conseil économique et social (2003), « Les défis de l'immigration future. Avis du Conseil économique et social sur le rapport présenté par M. Michel Gevrey au nom de la commission spéciale du plan ».

D'Albis, H., E. Boubtane et D. Coulibaly (2013), « Immigration et croissance économique en France entre 1994 et 2008 », *Etudes et documents du CERDI*, n° 5.

De Lary, H. (2004), « Les accords bilatéraux en matière d'immigration conclus par la France », *Migration et emploi. Les accords bilatéraux à la croisée des chemins*, Éditions OCDE, Paris, chap. 2, p. 49-60.

De Saint-Paul, G. (2009), *Immigration, qualifications et marché du travail*, Rapport du Conseil d'analyse économique, n° 84, La Documentation française, Paris.

Faure Atger, A. et E. Guild (2009), « L'accès au travail des ressortissants de pays tiers en Europe : Comparaison des législations de neuf Etats membres », in G. de Saint-Paul (dir. pub.), *Immigration, qualifications et marché du travail*, Rapport du Conseil d'analyse économique, n° 84, La Documentation française, Paris, pp. 131-155.

Fekl, M. (2014), « Sécuriser le parcours des ressortissants étrangers en France », Rapport au Ministre de l'Intérieur.

Gevrey, M. (2003), *Les défis de l'immigration future*, Avis et rapport pour le Conseil économique et social.

Giugni, M. et F. Passy (2002), « Le champ politique de l'immigration en Europe Opportunités, mobilisations et héritage de l'État national », *L'action collective en Europe. Collective Action in Europe*, Presses de Sciences Po, chap. 11, Paris.

Lebon, A. (1987), « Le rapport SOPEMI 1984-1986. Population active-Travailleurs et demandeurs d'emploi », *Hommes et migrations*, vol. 1104, n° 1, pp. 21-32.

Léger, J-F. et Y. Breem (2013), « Une mesure du nombre annuel de nouveaux actifs étrangers en France », *Espace populations sociétés*, n° 2013/3, pp. 39-56.

Lochak, D. (2006), « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », *Cultures & Conflits*, n° 64, pp. 131-147.

Lochak, D. (2002), « La politique d'immigration en France et l'évolution de la législation », in Bribosia E. et A. Réa (dir. pub.), *Les Nouvelles migrations, un enjeu européen*, Complexe, Bruxelles, pp. 207-231.

Math, A. et A. Spire (2014), « Précarisation, la preuve par les chiffres », *Plein Droit*, n° 102, pp. 34-38.

Math, A. et A. Spire (2006), « Vers une immigration permanente de travailleurs temporaires. Du mode 4 de l'AGCS aux différents régimes migratoires de travailleurs détachés », *Document de travail de l'IRES*, n° 04-06.

Math, A., S. Slama, A. Spire et M. Viprey (2006), « La fabrique d'une immigration choisie. De la carte d'étudiant au statut de travailleur étranger (Lille et Bobigny, 2001-2004) », *La Revue de l'IRES*, n° 50, pp. 27-62.

Michalon, B. et S. Potot (2008), « Quand la France recrute en Pologne. Réseaux transnationaux et main-d'œuvre agricole », *Études rurales*, n° 182, pp. 87-102.

Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (2010), « Addendum au guide des bonnes

pratiques concernant la procédure d'admission exceptionnelle au séjour par le travail », 18 juin 2010.

Morice, A. (2008), « Quelques repères sur les contrats OMI et ANAEM », *Études rurales*, n° 182, pp. 61-68.

Naïr, S. (1997), « Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires », Premier ministre.

Noiriel, G. (1988), *Le Creuset français. Histoire de l'immigration XIX^e^-XX^e^ siècle*, Seuil, Paris.

Organisation des Nations Unies (2000), « Migration de remplacement : est-ce une solution pour les populations en déclin et vieillissantes ? », Rapport de la Division de la population du Département des affaires économiques et sociales.

Ponty, J. (1988), *Polonais méconnus. Histoire des travailleurs immigrés dans l'entre-deux-guerres,* Publications de la Sorbonne, Paris.

Potot, S. (2013), « Construction européenne et migrations de travail. Le renouvellement des modes de mobilisation de la main-d'œuvre étrangère », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. 51, n° 1, p. 7-32.

« Projet de loi relatif au droit des étrangers en France. Étude d'impact », 22 juillet 2014.

Rapports annuels du Système d'observation permanente des migrations internationales (SOPEMI) pour la France, OCDE.

Réa, A. (2013), « Les nouvelles figures du travailleur immigré : fragmentation des statuts d'emploi et européanisation des migrations », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 29, pp. 15-35.

Réseau européen des migrations – Point de contact français (2016), « Changements de statut et motifs de séjour en France ».

Réseau européen des migrations – Point de contact français (2015), « Déterminer les pénuries de MO et les besoins de la migration économique ».

Sénat (2008), « Immigration professionnelle : Difficultés et enjeux d'une réforme », Rapport d'information du Sénat présenté par M. André Ferrand au nom de la commission des Finances, du contrôle

budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les administrations chargées de l'immigration économique, n° 414.

Spire, A. (2008), *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Raisons d'agir, Paris.

Spire, A. (2005), *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Grasset, Paris.

Thierry, X. (2014), « Évolution récente de l'immigration en France et éléments de comparaison avec le Royaume-Uni », *Population*, vol. 59, n° 5, pp. 725-764.

Thierry, X. (2001), « La fréquence de renouvellement des premiers titres de séjour », *Population*, vol. 56, n° 3, pp. 451-468.

Thierry, X. (2000), « Les entrées d'étrangers en France: évolutions statistiques et bilan de l'opération de régularisation exceptionnelle de 1997 », *Population*, vol. 55, n° 3, pp. 567-619.

Weil, P. (2005), *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique d'immigration de 1938 à nos jours*, Gallimard, Paris.

Chapitre 2

Le rôle des migrations sur le marché du travail en France

En comparaison internationale, les migrations pour motifs économiques ne représentent en France qu'une part assez modeste de l'ensemble des entrées – permanentes et temporaires – de ressortissants de pays tiers (moins de 10 %), alors que les migrations pour motifs familiaux représentent un peu moins de la moitié des entrées, et les étudiants environ un tiers. La majorité des travailleurs étrangers résidant en France ne sont donc pas entrés sur le territoire par les canaux de l'immigration de travail, mais bien plus fréquemment comme membres de famille de Français ou comme étudiants. Ce chapitre discute de la participation des différentes catégories d'immigrés au marché du travail et analyse la contribution des immigrés au marché du travail d'un point de vue global et selon les canaux légaux d'entrée. Il apporte un éclairage par niveau de diplôme et par catégorie socio-professionnelle.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Afin d'évaluer le rôle des différentes composantes de l'immigration de travail sur le marché du travail en France, il est tout d'abord nécessaire de présenter de façon globale la part de l'immigration dans la population française, ainsi que les entrées d'étrangers sur le territoire[1] et sur le marché du travail. En effet, les migrations pour motifs économiques ne représentent en France qu'une portion assez modeste de l'ensemble des entrées – permanentes et temporaires – de ressortissants de pays tiers[2] (moins de 10 %), alors que les migrations pour motifs familiaux représentent un peu moins de la moitié des entrées, et les étudiants environ un tiers. La majorité des travailleurs étrangers résidant en France ne sont donc pas entrés sur le territoire par les canaux de l'immigration de travail, mais bien plus fréquemment comme membres de famille de Français ou comme étudiants. De plus, les ressortissants des pays bénéficiant de la libre circulation (Espace économique européen et Suisse), bien que non comptabilisés dans les flux officiels d'entrées, représentent également un apport de main-d'œuvre non négligeable : selon les données du recensement de la population de 2012, parmi les personnes nées étrangères à l'étranger arrivées en France depuis un an ou moins, 40 % sont originaires d'un pays dont les ressortissants bénéficient de la libre circulation (et 38 % sont originaires d'un pays de l'UE)[3].

La première partie de ce chapitre consiste en un cadrage démographique général sur la part des immigrés dans la population de la France, ainsi que sur les entrées d'étrangers selon les différentes catégories d'immigration, leurs changements de statut au cours du temps et enfin sur leur localisation géographique. La deuxième partie discute de la participation des différentes catégories d'immigrés au marché du travail, en distinguant notamment les différentes cohortes d'arrivée et les différents pays (ou régions) d'origine. Sur la base de ces différents éléments, la troisième partie analyse la contribution des immigrés au marché du travail d'un point de vue global et selon les canaux légaux d'entrée et apporte un éclairage par niveaux de diplôme et par catégories socio-professionnelles (CSP).

Cadrage démographique

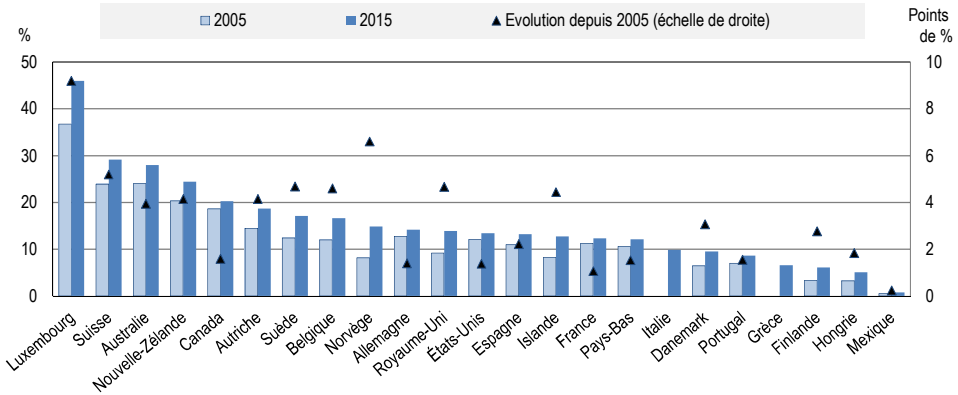
Les immigrés résidant en France

Selon les estimations les plus récentes de l'INSEE, les immigrés représentaient au 1er janvier 2014 8.9 % de la population de la France (Brutel, 2015) et 11.4 % de la population d'âge actif (20-64 ans). Les immigrés sont ici les personnes résidant en France et nées à l'étranger

avec une nationalité étrangère, indépendamment de leur nationalité actuelle. Pour permettre des comparaisons internationales, le terme « immigré » désignera dans le reste de ce chapitre l'ensemble des personnes nées à l'étranger. Selon cette définition, la part de la population immigrée est faible en comparaison internationale et a peu progressé au cours des dix dernières années, principalement en raison de la faiblesse des flux (graphique 2.1).

Graphique 2.1. Part des immigrés dans la population totale des pays de l'OCDE, 2005 et 2015

Pourcentage et croissance sur les dix dernières années (en points de pourcentage)

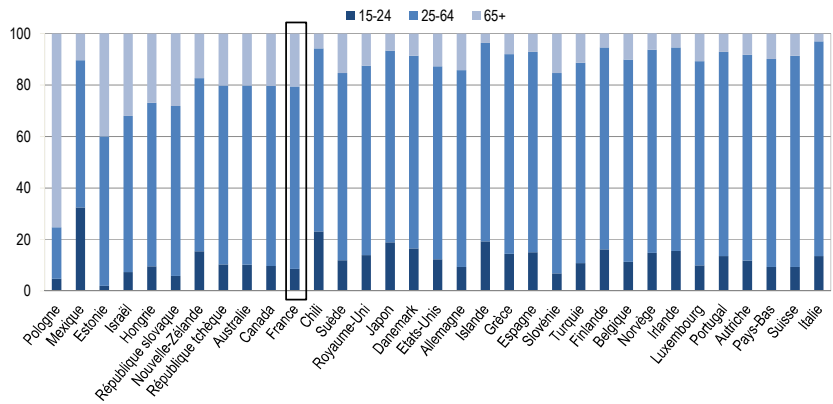


Source : OCDE (2017).

La structure de la population immigrée en France est, à bien des égards, comparable à celle observée dans les autres pays de l'OCDE. La proportion de femmes par exemple est proche de la moyenne de l'OCDE. La structure par âge est marquée par une proportion relativement élevée de migrants de 65 ans et plus, comparativement à d'autres pays européens de l'OCDE (graphique 2.2). Cette proportion est toutefois à relativiser dans le cadre de cette comparaison internationale, car elle est partiellement due, dans le cas de la France, à l'importance numérique des Français de naissance parmi les personnes nées à l'étranger, qui sont significativement plus âgés que les immigrés[4] (30 % de 65+ parmi les 15+ pour la première catégorie, contre 17 % pour la seconde).

Graphique 2.2. Structure par âge de la population immigrée (15+) dans les pays de l'OCDE en 2010/11

En pourcentage



Source : DIOC 2010/11.

Environ 70 % des immigrés âgés de 20 à 64 ans sont originaires de pays tiers (tableau 2.1). Un sur dix est arrivé au cours des cinq dernières années, soit autant que ceux arrivés au cours des cinq années précédentes. Cette sous-population est par ailleurs plus masculine que l'immigration plus récente.

Les immigrés originaires des pays de l'EEE sont surreprésentés à la fois parmi les immigrés arrivés depuis moins de cinq ans et parmi ceux arrivés depuis plus de dix ans. Cela tient notamment à l'évolution des migrations intra-européennes : alors que les immigrés européens (notamment Portugais) arrivés en France dans les années 60 et 70 se sont souvent installés en France de façon définitive, les immigrés européens arrivés plus récemment ont fréquemment des trajectoires plus mobiles.

Tableau 2.1. Répartition de la population immigrée âgée de 20 à 64 ans selon la nationalité d'origine et la durée de séjour en France, 2012

En pourcentage

	Moins de 5 ans	5 à 9 ans	10 ans et plus	Total
Nationalité d'origine EEE	3.9	3.2	22.7	29.8
Nationalité d'origine pays tiers	7.3	9.1	53.8	70.2
Total	11.2	12.4	76.5	100.0

Note : La nationalité d'origine est la nationalité actuelle pour les étrangers et la nationalité à la naissance pour les Français par acquisition.

Source : Insee, recensement de la population, 2012.

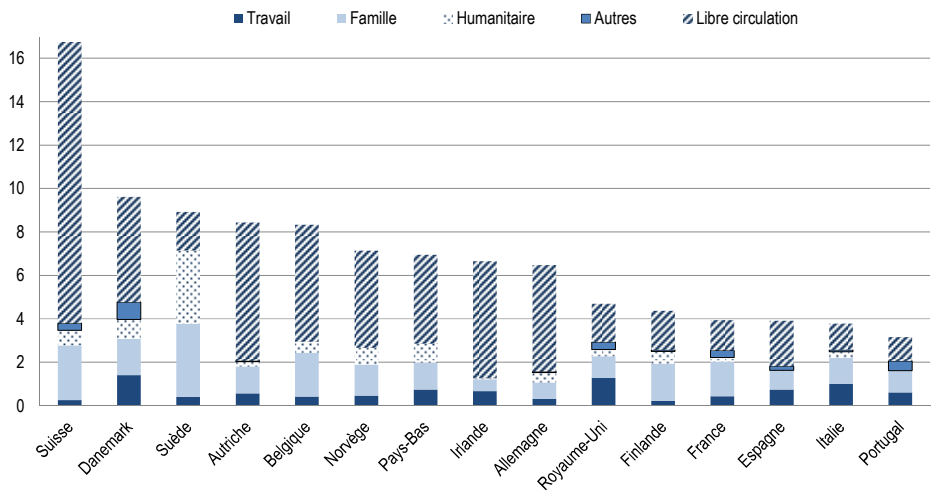
Les entrées d'immigrés

Comparée à d'autres pays européens, la France enregistre des flux d'immigration à vocation permanente relativement faibles (graphique 2.3) : environ quatre immigrés pour 1 000 habitants en 2012-13. La France se distingue également de la plupart de ses voisins par la faiblesse de l'immigration provenant de pays bénéficiant de la libre circulation et la faiblesse de l'immigration de travail[5].

D'après la base administrative AGDREF[6] du ministère de l'Intérieur, près de 230 000 premiers titres de séjour ont été délivrés en 2016 (tableau 2.2). Les principaux motifs d'octroi des premiers titres sont les motifs familiaux (39 %) et les études (32 %). Seulement un titre sur dix est délivré pour un motif économique. La faiblesse des flux migratoires à des fins d'emploi tient pour partie à la structure de l'offre de travail en France, avec des taux d'activité de la population de 15-64 ans (71 %) mais aussi des taux de chômage (10 %) relativement élevés (OCDE, 2015).

Graphique 2.3. Taux d'immigration de certains pays européens, désagrégé par catégorie d'immigration, 2013-14

En pourcentage de la population totale



Note : Pour chaque pays, le taux d'immigration est calculé comme le flux d'immigration rapporté à la population totale. Les catégories Travail, Famille, Humanitaire et Autres concernent uniquement des ressortissants de pays tiers.

Source : *Base de données de l'OCDE sur les migrations internationales* pour les flux d'immigration ; Eurostat pour la population.

Tableau 2.2. Proportion des différentes catégories de premiers titres délivrés à des étrangers majeurs originaires de pays tiers entre 2007 et 2016, par année de délivrance du titre

En pourcentage

Année de délivrance du titre	Economique	Familial	Etudiants	Divers	Humanitaire	Total	Nombre total de titres délivrés
2007	6.9	50.8	27.4	6.0	8.9	100	169 600
2008	11.7	45.3	28.6	5.1	9.3	100	181 800
2009	10.5	44.0	30.3	5.7	9.5	100	192 600
2010	9.3	42.3	33.2	5.9	9.3	100	196 500
2011	9.2	42.0	33.6	6.0	9.1	100	193 100
2012	8.3	45.1	30.5	6.5	9.6	100	193 100
2013	8.7	45.6	30.6	6.4	8.7	100	205 400
2014	9.0	43.8	30.8	6.5	9.9	100	210 900
2015	9.5	41.4	32.2	6.4	10.5	100	217 500
2016	10.0	38.8	32.2	6.4	12.6	100	227 900
Moyenne	9.3	43.7	31.0	6.1	9.8	100	198 800

Note : France métropolitaine. Estimations non définitives pour l'année 2016.

Source : AGDREF, ministère de l'Intérieur.

Plus de 80 % des premiers titres délivrés ont une durée de validité comprise entre plus de six mois et un an (les titres d'une durée d'un an représentent à eux seuls 70 % de l'ensemble des titres) (tableau 2.3). Cette catégorie de titres est prédominante pour les étudiants et les migrants familiaux. Pour les migrants économiques disposant d'un titre d'une durée maximale d'un an, il s'agit le plus souvent de titres permettant l'exercice d'une activité salariée (73 %) ou de titres pour scientifiques-chercheurs (16 %). Les titres courts d'une durée inférieure ou égale à six mois représentent seulement 3 % du total, mais ils sont un peu plus fréquents pour l'immigration professionnelle et surtout pour les étudiants. Les titres plus longs, d'une durée supérieure à un an et inférieure ou égale à trois ans sont délivrés de façon quasi exclusive pour l'immigration professionnelle, où ils représentent 20 % des premiers titres. Il s'agit pour moitié de cartes de séjour temporaires pour salariés en mission et pour plus d'un tiers de cartes de saisonniers de trois ans (voir chapitre 6). Les cartes de séjour « Carte bleue européenne » et « Compétences et talents » ne représentent que 10 % des titres de trois ans délivrés pour motif économique. Enfin, les titres d'une durée de validité de plus de trois ans (qui sont pour la quasi-totalité des cartes de résident de dix ans) sont principalement délivrés à des réfugiés ou apatrides (40 %), à des membres de familles d'étrangers (32 %) ou de Français (20 %).

Tableau 2.3. Répartition des premiers titres délivrés à des étrangers majeurs originaires de pays tiers entre 2007 et 2015 par durée de validité, selon le motif d'admission

En pourcentage

	Jusqu'à 6 mois	Plus de 6 mois, jusqu'à 1 an	Plus de 1 an, jusqu'à 3 ans	Plus de 3 ans	Total
Economique	3.9	76.2	19.8	0.1	100
Familial	0.3	82.7	0.2	16.9	100
Etudiants	7.1	92.7	0.2	0.1	100
Divers	1.9	78.6	0.0	19.5	100
Humanitaire	2.2	41.5	0.0	56.2	100
Total	3.0	81.1	2.0	14.0	100

Note : France métropolitaine.

Source : AGDREF, ministère de l'Intérieur.

Les caractéristiques démographiques des détenteurs de premiers titres diffèrent selon les catégories de titre. Si la proportion de femmes est globalement un peu supérieure à 50 %, elle est nettement plus élevée pour les titres familiaux (59 %), mais beaucoup plus faible parmi les titulaires d'un titre économique (29 %). L'âge médian à l'entrée est de 26 ans, mais on observe là aussi des différences selon la catégorie : logiquement, les étudiants sont en moyenne les plus jeunes à leur arrivée en France et leurs âges à l'entrée sont les plus homogènes, tandis que les migrants économiques sont légèrement plus âgés que les migrants familiaux (tableau 2.4).

Tableau 2.4. Répartition des premiers titres délivrés à des étrangers majeurs originaires de pays tiers entre 2007 et 2015 par durée de validité, selon le motif d'admission

En pourcentage

	Proportion de femmes (en %)	Age à l'entrée (années)		
		25e percentile	médiane	75e percentile
Economique	29.1	25	29	36
Familial	57.6	23	28	34
Etudiants	52.6	20	23	25
Divers	54.0	11	27	44
Humanitaire	44.0	23	29	38
Total	51.9	21	26	32

Note : France métropolitaine.

Source : AGDREF, ministère de l'Intérieur.

Tableau 2.5. Nationalités principales des étrangers majeurs originaires de pays tiers ayant obtenu un premier titre de séjour entre 2007 et 2015, par catégorie de titre (nombre moyen de titres délivrés annuellement entre 2007 et 2015)

Economique			Familial			Etudiants			Divers			Humanitaire			Total		
Pays	*Titres*	*% Total*	*Pays*	*Titres*	*% Total*	*Pays*	*Titres*	*% Total*	*Pays*	*Titres*	*% Total*	*Pays*	*Titres*	*% Total*	*Pays*	*Titres*	*% Total*
Etats-Unis	2 151	11.9	Algérie	18 215	21.1	Chine	10 077	16.7	Algérie	1 697	14.5	Sri Lanka	1 677	9.2	Algérie	25 371	13.0
Maroc	2 120	11.7	Maroc	15 065	17.5	Maroc	6 250	10.4	Maroc	1 058	9.0	RDC	1 392	7.7	Maroc	24 746	12.7
Tunisie	1 282	7.1	Tunisie	7 681	8.9	Algérie	3 930	6.5	Etats-Unis	1 017	8.7	Russie	1 213	6.7	Chine	14 528	7.5
Mali	1 108	6.1	Turquie	4 346	5.0	Etats-Unis	3 469	5.8	Chine	580	5.0	Algérie	835	4.6	Tunisie	12 187	6.3
Inde	1 061	5.9	Chine	2 577	3.0	Tunisie	2 773	4.6	Turquie	426	3.6	Turquie	743	4.1	Etats-Unis	7 590	3.9
Chine	1 009	5.6	Sénégal	2 477	2.9	Brésil	2 456	4.1	Russie	372	3.2	Guinée	716	3.9	Turquie	6 825	3.5
Japon	716	4.0	Côte d'Ivoire	2 383	2.8	Corée	1 912	3.2	Tunisie	345	2.9	Arménie	646	3.6	Sénégal	4 932	2.5
Algérie	694	3.8	Cameroun	2 380	2.8	Sénégal	1 697	2.8	Brésil	332	2.8	Kosovo	630	3.5	Mali	4 626	2.4
Canada	662	3.7	Mali	2 253	2.6	Japon	1 680	2.8	RDC	322	2.8	Mali	587	3.2	Russie	4 551	2.3
Brésil	554	3.1	RDC	1 807	2.1	Mexique	1 524	2.5	Japon	252	2.2	Bangladesh	570	3.1	Brésil	4 471	2.3
Turquie	486	2.7	Congo	1 335	1.5	Inde	1 303	2.2	Cameroun	245	2.1	Côte d'Ivoire	529	2.9	Cameroun	4 366	2.2
Russie	405	2.2	Russie	1 279	1.5	Russie	1 282	2.1	Canada	225	1.9	Congo	504	2.8	Côte d'Ivoire	4 260	2.2
Sénégal	385	2.1	Haiti	1 134	1.3	Colombie	1 248	2.1	Côte d'Ivoire	220	1.9	Cameroun	503	2.8	RDC	3 993	2.1
Mexique	274	1.5	Comores	1 124	1.3	Vietnam	1 227	2.0	Congo	216	1.8	Syrie	419	2.3	Inde	3 535	1.8
Philippines	245	1.4	Brésil	1 108	1.3	Cameroun	1 098	1.8	Inde	183	1.6	Irak	386	2.1	Japon	3 217	1.7
Australie	202	1.1	Madagascar	1 096	1.3	Liban	1 018	1.7	Vietnam	163	1.4	Afghanistan	332	1.8	Congo	2 496	1.3
Colombie	178	1.0	Etats-Unis	951	1.1	Côte d'Ivoire	952	1.6	Australie	157	1.3	Haiti	314	1.7	Sri Lanka	2 385	1.2
Côte d'Ivoire	176	1.0	Inde	940	1.1	Canada	864	1.4	Haiti	154	1.3	Géorgie	288	1.6	Corée	2 372	1.2
Liban	174	1.0	Guinée	731	0.8	Turquie	824	1.4	Madagascar	152	1.3	Mauritanie	287	1.6	Guinée	2 368	1.2
Argentine	170	0.9	Thaïlande	654	0.8	Gabon	822	1.4	Mali	147	1.3	Chine	285	1.6	Mexique	2 244	1.2
20 premiers pays	14 053	77.8	20 premiers pays	69 535	80.5	20 premiers pays	46 406	77.0	20 premiers pays	8 262	70.7	20 premiers pays	12 855	70.7	20 premiers pays	141 062	72.5
Total	18 054	100.0	Total	86 329	100.0	Total	60 247	100.0	Total	11 691	100.0	Total	18 178	100.0	Total	194 499	100.0

Note : France métropolitaine.

Source : AGDREF, ministère de l'Intérieur.

Le classement des principaux pays d'origine des étrangers originaires de pays tiers ayant obtenu un premier titre entre 2007 et 2015 diffère de façon notable selon la catégorie de titre (tableau 2.5). Tout d'abord, les titres familiaux sont concentrés sur un nombre plus réduit de nationalités, puisque les trois principales nationalités (Algérie, Maroc, Tunisie) représentent à elles seules 45 % des premiers titres délivrés. Cette concentration est bien moindre pour les titres économiques ou les étudiants, où les trois principaux pays d'origine représentent environ un tiers des titres (États-Unis, Maroc, Tunisie pour la catégorie économique ; Chine, Maroc, Algérie pour la catégorie étudiants). La catégorie où les nationalités sont les plus diversifiées concerne les titres humanitaires, où les trois principales nationalités (Sri Lanka, République Démocratique du Congo et Russie) représentent moins d'un quart des titres. Globalement, à l'exception de cette dernière catégorie, pour laquelle les nationalités sont assez différentes, on retrouve fréquemment les mêmes principales nationalités dans les différentes catégories de titres (Algériens, Marocains, Chinois, Tunisiens, Américains, Turcs, Sénégalais).

Le tableau 2.6 indique le nombre d'immigrés majeurs entrés en France à l'année t-1 et présents au recensement à l'année t, selon leur pays d'origine (libre circulation ou pays tiers)[7]. Compte tenu de la différence conceptuelle entre les entrées au sens d'AGDREF et les arrivées récentes observées grâce au recensement, il n'est pas du tout évident de réconcilier ces deux sources (Arbel et Costemalle, 2016). De fait, les effectifs de migrants récents originaires de pays tiers identifiés selon cette approche (100 000 par an en moyenne entre 2009 et 2013) sont significativement inférieurs aux entrées AGDREF (145 000 par an en moyenne sur la même période[8]) (voir l'annexe 2.A2 pour une description plus détaillée).

Tableau 2.6. Effectif de migrants majeurs arrivés entre 2009 et 2013 et encore présents au début de l'année suivante, par année d'entrée et nationalité d'origine

	Nationalité d'origine (%)		Total
	Pays libre circulation	Pays tiers	
2009	38.1	61.9	168 094
2010	39.6	60.4	164 251
2011	41.1	58.9	163 606
2012	42.8	57.2	171 730
2013	41.9	58.1	177 685
Moyenne 2009-2013	40.7	59.3	169 073

Note : La nationalité d'origine est la nationalité actuelle pour les étrangers et la nationalité à la naissance pour les Français par acquisition.

Source : Insee, recensement de la population, 2012.

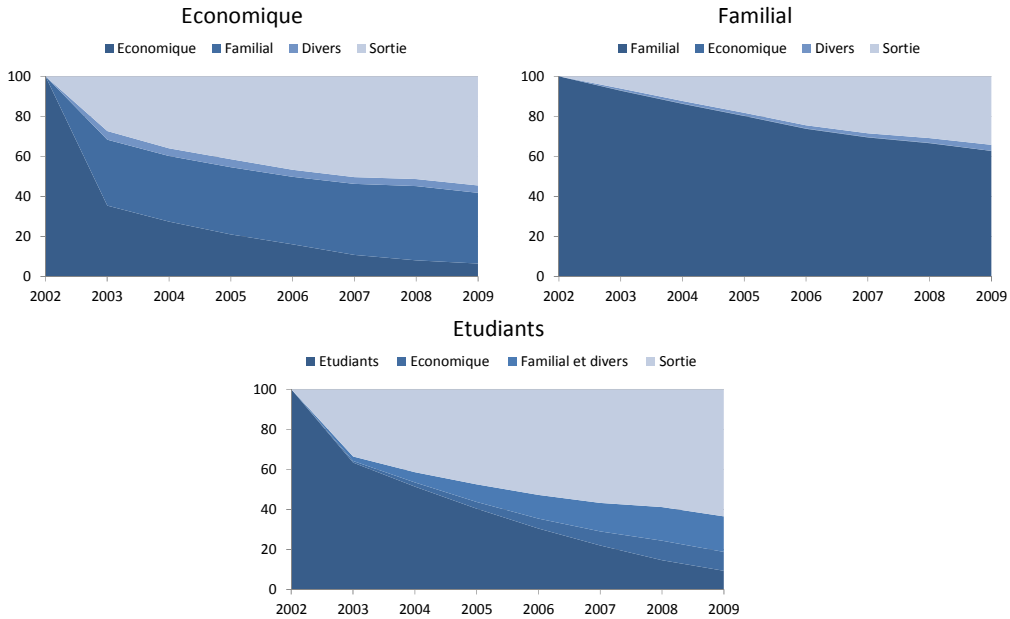
Changements de statut des immigrés

Au-delà de l'analyse des premiers titres délivrés par année, les données de la base AGDREF permettent également d'identifier l'occurrence et la temporalité des changements de statut des immigrés. Le graphique 2.4 retrace les catégories de titres de séjour détenus par les migrants de pays tiers ayant obtenu un premier titre en 2002, 2005 et 2008, ainsi que les sorties de la base AGDREF[9]. Même si des différences existent entre cohortes, elles sont nettement moins marquées que celles observées selon la catégorie du premier titre détenu. Tout d'abord, une proportion importante de migrants entrés avec un titre économique (entre 20 et 40 %) n'est pas présent dans la base des titres l'année d'après, vraisemblablement parce qu'ils ont quitté le territoire à l'issue d'une expérience professionnelle ponctuelle en France, ce qui est cohérent avec la prépondérance des titres d'un an ou moins pour cette catégorie d'immigration (tableau 2.3). Parmi les migrants entrés avec un titre étudiant, une proportion importante (environ 40 %) sort également de la base des titres au bout d'un an, ce qui correspond vraisemblablement en majorité aux étudiants étrangers présents en France dans le cadre d'un échange universitaire d'une année et qui retournent dans leur université d'origine pour poursuivre leurs études. Logiquement, cette proportion de sorties « rapides » est beaucoup plus faible (environ 6 %) parmi les migrants familiaux. Environ 70 à 80 % des immigrés entrés en France avec un titre familial ont d'ailleurs toujours un titre de cette catégorie cinq années après l'obtention de leur premier titre. Pour les migrants ayant obtenu un premier titre économique, cette proportion est nettement plus faible même si elle a significativement augmenté au cours du temps : environ 10 % pour la cohorte 2002, 20 % pour la cohorte 2005 et

plus de 30 % pour la cohorte 2008. Pour cette dernière cohorte, cela peut probablement s'expliquer par l'introduction de titres de trois ans pour certaines catégories de migrants qualifiés. La proportion de changements de statut de la catégorie économique vers la catégorie familiale a également évolué : alors que plus d'un tiers des migrants économiques entrés en 2002 disposaient d'un titre familial cinq ans après leur premier titre, cette proportion n'était que de 15 % pour la cohorte 2005 et 18 % pour la cohorte 2008. Les changements de catégorie dans le sens opposé (de familial vers économique) restent très rares (moins de 1 %).

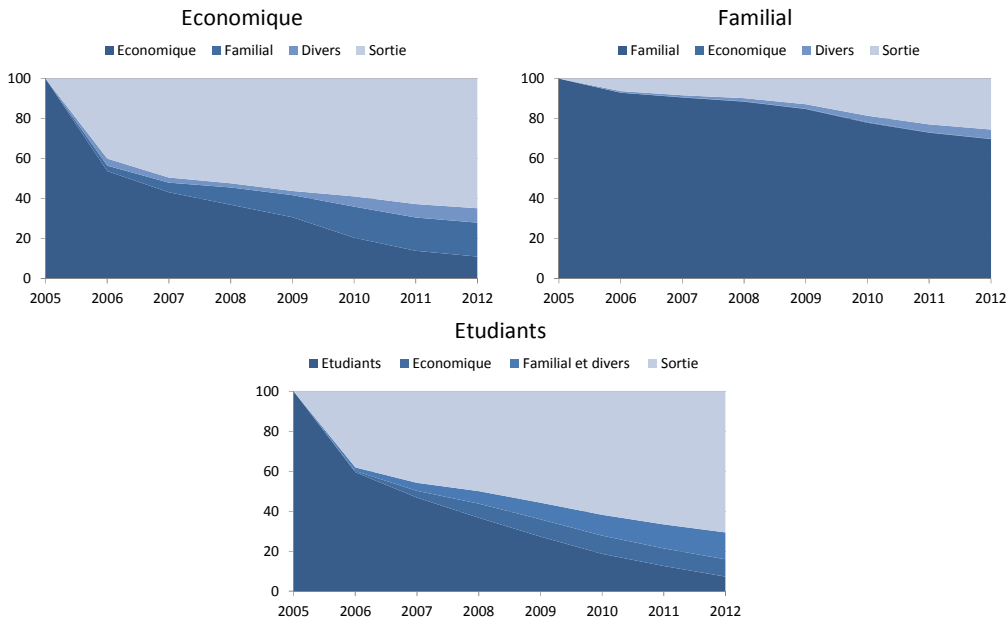
Graphique 2.4. Évolution des catégories de titres détenus pendant sept ans par les étrangers majeurs originaires de pays tiers ayant obtenu un premier titre de séjour en 2002, 2005 et 2008, selon leur motif d'admission initial

Cohorte 2002 (%)



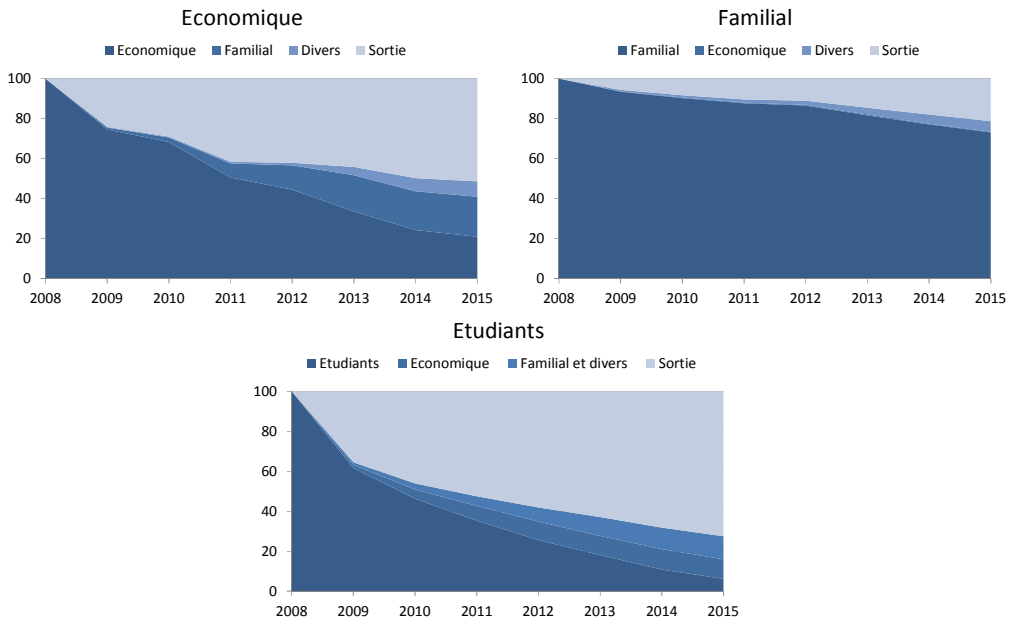
Graphique 2.4. Évolution des catégories de titres détenus pendant sept ans par les étrangers majeurs originaires de pays tiers ayant obtenu un premier titre de séjour en 2002, 2005 et 2008, selon leur motif d'admission initial *(suite)*

Cohorte 2005 (%)



Graphique 2.4. Évolution des catégories de titres détenus pendant sept ans par les étrangers majeurs originaires de pays tiers ayant obtenu un premier titre de séjour en 2002, 2005 et 2008, selon leur motif d'admission initial *(suite)*

Cohorte 2008 (%)



Note : France métropolitaine. Les transitions de titres économiques, familiaux ou étudiants vers la catégorie humanitaire, de même que les transitions de titres économiques et familiaux vers des titres étudiants, ainsi que les transitions de titres économiques vers la catégorie divers, sont très rares (moins de 0.5 % par an) et ont été omises des graphiques pour en simplifier la lecture.

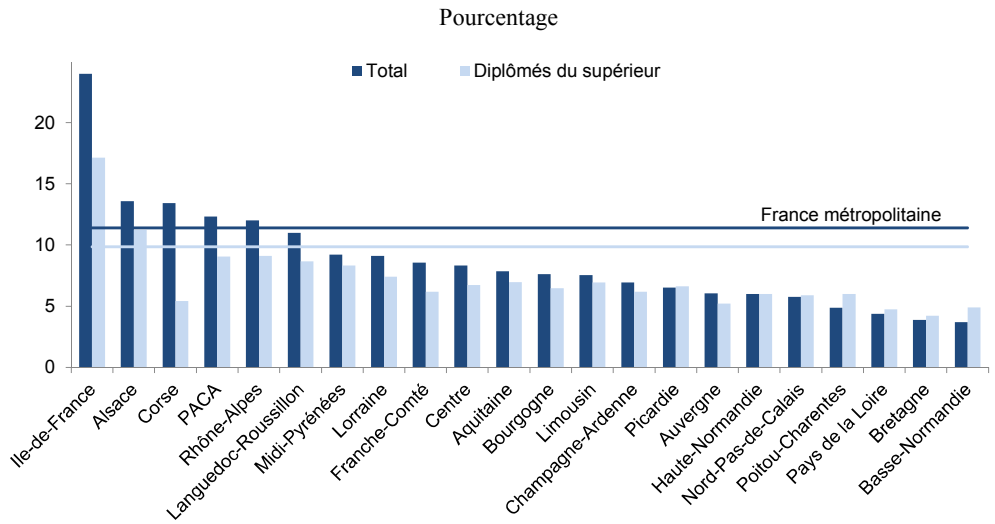
Source : AGDREF, ministère de l'Intérieur.

Localisation des immigrés sur le territoire

Les immigrés sont très largement concentrés en Ile-de-France, ce qui n'est pas surprenant compte tenu du poids démographique et économique de cette région. Ils y sont toutefois surreprésentés par rapport au poids de cette région dans la population totale : alors que l'Ile-de-France accueille environ 20 % de la population totale de la France métropolitaine, plus de 40 % des immigrés présents en France y vivent. La seconde région d'accueil des immigrés en France est Rhône-Alpes, avec environ 10 %, suivie de Provence-Alpes-Côte d'Azur, avec 8 %, ce qui correspond à leurs parts de la population totale. Le graphique 2.5 indique la proportion d'immigrés dans la population totale de chaque

région de France métropolitaine, ainsi que parmi les diplômés de l'enseignement supérieur. Dans la plupart des régions, la proportion d'immigrés dans la population est très largement inférieure à la moyenne nationale. Pour l'ensemble de la France métropolitaine, les immigrés représentent une proportion plus importante de la population totale (11.4 %) que parmi les plus diplômés (9.8 %). Cette différence se retrouve dans la plupart des régions, sauf celles où la proportion d'immigrés est la plus faible (il s'agit des régions de l'Ouest du pays : Poitou-Charentes, Pays de la Loire, Bretagne, Basse-Normandie). Dans le cas de l'Ile-de-France, cet écart est particulièrement accentué, puisque la part des immigrés dans la population totale est de 24 % contre 17 % parmi les diplômés du supérieur.

Graphique 2.5. Proportion d'immigrés dans la population par région, selon le niveau d'éducation, 2012



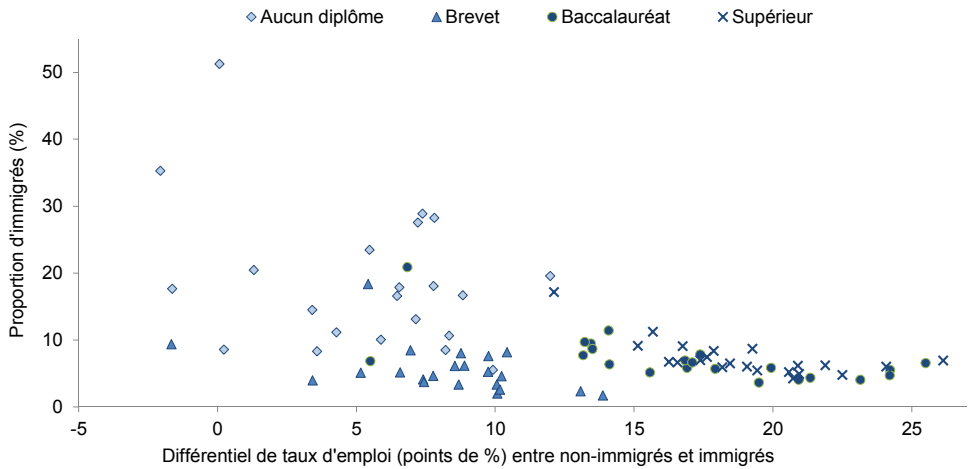
Note : Population âgée de 20 à 64 ans. En Ile-de-France, 24 % des 20-64 ans sont immigrés ; parmi les diplômés de l'enseignement supérieur, la proportion d'immigrés est de 17 %.

Source : Insee, recensement de la population 2012.

Le graphique 2.6 montre, pour chaque région et pour chaque niveau de diplôme, la relation entre la proportion d'immigrés et le différentiel de taux d'emploi entre natifs et immigrés. On observe une nette corrélation négative entre ces deux variables pour toutes les catégories de diplôme : les régions dans lesquelles le différentiel de taux d'emploi est le plus faible sont aussi celles où l'on retrouve la plus forte proportion

d'immigrés dans la population. Bien que les taux d'emploi des immigrés ne soient pas identiques partout, ce qui révèlerait une mobilité parfaite, les immigrés semblent donc bien répondre aux différentiels d'opportunités d'emploi sur le territoire par leurs choix de localisation.

Graphique 2.6. Proportion d'immigrés et différentiel de taux d'emploi entre non-immigrés et immigrés, par région et niveau de diplôme, 2012



Note : Chaque point représente un groupe d'individus définis par leur région de résidence et leur niveau de diplôme.

Source : Insee, recensement de la population 2012.

L'emploi des immigrés en France

Taux d'emploi

L'analyse des taux d'emploi des différentes catégories d'immigrés révèle un certain nombre de caractéristiques, certaines bien connues, des migrations récentes vers la France. Tout d'abord, comme le montre le tableau 2.7, la plupart des catégories d'immigrés ont un taux d'emploi inférieur à celui des non-immigrés, à l'exception des hommes originaires de pays bénéficiant de la libre circulation. L'écart de taux d'emploi avec les non-immigrés est particulièrement prononcé pour les femmes originaires de pays tiers (45 % contre 67 % pour les femmes non immigrées). Quels que soit l'origine ou le genre, la durée de séjour affecte positivement le taux d'emploi, mais cet effet est particulièrement fort parmi les immigrés originaires de pays tiers, du fait de taux d'emploi

faibles pour les migrants arrivés récemment (+ 20 points de pourcentage pour les migrants présents depuis au moins cinq ans, par rapport à ceux présents depuis moins de cinq ans).

L'écart de taux d'emploi entre hommes et femmes est bien plus élevé parmi les immigrés que parmi les non-immigrés : il est en effet de plus de 20 points parmi les migrants arrivés depuis moins de cinq ans, quelle que soit leur origine, alors qu'il est de six points parmi les non-immigrés. Toutefois, alors que cet écart se réduit de façon significative avec la durée de séjour pour les migrants européens, cette convergence est beaucoup plus limitée parmi les migrants originaires de pays tiers. La comparaison avec d'autres pays européens de l'OCDE (graphique 2.7) indique que la France a un taux d'emploi globalement faible pour les immigrés récents, en particulier pour les ressortissants des nouveaux pays membres de l'UE et de pays tiers.

Tableau 2.7. Taux d'emploi selon le sexe, la nationalité d'origine et la durée de résidence en France

Pourcentage de la population active

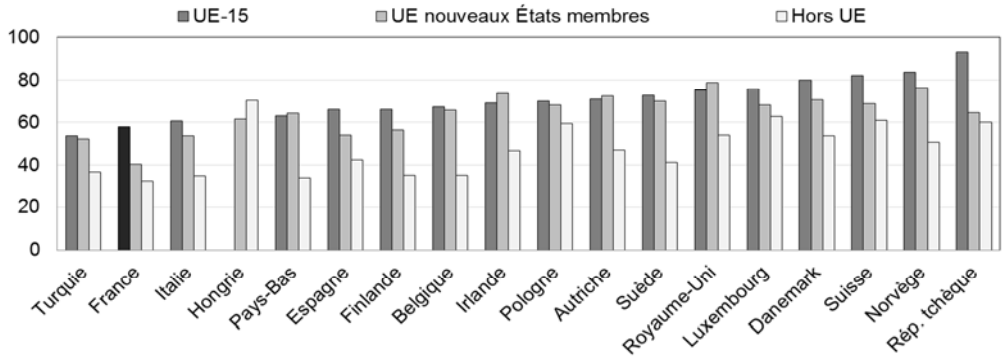
	Total	Hommes	Femmes
Non-immigrés	71	74	67
Immigrés			
Nationalité d'origine EEE, < 5 ans	61	73	50
Nationalité d'origine EEE, 5-9 ans	68	77	59
Nationalité d'origine EEE, >= 10 ans	68	72	64
Nationalité d'origine pays tiers, < 5 ans	32	45	23
Nationalité d'origine pays tiers, 5-9 ans	52	65	41
Nationalité d'origine pays tiers, >= 10 ans	57	66	49

Note : Population âgée de 20 à 64 ans. La nationalité d'origine est la nationalité actuelle pour les étrangers et la nationalité à la naissance pour les Français par acquisition.

Source : Insee, recensement de la population, 2012.

Graphique 2.7. Taux d'emploi des immigrés récents selon le lieu de naissance

Pourcentage de la population active



Note : Les immigrés récents sont ceux qui sont arrivés dans les cinq années précédant l'enquête. La population de référence est la population en âge de travailler (15-64 ans).

Source : Enquêtes sur les forces de travail (Eurostat).

Tableau 2.8. Taux d'emploi des immigrés selon le sexe et le pays de naissance, 2012

Pourcentage de la population active

	Total	Hommes	Femmes
Portugal	74	77	70
Italie	59	64	53
Espagne	64	68	60
Autres pays UE27	63	71	57
Autres pays d'Europe	54	61	50
Algérie	50	60	39
Maroc	50	63	38
Tunisie	52	61	38
Autres pays d'Afrique	61	66	56
Turquie	46	65	25
Autres pays	60	68	53

Note : Population âgée de 20 à 64 ans.

Source : Insee, recensement de la population, 2012.

En détaillant les taux d'emploi des immigrés par pays de naissance (tableau 2.8), on note des différences notables entre les immigrés originaires des pays de l'Union européenne, avec des taux d'emploi entre 63 % et 77 % pour les hommes, et les immigrés originaires d'Afrique du Nord, de Turquie ou d'Afrique sub-saharienne, avec des taux d'emploi compris entre 60 % et 65 % pour les hommes. Parmi les femmes, les immigrées issues d'Afrique du Nord et de Turquie ont des taux d'emploi particulièrement faibles (respectivement autour de 38 % et 25 %), tandis que les femmes originaires des pays de l'UE ont des taux d'emploi supérieurs à 50 %.

Secteurs d'activité

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la répartition sectorielle des immigrés en France est sensiblement différente de celle des personnes nées dans le pays de résidence, et ceci est particulièrement vrai parmi les immigrés les plus récents (tableau 2.9). En particulier, les immigrés récents originaires des pays tiers sont surreprésentés dans les secteurs des transports et de l'entreposage, de la construction, dans le commerce, les réparations automobile et d'articles domestiques ainsi que dans le secteur hôtels et restaurants. Enfin, les immigrés originaires de l'UE28 entrés au cours des cinq dernières années sont massivement concentrés dans le secteur de l'enseignement tandis que ceux entrés au cours des cinq années précédentes sont concentrés dans la construction.

Tableau 2.9. Répartition de l'emploi des immigrés et personnes nées dans le pays par secteur d'activités, 2014

	Immigrés						Non-immigrés
	UE28			non-UE28			
Durée de séjour (années):	*5 ou moins*	*5 à 9*	*10 ou plus*	*5 ou moins*	*5 à 9*	*10 ou plus*	
Agriculture	15	2	2	0	0	1	3
Industries manufacturières	13	7	11	6	13	8	13
Industries extractives, électricité, production et distribution d'eau et de gaz	0	3	2	2	1	2	2
Construction	0	32	13	9	11	8	6
Commerce; réparations automobile et d'articles domestiques	0	0	12	13	17	13	12
Transports et communication	0	4	3	17	9	7	6
Hôtels et restaurants	9	1	3	10	6	8	3
Information et communication, activités financières, activités immobilières	3	9	8	4	4	6	7
Activ. spécialisées, scientifiques et techniques	8	4	7	6	6	5	6
Services administratifs et de soutien, admin. publique, activités extraterritoriales	8	10	6	17	9	16	14
Enseignement, santé humaine et action sociale	23	17	17	5	19	20	23
Arts, autres activités de services, activités des ménages en tant qu'employeurs…	22	9	17	11	4	6	6
Total (%)	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Total (milliers)	**28**	**65**	**581**	**126**	**240**	**1 815**	**22 695**

Source : EFT-UE (Eurostat).

Contribution des migrants au marché du travail

Selon les données du recensement 2012, pour les années 2010 à 2014, l'effectif d'immigrés âgés de 20 à 64 ans présents en France depuis un an et moins est d'environ 150 000 individus en moyenne, quel que soit leur pays d'origine (y compris ressortissants des pays bénéficiant de la libre circulation). Le taux d'emploi global de ces immigrés nouvellement arrivés en France est de 36 %, ce qui implique que ce flux brut d'immigration en provenance de l'étranger accroît la population active occupée d'environ 55 000 personnes par an.

On peut utilement comparer ce chiffre au flux annuel d'entrants sur le marché du travail en France, que l'on peut approximer par l'effectif moyen d'une cohorte de jeunes atteignant l'âge de 20-24 ans, soit environ 800 000 individus. En retenant un taux d'emploi global de 80 % pour ces nouveaux entrants potentiels sur le marché du travail[10], on obtient un effectif de 640 000 nouveaux travailleurs. Selon que l'on inclut ou non les immigrés entrés dans l'année à cette cohorte, ceux-ci représentent donc environ 8-9 % des nouveaux travailleurs[11].

Cette contribution de l'immigration aux entrées sur le marché du travail est évidemment variable selon les régions. Dans le cas de l'Ile-de-France, par exemple, le flux annuel entrant sur le marché du travail est d'environ 165 000 individus et le taux d'emploi global de la région est de 81 %, d'où un effectif annuel de nouveaux travailleurs de 134 000 individus. La région Ile-de-France accueille chaque année environ 50 000 nouveaux immigrés de 20 à 64 ans, dont le taux d'emploi moins d'un an après leur arrivée est de 38 %, ce qui accroît la population active occupée de la région d'environ 19 000 personnes par an. La contribution de l'immigration aux entrées de nouveaux travailleurs est donc comprise, pour l'Ile-de-France, entre 12.5 et 14 %.

À partir des données sur les premiers titres (AGDREF, ministère de l'Intérieur) complétées par les données de l'Enquête emploi en continu, on estime que plus de 100 000 étrangers ressortissants de pays tiers seraient entrés pour la première fois sur le marché du travail en 2008-09 (Léger et Breem, 2013), parmi lesquels 85 000 seraient en emploi. Plus de un sur cinq serait entré au titre du travail (22 %). En extrapolant cette méthode, il apparaît que le nombre d'entrées en emploi est demeuré stable sur la période 2010-14 et qu'un sur quatre (25 %) serait entré pour motifs économiques.

Contribution des migrants à l'emploi par motif d'entrée

Afin d'identifier plus précisément le rôle des différents canaux d'entrée des immigrés dans la satisfaction des besoins du marché du travail, il est nécessaire de croiser des informations sur les titres de séjour qui ont permis l'entrée en France et des informations sur le statut d'emploi des immigrés, et éventuellement leurs professions. Il n'existe toutefois pas de source de données exhaustive, ou à grande échelle, permettant d'effectuer ce croisement. Certaines sources de données directes fournissent toutefois des informations sur le titre de séjour détenu à l'arrivée en France ou, à défaut, sur le motif de migration.

Les enquêtes, que nous sommes en mesure d'exploiter, permettant d'identifier le motif de migration[12] ou le titre ayant permis l'entrée en France sont : i) les Enquêtes emploi de 2008 et 2014 (INSEE), qui contiennent toutes deux un module spécial dédié aux immigrés, ii) l'Enquête TeO (INED, INSEE, 2008), et iii) l'Enquête Elipa (ministère de l'Intérieur, 2010-13). Grâce à ces enquêtes, on peut notamment calculer le taux d'emploi des immigrés de différentes catégories arrivés récemment en France. En appliquant ces taux d'emploi aux flux observés dans ces différentes catégories, on peut alors évaluer leur contribution à l'emploi.

Le module spécial de l'Enquête emploi de 2008 contient une question sur le motif d'immigration en France (posée aux immigrés arrivés en France à partir de l'âge de 15 ans), en distinguant quatre motifs principaux : l'emploi, la famille les études et la protection internationale. Naturellement, cette information déclarative ne coïncide pas nécessairement avec le type de titre qui a effectivement été obtenu pour l'entrée en France. Malgré cela, ainsi que les limites liées à la faible taille des échantillons, il est toutefois possible de comparer la situation d'emploi des migrants en fonction de leur motif déclaré d'immigration (tableau 2.10) : les immigrés originaires de pays tiers indiquant être venus en France pour travailler ont en moyenne un taux d'emploi plus élevé (64 % parmi ceux présents en France depuis moins de cinq ans) que ceux venus pour des motifs familiaux (45 %) ou comme étudiants (34 %). Pour la plupart des motifs d'immigration, le taux d'emploi augmente avec la durée de séjour ; cela est particulièrement manifeste pour les migrants venus pour étudier.

Le module ad hoc de l'Enquête emploi de 2014 contient également une question sur le motif d'immigration. La faible taille de l'échantillon ne permet malheureusement pas une analyse similaire à celle effectuée

pour 2008, mais on peut calculer que le taux d'emploi des migrants venus pour motif familial et présents en France depuis moins de cinq ans est d'environ 28 %, ce qui est inférieur à ce qui était observé en 2008.

Tableau 2.10. Taux d'emploi des immigrés en 2008 selon le pays de naissance, le motif déclaré d'immigration et la durée de séjour en France

Population 20-64 ans, en pourcentage

	Moins de 5 ans	5 à 9 ans	10 ans et plus	Total
Pays libre circulation	51.1	66.0	62.5	61.8
Pays tiers, dont:	46.0	49.4	59.6	56.0
Economique	64.2	74.5	62.2	64.4
Familial	44.7	42.5	50.7	48.2
Etudiants	34.0	43.6	77.9	60.8
Autres	68.5	54.0	72.4	66.4
Total	47.8	53.3	60.5	57.7

Source : Enquête emploi, INSEE, 2008.

L'Enquête TeO (INED, INSEE, 2008) permet de calculer les taux d'emploi des immigrés âgés de 20 à 60 ans selon leur période d'arrivée et leur pays de naissance – libre circulation ou pays tiers – et pour ces derniers, le type de premier titre obtenu (tableau 2.11). Ces taux d'emploi se réfèrent à la situation de l'immigré au moment de l'enquête (fin 2008 – début 2009), et non pas immédiatement après son entrée en France. Parmi les immigrés originaires de pays tiers et présents en France depuis moins de cinq ans, ceux entrés avec un titre économique ont les taux d'emploi les plus élevés (69 %). Les immigrés entrés avec un titre familial ont un taux d'emploi plus faible (46 %), ainsi que les étudiants (23 %).

Tableau 2.11. Taux d'emploi des immigrés en 2008-09 selon le pays de naissance, le type de premier titre séjour obtenu et la durée de séjour en France

Population de 20 à 60 ans, en pourcentage

	Moins de 5 ans	5 à 9 ans	10 ans et plus	Total
Pays libre circulation	65.1	72.9	76.4	75.0
Pays tiers, dont:	44.5	61.1	67.1	63.3
Economique	69.3	87.9	68.5	72.2
Familial	46.3	54.5	59.0	56.3
Etudiants	23.4	63.1	83.6	70.9
Autres	48.3	58.3	69.2	64.7
Total	49.9	63.0	70.2	66.7

Note : La catégorie « Autres » inclut notamment les réfugiés et membres de familles de réfugiés.

Source : Enquête TeO, INED, INSEE, 2008-2009.

Enfin, l'Enquête Elipa (ministère de l'Intérieur, 2010-13) suit au cours du temps le parcours d'intégration des migrants ayant signé un contrat d'accueil et d'intégration (CAI) en 2009. Il s'agit donc d'une enquête représentative d'une portion spécifique de la population immigrée récemment arrivée en France, puisqu'un certain nombre de migrants sont exemptés de la signature du CAI, notamment ceux originaires de pays bénéficiant de la libre circulation, et certains migrants économiques hautement qualifiés (salariés en mission, titulaires d'une carte compétences et talents ou d'une Carte bleue européenne, scientifiques-chercheurs) et leurs familles. Les migrants exemptés de la signature du CAI ne sont donc pas représentés dans l'Enquête Elipa. L'enquête comporte des informations détaillées sur le type de titre de séjour et la situation d'emploi des immigrants en 2010, 2011 et 2013. Pour les migrants entrés en France entre 2007 et 2009, qui représentent un peu plus de la moitié de l'échantillon[13], on observe que ceux entrés avec un titre économique ont un taux d'emploi de près de 90 % six à huit ans après leur entrée sur le territoire (89.4 %). Ceci se compare avec près de 50 % pour les migrants familiaux (50.5 %) et 61.2 % pour l'ensemble des autres catégories.

Sur la base de ces résultats, même imprécis, il est possible d'estimer la contribution relative des migrants économiques et familiaux originaires de pays tiers à l'emploi. Les données de la base AGDREF indiquent que, en moyenne sur la période 2007-15, environ 18 000 ressortissants de pays tiers, âgés de 20 à 64 ans, ont obtenu un titre économique chaque année. Pour les migrants familiaux, ce flux annuel moyen est d'environ 78 000.

À mesure que leur durée de séjour s'allonge, le taux d'emploi des migrants entrés au titre de l'immigration familiale augmente, et est proche de 50 % après quelques années. De plus, de nombreux migrants économiques changent de statut et rejoignent cette catégorie. Il est donc vraisemblable que l'immigration familiale contribue pour au moins deux fois plus à l'emploi que l'immigration économique à un horizon de cinq ans après l'entrée en France (tableau 2.12).

Tableau 2.12. Nombre de travailleurs de pays tiers entrés pour un motif familial par rapport à ceux entrés pour un motif économique, ratio selon différentes hypothèses de taux d'emploi

Taux d'emploi des migrants économiques de pays tiers	Taux d'emploi des migrants familiaux de pays tiers	
	45% (TeO/LFS/Elipa 2011)	50% (Elipa 2013)
65% (LFS)	2.8	3.1
70% (TeO)	2.6	2.9
90% (Elipa 2013)	2.0	2.2

Note : Si on retient l'hypothèse que le taux d'emploi des migrants familiaux est d'environ 30 % et que les migrants économiques ont un taux d'emploi de 65 %, les travailleurs originaires de pays tiers entrés pour un motif familial sont 1.8 fois plus nombreux que les travailleurs originaires de pays tiers entrés pour un motif économique.

Le nombre de travailleurs immigrés entrés pour un motif familial est $wf = nf \times tf$, où nf représente les entrées annuelles de migrants familiaux et tf est le taux d'emploi de ces migrants après leur arrivée. De la même façon, on définit pour les migrants économiques : $we = ne \times te$. Avec $ne = nf / 4$, on obtient : $wf / we = 4 \times tf / te$. Les combinaisons d'hypothèses sur fond blanc indiquent qu'elles relèvent d'une même enquête, les cases grisées sont des estimations mettant en jeu des hypothèses issues d'enquêtes différentes.

Source : Enquête emploi, INSEE, 2008 ; Enquête TeO, INED, INSEE, 2008-2009 ; Elipa, ministère de l'Intérieur, 2010-13 ; calculs des auteurs.

La même méthode peut être employée pour comparer la contribution à l'emploi des migrants économiques de pays tiers à celle des migrants entrés au titre de la libre circulation, en notant que ces derniers sont au moins quatre fois plus nombreux que les migrants économiques de pays tiers[14]. Les résultats figurent dans le tableau 2.13 : les travailleurs entrés au titre de la libre circulation sont entre deux et quatre fois plus nombreux que les migrants économiques originaires de pays tiers.

Tableau 2.13. Nombre de travailleurs bénéficiant de la libre-circulation par rapport à ceux de pays tiers entrés pour un motif économique, ratio selon différentes hypothèses de taux d'emploi

Taux d'emploi des migrants économiques de pays tiers	Taux d'emploi des migrants libre-circulation	
	50% (LFS)	65% (TeO)
65% (LFS)	3.1	4.0
70% (TeO)	2.9	3.7
90% (Elipa 2013)	2.2	2.9

Note : Si on retient l'hypothèse que le taux d'emploi des migrants originaires de pays bénéficiant de la libre circulation est d'environ 50 % et que les migrants économiques ont un taux d'emploi de 65 %, les travailleurs originaires de pays bénéficiant de la libre circulation sont 3.1 fois plus nombreux que les travailleurs originaires de pays tiers entrés pour un motif économique.

Voir la note du tableau 2.12 pour la méthode d'estimation. Les combinaisons d'hypothèses sur fond blanc indiquent qu'elles relèvent d'une même enquête, les cases grisées sont des estimations mettant en jeu des hypothèses issues d'enquêtes différentes.

Source : Enquête emploi, INSEE, 2008 ; Enquête TeO, INED, INSEE, 2008-2009 ; Elipa, ministère de l'Intérieur, 2010-13 ; calculs des auteurs.

Contribution à l'emploi des immigrés ayant un niveau de diplôme très élevé

L'Enquête Elipa montre ainsi que 50 % des migrants économiques arrivés récemment ont un diplôme d'enseignement supérieur, alors que ce n'est le cas que d'environ 30 % des migrants entrés pour un motif familial.

Selon les données du recensement, on dénombrait en France en 2012 environ 2.8 millions de personnes de 25 à 64 ans ayant un niveau de diplôme très élevé (équivalent au deuxième ou troisième cycle universitaire[15]), dont environ 13 % d'immigrés (tableau 2.14). Parmi ces immigrés, 70 % étaient originaires de pays tiers. Globalement, les immigrés arrivés en France depuis moins de dix ans ont plus fréquemment un très haut niveau de diplôme que les non-immigrés, la proportion d'immigrés ayant un très haut niveau d'éducation parmi ceux arrivés depuis moins de cinq ans atteignant près de 30 %. Ce constat reste globalement vérifié si l'on considère uniquement les immigrés arrivés en France à partir de 25 ans, qui ont donc pour la plupart fait leurs études avant d'immigrer. Les femmes sont plus fréquemment très diplômées que les hommes parmi les immigrés originaires de pays de l'EEE, tandis que l'inverse est vrai parmi les immigrés originaires de pays tiers.

Tableau 2.14. Proportion d'individus ayant un très haut niveau de diplôme selon le sexe, la nationalité d'origine, la durée de résidence en France et l'âge d'arrivée

Population de 25 à 64 ans, en pourcentage

	Total				Age d'arrivée >= 25 ans			
	Hommes	Femmes	Total	Hautement qualifiés Efectif total	Hommes	Femmes	Total	Hautement qualifiés Efectif total
Non-immigrés	16.9	17.0	17.0	2 463 600	-	-	-	-
Immigrés, par nationalité d'origine								
EEE, < 5 ans	30.0	34.8	32.4	22 000	29.8	32.9	31.3	18 100
EEE, 5-9 ans	25.8	31.5	28.7	18 300	27.2	28.3	27.8	12 800
EEE, >= 10 ans	14.1	16.6	15.4	71 000	20.4	21.7	21.1	39 500
Pays tiers, < 5 ans	30.5	28.8	29.5	33 700	27.9	26.6	27.2	23 800
Pays tiers, 5-9 ans	25.3	23.5	24.3	41 300	20.2	19.7	20.0	19 600
Pays tiers, >= 10 ans	17.4	13.8	15.6	166 500	17.5	13.8	15.6	79 000
Total	17.1	17.1	17.1	2 816 500	-	-	-	-

Note : La nationalité d'origine est la nationalité actuelle pour les étrangers et la nationalité à la naissance pour les Français par acquisition.

Source : Insee, recensement de la population, 2012.

Le tableau 2.15 indique la répartition des travailleurs ayant un très haut niveau de diplôme immigrés et non immigrés par catégorie professionnelle. Parmi les immigrés originaires des pays EEE, arrivés en France à partir de 25 ans et présents depuis moins de cinq ans, environ 60 % occupe un emploi de cadre ou profession intellectuelle supérieure, une proportion comparable à celle observée parmi les non-immigrés. Cette proportion est seulement de 50 % parmi les immigrés originaires de pays tiers. De fait, 25 % d'entre eux ont des emplois dans des catégories professionnelles relativement peu qualifiées (employés et ouvriers), alors que cette proportion est moitié moindre parmi les ressortissants de pays EEE.

Pour les immigrés originaires des pays EEE, la proportion occupant ces emplois très qualifiés est relativement stable quelle que soit la durée de séjour en France. En revanche, parmi les immigrés originaires de pays tiers, cette proportion est nettement plus faible pour les immigrés présents en France depuis plus de cinq ans que parmi les migrants récents. Les ressortissants des pays EEE et ceux des pays tiers ne se dirigent pas vers les mêmes types de métiers : ces derniers sont notamment sous-représentés dans les professions libérales, et davantage présents dans la fonction publique.

Une analyse plus détaillée montre que les immigrés récents ayant un très haut niveau de diplôme sont très largement surreprésentés dans certaines professions, aussi bien très qualifiées que moins qualifiées

(Annexe 2.A4), par rapport aux non-immigrés[16]. Ainsi, les immigrés originaires de pays EEE et de pays tiers ayant un emploi très qualifié sont plus souvent employés comme chercheurs dans le secteur public (11 % contre 2 % parmi les non-immigrés), médecins hospitaliers (7 % contre moins de 2 %) ou enseignants de l'enseignement supérieur (5-6 % contre 2 %). De plus, les immigrés de pays tiers sont plus souvent ingénieurs en informatique que les non-immigrés (10 % contre 8 %). Les immigrés sont en revanche sous-représentés parmi les professeurs du secondaire, qui est la profession très qualifiée la plus répandue parmi les non-immigrés ayant un très haut niveau de diplôme (10 %, contre moins de 2 % parmi les immigrés récents), ou parmi les cadres A des collectivités locales. Globalement, les immigrés sont concentrés dans un plus petit nombre de professions très qualifiées : les 20 professions principales représentent 70 % des emplois qualifiés parmi les ressortissants de pays tiers, 62 % parmi les ressortissants de pays EEE, et 58 % parmi les non-immigrés. Ces différences reflètent notamment le fait que certaines professions réglementées sont de fait inaccessibles aux immigrés récemment arrivés en France, soit parce que leur diplôme est étranger (notaires, géomètres experts, huissiers de justice, etc.), soit parce que les emplois dans la fonction publique ne sont pas ouverts aux ressortissants de pays tiers.

Les immigrés ayant un très haut niveau de diplôme originaires de pays tiers ont près de trois fois plus souvent un emploi relativement peu qualifié que les non-immigrés. Ils sont par ailleurs un peu moins souvent professions intermédiaires que les non-immigrés. Les emplois moins qualifiés[17] occupés par ces immigrés très diplômés sont très différents de ceux occupés par les non-immigrés qualifiés. Alors que ces derniers sont concentrés dans certaines professions intermédiaires (professeurs des écoles, par exemple : 14 % parmi les non-immigrés, contre 1-2 % parmi les immigrés) ou d'employés de la fonction publique, les immigrés, en particuliers originaires de pays tiers, occupent plus souvent des emplois très peu qualifiés, comme serveurs (3 % parmi les immigrés récents originaires de pays tiers, contre moins de 0.5 % parmi les non-immigrés), gardes d'enfants (3 % contre 0.5 %), caissiers (2.5 % contre 0.5 %), ou agents de sécurité (2 % contre 0.2 %).

Au total, les immigrés ayant un très haut niveau de diplôme arrivés récemment en France semblent donc occuper sur le marché du travail à la fois des emplois très qualifiés nécessitant des compétences techniques spécialisées, et des emplois très peu qualifiés.

Tableau 2.15. Distribution des travailleurs ayant un très haut niveau de diplôme par catégorie professionnelle, selon la nationalité d'origine et la durée de résidence en France

Population de 25 à 64 ans, en pourcentage

		Non-immigrés	Nationalité d'origine EEE (âge d'arrivée >= 25 ans)			Nationalité d'origine pays tiers (âge d'arrivée >= 25 ans)		
			< 5 ans	5-9 ans	>=10 ans	< 5 ans	5-9 ans	>=10 ans
Cadres, professions intellectuelles supérieures, dont:		60.2	60.6	56.9	55.5	50.8	38.2	43.7
- Professions libérales		8.5	7.6	7.7	8.4	2.9	3.6	6.2
- Cadres fonction publique		6.5	3.4	2.0	2.3	4.3	2.0	2.8
- Professeurs, professions scientifiques		13.5	16.3	13.8	14.2	14.8	12.2	13.3
- Professions information, arts, spectacles		2.6	3.3	3.9	5.0	2.5	2.9	2.9
- Cadres administratifs et commerciaux		14.7	12.3	13.4	12.4	10.2	7.3	7.9
- Ingénieurs et cadres techniques d'entreprise		14.4	17.7	16.1	13.3	16.1	10.2	10.6
Agriculteurs		0.4	0.5	0.9	1.1	0.1	0.1	0.2
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise		3.8	4.6	7.1	6.9	2.9	4.9	6.6
Professions intermédiaires		26.2	20.5	22.2	21.9	20.6	23.2	22.5
Employés		7.5	9.2	9.2	9.9	17.3	21.8	17.6
Ouvriers		1.8	4.6	3.7	4.8	8.4	11.8	9.5
Total	(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(effectif)	2 109 000	13 100	9 500	30 000	10 900	12 400	53 300

Note : La nationalité d'origine est la nationalité actuelle pour les étrangers et la nationalité à la naissance pour les Français par acquisition.

Source : Insee, recensement de la population, 2012.

Contribution à l'emploi des immigrés par catégorie socio-professionnelle

L'analyse de l'adéquation entre les types d'emploi occupé et le niveau d'éducation indique que les immigrés peu diplômés (niveau inférieur au baccalauréat) ont une probabilité plus faible d'accéder à des emplois relativement qualifiés (cadres et professions intermédiaires) que les non-immigrés. Parmi les immigrés originaires de pays bénéficiant de la libre circulation, ce constat est surtout vrai pour ceux arrivés le plus récemment, puisque la proportion d'emplois relativement qualifiés parmi ceux arrivés depuis au moins dix ans est proche de celle des non-immigrés.

Pour les travailleurs plus diplômés (niveaux baccalauréat et supérieur), l'accès à des postes d'encadrement est naturellement plus fréquent que pour les moins diplômés. Les immigrés qualifiés originaires de l'EEE sont d'ailleurs plus fréquemment cadres que les non-immigrés. Toutefois, les immigrés diplômés originaires de pays tiers, sont largement surreprésentés dans les emplois peu qualifiés (employés et ouvriers) : 16 % des immigrés originaires de pays tiers ayant un niveau

de diplôme au moins égal au baccalauréat sont ouvriers, alors que cette proportion n'est que de 8 % parmi les non-immigrés.

Près d'un emploi sur dix est occupé par un immigré (11.5 % parmi les non-bacheliers, contre 8.5 % parmi les personnes plus diplômées). La contribution des immigrés récents est faible (moins de 1 %). Les immigrés sont surreprésentés parmi les ouvriers quel que soit leur niveau de diplôme et la présence des immigrés dans ce type d'emploi est comparable parmi les non-bacheliers et parmi ceux ayant un niveau de diplôme plus élevé (ils représentent plus de 13 % de ce type d'emploi dans chacun des deux groupes) (tableau 2.16). En particulier, les immigrés originaires de pays tiers les plus diplômés sont deux fois plus représentés parmi les ouvriers que dans l'emploi total, quelle que soit leur durée de séjour. Par ailleurs, les immigrés contribuent davantage aux emplois qualifiés (cadres et professions intermédiaires) parmi les non-bacheliers (où par exemple un emploi de cadre sur dix est occupé par un immigré) que parmi les plus diplômés (dans ce groupe, la proportion est seulement de 8 %).

Par ailleurs, l'Enquête Elipa montre que plus de 40 % de ceux entrés au titre de l'immigration économique ont un emploi dans les catégories « cadres et professions intellectuelles supérieures » ou « professions intermédiaires », alors que cette proportion est inférieure à 10 % parmi les migrants ayant un emploi entrés au titre de l'immigration familiale. À l'inverse, ces derniers sont beaucoup plus fréquemment dans une catégorie d'emploi peu qualifiée.

En conclusion, le canal d'immigration qui contribue le plus à l'emploi est la migration familiale. Sur la période 2010-14, 85 000 nouveaux immigrés ressortissants de pays tiers seraient entrés chaque année sur le marché du travail, dont environ un quart au titre de l'immigration professionnelle. Il est vraisemblable que l'immigration familiale contribue pour au moins deux fois plus à l'emploi que l'immigration économique à un horizon de cinq ans après l'entrée en France. Les travailleurs entrés au titre de la libre circulation sont quant à eux entre deux et quatre fois plus nombreux que les migrants économiques originaires de pays tiers.

Tableau 2.16. Contribution des immigrés à l'emploi par catégorie socio-professionnelle et niveau de diplôme, population de 20-64 ans, 2012

Diplôme < bac	Indépendants	Cadres	Intermédiaires	Employés	Ouvriers	Total (%)	Total (effectif)
Immigrés, par nationalité d'origine							
EEE, < 5 ans	0.2	0.3	0.2	0.2	0.5	0.3	36 452
EEE, 5-9 ans	0.4	0.3	0.2	0.2	0.5	0.3	35 334
EEE, >= 10 ans	3.9	4.0	3.0	3.2	3.7	3.4	372 442
Pays tiers, < 5 ans	0.1	0.3	0.2	0.3	0.4	0.3	33 779
Pays tiers, 5-9 ans	0.4	0.5	0.4	0.8	1.1	0.8	85 256
Pays tiers, >= 10 ans	5.6	5.1	4.2	6.3	7.4	6.3	681 401
Contribution totale des immigrés (%)	**10.7**	**10.5**	**8.1**	**11.0**	**13.6**	**11.5**	
Emploi total	**1 098 488**	**400 206**	**1 572 684**	**3 757 844**	**4 004 923**	**10 834 144**	

Diplôme >= bac	Indépendants	Cadres	Intermédiaires	Employés	Ouvriers	Total	Total (effectif)
Immigrés, par nationalité d'origine							
EEE, < 5 ans	0.5	0.6	0.3	0.4	0.7	0.4	64 784
EEE, 5-9 ans	0.6	0.5	0.3	0.3	0.5	0.4	56 765
EEE, >= 10 ans	2.8	2.2	1.5	1.7	2.0	1.9	270 948
Pays tiers, < 5 ans	0.2	0.5	0.3	0.5	0.8	0.4	63 248
Pays tiers, 5-9 ans	0.6	0.7	0.5	1.1	1.7	0.8	114 477
Pays tiers, >= 10 ans	5.0	3.8	3.1	5.0	7.3	4.2	610 494
Contribution totale des immigrés (%)	**9.7**	**8.2**	**5.9**	**9.0**	**13.1**	**8.1**	
Emploi total	**928 154**	**4 008 932**	**5 016 595**	**3 324 962**	**1 283 949**	**14 562 591**	

Tous niveaux de diplôme	Indépendants	Cadres	Intermédiaires	Employés	Ouvriers	Total (%)	Total (effectif)
Immigrés, par nationalité d'origine							
EEE, < 5 ans	0.3	0.5	0.3	0.3	0.6	0.4	36 452
EEE, 5-9 ans	0.5	0.4	0.3	0.3	0.5	0.4	35 334
EEE, >= 10 ans	3.4	2.3	1.9	2.5	3.3	2.5	372 442
Pays tiers, < 5 ans	0.2	0.5	0.2	0.4	0.5	0.4	33 779
Pays tiers, 5-9 ans	0.5	0.7	0.4	0.9	1.2	0.8	85 256
Pays tiers, >= 10 ans	5.3	3.9	3.3	5.7	7.4	5.1	681 401
Contribution totale des immigrés (%)	**10.2**	**8.4**	**6.4**	**10.1**	**13.5**	**9.5**	
Emploi total	**2 026 642**	**4 409 138**	**6 589 279**	**7 082 806**	**5 288 872**	**25 396 735**	

Note : Les « immigrés » sont définis ici comme les personnes nées étrangères à l'étranger.

Source : Insee, recensement de la population 2012.

Notes

1. Pour l'ensemble de ce rapport, le champ géographique de référence pour les statistiques présentées est celui de la France métropolitaine. Lorsque les informations concernent la France entière, cela est précisé.

2. Pour l'ensemble de ce rapport, les pays tiers sont définis comme les pays hors Espace économique européen (Union européenne, Islande, Norvège, Liechtenstein) et hors Suisse. Compte tenu des élargissements successifs de l'Union européenne et des périodes de référence des différentes sources de données utilisées, on retient ici un périmètre constant correspondant à l'UE à 27, avant l'entrée de la Croatie en 2013. L'ensemble des pays de l'EEE et la Suisse bénéficient de la libre circulation des personnes (depuis 2009 pour la Suisse).

3. Il faut noter ici qu'une partie des mobilités de courte durée ne sont pas observées par le recensement. Or, les ressortissants européens sont surreprésentés dans ce type de mobilités. Il est donc vraisemblable que le recensement sous-estime la vraie proportion des migrants bénéficiant de la libre circulation.

4. Au sens de la statistique publique française, comme noté plus haut.

5. Les données auxquelles il est fait référence ici portent sur l'immigration à vocation permanente, y compris les changements de statut de résident temporaire à permanent.

6. Application de gestion des dossiers de ressortissants étrangers en France. Par construction, cette base de données n'inclut pas les ressortissants bénéficiant de la libre circulation.

7. La fréquence importante de non-réponses sur l'année d'arrivée en France dans le recensement (environ 20 %) constitue une source potentielle de biais pour cette analyse. L'approche retenue pour résoudre ce problème est la suivante. Dans un premier temps, on exploite la question sur le lieu de résidence un an auparavant : pour les individus enquêtés l'année t n'ayant pas indiqué d'année d'entrée en France mais ayant répondu qu'ils résidaient à l'étranger un an auparavant, on impute l'année d'arrivée à t-1. Puis, pour les individus dont l'année d'entrée reste manquante, on effectue une imputation plus générale de l'année d'entrée grâce à un

modèle de régression prenant en compte le sexe, l'année de naissance et la nationalité à la naissance.

8. On considère ici l'année d'entrée, concept le plus proche des arrivées récentes appréhendées par le recensement, et non pas l'année de délivrance du titre.

9. Les sorties d'AGDREF peuvent être dues à la sortie du territoire français, à l'acquisition de la nationalité française ou au décès. Malheureusement, les données disponibles ne permettent pas de distinguer séparément ces trois sources très différentes de sortie de la base des titres.

10. Il s'agit du taux d'emploi moyen observé pour les 25-49 ans entre 2010 et 2014 (Insee, enquêtes emploi).

11. 55 000/640 000=8.6 % ; 55 000/695 000=7.9 %.

12. Ces différentes enquêtes n'appréhendent pas les catégories de migration de la même façon : on observe le motif déclaré d'immigration pour l'enquête emploi, alors qu'il s'agit de la catégorie du premier titre pour les Enquêtes TeO et Elipa. De plus, ces enquêtes diffèrent d'un point de vue méthodologique : l'enquête emploi et l'enquête TeO sont basées sur des échantillons transversaux qui regroupent des migrants appartenant à des cohortes différentes, tandis qu'Elipa est une enquête longitudinale qui suit une même cohorte au cours du temps. Les taux d'emploi mesurés à partir de ces différentes enquêtes ne sont donc pas directement comparables les uns aux autres et, compte tenu de la taille réduite des échantillons, sont par ailleurs sujets à des marges d'incertitude non négligeables. Les résultats de ces enquêtes sont toutefois assez cohérents : parmi les migrants récents, les migrants économiques ont un taux d'emploi systématiquement plus élevé que les migrants familiaux, l'écart allant de 20 points de pourcentage (enquête emploi de 2008 et TeO) à 40-60 points de pourcentage (Elipa). De plus, les trois enquêtes illustrent l'effet positif de la durée de séjour sur le taux d'emploi des migrants familiaux.

13. Environ 43 % sont arrivés en 2009, 7 % en 2008 et 7 % en 2007. Certains sont arrivés en France plusieurs années auparavant et ont pu signer un CAI lors de l'obtention d'un premier titre après une régularisation.

14. Les migrants entrés chaque année au titre de la libre circulation sont en fait quatre à sept fois plus nombreux que les migrants de pays tiers entrés pour un motif économique (entre 65 000 et 70 000 par an pour la libre circulation, contre 10 000 à 15 000 par an pour les migrants économiques originaires de pays tiers ; voir tableaux 2.2 et 2.6). Retenir un ratio de quatre pour les entrées est donc une hypothèse qui minore la contribution potentielle de la libre circulation au marché du travail.

15. Diplôme universitaire de 2e ou 3e cycle (y compris médecine, pharmacie, dentaire), diplôme d'ingénieur, d'une grande école, doctorat, etc.

16. Afin de comparer des groupes d'individus entrés sur le marché du travail approximativement au même moment, la comparaison est effectuée avec les non immigrés âgés de 25 à 40 ans.

17. Par moins qualifié, on considère tout emploi qui n'est pas hautement qualifié. Cette catégorie comprend donc des emplois qualifiés (professions intermédiaires), moyennement qualifié ou peu qualifié (employés, ouvriers) ainsi que des catégories dont le niveau de qualification ne peut être établi (agriculteurs, artisans-commerçants-chef d'entreprise).

Références

Arbel, J. et V. Costemalle (2016), « Estimation des flux d'immigration : Réconciliation de deux sources par une approche bayésienne », *Économie et Statistique*, n° 483-484-485, pp. 121-149.

Brutel, C. (2015a), « Populations française, étrangère et immigrée en France depuis 2006 », *Insee Focus*, n° 38.

Léger, J-F. et Y. Breem (2013), « Une mesure du nombre annuel de nouveaux actifs étrangers en France », *Espace populations sociétés*, n°2013/3, pp. 39-56.

OCDE (2017), *Perspectives des migrations internationales 2017*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2017-fr.

OCDE (2015), *Études économiques de l'OCDE : France 2015*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2015-fr.

Références des bases de données

Base de données de l'OCDE sur les migrations internationales, http://www.oecd.org/fr/els/mig/basesdedonneesocdesurlesmigrationsinternationales.htm.

Annexe 2.A1

Point méthodologique sur la mesure des flux à partir de la base AGDREF

Bien que les proportions de différentes catégories de titres soient à peu près similaires selon que l'on considère l'année de délivrance ou l'année d'entrée, il existe néanmoins des différences notables selon le concept utilisé. En effet, si environ 60 % des étrangers entrés en France une année donnée obtiennent un premier titre de séjour cette même année, un nombre non négligeable obtiennent un titre l'année suivante, voire plusieurs années plus tard. Ce décalage entre l'entrée sur le territoire et la délivrance d'un premier titre peut survenir dans le cas d'une régularisation, mais elle peut également s'expliquer par des délais de traitement, notamment pour les demandes d'asile. Alors que la quasi-totalité des étudiants obtiennent un titre l'année même de leur entrée ou éventuellement l'année suivante, cette proportion est de près des trois quarts pour les titres de type économique et de moins 60 % pour les titres familiaux. Pour la catégorie humanitaire, la moitié des titres sont délivrés entre deux et cinq ans après l'entrée en France.

Tableau 2.A1.1. Proportion des différentes catégories de premiers titres délivrés à des étrangers majeurs originaires de pays tiers entre 2007 et 2015, par année d'entrée en France

Pourcentage

Année d'entrée	Economique	Familial	Etudiants	Divers	Humanitaire	Total	Nombre total d'entrées
Avant 2007	8.7	63.3	2.9	11.7	13.5	100	364 800
2007	8.6	44.5	32.2	5.0	9.7	100	143 700
2008	11.8	41.7	32.4	4.2	9.9	100	158 700
2009	9.9	40.6	34.4	4.3	10.7	100	162 000
2010	8.8	38.7	38.2	4.4	9.8	100	169 600
2011	8.8	38.8	38.9	4.4	9.1	100	168 000
2012	8.5	41.1	36.8	4.5	9.1	100	157 700
2013	8.8	38.3	41.1	4.7	7.1	100	149 600
2014	9.3	38.2	43.1	4.5	4.9	100	145 600
2015	10.4	31.9	50.3	4.8	2.6	100	130 800
Moyenne	9.3	44.4	31.0	6.0	9.4	100	175 100

Annexe 2.A2

Estimation des entrées d'immigrés à partir du recensement

Les entrées AGDREF représentent un champ potentiellement plus large que les immigrés recensés, car les immigrés n'ayant pas l'intention de rester au moins un an ne sont théoriquement pas inclus dans le recensement. Exclure les titres ayant une durée de validité strictement inférieure à un an dans le décompte des entrées AGDREF ramène le total des entrées à environ 127 000 par an sur la période 2009-13, réduisant de près de moitié la différence entre les deux sources. Toutefois, la délivrance d'un titre de séjour, même de long terme (au moins un an), n'implique pas forcément que l'immigré continue de résider en France. Ainsi, parmi les étrangers originaires de pays tiers ayant obtenu un premier titre d'au moins un an en 2011, environ 15 à 20 % d'entre eux ne dispose plus de titre valide en 2012. Il est possible qu'une petite fraction de ces sorties de la base des titres concerne des acquisitions de nationalité, ou des immigrés qui restent en France en situation irrégulière, mais il est vraisemblable que la majeure partie de ces immigrés ont quitté la France avant la date de fin de validité de leur titre (en particulier s'agissant d'étudiants et de migrants économiques, qui représentent les trois quarts de ces sorties).

Nonobstant ces différences conceptuelles et quantitatives par rapport aux entrées AGDREF, le recensement reste la source la plus fiable permettant de comparer les migrants récents originaires de pays tiers à ceux originaires de pays bénéficiant de la libre circulation. Globalement, selon les données du recensement de 2012, les immigrés originaires de pays tiers représentent presque 60 % des immigrés arrivés en France depuis un an ou moins (tableau 2.6). En mobilisant les enquêtes annuelles de recensement de 2010 à 2014, on observe que cette proportion a diminué de presque 4 points de pourcentage au cours des dernières années, avec une augmentation de la part de la libre circulation dans les « entrées ». La comparaison entre les deux catégories de nationalité d'origine est également intéressante du point de vue des caractéristiques démographiques des nouveaux immigrés

(tableau 2.A2.1) : les nouveaux migrants originaires de pays tiers sont plus souvent des femmes que ceux originaires des pays de libre circulation et ils sont plus jeunes (âge médian de 26 ans contre 30 ans).

Tableau 2.A2.1. Proportion de femmes et âge à l'entrée parmi les migrants majeurs arrivés entre 2009 et 2013 et encore présents au début de l'année suivante, par nationalité d'origine (pays libre circulation / pays tiers)

	Proportion de femmes (en %)	Age à l'entrée (années)		
		25e percentile	médiane	75e percentile
Nationalité d'origine pays EEE	51.0	23	30	42
Nationalité d'origine pays tiers	57.6	22	26	33
Total	55.0	22	27	37

Note : La nationalité d'origine est la nationalité actuelle pour les étrangers et la nationalité à la naissance pour les Français par acquisition.

Source : Insee, recensement de la population, 2012.

Tableau 2.A2.2. Principales nationalités d'origine parmi les migrants majeurs arrivés entre 2009 et 2013 et encore présents au début de l'année suivante (effectif moyen sur la période 2010-14)

Pays tiers		Pays EEE	
Maroc	13 153	Portugal	11 346
Algérie	12 535	Royaume-Uni	9 345
Chine	6 930	Espagne	7 410
Tunisie	5 807	Italie	7 404
Etats-Unis	4 475	Roumanie	6 537
Russie	3 231	Allemagne	6 464
Brésil	3 060	Belgique	4 967
Turquie	2 797	Pologne	2 962
Sénégal	2 503	Suisse	2 773
Japon	2 137	Pays-Bas	1 814
Total tous pays	100 185	Total tous pays	68 889

Note : La nationalité d'origine est la nationalité actuelle pour les étrangers et la nationalité à la naissance pour les Français par acquisition.

Source : Insee, recensement de la population, 2012.

Les principaux pays d'origine des migrants récents de pays tiers selon les données du recensement (tableau 2.A2.2) sont globalement cohérents avec ceux obtenus par l'exploitation des données AGDREF, puisque les dix principaux pays d'origine sont quasiment les mêmes. Il est toutefois notable que plusieurs pays de l'UE représentent des effectifs de migrants plus importants que la plupart des pays tiers de cette liste. Bien que moins nombreux que les immigrés en provenance d'Algérie ou du Maroc, les ressortissants du Portugal, du Royaume-Uni, d'Espagne et d'Italie sont plus nombreux que les migrants Chinois, qui sont le troisième groupe parmi les migrants de pays tiers.

Annexe 2.A3

Approche indirecte pour évaluer la contribution des immigrés à l'emploi

Le recensement de la population a une taille d'échantillon plus importante que les données d'enquête, mais il ne contient pas d'information sur les motifs de l'immigration, ni a fortiori sur les types de titres de séjour détenus par les immigrés lors de leur entrée sur le territoire. Il est toutefois possible d'imputer une catégorie de migration probable sur la base des variables socio-démographiques disponibles dans le recensement. Cette approche tire notamment partie du fait que le recensement permet d'identifier les immigrés récemment arrivés en France (dans l'année précédant la collecte des données), que l'on peut assimiler à des entrées d'immigrés (hors saisonniers et autres migrants temporaires, et hors touristes). Si l'on restreint l'analyse aux individus âgés de 20 à 64 ans, deux catégories importantes de migrants sont potentiellement identifiables parmi les migrants arrivés récemment et enquêtés dans le recensement : les membres de familles et les étudiants :

- Les migrants familiaux (conjoints) sont définis comme des immigrés arrivés l'année précédant le recensement, mariés et cohabitant avec leur conjoint[1]. Une variante de cette définition restreint les migrants familiaux aux individus non scolarisés obéissant à ces critères, ce qui permet de classer tous les migrants de façon univoque.
- Les étudiants étrangers sont les immigrés de moins de 30 ans, arrivés l'année précédant le recensement, scolarisés et dont le dernier diplôme obtenu est un diplôme de niveau supérieur ou égal au baccalauréat.

Par construction, si l'on calque les motifs d'immigration sur la nomenclature AGDREF[2], l'ensemble des autres immigrés récents regroupe les migrants économiques, les migrants humanitaires et la catégorie divers. Par ailleurs, on peut également différencier les immigrés selon leur nationalité à la naissance, en distinguant notamment les ressortissants de pays bénéficiant de la libre circulation de ceux de pays tiers.

Selon ces définitions, sur un total d'environ 150 000 migrants âgés de 20 à 64 ans, entrés annuellement entre 2009 et 2013 et présents en France depuis un an ou moins au moment du recensement, 60 % sont originaires de pays tiers (soit 90 000). L'approche décrite ci-dessus conduit à identifier 41 % d'entre eux comme migrants familiaux, ce qui est identique à la proportion de migrants familiaux dans les entrées d'individus âgés de de 20 à 64 ans répertoriées dans AGDREF pour 2009-13. Les entrées d'étudiants de pays tiers, 25 % de toutes les entrées selon notre méthode, sont en revanche sous-estimées par rapport aux données AGDREF (37 % des entrées de 20-64 ans), ce qui peut s'expliquer par le fait que de nombreux étudiants étrangers restent trop peu de temps en France pour être recensés. La catégorie résiduelle, qui comprend à la fois les migrants économiques, les migrants humanitaires, et les « divers », représente donc un tiers des entrées selon notre estimation, contre 22 % dans AGDREF.

Les données du recensement permettent de calculer le taux d'emploi de chaque catégorie de migrants (libre circulation, migrants familiaux, étudiants, autres). Ces taux d'emploi sont naturellement assez faibles puisqu'ils portent sur des individus qui ne sont présents en France que depuis un an ou moins. On retrouve néanmoins les différences identifiées plus haut grâce à l'enquête emploi, à l'Enquête TeO et à Elipa. Les migrants originaires de pays bénéficiant de la libre circulation ont un taux d'emploi moyen de 54 %, les migrants familiaux de pays tiers ont un taux d'emploi de 22 % et les étudiants de pays tiers un taux d'emploi de 12 %. La dernière catégorie de migrants de pays tiers est plus complexe à appréhender car elle comprend à la fois les migrants économiques et d'autres migrants (dont humanitaires). Le taux d'emploi au sein de cette catégorie est de 32 %. Selon les données AGDREF, les migrants économiques représentent environ 45 % des entrées de migrants non familiaux et non étudiants. Des hypothèses différentes sur le taux d'emploi des migrants économiques aboutissent à des estimations différentes pour l'effectif des travailleurs au sein de cette catégorie. Les estimations issues des enquêtes discutées plus haut peuvent être mobilisées, conduisant à un intervalle de 65 % (Enquête emploi) à 95 % (Elipa)[3]. On obtient un effectif de travailleurs issus de la migration économique de pays tiers compris entre 8 700 et 12 700, tandis que les travailleurs étrangers de pays tiers entrés au titre de la migration familiale sont environ 8 200. Les travailleurs originaires de pays bénéficiant de la libre circulation représentent, quant à eux, un effectif de 34 000.

Tableau 2.A3.1. Estimation du nombre de nouveaux travailleurs induits par les entrées d'immigrés datant d'un an ou moins, selon le pays d'origine et la catégorie de migration imputée, 2012

	Effectif 20-64 ans	Taux d'emploi (%)	Travailleurs 20-64 ans
Total	153 363	35.7	54 720
Total pays EEE	62 793	54.4	34 171
Total pays tiers, dont:	90 570	22.7	20 549
- Familial	37 510	22.0	8 252
- Etudiants	23 061	11.7	2 708
- Autres, dont:	30 000	32.0	9 588
Economique (45 % de "Autres")	13 410	95.0 (Elipa 2010)	12 740
		71.5 (max)	9 588
		65.0 (LFS)	8 717

Note : La première colonne indique l'effectif annuel moyen d'immigrés de 20 à 64 ans, arrivés en France depuis un an ou moins entre 2009 et 2013 et toujours présents au recensement de l'année suivante, selon leur pays d'origine et leur catégorie imputée d'immigration. La deuxième colonne indique leur taux d'emploi. La troisième colonne est le produit des deux premières et contient donc l'effectif de travailleurs correspondant à chaque catégorie. Pour les migrants économiques de pays tiers, trois hypothèses sont envisagées pour le taux d'emploi : la première (95 %) leur attribue le taux d'emploi estimé pour cette catégorie avec Elipa, la deuxième (71.5 %) suppose qu'ils sont les seuls à travailler au sein de la catégorie « Autres », la troisième (65 %) leur attribue un taux d'emploi proche de celui observé dans l'Enquête emploi de 2008 pour les migrants économiques récents.

Source : Insee, recensement de la population 2012.

Selon cette approche indirecte exploitant les données du recensement, la contribution à l'emploi des migrants économiques originaires de pays tiers est, un an ou moins après leur arrivée en France, 5 % à 30 % supérieure à celle des migrants familiaux et deux à quatre fois moindre que celle des migrants originaires des pays bénéficiant de la libre circulation (tableau 2.A3.1). Compte tenu du fait que le taux d'emploi des migrants familiaux augmente rapidement avec la durée de séjour (22 % pour les migrants présents depuis un an ou moins, le double pour les migrants présents depuis moins de cinq ans), alors que celui des migrants économiques est relativement stable, on retrouve donc les mêmes ordres de grandeur que ceux obtenus avec les enquêtes.

Annexe 2.A4

Professions et qualifications

Tableau 2.A4.1. Professions très qualifiées principales des travailleurs ayant un très haut niveau de diplôme parmi les non-immigrés et les immigrés

Non-immigrés 25-40		Nationalité d'origine EEE <5 ans, âge arrivée >= 25 ans			Nationalité d'origine pays tiers < 5 ans, âge arrivée >= 25 ans		
Professeurs agrégés certifiés secondaire	9.8	Chercheurs de la recherche publique	11.2	+	Chercheurs de la recherche publique	11.4	+
Ingénieurs développement en informatique	8.1	Médecins hospitaliers non libéral	6.8	+	Ingénieurs développement en informatique	10.0	+
Cadres services administratifs PME	4.0	Ingénieurs développement en informatique	5.2	-	Médecins hospitaliers non libéral	6.6	+
Cadres organisation serv. administratifs	3.3	Enseignants de l'enseignement supérieur	4.7	+	Enseignants de l'enseignement supérieur	6.0	+
Cadre A des collectivités locales	3.1	Cadres services administratifs PME	4.1	+	Cadres services administratifs PME	4.9	+
Cadres A Etat hors Enseignement, Impôts	2.8	Ingénieur cadre mécanique travail métaux	2.6	+	Personnels direction fonction publique	4.0	+
Ingénieurs et cadres du contrôle-qualité	2.5	Ingénieurs autres industries	2.5	+	Ingénieurs autres industries	3.0	+
Chefs produits autres cadres mercatique	2.4	Ingénieurs et cadres du contrôle-qualité	2.3	-	Internes médecine, odontologie pharmacie	2.7	+
Chercheurs de la recherche publique	2.3	Chefs produits autres cadres mercatique	2.3	-	Ingénieur cadre mécanique travail métaux	2.2	+
Enseignants de l'enseignement supérieur	2.2	Cadres organisation serv. administratifs	2.2	-	Cadres études économiques, financières	2.2	+
Ingénieurs cadres étude du bâtiment TP	2.1	Médecins libéraux généralistes	2.2	+	Cadres A Etat hors Enseignement, Impôts	2.0	-
Chefs établissements responsab. bancaire	2.0	Ingénieurs en mécanique travail métaux	1.9	-	Cadres organisation serv. administratifs	2.0	-
Ingénieurs en mécanique travail métaux	2.0	Ingénieurs industries de transformation	1.9	+	Ingénieurs en électricité, électronique	1.9	+
Avocats	1.9	Cadres études économiques, financières	1.9	+	Ingénieurs industries de transformation	1.8	+
Cadres ressources humaines recrutement	1.9	Cadres A Etat hors Enseignement, Impôts	1.9	-	Chefs produits autres cadres mercatique	1.7	-
Ingénieurs en électricité, électronique	1.8	Professeurs agrégés certifiés secondaire	1.7	-	Ingénieurs en mécanique travail métaux	1.6	-
Cadres commerciaux PME (hors détail)	1.8	Conseils libéraux en études économiques	1.7	+	Ingénieurs et cadres du contrôle-qualité	1.5	-
Médecins hospitaliers non libéral	1.6	Architectes salariés	1.7	+	Conseils libéraux en études économiques	1.5	+
Psychologues psychanalystes non médecins	1.4	Ingénieurs cadres étude du bâtiment TP	1.7	-	Avocats	1.5	-
Cadres administratifs grande entreprise	1.4	Personnels direction fonction publique	1.6	+	Ingénieurs cadres étude du bâtiment TP	1.4	-
Total 20 professions principales	58.2	Total 20 professions principales	62.1		Total 20 professions principales	69.9	

Note : Non-immigrés de 25-40 ans comparés aux immigrés présents en France depuis au moins cinq ans et arrivés à partir de l'âge de 25 ans. La nationalité d'origine est la nationalité actuelle pour les étrangers et la nationalité à la naissance pour les Français par acquisition. Un immigré de longue date est un immigré présent dans le pays depuis au moins cinq ans. Les professions indiquées dans le tableau sont uniquement celles appartenant au groupe Cadres et professions intellectuelles supérieures. Les « + » indiquent les professions dans lesquelles les immigrés sont surreprésentés par rapport aux non-immigrés ; les « - » indiquent l'inverse.

Source : Insee, recensement de la population, 2012.

Tableau 2.A4.2. Professions moins qualifiées principales des travailleurs ayant un très haut niveau de diplôme parmi les non-immigrés et les immigrés

Non-immigrés 25-40		Nationalité d'origine EEE <5 ans, âge arrivée >= 25 ans			Nationalité d'origine pays tiers < 5 ans, âge arrivée >= 25 ans		
Professeurs des écoles	14.1	Formateurs animateurs formation continue	4.9	+	Employés administratifs d'entreprises	4.0	+
Adjoints administratifs FP	2.9	Employés administratifs d'entreprises	4.6	+	Formateurs animateurs formation continue	3.7	+
Employés administratifs d'entreprises	2.8	Maîtrise techniciens services financiers	3.1	+	Serveurs bar, brasserie, café restaurant	3.3	+
Techniciens admin. services juridiques	2.7	Professeurs enseignement général collège	2.9	+	Maîtrise techniciens services financiers	2.8	+
Cadres B Etat hors Enseignement, Impôts	2.6	Interprètes, traducteurs	2.7	+	Assistantes maternelles, gardes enfants	2.7	+
Formateurs animateurs formation continue	2.1	Masseurs rééducateurs, salariés	2.1	+	Professeurs enseignement général collège	2.5	+
Professeurs enseignement général collège	2.1	Concepteurs des arts graphiques	2.0	+	Caissiers de magasin	2.4	+
Cadres B des collectivités locales	2.1	Techniciens administratifs autres serv.	2.0	+	Agents civils de sécurité, surveillance	1.9	+
Maîtrise techniciens services financiers	2.0	Professeurs des écoles	2.0	-	Surveillants, aides-éducateurs scolaires	1.8	+
Experts de niveau technicien	1.8	Serveurs bar, brasserie, café restaurant	1.8	+	Nettoyeurs	1.6	+
Employés comptables ou financiers	1.8	Indépendants des services 0 à 9 salariés	1.6	+	Employés comptables ou financiers	1.5	-
Techniciens administratifs autres serv.	1.8	Experts de niveau technicien	1.6	-	Cuisiniers et commis de cuisine	1.5	+
Concepteurs des arts graphiques	1.6	Techniciens en informatique	1.6	+	Techniciens administratifs autres serv.	1.5	-
Techniciens comm. auprès d'entreprises	1.6	Secrétaires	1.5	+	Concepteurs des arts graphiques	1.5	-
Surveillants, aides-éducateurs scolaires	1.5	Masseurs rééducateurs, libéraux	1.4	+	Interprètes, traducteurs	1.4	+
Employés commerciaux de la banque	1.4	Adjoints administratifs FP	1.4	-	Aides à domicile, aides ménagères	1.4	+
Chargés de clientèle bancaire	1.4	Animateurs marchandiseurs (non cadres)	1.4	+	Adjoints administratifs FP	1.4	-
Technico-commerciaux auprès entreprises	1.3	Assistantes maternelles, gardes enfants	1.3	+	Techniciens comm. auprès d'entreprises	1.3	-
Technico-comm. biens intermédiaires	1.1	Assistants publicité relations publiques	1.2	+	Vendeurs non spécialisés	1.3	+
Indépendants des services 0 à 9 salariés	1.1	Techniciens admin. services juridiques	1.2	-	Indépendants des services 0 à 9 salariés	1.3	+
Total 20 professions principales	49.7	Total 20 professions principales	42.2		Total 20 professions principales	40.8	

Note : Non-immigrés de 25-40 ans comparés aux immigrés présents en France depuis au moins cinq ans et arrivés à partir de l'âge de 25 ans. La nationalité d'origine est la nationalité actuelle pour les étrangers et la nationalité à la naissance pour les Français par acquisition. Un immigré de longue date est un immigré présent dans le pays depuis au moins cinq ans. Les professions indiquées dans le tableau sont uniquement celles appartenant aux groupes Agriculteurs, Artisans, commerçants, chefs d'entreprise, Professions intermédiaires, Employés et Ouvriers. Les « + » indiquent les professions dans lesquelles les immigrés sont surreprésentés par rapport aux non-immigrés ; les « - » indiquent l'inverse.

Source : Insee, recensement de la population, 2012.

Notes

1. On ne distingue pas ici les membres de familles d'étrangers des conjoints de Français.
2. Même si on peut s'efforcer de rapprocher au maximum les concepts utilisés, il faut toutefois garder à l'esprit que ces catégories ne sont pas directement comparables aux catégories de titres disponibles dans la base AGDREF.
3. L'Enquête TeO indique un taux d'emploi intermédiaire d'environ 70 % (voir tableau 2.11). Par ailleurs, sous l'hypothèse que seuls les migrants économiques travaillent parmi l'ensemble des migrants non familiaux et non étudiants, on aboutit à un taux d'emploi de près de 72 % pour les migrants économiques, ce qui est théoriquement le maximum possible. Sous l'hypothèse que ceux-ci sont correctement identifiés par notre méthode, un taux d'emploi de 95 % parmi les migrants économiques de pays tiers n'est donc pas réellement compatible avec les données du recensement.

Chapitre 3

Le rôle et l'efficacité des titres existants pour le recrutement des migrants qualifiés en France

Au cours des dix dernières années, les autorités françaises ont montré leur volonté de promouvoir l'immigration de travail qualifié, dans l'optique de contribuer à accroître la compétitivité et la croissance de l'économie nationale. La loi de mars 2016, en introduisant le Passeport talent, prolonge cette tendance. Ce chapitre discute du potentiel d'attractivité au niveau international de la France vis-à-vis des travailleurs hautement qualifiés. Ce chapitre s'attache ensuite à présenter en détail les cinq titres dédiés jusqu'en 2016 aux migrants qualifiés : la carte « scientifique-chercheur », la carte pour les salariés en mission, la carte « Compétences et talents », la Carte bleue européenne et la carte pour « Contribution économique exceptionnelle ». Il discute de l'impact de la création de ces titres sur les flux d'immigration qualifiée et examine si les objectifs affichés au moment de leur mise en place ont été atteints. Des pistes de réflexion sont proposées à partir des expériences d'autres pays de l'OCDE. L'évaluation de ces titres de séjour est en effet primordiale à la compréhension de la politique française dans la mesure où ces titres ont été intégrés depuis novembre 2016 dans le dispositif du Passeport talent. Les changements introduits en 2016 sont discutés à la fin de ce chapitre.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Le principe de titres de séjour spécifiques pour les travailleurs très qualifiés est assez répandu dans les pays de l'OCDE. Alors que les immigrés hautement qualifiés peuvent partout prétendre à un titre de séjour économique classique, la mise en place d'un titre pour travailleurs très qualifiés répond à deux impératifs :

1. faciliter le recrutement de personnel très qualifié, en rendant la procédure d'obtention du titre de séjour par les employeurs plus simple, plus rapide et moins couteuse. Cet objectif peut également être atteint par la mise en place d'exemptions au test du marché du travail, ou de procédures accélérées selon certains critères de salaires, de niveau d'éducation ou de métiers en pénurie de recrutement.
2. créer un titre attractif pour les étrangers très qualifiés, qui oriente ces derniers dans leur projet de migration. Cela implique d'offrir de meilleures conditions que les autres pays d'accueil en termes de simplification des procédures administratives, conditions et de durée de résidence, ainsi qu'en termes d'avantages annexes (en particulier, possibilité de regroupement familial et accès au marché du travail des membres de famille).

Certains travailleurs migrants très qualifiés ne peuvent toutefois prétendre à un titre de séjour dédié, soit parce qu'ils ne disposent pas de contrat de travail standard (travailleurs indépendants, freelance), soit parce que leurs niveaux de salaire sont trop faibles (comme cela peut arriver dans le cas des chercheurs), ou encore parce que leurs qualifications sortent du cadre traditionnel (artistes, sportifs de haut niveau, créateurs de mode, etc. ne disposant pas de diplôme). Dans certains systèmes de migrations de travail de l'OCDE, les critères de niveau de qualification de l'emploi et/ou de niveau d'éducation sont particulièrement rigides, et peuvent rendre inéligibles ces catégories de travailleurs s'ils ne disposent pas d'un niveau de diplôme très élevé et d'un métier en accord avec ce dernier. Cela n'est toutefois pas le cas de la France.

Au 1er septembre 2016, il existait en France cinq types de titres de séjour pour travailleurs très qualifiés (tableau 1.2 du chapitre 1), dont trois étaient exemptés d'autorisation de travail : la Carte compétences et talent (intégrée depuis dans le dispositif du Passeport talent), la Carte scientifique-chercheur et la Carte « Contribution économique exceptionnelle ». Deux autres titres de séjour dédiés aux travailleurs très qualifiés étaient toujours soumis à autorisation de travail mais plus à l'opposabilité de la situation de l'emploi : il s'agit des Salariés en mission (SEM) et des Cartes bleues européennes (CBE). Ce chapitre

vise à présenter l'ensemble de ces titres et à examiner les changements introduits depuis avec le Passeport talent (Loi du 7 mars 2016). Ce dispositif a en effet pour vocation de renforcer l'attractivité de la France vis-à-vis des travailleurs migrants très qualifiés. Pour ce faire, les autorités françaises ont regroupé sous une seule dénomination les différents titres propres aux « talents internationaux » et amendé quelques-uns des titres cités ci-dessous.

L'attractivité de la France au niveau international

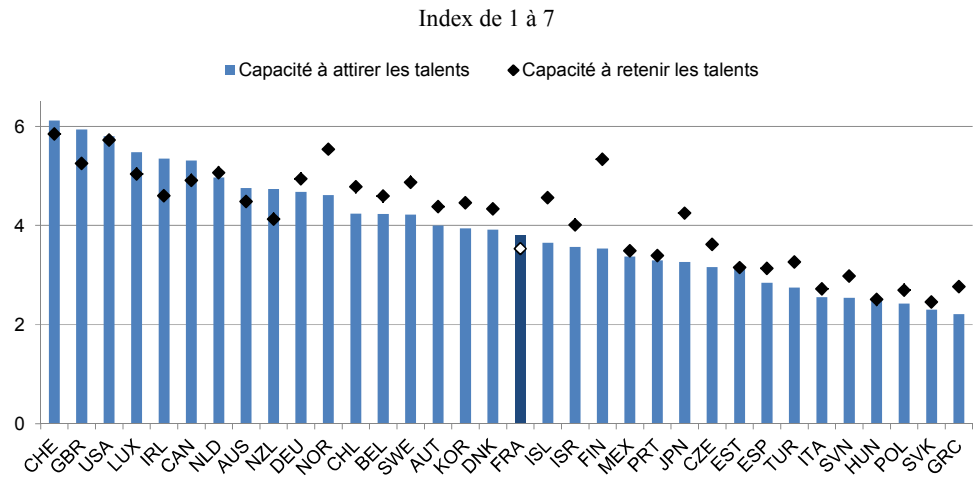
La question de l'attractivité de la France pour des travailleurs hautement qualifiés, par rapport à ses voisins de l'UE ou d'autres destinations, a fait l'objet de plusieurs rapports récents (voir par exemple Bernard et al., 2013 ; Bonnet et Saliot, 2016), qui ont pointé un certain nombre de points forts et de points faibles. Parmi les points forts de la France, on note par exemple la qualité de l'enseignement, le rayonnement culturel et artistique, le rayonnement scientifique, la qualité de vie, etc. Les points faibles couramment relevés comprennent notamment la complexité de l'administration, le coût de la vie, et en particulier du logement, la faiblesse des salaires et le climat social.

Bien qu'il soit difficile d'établir un bilan objectif de ces différents facteurs, notamment comparé à d'autres destinations potentielles des travailleurs hautement qualifiés, les perceptions des décideurs économiques sur la capacité du pays à attirer et à retenir les talents peuvent permettre de situer la France parmi les autres pays de l'OCDE. Le graphique 3.1 présente ces informations, issues du *Global Competitiveness Index,* pour les pays de l'OCDE en 2015[1]. Il apparait que la France se situe globalement dans la moyenne des pays de l'OCDE quant à sa capacité à attirer les talents (France : 3.8 ; moyenne OCDE : 3.9), et légèrement en dessous quant à sa capacité à retenir les talents (France : 3.5 ; moyenne OCDE : 4.1). Par rapport à ses principaux voisins européens, la France est dans une position intermédiaire : moins attractive que le Royaume-Uni et l'Allemagne, mais plus attractive que l'Espagne ou l'Italie. En dehors du fait que la faible taille des échantillons de répondants doit conduire à interpréter ces chiffres avec précaution, ces indicateurs correspondent à des opinions de chefs d'entreprises françaises et non pas de travailleurs hautement qualifiés étrangers qui se poseraient la question de venir résider en France.

Une autre source d'information permettant d'évaluer l'attractivité de différentes destinations provient d'enquêtes portant sur les intentions de

migration, telle que le Gallup World Poll, qui interroge les résidents de plus de 150 pays. Ainsi, il apparaît que, derrière les États-Unis (avec 20 % des intentions), la France est le deuxième pays qui réunit le plus d'intentions de migration dans les 12 prochains mois : 6.5 % des individus envisageant d'émigrer la mentionnent comme destination souhaitée. Le Canada, l'Arabie Saoudite, le Royaume-Uni et l'Espagne réunissent par ailleurs plus de 4 % chacun des intentions de migration (tableau 3.1).

Graphique 3.1. Capacité à attirer et retenir les talents dans les pays de l'OCDE, 2015



Source : Global Competitiveness Index, 2015-16.

La répartition des migrants potentiels par niveau d'éducation est une dimension particulièrement importante lorsqu'on s'intéresse à l'immigration de travailleurs hautement qualifiés et aux politiques qui l'encadrent. Le tableau 3.2 illustre le fait que la France est dans une situation singulière par rapport à ses voisins européens, car les migrants potentiels qu'elle attire ont en moyenne un niveau d'éducation nettement plus faible. Alors que la proportion de migrants potentiels hautement diplômés est d'environ 13-14 % pour le Royaume-Uni et l'Allemagne, elle n'est que de 6 % pour la France. La proportion d'individus ayant un niveau d'éducation faible parmi les migrants potentiels souhaitant venir en France atteint presque 50 %, tandis qu'elle n'est que de 13 % pour le Royaume-Uni et 33 % pour l'Allemagne. Une partie de cette différence peut s'expliquer par le fait que les migrants potentiels qui privilégient la France comme destination sont souvent originaires de pays où le niveau d'éducation est plus faible (les deux tiers résidant en Afrique). Il semble toutefois que la France souffre d'un déficit d'attractivité vis-à-vis des

migrants qualifiés, qui privilégient de fait d'autres destinations. À une échelle plus globale, le tableau 3.1 montre en effet que la France, qui est la deuxième destination citée par l'ensemble des migrants potentiels après les États-Unis entre 2007 et 2013, n'est qu'à la huitième place parmi les migrants potentiels les plus diplômés (derrière les États-Unis, le Canada, les Émirats Arabes Unis, l'Arabie Saoudite, l'Espagne, l'Australie et le Royaume-Uni).

Tableau 3.1. Principales destinations souhaitées au cours des 12 prochains mois des migrants potentiels originaires de pays tiers, 2007-13

Ensemble des migrants potentiels		Migrants potentiels diplômés du supérieur	
Etats-Unis	20.4	Etats-Unis	19.4
France	**6.5**	Canada	7.7
Canada	5.5	Emirats Arabes Unis	5.7
Arabie Saoudite	5.5	Arabie Saoudite	5.4
Royaume-Uni	4.3	Espagne	4.7
Espagne	4.2	Australie	4.4
Afrique du Sud	3.5	Royaume Uni	4.3
Allemagne	3.4	**France**	**4.1**
Italie	3.3	Russie	4.0
Emirats Arabes Unis	3.2	Allemagne	3.8
Autres pays ou NSP	40.4	Autres pays ou NSP	36.5
Total	100.0	Total	100.0

Source : Enquêtes Gallup 2007-13, calculs du secrétariat.

Tableau 3.2. Distribution des migrants potentiels originaires de pays tiers vers l'UE/EEE (dans les 12 prochains mois) par pays de destination souhaité et niveau d'éducation, 2011

	Niveau d'éducation (%)			
Pays de destination	Primaire	Secondaire	Supérieur	Total
Royaume-Uni	13.2	73.7	13.1	100.0
France	48.4	45.6	5.9	100.0
Allemagne	33.0	53.0	14.0	100.0
Espagne	30.0	55.1	14.9	100.0
Italie	25.3	67.6	7.1	100.0
Autre UE28	23.7	48.4	27.9	100.0
Autre EEA	35.9	55.9	8.2	100.0
Total	29.2	57.3	13.5	100.0

Note : Hors intentions de mobilité intra-UE/EEE. Les données sur les intentions de migration permanente concernent l'année 2011, sauf pour quelques pays où elles concernent 2012, 2013 ou 2014 en raison de données manquantes.

Source : Adapté de Gubert et Senne (2016). Enquêtes Gallup 2011-2014, calculs des auteurs.

Les dispositifs de migration professionnelle qualifiée avant la loi du 7 mars 2016 : des titres spécialisés et un manque de visibilité

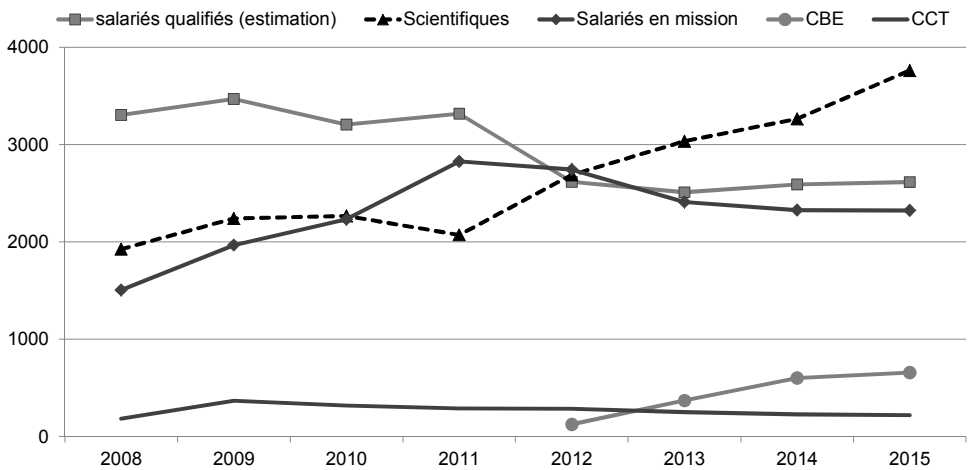
Avant l'entrée en vigueur de la loi du 7 mars 2016, plusieurs titres de séjour sont dédiés à l'immigration pour motif économique (voir tableau 1.2). Parmi ceux-ci, certains sont destinés à des travailleurs hautement qualifiés ou à des personnes souhaitant d'installer en France pour y développer une activité entrepreneuriale ou y exercer une profession libérale.

La première catégorie de migrants hautement qualifiés à faire l'objet d'une réglementation spécifique est celle qui concerne les scientifiques, avec l'introduction d'une carte de séjour temporaire par la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile (dite loi Reseda)[2]. Au cours des dernières années, plusieurs lois ont contribué à modifier le cadre juridique de l'entrée de migrants hautement qualifiés en France, en particulier la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, qui a notamment introduit la Carte compétences et talents et la carte destinées aux salariés en mission. Puis, la loi du 4 août 2008 relative à la modernisation de l'économie, a introduit la Carte de résident pour contribution économique exceptionnelle, tandis que la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, a notamment transposé dans le droit français la directive européenne 2009/50/CE du 25 mai 2009, créant ainsi la Carte bleue européenne.

Comme le montre le graphique 3.2, ces différents titres ont un poids très différent dans l'immigration professionnelle qualifiée en France : en dehors des titres salariés et travailleurs temporaires, qui servent dans plus d'un quart des cas au séjour en France de travailleurs hautement qualifiés (voir chapitre 5), les deux catégories les plus importantes sont les scientifiques-chercheurs et les salariés en mission, tandis que la Carte compétences et talents et la Carte bleue européenne ne concernent que quelques centaines d'immigrés par an.

La Carte compétence et talents et la Carte bleue européenne, qui sont relativement peu utilisées, sont en revanche intentionnellement plus généralistes mais sont, de ce fait, pour partie redondantes avec d'autres titres. La baisse depuis 2012 du nombre de premiers titres concernant des salariés qualifiés ainsi que la diminution des premiers titres pour salariés en mission semblent d'ailleurs pouvoir être imputées au report d'une partie de ces publics les plus qualifiés vers la Carte bleue européenne (dont le seuil de salaire est supérieur à n'importe quel titre pour travailleurs très qualifiés).

Graphique 3.2. Catégories de premiers titres économiques qualifiés délivrés à des ressortissants de pays tiers, 2008-15



Note : Les données sur les scientifiques, salariés en mission, Carte bleue européenne (CBE), Carte compétences et talents (CCT) et autres proviennent de la base AGDREF. La série « salariés qualifiés » représente une estimation des premiers titres salariés ou travailleurs temporaires délivrés à des travailleurs hautement qualifiés. Sur l'ensemble des premiers titres salariés et travailleurs temporaires, on soustrait dans un premier temps les admissions exceptionnelles au séjour (AES, qui concernent généralement des travailleurs peu qualifiés). Les données de l'OFII permettent d'estimer pour 2011-14 la proportion moyenne de travailleurs hautement qualifiés (cadres de haut niveau, cadres et ingénieurs) dans l'ensemble des introductions de salariés et de travailleurs temporaires. Cette proportion (environ 44 %) est ensuite appliquée aux effectifs de premiers titres salariés et travailleurs temporaires (hors AES) (AGDREF) pour obtenir une estimation des entrées de salariés qualifiés.

Source : AGDREF, ministère de l'Intérieur ; OFII.

La Carte « scientifique-chercheur »

Un titre de séjour dédié à l'accueil d'étrangers originaires de pays tiers en vue de mener des travaux de recherche ou d'enseigner dans un établissement d'enseignement supérieur a été introduit dans un premier temps par la loi du 11 mai 1998[3]. Des adaptations au texte ont notamment été effectuées dans la loi du 24 juillet 2006, en vue de transposer dans le droit français la directive européenne de 2005 sur le séjour des scientifiques de pays tiers. La délivrance de cette carte de séjour temporaire « scientifique-chercheur » est réservée aux titulaires d'un diplôme au moins équivalent au master et requiert la signature d'une convention d'accueil avec un organisme de recherche ou d'enseignement supérieur. Ce titre est donc notamment accessible aux

étrangers préparant en France un doctorat faisant l'objet d'un financement par un organisme public (contrat doctoral à l'université, par exemple) ou privé (Convention industrielle de formation par la recherche, CIFRE)[4]. De plus, les étrangers admis au séjour dans d'autres pays de l'Union européenne peuvent temporairement séjourner en France dans le cadre de leurs activités de recherche. Le conjoint de l'étranger titulaire d'une Carte scientifique-chercheur, dont l'entrée en France peut se faire de façon concomitante, peut obtenir de plein droit une Carte de séjour temporaire « vie privée et familiale », renouvelable, qui donne accès au marché du travail.

Parmi l'ensemble des dispositifs permettant l'entrée en France de travailleurs hautement qualifiés, la Carte scientifique-chercheur est celle pour laquelle le nombre de titres délivrés annuellement est le plus élevé, avec environ 2 700 premiers titres par an en moyenne sur la période 2008-15, auxquels il convient d'ajouter environ 1 300 titres délivrés suite à un changement de statut, la plupart étant d'anciens étudiants. Les Cartes scientifique-chercheur représentent une part croissante des titres économiques : de 12 % en 2008-10, ces cartes comptaient pour près de 20 % de l'ensemble des premiers titres économiques (hors saisonniers) délivrés en 2013-15. Toutefois, étant donné la baisse estimée du nombre de premiers titres pour chercheurs en 2016 (3 200 délivrances, chiffre provisoire, soit une diminution de 16 % par rapport à 2015), la part de ce type de titre devrait passer à 15 % seulement de l'ensemble des premiers titres économiques (hors saisonniers).

Tableau 3.3. Principales nationalités des titulaires des Cartes scientifique-chercheur (CSC) délivrées entre 2008 et 2015, premiers titres et changements de statut

Pays	CSC délivrées comme premier titre 2008-2015 (% du total)	Part des CSC dans les premiers titres économiques 2008-2015 (%)	Pays	CSC délivrées après changement de statut 2008-2015 (% du total)	Part des CSC dans les changements de statut vers titres économiques 2008-2015 (%)
Chine	13.2	33.3	Algérie	15.2	12.9
Inde	10.3	24.7	Tunisie	13.1	15.2
Brésil	9.8	45.8	Liban	11.6	30.1
Etats-Unis	7.7	28.1	Chine	11.5	9.3
Algérie	7.4	9.1	Maroc	6.8	3.5
Japon	5.3	19.8	Vietnam	5.5	22.7
Russie	5.0	9.5	Sénégal	3.2	6.3
Tunisie	4.7	30.2	Syrie	2.5	30.8
Canada	3.7	14.8	Iran	2.2	32.2
Liban	3.0	46.0	Colombie	2.1	12.8
Mexique	2.6	24.5	Cameroun	2.0	5.6
Vietnam	2.3	55.7	Inde	1.7	12.2
Ukraine	1.6	25.5	Brésil	1.5	17.0
Autres pays	23.3	6.7	Autres pays	21.1	8.1
Moyenne annuelle	2 653	14.2	Moyenne annuelle	1 351	10.1

Source : AGDREF, ministère de l'Intérieur.

Comme l'indique le tableau 3.3, les nationalités les mieux représentées parmi les titulaires de premiers titres scientifiques-chercheurs sont la Chine, l'Inde, le Brésil et les États-Unis, qui comptent ensemble 40 % du total sur la période 2008-15. Concernant les changements de statut, les principaux pays d'origine sont l'Algérie, la Tunisie, le Liban et la Chine, qui sont des nationalités très représentées parmi les étudiants étrangers. Pour certains pays d'origine, ce titre représente près de la moitié des premiers titres économiques obtenus en France. C'est notamment le cas pour le Brésil, le Liban et le Viet Nam.

L'âge moyen des titulaires de la Carte scientifique-chercheur au moment de la délivrance d'un premier titre est d'environ 33 ans et deux tiers des titulaires sont des hommes, ce qui est similaire aux chiffres concernant l'ensemble des migrants économiques. En revanche, les étrangers ayant obtenu ce titre après un changement de statut sont nettement plus jeunes, avec un âge moyen d'environ 27 ans, ce qui est cohérent avec leur profil d'ancien étudiant.

Une analyse par cohorte révèle que les titulaires de la Carte scientifique-chercheur restent en France relativement peu de temps. Parmi les étrangers ayant obtenu ce titre en 2008, plus de la moitié n'avaient plus de titre de séjour en cours de validité un an plus tard, vraisemblablement en raison de la fin de leur activité de recherche en France et leur sortie du territoire pour la très grande majorité. Au bout de deux ans, seulement un tiers d'entre eux disposaient encore d'une Carte scientifique-chercheur, cette proportion tombant à un sixième l'année d'après et à 12 % après cinq ans de séjour. Pour la cohorte 2011, les taux de maintien au séjour suivent le même profil.

Ce faible taux montre que ce type de permis vise plutôt de jeunes chercheurs (type post-doc) qui n'ont pas toujours vocation à rester en France. La question de la durée très temporaire des missions, mais aussi celle des rémunérations, dont les seuils sont beaucoup plus faibles que ceux généralement requis pour la plupart des autres titres pour travailleurs très qualifiés, méritent d'être posées. Une augmentation des salaires, notamment dans les secteurs de la recherche publique, aurait probablement une incidence sur les taux de maintien sur le territoire. La forte mobilité de ces scientifiques-chercheurs s'explique aussi par le fait que beaucoup d'entre eux proviennent de pays éloignés et/ou ayant peu de liens historiques avec la France. Ainsi, parmi la cohorte ayant obtenu ce titre en 2008, seul 8 % environ des ressortissants d'Amérique ou d'Asie du Sud ont encore un titre en cours de validité cinq plus tard, voire moins de 5 % chez les ressortissants d'Asie orientale (Chine, Japon, Corée). Les

scientifiques-chercheurs qui se maintiennent le plus longtemps sont ceux arrivés avec un contrat doctoral (28 % des scientifiques-chercheurs arrivés avant l'âge de 25 ans se maintiennent sur le territoire), les ressortissants de pays du Maghreb (27 à 37 %) mais aussi ceux originaires d'Asie du Sud-est (32 %) et d'Europe hors UE (28 %).

Au total, en comptant les changements de statut, ce titre permet donc chaque année à environ 4 000 chercheurs de séjourner en France pendant une durée allant de quelques mois à deux ans, voire plus. Les données administratives ne détaillent pas les établissements d'accueil de ces chercheurs et encore moins la nature de leurs activités scientifiques. Il est donc malaisé d'établir un bilan précis de leur contribution à la recherche française, et plus largement à l'économie, d'autant plus que de nombreux chercheurs étrangers travaillent en France avec d'autres types de titre, notamment ceux qui sont installés de façon pérenne.

D'après l'Enquête emploi, l'effectif des chercheurs étrangers hors UE était d'environ 21 500 en moyenne sur la période 2012-14. Selon le dernier rapport du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche sur l'emploi scientifique (2016), cet effectif se compose d'environ 6 000 chercheurs et enseignants-chercheurs dans le secteur public en France[5] (soit un peu moins de 6 % de l'ensemble des chercheurs du secteur), 6 000 chercheurs et doctorants travaillant dans des entreprises privées (soit 2.5 % de l'emploi dans ce secteur), le reste étant constitué de doctorants du secteur public en contrat dans un organisme de recherche[6].

Par ailleurs, selon les données de la base AGDREF, l'effectif total de titres « scientifique-chercheur » en cours de validité était d'environ 10 000 en 2014. Par conséquent, ce titre de séjour concernerait près de la moitié des chercheurs et doctorants étrangers hors UE résidant en France. Il joue donc à l'évidence un rôle clé dans les dispositifs d'accueil des chercheurs à l'étranger, que ceux-ci soient en cours de formation doctorale ou plus expérimentés. Les autres chercheurs passent par un titre « salarié » ou travailleur temporaire, voire une Carte bleue européenne s'ils remplissent les conditions de durée de séjour et de salaire. Les doctorants ne pouvant bénéficier d'un titre scientifique-chercheur peuvent également recourir à un titre étudiant.

On peut également appréhender l'importance de ce titre dans le dispositif d'attractivité scientifique de la France en analysant le cas du CNRS, qui est l'employeur public le plus important dans le domaine de la recherche scientifique. Le bilan social 2014 du CNRS indique qu'un

peu plus de 5 % des chercheurs permanents ont une nationalité étrangère hors UE. Parmi les doctorants et les chercheurs contractuels, qui sont les plus susceptibles d'avoir bénéficié d'un titre scientifique-chercheur pour entrer en France, cette proportion est respectivement de 21 % et 31 %. Parmi les nouveaux recrutés de l'année 2014, on peut estimer qu'environ 600 à 650 sont des étrangers hors UE. Selon la direction des ressources humaines du CNRS, l'organisme signe annuellement environ 200 conventions « scientifique-chercheur ». Ce titre représenterait donc près du tiers des nouveaux recrutements de chercheurs et doctorants étrangers hors UE au CNRS, ce qui est très significatif.

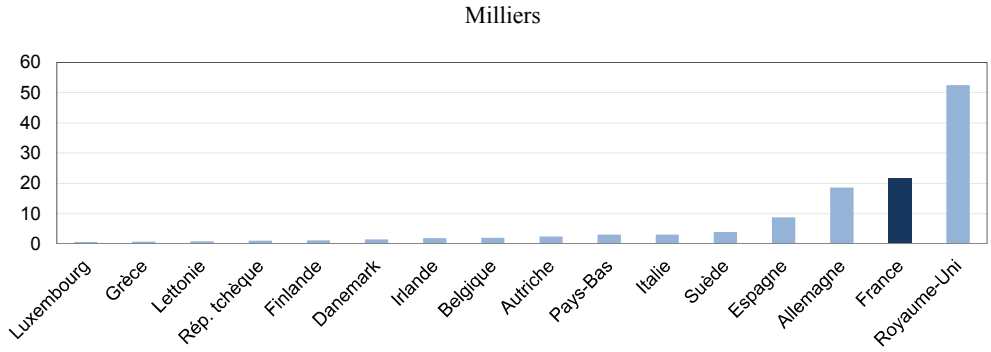
Suite à la directive européenne de 2005, la plupart des pays de l'UE disposent désormais d'un titre spécifique pour le séjour de chercheurs, mais tous ne l'utilisent pas de la même façon. Si dans l'ensemble des pays européens le seuil de salaire est toujours inférieur à celui appliqué pour les titres dédiés aux travailleurs très qualifiés, ce seuil est variable selon le pays. De même, les types d'organismes habilités à signer une convention avec un chercheur étranger de pays tiers peuvent être différents d'un pays à l'autre, de même que les avantages accordés aux ressortissants extra-communautaires. Certains pays ont mis en place des règles plus restrictives que la France pour homologuer les organismes habilités à signer des conventions. C'est le cas de l'Italie, qui n'habilite que les institutions qui peuvent se conformer au seuil de rémunération minimum (deux fois le salaire minimum) et à la prise en charge de l'assurance maladie. Cette règle limite le nombre d'organismes habilités, qui ne comprennent pas la plupart des établissements d'enseignement supérieur qui, par ailleurs, peuvent recruter des enseignants ressortissants de pays tiers via un autre programme dédié mis en place en 1998. L'Espagne n'a pas non plus habilité la plupart des instituts d'enseignement supérieur : les scientifiques-chercheurs reçoivent un autre type de permis de séjour. La France se démarque de ces deux exemples du sud de l'Europe. En effet, en France, le titre de scientifique-chercheur bénéficie le plus souvent à la recherche publique et aux établissements d'enseignement supérieur.

Certains pays ont mis en place des procédures qui ont largement contribué à l'augmentation des flux de chercheurs en provenance des pays tiers. L'Irlande a mis en place un système en ligne de conventions qui a largement accéléré et facilité la venue de scientifiques-chercheurs. Le pays leur offre par ailleurs un titre de séjour permanent après seulement deux ans de séjour, alors qu'en France ces derniers doivent attendre la durée de droit commun (cinq ans). La situation néerlandaise

est également particulièrement favorable. Le titre scientifique-chercheur dans ce pays est devenu très attractif car le seuil minimal de revenu est inférieur au salaire minimum (70 % de ce salaire). De plus, les organismes habilités comprennent une trentaine de partenaires privés, beaucoup d'entreprises pouvant ainsi bénéficier de projets de recherches subventionnés. En conséquence, contrairement à la France, la majorité des titres scientifiques-chercheurs aux Pays-Bas profitent à la recherche privé, et non publique. Le titre scientifique-chercheur dans ce pays est devenu de fait une alternative à bas coûts aux recrutements de migrants très qualifiés dans certains secteurs.

Le titre scientifique-chercheur reste toutefois suffisamment attractif en France comparé à d'autres pays parce qu'il reste ouvert à la plupart des organismes de recherche publique et que le seuil de salaire appliqué reste le minimum légal dans la profession, permettant le recrutement d'un certain nombre de doctorants voire de post-doctorants à des niveaux de salaire relativement faibles (par exemple, un maitre de conférence débutant perçoit 2 080 EUR brut par mois, selon la grille salariale de la fonction publique). La France est au final le pays européen qui a le plus recours à ce titre spécifique, devant les Pays-Bas. En revanche, très peu de titres de séjour chercheurs sont délivrés en Allemagne (environ 200 par an en moyenne au cours des dernières années), qui utilise à cette fin plutôt la Carte bleue européenne (dont le seuil de salaire est relativement faible en comparaison internationale) ou son permis de séjour dédié aux post-doctorants. À noter que le Royaume-Uni n'est pas partie prenante à la directive de 2005 mais reste le pays avec le plus de chercheurs ressortissants de pays tiers (52 500) devant la France (21 500), l'Allemagne (18 500), l'Espagne (9 000) et la Suède (4 000) (graphique 3.3).

Graphique 3.3. Nombre de ressortissants de pays tiers diplômés du supérieur employés dans le secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques, moyenne annuelle 2012-14



Note : 2013-13 pour l'Allemagne.

Source : Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne 2012-14.

La Carte pour les salariés en mission

Les salariés étrangers détachés en France par leur employeur depuis un autre pays en vue de travailler dans un établissement de la même entreprise (ou la même entreprise d'un même groupe) peuvent bénéficier d'une carte de séjour temporaire « salariés en mission », titre créé par la loi du 24 juillet 2006. La délivrance de ce titre de séjour requiert un contrat de travail d'au moins trois mois, ainsi qu'une rémunération brute au moins égale à 1.5 fois le salaire minimum. Contrairement au titre temporaire « salarié », la situation de l'emploi n'est pas opposable pour la Carte « Salarié en mission ». Cette carte, qui peut être délivrée aux ressortissants étrangers hors UE, EEE et Suisse, à l'exception des Algériens, a une durée de validité de trois ans maximum et est renouvelable.

Le conjoint d'un étranger titulaire d'une Carte « Salarié en mission » peut bénéficier de plein droit de la Carte de séjour « Vie privée et familiale » (renouvelable) si la durée prévue de la mission est au moins égale à six mois, ou d'un visa de long séjour pour visiteur dans le cas d'une mission plus courte. Dans tous les cas, l'arrivée en France de la famille peut être concomitante à celle du salarié en mission et les membres de famille sont dispensés de la signature du Contrat d'intégration républicaine (CIR).

Environ 2300 premiers titres « salariés en mission » sont délivrées chaque année en France (moyenne sur la période 2008-15). Compte tenu de la nature spécifique de cette carte, la quasi-totalité des titres délivrés correspondent à des entrées nouvelles en France et il n'y a donc quasiment pas de changements de statut vers cette catégorie de titre. Les quatre nationalités principales (Inde, États-Unis, Japon et Chine) représentent 60 % de tous les titres délivrés sur la période 2008-15 (tableau 3.4). De plus, une très forte concentration spatiale est observée concernant les départements de délivrance de ce titre : près de 60 % des Cartes « salariés en mission » sont délivrées à Paris (33 %) ou dans les Hauts de Seine (25 %), où sont localisés la plupart des sièges sociaux de grandes entreprises. La Haute-Garonne (où est notamment situé le siège d'Airbus, près de Toulouse) figure en troisième position avec seulement 4 % des titres.

Tableau 3.4. Principales nationalités des titulaires des Cartes salariés en mission (CSEM) délivrées entre 2008 et 2015, premiers titres

Pays	CSEM délivrées comme premier titre 2008-2015 (% du total)	Part des CSEM dans les premiers titres économiques 2008-2015 (%)
Inde	22.0	45.9
Etats-Unis	15.7	16.6
Japon	12.0	38.7
Chine	9.9	21.7
Canada	5.7	19.8
Brésil	4.0	16.2
Maroc	3.2	3.2
Tunisie	2.7	4.4
Russie	2.5	14.0
Turquie	2.4	10.8
Corée	2.0	26.9
Australie	1.6	18.2
Mexique	1.4	11.5
Autres pays	14.9	4.7
Total	2 293	12.3

Source : AGDREF, ministère de l'Intérieur.

La distribution sectorielle des salariés en mission reflète le fait que la quasi-totalité des bénéficiaires de ce titre sont des cadres ou des ingénieurs. Comme le montre le tableau 3.5, le principal secteur d'activité des salariés en mission est celui des services aux entreprises (30 % du total), suivi par les activités informatiques (15 %), le commerce (10 %) et la fabrication de matériels de transport (9 %). Toutefois, afin d'identifier les secteurs où le recours aux salariés en mission est le plus fréquent, il est nécessaire de comparer ces proportions à la part des différents secteurs dans l'emploi total en France (en excluant les secteurs

d'activité où l'emploi public prédomine largement et où très peu de salariés en mission sont employés, comme l'administration publique, l'enseignement ou la santé). En termes relatifs, les deux secteurs ayant le plus souvent recours aux salariés en mission sont les industries extractives et le secteur de la cokéfaction et du raffinage : dans ces deux secteurs, les salariés en mission sont 20 fois plus répandus que dans l'ensemble de l'économie. Dans le secteur des activités informatiques, ce ratio est d'environ sept. Les salariés en mission sont également surreprésentés dans plusieurs secteurs de l'industrie, notamment la fabrication d'équipements électriques, de produits informatiques, électroniques et optiques, la fabrication de matériels de transport, ainsi que dans l'industrie chimique et pharmaceutique. Tous ces secteurs sont caractérisés par une proportion élevée de firmes multinationales et de travailleurs hautement qualifiés. À l'inverse, les salariés en mission sont très peu présents dans les secteurs caractérisés par une proportion importante de petites entreprises et une main-d'œuvre globalement peu qualifiée, comme l'agriculture, la construction, le secteur de l'hôtellerie-restauration ou l'industrie alimentaire.

Pour certains secteurs économiques, et plus encore pour les grandes entreprises, le titre de séjour « salarié en mission » joue donc un rôle significatif en fluidifiant la circulation intra-groupe des travailleurs, ce qui, par définition, ne s'applique pas aux petites et moyennes entreprises (PME). Aucune procédure comparable de facilitation des flux ne vise les PME. Les inégalités entre grandes entreprises et PME sont renforcées par le déficit d'informations pour ces dernières, pour qui la procédure de recrutement de main-d'œuvre étrangère représente un coût souvent prohibitif.

Tableau 3.5. Distribution sectorielle des salariés en mission ayant obtenu un premier titre entre 2009 et 2014 et de l'emploi salarié privé au cours de la même période

Secteur	Salariés en mission, moyenne 2009-2014 (% du total) (A)	Emploi salarié privé, moyenne 2009-2014 (% du total) (B)	(A)/(B)
Services aux entreprises	29.7	18.0	1.6
Activités informatiques	15.4	2.3	6.6
Commerce	9.6	20.0	0.5
Fabrication de matériels de transport	9.1	2.4	3.8
Fabrication de machines et appareils électriques	3.9	0.8	5.0
Fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques	3.9	0.9	4.2
Industrie chimique et pharmaceutique	3.8	1.5	2.6
Activités financières et d'assurance	3.7	5.5	0.7
Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique	3.2	1.9	1.7
Industries extractives	3.2	0.2	20.5
Fabrication de machines et d'équipements	2.2	1.3	1.7
Transports et entreposage	2.1	8.9	0.2
Cokéfaction, raffinage, industries nucléaires	1.4	0.1	20.2
Métallurgie et fabrication de produits métalliques	1.3	2.6	0.5
Télécommunications	1.1	0.9	1.3
Recherche et développement	1.0	1.1	0.9
Fabrication de textiles, industries de l'habillement	0.9	0.7	1.2
Construction	0.8	9.3	0.1
Industries alimentaires	0.7	3.7	0.2
Hébergement et restauration	0.7	6.2	0.1
Activités immobilières	0.6	1.6	0.4
Fabrication de meubles	0.5	1.9	0.2
Activités récréatives, culturelles et sportives	0.4	3.2	0.1
Travail du bois, industries du papier et imprimerie	0.4	1.3	0.3
Production et distribution d'électricité et de gaz	0.3	1.1	0.3
Agriculture, sylviculture et pêche	0.1	1.5	0.1
Production et distribution d'eau et assainissement	0.0	1.2	0.0
Total annuel moyen	2 290	15 097 500	

Note : Hors administration, santé et éducation. La classification sectorielle retenue ici est adaptée de la NAF (rév. 1 et rév. 2).

Source : OFII pour les salariés en mission ; Insee, estimations d'emploi, pour l'emploi salarié.

La Carte « compétences et talents »

La Carte compétences et talents (CCT), instaurée en 2006[7], est destinée aux étrangers[8] « susceptible[s] de participer, du fait de [leurs] compétences et de [leurs] talents, de façon significative et durable au développement économique ou au rayonnement, notamment intellectuel, scientifique, culturel, humanitaire ou sportif de la France et du pays dont [ils ont] la nationalité ». Le principe de ce titre de séjour, qui est délivré pour une durée de trois ans, éventuellement renouvelable, est la

réalisation en France, par l'étranger le détenant, d'un projet bénéficiant à la fois à la France et au pays d'origine.

La nature des projets permettant l'obtention de cette carte dépend de critères déterminés par la Commission nationale des compétences et des talents (CNCT), créée par la même loi de 2006. Cette commission, censée se réunir au moins deux fois par an, s'est réunie au total quatre fois entre fin 2007 et juin 2010, date de sa dernière délibération[9]. Son objectif était de définir les critères d'obtention de la carte, et non de traiter les dossiers. Lors de sa première réunion[10], la CNCT a exclu les projets uniquement d'études du champ de la CCT. Pour le cas d'une activité salariée, elle a précisé que le contrat de travail devait être en adéquation avec la qualification, l'expérience, et, le cas échéant, les diplômes ou titres de l'intéressé. Concernant la réalisation d'un projet de création d'entreprise, la CCT concerne les projets « débouchant sur la création d'au moins deux emplois » ou « comportant un investissement […] d'au moins 300 000 EUR ». De plus, la CNCT a souhaité favoriser les activités « requérant de hautes qualifications et présentant des perspectives d'embauche » et a introduit des critères assez spécifiques concernant le niveau de diplôme et l'expérience professionnelle des candidats (sauf artistes et sportifs) : ces derniers doivent disposer au minimum d'un diplôme de niveau licence et d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans ou d'un master associé à une expérience d'au moins un an. Les candidats titulaires d'un doctorat peuvent être exemptés de l'obligation d'expérience professionnelle, en particulier s'ils sont issus d'un établissement d'enseignement supérieur de renom, s'ils ont des publications scientifiques de haut niveau et s'ils disposent de contacts suffisamment probants avec une entreprise ou un établissement d'enseignement supérieur en France. La CNCT a également précisé les champs disciplinaires qui devaient être favorisés lors de l'examen des candidatures (diplômes de physique, chimie, biologie, mathématiques, informatique, agronomie, marketing, ressources humaines, gestion, finance, actuariat, comptabilité d'un niveau au moins égal à celui du master). Enfin, un critère de revenu, modulable selon l'âge du demandeur et la nature du projet, est mentionné pour l'obtention de la CCT : les candidats disposant d'un revenu « assimilable localement à celui d'un cadre supérieur » seront privilégiés. Des dispositions spécifiques concernent par ailleurs les sportifs étrangers souhaitant obtenir la CCT[11].

La CCT comprend donc dans les faits plusieurs motifs de migration économique très distincte (investisseurs, artistes, salariés). Les critères

mis en place par la CNCT pour sa délivrance sont donc assez détaillés, mais généralement qualitatifs et peu précis, ce qui laisse une large place à une interprétation différenciée de la part des autorités délivrant les titres (consulats pour les demandes effectuées depuis le pays d'origine, préfectures pour les étrangers déjà présents en France). De fait, il semble qu'une proportion non négligeable de CCT ait été délivrée à titre diplomatique, suite à un accord entre l'ambassade de France et les autorités du pays d'origine.

Une autre caractéristique importante de la Carte compétences et talents est la différence introduite par le législateur entre les étrangers originaires de pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP)[12] et les ressortissants des autres pays. La différence principale tient aux conditions de renouvellement de la CCT, dont la durée de validité est de trois ans : pour les ressortissants de la ZSP, « son renouvellement est limité à une fois » et est conditionné à la participation « à une action de coopération ou d'investissement économique » avec le pays d'origine. De plus, la délivrance de la carte à un étranger originaire d'un pays de la ZSP est sujette à la signature d'un engagement de retour « dans son pays d'origine au terme d'une période maximale de six ans ». Ces dispositions spécifiques, qui visaient à réduire les risques de « fuite des cerveaux » (REM, 2013) ont pu avoir un effet désincitatif pour les étrangers concernés, qui pour venir en France aurait dû passer par la procédure de droit commun, beaucoup plus lourde et comportant un risque de refus. Pour les étrangers originaires de la ZSP titulaires de la CCT, dont la trajectoire professionnelle ou familiale les a conduits à envisager une intégration plus durable en France, cet engagement de retour a également pu constituer une difficulté majeure dans la réalisation de leur projet d'installation. Il convient toutefois de noter que l'obligation de retour ne s'applique pas aux ressortissants de certains pays avec lesquels la France a signé un accord bilatéral de gestion concertée des flux migratoires[13].

L'analyse des données par pays d'origine (tableau 3.6) révèle d'ailleurs que les ressortissants de pays de la ZSP ont constitué seulement un quart de l'ensemble des CCT délivrées comme premier titre de séjour, alors qu'ils représentent plus de 40 % des premiers titres économiques. Le pays dont les ressortissants ont le plus bénéficié de cette carte comme premier titre est le Japon, avec près d'un quart de toutes les CCT délivrées depuis 2008. L'importance du Japon dans ce dispositif peut surprendre et pourrait être le fait de quelques entreprises implantées en France. Il est possible aussi que cela traduise des relations plus étroites entre l'ambassade de France et les autorités japonaises que

celles nouées entre ces partenaires dans d'autres pays d'origine. Le second pays d'origine ayant enregistré le plus de nouveaux titres est en revanche la Tunisie (16 %), qui dispose d'un accord de gestion concertée avec la France mettant particulièrement en avant ce titre. Parmi les pays où il a été délivré un nombre non négligeable de CCT, ce titre n'est une catégorie d'entrée significative que pour un nombre limité de pays, notamment le Japon, la Corée et l'Afrique du Sud (respectivement 9 %, 7 % et 5 % de l'ensemble des titres économiques délivrés entre 2008 et 2014). Les nationalités principales des étrangers ayant obtenu une CCT après un changement de statut sont dans l'ensemble similaires à celles des premiers titres : le Japon occupe la première place (18 %), mais le second pays est la Chine (12 %). Plusieurs autres pays (Maroc, Tunisie, États-Unis, Corée, Russie) représentent chacun 4 à 5 % des CCT-changement de statut.

Tableau 3.6. Principales nationalités des titulaires des Cartes compétences et talents (CCT) délivrées entre 2008 et 2015, premiers titres et changements de statut

Pays	CCT délivrées comme premier titre 2008-2015 (% du total)	Part des CCT dans les premiers titres économiques 2008-2015 (%)	Pays	CCT délivrées après changement de statut 2008-2015 (% du total)	Part des CCT dans les changements de statut vers titres économiques 2008-2015 (%)
Japon	24.1	9.1	Japon	18.2	22.5
Tunisie	16.1	3.1	Chine	11.7	1.0
Etats-Unis	13.8	1.7	Maroc	5.0	0.3
Canada	7.0	2.8	Tunisie	4.8	0.6
Chine	5.5	1.4	Etats-Unis	4.5	5.3
Corée	4.5	7.1	Corée	4.3	6.9
Russie	3.8	2.5	Russie	4.1	2.1
Maroc	3.3	0.4	Sénégal	3.7	0.8
Brésil	1.9	0.9	Brésil	2.8	3.2
Turquie	1.8	1.0	Colombie	2.1	1.3
Afrique du Sud	1.4	4.6	Cameroun	2.0	0.6
Mali	1.3	0.3	Argentine	1.8	10.0
Argentine	1.0	1.6	Canada	1.8	5.6
Autres pays	14.5	0.5	Autres pays	33.4	0.8
Pays de la ZSP	26.3	0.9	Pays de la ZSP	27.1	0.4
Moyenne annuelle	268	1.4	Moyenne annuelle	140	1.0

Source : AGDREF, ministère de l'Intérieur.

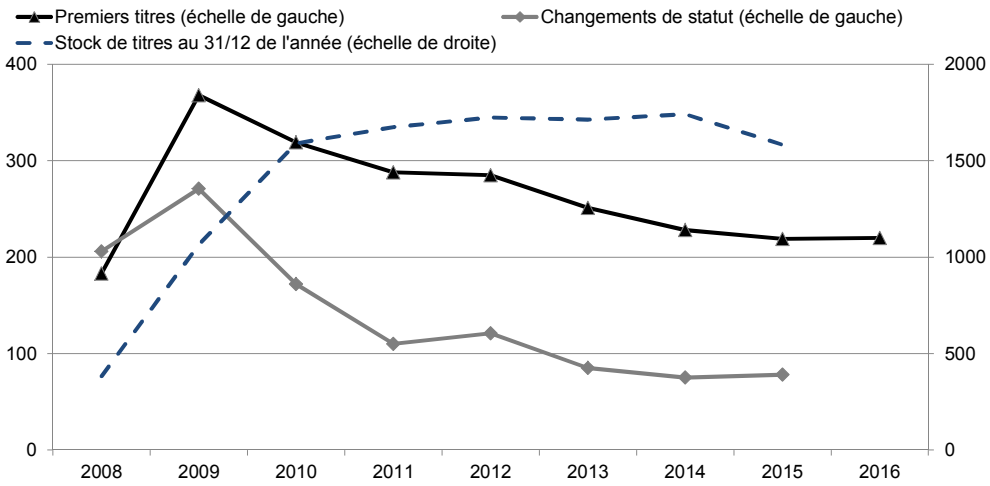
La Carte compétences et talents permet par ailleurs au titulaire de venir en France accompagné de sa famille, dont les membres bénéficient d'une Carte de séjour temporaire « Vie privée et familiale », délivrée pour la même durée que la CCT. Le titulaire de la CCT et sa famille sont dispensés de la signature du Contrat d'accueil et d'intégration.

Début 2008, le gouvernement avait pour objectif de délivrer 2 000 Cartes compétences et talents par an[14]. Au total, entre 2008 et 2016[15], environ 2 400 Cartes compétences et talents ont été délivrées

comme premier titre de séjour (ce qui n'inclut donc pas les renouvellements), soit près de 270 par an en moyenne. De plus, chaque année entre 2008 et 2015, environ 140 étrangers en moyenne ont obtenu une CCT par changement de statut. Ces changements de statut concernent, dans la moitié des cas, des étrangers qui détenaient préalablement un titre étudiant, et dans un tiers des cas un titre salarié. Les CCT comme premier titre ne représentent que 1.6 % de l'ensemble des premiers titres de séjour pour motif économique (hors saisonniers) (environ 17 000 par an sur la même période) et environ 1 % des changements de statut[16]. À la fin de l'année 2015, en comptant les renouvellements, un peu plus de 1 500 étrangers originaires de pays tiers disposent d'une CCT, soit 1.3 % des étrangers disposant d'un titre économique. De plus, comme l'indique le graphique 3.4, le nombre de Cartes compétences et talents délivrées, que ce soit comme premier titre ou suite à un changement de statut, n'a cessé de diminuer à partir de 2010. Par rapport aux objectifs initiaux, et compte tenu de la place prépondérante occupée par ce dispositif dans la communication du gouvernement et dans les débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi du 24 juillet 2006, on peut donc considérer que la mise en place de la Carte compétences et talents a été un échec. Elle n'apparait d'ailleurs plus en tant que tel parmi les différentes catégories de Passeport talent. Certains motifs autorisant précédemment l'octroi d'une CCT ont toutefois leur propre alinéa dans la loi (mandataires sociaux, artistes-auteurs, étrangers de renommée internationale) sans qu'il soit fait mention de projets profitant à la France et au pays d'origine.

Dès le mois de juin 2008, un rapport d'information du Sénat (2008) alertait sur le fait que les objectifs quantitatifs assignés à la Carte compétences et talents ne seraient pas atteints pour la première année de sa mise en circulation, et pointait les raisons de cet échec : i) l'inadéquation de la « répartition des objectifs entre préfectures et consulats (50-50) [qui] ne correspond pas au public cible de la carte, qui se trouve évidemment pour l'essentiel à l'étranger », ii) l'existence parallèle de titres de séjour destinés pour l'essentiel au même public et iii) le « caractère restrictif des critères d'attribution de la carte », notamment pour les ressortissants de pays de la ZSP, comme pointé plus haut. Sur ce point, le rapporteur indiquait justement « [qu'il] n'est pas possible de mener deux politiques distinctes avec le même instrument : la Carte compétences et talents est un outil d'attractivité, pas de co-développement ».

Graphique 3.4. Effectif d'étrangers originaires de pays tiers admis au séjour pour le motif « compétences et talents » (premiers titres et changements de statut) et stock de titres en fin d'année, 2008-15

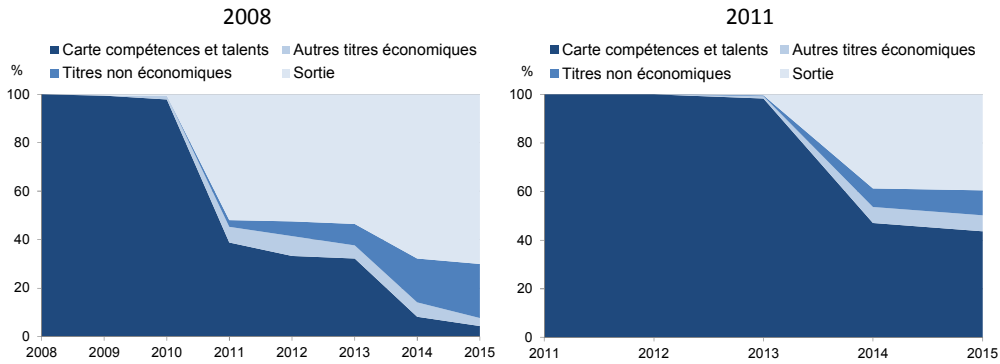


Source : AGDREF, ministère de l'Intérieur.

Les dossiers de candidature pour la CCT traités localement par les consulats et les préfectures ne semblent pas être centralisés au niveau du ministère de l'Intérieur. La contribution économique des projets professionnels proposés par les candidats ne peut par conséquent pas faire l'objet d'une évaluation et les profils des étrangers passant par ce dispositif sont peu connus. Compte tenu du nombre de titres délivrés, et même en supposant que les étrangers entrés en France par ce canal n'auraient pas pu bénéficier d'un autre titre (ce qui est peu probable pour la majorité d'entre eux), cette contribution est vraisemblablement très modeste.

Les conditions de renouvellement de la CCT ne sont pas explicitées dans la loi du 24 juillet 2006, ni dans les décrets d'application. La CNCT a statué sur cette question et indiqué que le titulaire d'une CCT en demandant le renouvellement « doit démontrer pouvoir vivre de son projet. À cette fin, le projet pour lequel il a obtenu sa précédente Carte « compétences et talents » doit lui assurer un revenu mensuel d'un montant au moins égal à 1.5 fois le salaire minimal en vigueur en France, sans préjudice d'autres sources de revenu éventuelles. » Ce critère de revenu est similaire au seuil fixé pour la délivrance des CST « salariés en mission » et est un seuil plutôt généreux (2 200 EUR). En effet, 51 % des salariés à temps plein en France gagnent plus que ce montant en 2013-14, et 80 % de ceux ayant au moins une licence. L'analyse longitudinale des étrangers ayant obtenu une CCT comme premier titre en 2008 ou en 2011 montre que, suite à l'expiration de leur première carte de trois ans, moins de la moitié en avaient obtenu le renouvellement (39 % pour la cohorte 2008 ; 47 % pour la cohorte 2011) (graphique 3.5). Après trois ans, une proportion importante de la cohorte n'avait plus de titre en cours de validité (52 % pour la cohorte 2008 ; 39 % pour la cohorte 2011), ce qui suggère une sortie du territoire pour la plupart. Une minorité de titulaires de la CCT passe après trois ans sur d'autres types de titres (9 % pour la cohorte 2008 ; 14 % pour la cohorte 2011). Parmi les étrangers ayant obtenu une première CCT en 2008, puis un renouvellement de ce titre en 2011, très peu disposaient encore d'une CCT en 2014 : seulement 8 % des titulaires d'une CCT délivrée en 2008 ont obtenu un second renouvellement de leur carte, et la moitié d'entre eux n'ont conservé ce titre qu'un an. Si la majorité des étrangers admis en France avec une CCT n'ont plus cette carte après six ans de séjour, un tiers d'entre eux sont toujours en France, le plus souvent avec un titre familial. De ce point de vue, les titulaires de CCT s'installent plus souvent sur le territoire que les autres travailleurs hautement qualifié, mais un titre familial reste toujours plus avantageux à obtenir qu'un titre pour travailleurs très qualifiés.

Graphique 3.5. Cohortes de ressortissants de pays tiers ayant obtenu comme premier titre une Carte compétences et talents en 2008 ou en 2011



Source : AGDREF, ministère de l'Intérieur.

Bien que les effectifs soient trop faibles pour analyser de façon systématique les différences de trajectoire des titulaires d'une CCT par nationalité, il est possible d'étudier ces différences pour les deux principales nationalités : les Japonais (63 CCT délivrées en 2008 ; 66 en 2011) et les Tunisiens (31 CCT délivrées en 2008 ; 57 en 2011). Pour les CCT délivrées en 2008, on note que la proportion de Tunisiens ayant obtenu un renouvellement en 2011 est supérieure de près de 20 points de pourcentage à celle des Japonais (52 % contre 32 % de la cohorte initiale), près de deux tiers des Japonais étant vraisemblablement rentrés au Japon ou partis dans un autre pays. Aussi bien pour les Japonais que pour les Tunisiens, très peu de seconds renouvellements ont eu lieu, mais la proportion de Tunisiens restés en France jusqu'en 2015 avec d'autres titres de séjour est plus élevée que celle des Japonais (26 %, contre 14 %). Bien que le recul manque pour effectuer une analyse similaire sur la cohorte 2011, on note que les taux de premier renouvellement sont similaires pour les deux nationalités (environ 50 %).

La Carte bleue européenne

La Carte bleue européenne (CBE) a été mise en place suite à la directive européenne 2009/50/CE du 25 mai 2009, transposée en France en 2011[17]. Les bénéficiaires de cette carte sont des ressortissants étrangers des pays tiers, sauf les ressortissants algériens. Cette carte est explicitement destinée à des travailleurs hautement qualifiés et peut être délivrée sous les conditions suivantes :

- un diplôme sanctionnant au moins trois années d'études supérieures délivré par un établissement d'enseignement supérieur, ou cinq ans d'expérience professionnelle de niveau comparable,

- un contrat de travail d'une durée égale ou supérieure à un an, visé par le Service de main-d'œuvre étrangère (SMOE),

- une rémunération mensuelle au moins égale à 1.5 fois le salaire brut moyen de référence.

Chaque pays membre ayant une certaine flexibilité dans le choix des critères d'obtention d'une CBE, les critères appliqués en France sont plus ou moins avantageux comparé à ceux d'autres pays de l'UE. Un des avantages de la CBE française est qu'elle n'est pas soumise à l'opposabilité de la situation de l'emploi, alors que l'évaluation de cette situation est appliquée dans les deux tiers des pays de l'UE. Hormis la France, l'Allemagne, le Luxembourg, la Belgique, la Finlande et les Pays-Bas n'appliquent pas de test du marché du travail dans les dossiers de CBE.

À l'inverse, le seuil de salaire appliqué par la France (52 750 EUR) est très élevé comparé à celui pratiqué dans les autres pays de l'UE. Ce seuil élevé a pour effet de restreindre le nombre de travailleurs hautement qualifiés éligibles. Le seuil défini par la directive européenne 2009/50/CE du 25 mai 2009 correspond à au moins une fois et demie le salaire annuel brut moyen. En pratique, ce seuil varie d'un pays à l'autre pour trois raisons : i) certains pays ont pu choisir un coefficient supérieur à 1.5, ii) le salaire moyen est variable d'un pays à l'autre, et iii) la définition du « salaire moyen » retenu comme référence peut être différente d'un pays à l'autre. La liberté d'utiliser différentes valeurs de référence se traduit par des seuils salariaux très différents d'un pays à l'autre. Dans la pratique, la plupart des États membres de l'UE appliquent un seuil de salaire inférieur au minimum spécifié dans la directive Carte bleue. La France est un des pays dont le seuil salarial de la CBE est le plus élevé par rapport au salaire moyen, avec un ratio compris entre 1.5 et 1.7 selon la mesure retenue pour le salaire moyen (tableau 3.7). Cette stratégie, qui pourrait être perçue comme visant à favoriser les titres nationaux pour travailleurs très qualifiés, ne s'est toutefois pas traduite par une augmentation des délivrances de ces titres.

Tableau 3.7. Revenu annuel moyen dans certains États membres de l'UE et seuil de revenu pour la délivrance de la Carte bleue européenne, 2013

En euros

	Salaire moyen			Seuil Carte bleue	Ratio d/a	Ratio d/b	Ratio d/c
	Comptes nationaux	Equivalent temps-plein	EU-SILC +35h				
	a	b	c	d			
Allemagne	30 800	35 700	39 200	47 600	1.55	1.33	1.21
Autriche	34 800	39 100	41 400	56 000	1.61	1.43	1.35
Belgique	38 400	42 300	41 300	51 000	1.33	1.21	1.23
Espagne	25 200	27 600	24 000	33 800	1.34	1.22	1.41
Estonie	11 800	12 000	10 100	17 100	1.45	1.43	1.69
Finlande	36 900	39 600	41 500	57 700	1.56	1.46	1.39
France	**33 100**	**35 600**	**30 300**	**52 800**	**1.60**	**1.48**	**1.74**
Grèce	17 000	18 100	18 600	29 100	1.71	1.61	1.56
Hongrie	9 500	10 200	6 800	11 600	1.22	1.14	1.71
Italie	25 700	28 400	28 500	24 800	0.96	0.87	0.87
Luxembourg	54 100	58 500	55 100	69 900	1.29	1.19	1.27
Pays-Bas	34 900	45 100	52 000	61 500	1.76	1.36	1.18
Pologne	10 200	10 500	8 900	15 200	1.49	1.45	1.71
Portugal	15 900	16 700	14 200	15 100	0.95	0.90	1.06
République tchèque	11 400	11 600	11 100	16 400	1.44	1.41	1.48
République slovaque	11 400	11 700	8 700	15 000	1.32	1.28	1.72
Slovénie	20 900	21 700	20 000	27 600	1.32	1.27	1.38
Suède	39 500	42 800	41 600	60 500	1.53	1.41	1.45

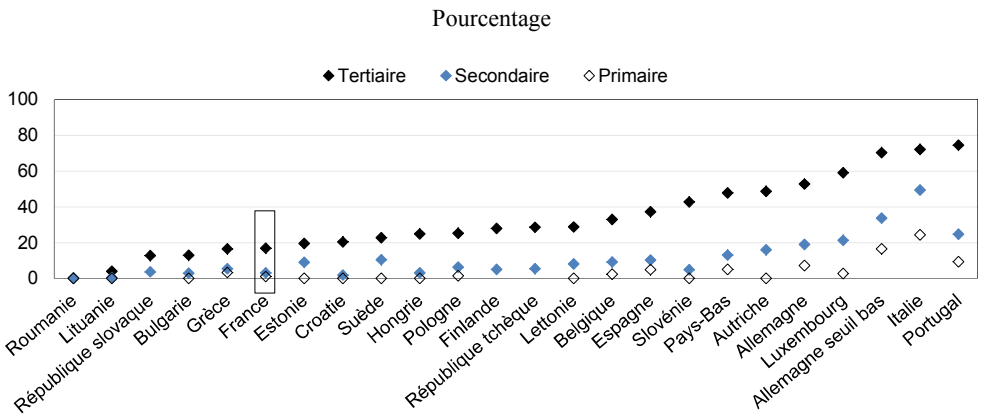
Note : Dans la colonne a, le salaire moyen est estimé à partir des comptes nationaux comme le ratio masse salariale totale / nombre de salariés. La colonne b indique le salaire annuel moyen par salarié en équivalent temps plein et année pleine, qui est obtenu en divisant la masse salariale totale issue des comptes nationaux par le nombre de salariés dans l'ensemble de l'économie, puis en multipliant le chiffre obtenu par le nombre d'heures hebdomadaires moyennes habituelles pour un salarié à temps complet rapporté à la moyenne des heures hebdomadaires travaillées pour l'ensemble des salariés. La colonne c indique le total des salaires annuels bruts et des primes pour les employés travaillant plus de 35 heures par semaine, calculé à partir d'enquêtes auprès des ménages [statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) et panel socio-économique allemand (SOEP)]. La colonne d indique le seuil de revenu permettant l'accès à la Carte bleue européenne pour les différents pays. Les trois dernières colonnes donnent le ratio entre ce seuil et les salaires moyens des colonnes a, b et c.

Source : Eurostat; Base de données de l'emploi de l'OCDE, EU-SILC, SOEP. Adapté de : OCDE et UE (2016).

La distribution des salaires étant différente selon les États membres de l'UE, le caractère plus ou moins restrictif du seuil salarial, que l'on peut mesurer par la part des employés dont le salaire est supérieur au seuil, varie beaucoup plus largement que la différence entre le salaire moyen et le seuil national. En utilisant les données de l'Enquête EU-SILC, il est possible de calculer la part de la population employée à plein temps ayant un salaire supérieur au seuil de référence dans les

différents États membres de l'UE. Dans la plupart d'entre eux, moins de 20 % de la population gagne plus que le seuil de la carte bleue. Dans certains pays, notamment les Pays-Bas et l'Allemagne, ce chiffre est plus proche de 25 %. La France est un des pays où le seuil salarial est le plus restrictif, puisque moins de 10 % des salariés à plein temps ont un salaire supérieur au seuil national de la carte bleue. Si l'on restreint l'analyse aux travailleurs titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, ce qui se rapproche des conditions d'octroi de la CBE, cette proportion augmente de façon significative : dans la plupart des pays de l'UE, plus de 20 % des travailleurs hautement qualifiés ont un salaire supérieur au seuil de la CBE. Mais, là encore, la France est un des pays où le seuil est le plus restrictif (graphique 3.6).

Graphique 3.6. Part des salariés nationaux à temps plein atteignant le seuil de revenu brut de la Carte bleue européenne, par niveau d'éducation, 2010



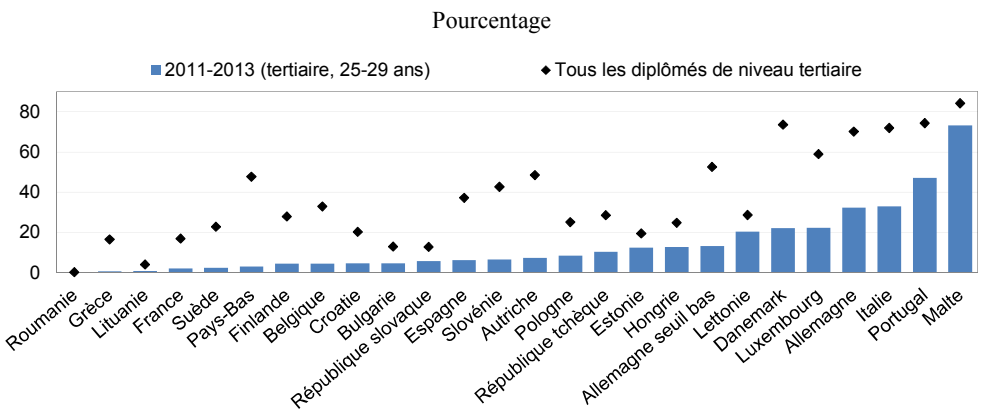
Note : L'éducation supérieure correspond dans ce graphique aux niveaux 5b, 5a et 6 de la CITE 1997. Les revenus bruts incluent les primes et les allocations annuelles. Pour les données allemandes, le travail à temps plein correspond à au moins 35 heures de travail hebdomadaire. Le seuil bas correspond au seuil appliqué pour les métiers en difficulté de recrutement.

Source : EU-SILC (Eurostat), SOEP, 2010.

Le seuil de salaire requis pour la délivrance de la CBE est encore plus élevé si l'on se restreint aux jeunes diplômés, seul 2 % d'entre eux disposant d'un tel salaire avec leur premier emploi (graphique 3.7). Bien qu'un nombre important d'anciens étudiants étrangers de pays tiers entrent sur le marché du travail français tous les ans, ces derniers ne peuvent concrètement pas accéder à la CBE et doivent passer par un titre salarié ou travailleur temporaire. Ceci est d'autant plus vrai que la France

n'utilise pas la possibilité d'appliquer des seuils de rémunération plus faibles à certains métiers qualifiés en difficulté de recrutement, alors que l'Allemagne, l'Espagne ou le Luxembourg, entre autres, ont pris cette décision.

Graphique 3.7. Part des salariés nationaux à temps plein atteignant le seuil de revenu brut de la Carte bleue européenne, pour les diplômés du niveau tertiaire, ensemble et 25-29 ans, 2010



Note : Voir graphique 3.6.

Source : EU-SILC (Eurostat), SOEP, 2010.

La directive européenne sur la CBE prévoit également un délai de délivrance maximal de 90 jours, un délai souvent dépassé dans le traitement des dossiers de titres de séjour en France. Pour pallier ces problèmes de délai de traitement, les autorités françaises, comme en Espagne ou en Italie, ont mis en place une procédure accélérée, le « guichet unique », géré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). La création du guichet unique a également profité à d'autres types de titres de séjour pour travailleurs très qualifiés (salariés en mission et CCT) et visait à limiter le nombre d'interlocuteurs en charge de la procédure administrative. Si cette initiative a envoyé un signal positif aux travailleurs migrants et aux employeurs, en revanche, son application a parfois manqué d'efficacité, certains employeurs se plaignant de délais in fine plus élevés que précédemment. Le guichet unique a été supprimé en 2014.

La Carte bleue européenne (CBE) peut avoir une durée de validité de un à trois ans, renouvelable, en fonction de la durée du contrat de travail

du titulaire. Le fait de caler la durée sur le contrat rend la France moins attractive qu'une majorité d'autres pays de l'UE vis-à-vis des titulaires d'un contrat de travail court. En effet, les trois quarts de ces pays proposent des CBE de deux ans minimums. Par contre, les titulaires de contrat à durée indéterminée sont plutôt avantagés puisque seulement trois pays proposent des durées de CBE supérieures à trois ans (Allemagne, Lettonie, Pays-Bas). La durée variable de la CBE en France amène par ailleurs un autre désavantage en comparaison internationale. En cas de perte involontaire d'emploi, le titulaire de la CBE ne peut chercher un autre travail qu'au cours de la durée de son titre, alors qu'une période de recherche est prévue en Italie (un an), en Espagne (un an) et aux Pays-Bas (trois mois). Cette règle est bien plus restrictive que celle appliquée pour les travailleurs salariés, qui peuvent voir prolonger leur séjour d'un an minimum[18] en cas de perte involontaire d'emploi. Pendant les deux premières années après la délivrance de la CBE, son titulaire ne peut exercer que l'activité professionnelle pour laquelle il a été admis en cette qualité, une condition appliquée par la plupart des autres pays d'Europe. Il aura ensuite accès à toute activité hautement qualifiée.

Comme dans le cas de la Carte « compétences et talents », le titulaire de la CBE peut venir en France directement accompagné de sa famille (conjoint et enfants mineurs), alors que dans la majorité des pays le délai de 6 mois prévu par la directive s'applique. Le conjoint se voit délivrer une carte « Vie privée et familiale », qui l'autorise à travailler. En termes de reconnaissance des qualifications, la CBE est soumise à la procédure non contraignante de reconnaissance des diplômes du CIEP (voir chapitre 5), comme les titulaires d'autres titres. Par contre, la France reconnaît également la reconnaissance de l'expérience professionnelle, si tant est que les précédents employeurs puissent en apporter la preuve par la production de certificats de travail. Certains pays ne reconnaissent pas l'expérience passée, comme la Belgique, les Pays-Bas ou l'Autriche. En Suède, a contrario, la procédure de reconnaissance de l'expérience professionnelle est largement facilitée puisque ce sont les employeurs eux-mêmes qui sont en charge de la vérification.

Malgré certains avantages, la Carte bleue européenne en France est moins attractive que les autres titres dédiés aux travailleurs très qualifiés. La CBE est en effet en compétition avec d'autres types de titres de séjour, et les travailleurs et employeurs préfèrent choisir un titre pour lequel les conditions de salaire sont moins restrictives et les critères d'obtention plus simples. Dans le contexte français, obtenir une CBE est

surtout utile pour les travailleurs très qualifiés souhaitant venir directement avec leur famille. Ceci peut expliquer pourquoi une partie des étrangers de pays tiers très qualifiés ont opté pour la Carte bleue européenne et non pour un titre « salarié ».

La situation française est donc proche de celle qui prévaut en Belgique, en Finlande, aux Pays-Bas, en Autriche, en Espagne ou en Suède. Elle diverge par contre de plusieurs pays pour lesquels la CBE est devenue un titre plus compétitif que les titres préexistants, comme au Portugal, en Italie, au Luxembourg, en République tchèque et en Allemagne. Ces trois derniers pays ont délibérément pris la décision de diriger les travailleurs qualifiés vers la CBE, cette dernière s'étant complètement substituée aux titres très qualifiés en vigueur précédemment en République tchèque et en Allemagne. La CBE en Allemagne est particulièrement attractive : d'une durée minimale de quatre ans, elle n'est pas soumise au test du marché du travail, dispose d'un seuil de salaire pouvant être atteint par 70 % des diplômés du supérieur (contre 20 % en France) et offre même l'accès à la résidence permanente après deux ans de séjour (contre cinq ans, durée de droit commun, en France).

L'Allemagne est par conséquent de très loin le pays européen qui délivre le plus grand nombre de Cartes bleues européennes (12 000 en 2014, plus de 14 000 en 2015), en grande partie en tant que changements de statut. La France tient la seconde place de ce classement avec seulement 600 CBE par an ces deux dernières années. Il semble que le seuil salarial national n'ait pas toujours de lien étroit avec le nombre de titres CBE délivrés par les différents pays. Sur la même période, l'Italie, qui a un seuil salarial particulièrement bas, n'a délivré en moyenne que 200 CBE par an.

Tableau 3.8. Principales nationalités des titulaires des Cartes bleues européennes (CBE) délivrées entre 2012 et 2015, premiers titres

Pays	CBE délivrées comme premier titre 2012-2015 (% du total)	Part des CBE dans les premiers titres économiques 2012-2015 (%)
Etats-Unis	21.9	4.6
Canada	8.8	6.0
Inde	8.1	3.0
Russie	6.1	6.1
Brésil	5.9	3.9
Chine	5.9	2.5
Australie	4.1	9.4
Tunisie	3.5	1.1
Japon	3.4	2.1
Turquie	2.6	2.8
Liban	2.4	5.7
Mexique	2.2	3.6
Maroc	2.0	0.5
Autres pays	23.1	1.5
Moyenne annuelle	439	2.4

Source : AGDREF, ministère de l'Intérieur.

Néanmoins, contrairement à la CCT, pour laquelle le nombre de titres délivrés est en déclin, on observe un certain engouement pour la CBE en France. Un peu plus de 100 titres ont été délivrés en 2012, première année de sa mise en circulation, trois fois plus en 2013 et plus de 650 cartes ont été délivrées en 2015. Il semble que cette tendance se confirme en 2016. Plus de 20 % des CBE ont été délivrées à des ressortissants des États-Unis, et près de 10 % à des Canadiens. Parmi les autres principaux pays d'origine, on relève notamment l'Inde, le Brésil, la Russie et la Chine. La CBE est donc un canal d'entrée privilégié essentiellement par les ressortissants de pays industrialisés et de grands pays émergents (tableau 3.8). Toutefois, comme pour la CCT, compte tenu du nombre de titres relativement modeste, la CBE n'occupe qu'une part relativement marginale dans le dispositif de l'immigration professionnelle en France : au total, entre 2012 et 2014, la CBE n'a été délivrée qu'à 2 % des étrangers de pays tiers entrés pour motif économique et il y a très peu de pays d'origine pour lesquels ce titre représente plus de 5 % des migrants professionnels (Canada, Australie, Afrique du Sud, Malaisie, Nouvelle-Zélande, etc.). Elle pourrait toutefois être délivrée à plus de 120 000 ressortissants de pays tiers très qualifiés déjà résidents en France (OCDE et UE, 2016).

La Carte de résident « contribution économique exceptionnelle »

La loi du 4 août 2008 relative à la modernisation de l'économie a institué la Carte de résident pour contribution économique exceptionnelle (CEE). Cette carte peut être délivrée aux ressortissants étrangers de pays tiers, à l'exception des Algériens (du fait de l'accord franco-algérien de 1968). Le décret d'application[19] précise que cette carte peut être attribuée à un ressortissant étranger qui est en mesure – soit personnellement, soit par l'intermédiaire d'une société qu'il dirige ou dont il détient au moins 30 % du capital – de créer ou préserver au moins 50 emplois en France ou d'y effectuer un investissement d'au moins 10 million EUR[20].

Contrairement aux autres dispositifs discutés dans ce chapitre, destinés aux migrants susceptibles d'apporter une contribution particulière à l'économie ou à la société française, il s'agit d'une carte de résident, qui a donc une validité de dix ans et est renouvelable de droit. De plus, la famille du bénéficiaire bénéficie également de plein droit d'une carte de résident de la même durée. Le bénéficiaire et sa famille sont dispensés de la signature du Contrat d'intégration républicaine (CIR).

Ce type de carte peut être considéré comme un permis de séjour d'investissement passif, étant donné que la personne est admise sur le territoire pour amener des fonds, et non pour les gérer. Les investisseurs actifs (avec moins de capital et un business plan) peuvent essayer d'obtenir plutôt une CCT. Comparé aux autres permis de séjour accordés dans d'autres pays, la France requiert un montant d'investissement bien plus élevé (graphique 3.8). En théorie, si la France offrait les meilleures opportunités d'investissement, il n'y aurait pas besoin d'accorder des conditions de séjour très généreuses, car l'investisseur serait suffisamment satisfait du taux de retour sur investissement. Cependant, les permis de séjour pour investisseurs passifs ont pour objectif d'accorder d'autres bénéfices en contrepartie d'un retour sur investissement moindre. Il est légitime de se demander si, du point de vue de l'investisseur, les avantages accordés (notamment en termes de durée de résidence) sont suffisants pour compenser un manque à gagner en termes de retour sur investissement. Du point de vue des autorités françaises, il est utile d'évaluer les coûts et les bénéfices tirés de cet investissement. D'autres pays ont déjà procédé à des évaluations (OCDE et UE, 2016) qui ont conduit soit à l'abandon de ce type de programme d'investissement passif (Canada), soit à la mise en place de critères plus rigoureux (Royaume-Uni).

Au total, dix cartes pour contribution économique exceptionnelle ont été délivrées à des ressortissants étrangers comme premier titre depuis 2010, dont huit à des ressortissants chinois[21]. De plus, dix autres cartes ont été délivrées à des ressortissants étrangers suite à un changement de statut (dont trois à des Chinois). Cela représente donc au total à peine trois cartes par an. Ce volume de titres extrêmement faible a conduit à s'interroger sur la pertinence du dispositif (voir section sur le Passeport talent). Un rapport interministériel préconisait d'ailleurs sa suppression dès 2013 (Bernard et al., 2013).

Dès sa création, la Carte « Contribution économique exceptionnelle » est apparue comme redondante avec la Carte compétences et talents qui permettait déjà le séjour des ressortissants de pays tiers investissant au moins 300 000 EUR en France, même si ce critère n'a jamais été réellement mis en avant. Le seul avantage comparatif par rapport à une CCT est un droit de séjour permanent dès l'entrée (ce qu'aucun autre titre économique n'autorise). À contrario, le seuil d'investissement nécessaire restreint *de facto* fortement le public ciblé. De plus, l'étranger souhaitant un titre CEE doit en faire la demande directement en préfecture, sans passer par un visa préalable et avec l'obligation de produire un justificatif de résidence en France, ce qui induit qu'il doit pouvoir entrer sur le territoire à un autre motif ou qu'il est déjà présent sur le territoire. Ces deux contraintes, qui ne s'appliquent pas dans le cas d'une demande de CCT, semblent largement compenser négativement l'avantage tiré par l'obtention d'une Carte de résident. La procédure de « tapis rouge » mise en place s'est avérée trop contraignante pour assurer le succès de cette carte.

La création de cette carte n'a pas non plus permis de concurrencer les autres pays de la zone UE pour attirer des investisseurs. En effet, deux pays européens de l'OCDE (Portugal et Espagne) offrent déjà des permis de séjour permettant l'entrée et le séjour permanent dans la zone Schengen, pour des montants d'investissement[22] 20 fois inférieurs à celui de la France (graphique 3.8). La Lettonie ou la Hongrie proposent la même chose pour un montant d'investissement 30 fois inférieur. La carte CEE n'est donc ni un moyen d'attirer les « talents » (étant donné le seuil d'investissement trop élevé), ni un moyen de répondre à des besoins d'investissement, puisque les investisseurs potentiels peuvent aisément investir en France en obtenant un titre de séjour d'un autre pays de la zone Schengen, sans recourir à la CEE.

Au-delà du nombre d'étrangers admis dans le cadre de ce dispositif, qui est effectivement négligeable au regard du volume global de

l'immigration professionnelle qualifiée, il est nécessaire d'évaluer l'impact économique potentiel de ce titre de séjour, notamment du point de vue de l'emploi et des investissements. On ne dispose malheureusement d'aucune information sur la nature et la pérennité des projets économiques mis en œuvre en France par les titulaires de cette carte. Il est toutefois possible d'appréhender l'impact économique potentiel de ce titre en se référant aux critères de délivrance concernant l'emploi et l'investissement.

En supposant que tous les étrangers ayant obtenu ce titre ont permis la création ou la sauvegarde de 50 emplois, on aboutit à un total de 1 000 emplois créés ou sauvegardés sur toute la période 2010-15, soit 167 emplois par an. Même en supposant qu'il s'agit uniquement de créations d'emplois, il convient de noter que ces créations d'emplois sont brutes et ne prennent pas en compte les éventuels effets de déplacement, de concurrence, etc. qui peuvent conduire parallèlement à des destructions d'emplois. De fait, les créations nettes d'emplois ne représentent qu'une petite fraction des créations brutes. Selon Duhautois (2005), ce ratio était de un sixième pour l'emploi salarié dans le secteur privé en France sur la période 1994-2001. Même en retenant un ratio plus favorable, on aboutit au mieux à une création nette de quelques dizaines d'emplois par an dans le cadre de ce dispositif entre 2010 et 2015. Au cours de cette période, marquée par une forte hausse du chômage, les créations nettes d'emplois dans le secteur marchand en France ont été assez faibles, de l'ordre de 5 000 par an seulement en moyenne[23]. Sous l'hypothèse d'une obtention de ce titre sur la base exclusive du critère de création d'emploi, et même s'il ne s'agit que d'une approximation grossière, il est donc vraisemblable que le dispositif de la Carte de résident « contribution économique exceptionnelle » n'a eu qu'un impact marginal sur les créations nettes d'emplois entre 2010 et 2015, très probablement inférieur à 1 %.

Si l'on suppose maintenant que tous les ressortissants étrangers ayant obtenu ce titre ont investi en France 10 millions EUR, on aboutit à un investissement global de 33 millions EUR par an en moyenne entre 2010 et 2015. S'agissant exclusivement d'investissements nouveaux en immobilisations corporelles ou incorporelles, on peut effectuer une comparaison directe avec la formation nette de capital fixe, telle qu'elle est calculée dans le cadre de la comptabilité nationale (formation brute de capital fixe – FBCF, dont on déduit la consommation de capital fixe, qui représente la dépréciation du capital). Pour la période 2010-15, la Formation Nette de Capital Fixe des sociétés non financières s'est élevée

en France à environ 40 milliards EUR par an (FBCF moyenne : 250 milliards EUR par an ; Consommation de Capital Fixe moyenne : 210 milliards par an)[24]. Il est donc évident que les investissements potentiellement effectués par les étrangers ayant reçu une Carte « contribution économique exceptionnelle » ne représentent qu'une très petite fraction de l'investissement global, de l'ordre de 0.1 %.

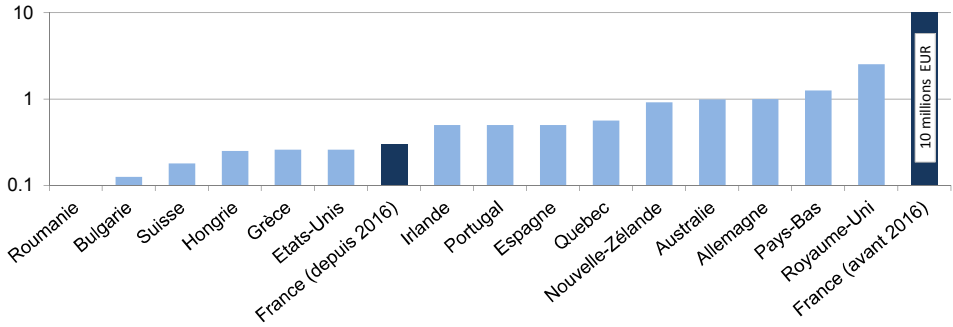
On peut s'étonner qu'aucune information ne soit disponible sur ces projets et qu'aucune évaluation sérieuse de ce dispositif n'ait été effectuée par l'administration française. Les pistes d'évaluation que nous proposons indiquent que l'impact économique potentiel de ce titre est très probablement minime.

Pour pallier tous les écueils de la Carte « Contribution économique exceptionnelle », la loi du 7 mars 2016 a intégré ce dispositif dans la carte pluriannuelle « Passeport talent » (motif d'investissement économique direct en France), réduisant de fait la durée de validité du titre de dix ans à quatre ans. Les conditions de délivrance décidées par le décret du 28 octobre 2016 montrent un très net abaissement des seuils de délivrance de cette carte (investissement de 300 000 EUR au lieu de 10 millions, avec obligation de création/sauvegarde de l'emploi pendant quatre ans sans aucun seuil minimal au lieu de 50 emplois minimum précédemment).

Ce nouveau seuil figure désormais parmi les plus faibles seuils minimaux parmi les pays européens de l'OCDE et bien en deçà de ceux pratiqués dans les pays non européens. Il devrait donc rendre le dispositif plus attractif (graphique 3.8), d'autant plus qu'aucune autre condition pour obtenir ce titre n'est nécessaire (contrairement à d'autres pays qui peuvent limiter les investissements à certains secteurs, etc.). Néanmoins, une évaluation du nouveau dispositif semble nécessaire pour confirmer l'utilité de ce dispositif. L'évaluation d'un programme similaire d'investissement passif au Canada a montré que ce type d'investissement rapportait beaucoup moins que des programmes attirant des entrepreneurs. Cette évaluation a conduit à l'arrêt du programme.

Graphique 3.8. Seuil minimal d'investissement pour l'obtention d'un permis de séjour « investisseur », 2015

En millions d'euros, échelle logarithmique



Note : Chaque pays peut comprendre plusieurs programmes pour investisseurs. Le seuil minimal présenté ici est celui du programme ayant le seuil le plus faible. Il n'est pas distingué par type d'investissement (business, immobilier, obligations, etc.) et ne comprend pas les coûts associés.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

La France tente aussi d'attirer davantage d'entrepreneurs proposant des projets innovants. L'objectif est de favoriser l'accroissement du capital humain plutôt que du capital financier. La loi du 7 mars 2016 introduit ainsi deux catégories de Passeport talent susceptibles d'attirer les entrepreneurs talentueux. Le Passeport talent peut être désormais délivré aux entrepreneurs justifiant d'un niveau de diplôme équivalent au master ou de cinq ans d'expérience professionnelle, à condition que leur investissement de départ soit d'au moins 30 000 EUR et que leur projet ait été jugé viable par la Direccte de leur lieu d'implantation.

Par ailleurs, la nouvelle loi permet la délivrance d'un Passeport talent à l'étranger qui justifie d'un projet économique innovant, reconnu par un organisme public[25]. Ce type de titre est désormais accordé par exemple aux lauréats du concours *French Tech Ticket*. Ce programme annuel, mis en place par les autorités françaises depuis 2015, a permis en 2016 à 50 entrepreneurs étrangers sélectionnés parmi près de 1 400 (y compris des ressortissants UE), de créer leur *start-up*. Le dispositif d'accueil comprend, outre une procédure accélérée d'obtention d'un Passeport talent, l'hébergement gratuit des entrepreneurs, une aide à l'installation dans un incubateur de *start-up*, ainsi qu'une aide financière de 45 000 EUR. Ce genre d'initiative (lancée à l'origine au Chili) pourrait être élargi à certaines catégories d'investisseurs. En Corée, une procédure accélérée permet aux investisseurs d'obtenir en deux heures

auprès du ministère du Commerce un titre de séjour d'une durée d'un ou deux ans. Ce titre offre la liberté d'investir partout où l'étranger le juge utile. En Nouvelle-Zélande, les investisseurs obtiennent la résidence permanente dès leur entrée, même si le projet échoue au final. Dans ce contexte, l'admission pour motif d'investissement est une manière d'attirer des étrangers talentueux qui répondent aux besoins de la Nouvelle-Zélande, quel que soit le résultat de leurs projets respectifs.

Le Passeport talent : Quel impact pour ce nouveau dispositif

Le Passeport talent, introduit par la loi du 7 mars 2016, a pour objectif de regrouper sous une seule dénomination les différents titres propres aux « talents internationaux ». Il opère en ce sens une véritable harmonisation « par le haut » des différents titres de séjour pour travailleurs très qualifiés.

Tableau 3.9. Nouveautés apportées par la mise en place du Passeport talent, au 1er novembre 2016

Motif du Passeport talent	Ancienneté du motif	Dénomination du titre précédent	Critères d'obtention modifiés par le Passeport talent
Changement de statut étudiant	P	Changement de statut après APS pour recherche d'emploi	Plus d'obligation de cohérence entre l'emploi et le diplôme; Plus d'obligation d'APS ; le niveau de salaire est augmenté à 2 SMIC
Salarié d'une jeune entreprise innovante	Nv	-	Contrat de travail avec une jeune entreprise innovante afin d'exercer des fonctions de recherche et développement ; pas de niveau de diplôme minimum ; salaire = 2 SMIC
Carte bleue européenne	Anc	Carte bleue européenne	Pas de changement
Salarié en mission	P	Salarié en mission	Seul les salariés sous contrat avec une entreprise française d'un groupe sont concernés ; ceux sous contrat avec une entreprise étrangère disposent du nouveau titre ICT Le niveau de salaire est augmenté à 1.8 SMIC
Chercheur	Anc	Scientifique-chercheur	Pas de changement
Entrepreneur	P	Non-salarié	Diplôme minimum niveau master ou 5 ans d'expérience ; investissement minimum de 30 000 EUR ; peut subvenir à ses besoins
Projet économique innovant	Nv	-	Projet économique innovant reconnu par un organisme public
Investisseur	Anc	Contribution économique exceptionnelle	Investissement en France abaissé à 300 000 EUR et engagement à créer ou sauvegarder de l'emploi (sans nombre d'emplois minimum)
Mandataire social	P	Carte compétences et talents	Plus de référence à un projet de développement économique ; salaire = 3 SMIC
Artistes - interprètes	P	Carte compétences et talents + Professions artistiques et culturelles	Plus de référence à un projet de développement économique ; salaire = 0.7 SMIC
Renommée internationale	P	Carte compétences et talents	Plus de référence à un projet de développement économique ; doit justifier qu'il peut subvenir à ses besoins et de sa renommée

Note : Anc : ancien motif complètement intégré dans le Passeport talent, Nv : nouveau motif, P : ancien motif en partie intégré dans le Passeport talent, en partie conservant un type de titre dédié.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Une des spécificités particulièrement importantes de ce nouveau titre est son caractère pluriannuel : le Passeport talent est délivré, dès la première admission au séjour, pour une durée maximale de quatre ans, ce qui est supérieur à la durée de validité de la quasi-totalité des anciens

titres que le Passeport talent a vocation à remplacer. De plus, les activités salariées des titulaires du Passeport talent ne sont pas subordonnées à la délivrance d'une autorisation de travail, et la situation de l'emploi ne leur est pas opposable. Enfin, les membres de famille accèdent de plein droit à une carte pluriannuelle donnant accès au marché du travail.

L'article de loi introduisant le Passeport talent est de fait décliné en dix alinéas, qui correspondent à 11 catégories distinctes de « talents », dont certaines existent déjà dans la législation actuelle (voir tableau 1.2 du chapitre 1 et tableau 3.9). Le décret d'application du 28 octobre 2016 fixe par ailleurs les seuils de revenus et les autres critères spécifiques à chacun des cas suivants :

1. Les étrangers ayant obtenu en France un diplôme au moins équivalent au niveau master et qui disposent d'une offre d'emploi salarié justifiant d'une rémunération annuelle au moins égale à deux fois le salaire minimum (SMIC), soit 2 270 EUR. Cette modalité est nouvelle par rapport au cadre législatif précédent. Elle peut concerner des étudiants étrangers venant d'achever un diplôme de troisième cycle en France. Près de deux étudiants venant d'obtenir un diplôme au moins de niveau master et exerçant un emploi en rapport avec leur niveau de qualification sur cinq remplissaient ces conditions de salaire en 2013-14. Le dispositif actuel, introduit en 2006 et modifié par la loi de 2016, permet déjà aux ressortissants de pays tiers venant d'obtenir leur diplôme de troisième cycle de bénéficier d'un changement de statut vers un titre de séjour économique, sans opposabilité de la situation de l'emploi (que ce soit directement ou après autorisation provisoire de séjour pour recherche d'emploi). Mais pour ce faire, ils doivent se voir offrir un emploi cohérent avec le diplôme obtenu et assorti d'un salaire au moins égal à 1.5 fois le salaire minimum[26], salaire atteint par 67 % des nouveaux diplômés en France de niveau master en 2013-14 exerçant un emploi en rapport avec leur niveau de qualification. À partir du moment où l'ancien diplômé se voit proposer un salaire deux fois supérieur au SMIC, l'obtention d'un Passeport talent est désormais plus favorable que le dispositif actuel, autant pour lui que pour son employeur. En effet, outre la durée plus longue du titre, le changement de statut vers un Passeport talent peut se faire sans que l'emploi soit en adéquation avec le diplôme obtenu, et sans octroi d'autorisation de travail par le SMOE. Cette nouvelle possibilité revient de facto à se baser uniquement sur le niveau de salaire pour contrôler l'adéquation entre le profil de l'étranger et les

caractéristiques de l'emploi auquel il postule (et non plus sur l'appréciation du SMOE, voir chapitre 5). Cette nouvelle modalité peut également concerner par exemple des étrangers qui, ayant obtenu antérieurement un diplôme de troisième cycle en France, souhaitent revenir travailler en France : cette possibilité est nouvelle puisque les étrangers dans cette situation ne bénéficiaient pas auparavant d'un traitement spécifique par rapport à des étrangers de même qualification n'ayant pas obtenu leur diplôme en France[27]. L'impact réel de cette nouvelle disposition est difficile à évaluer. Sur la base des flux d'étudiants ressortissants de pays tiers diplômés du supérieur en France au cours des dix dernières années[28], environ 220 000 personnes pourraient en théorie se prévaloir de cette mesure. Enfin, cette disposition ouvre la possibilité pour des jeunes entreprises innovantes (*start-up*) de recruter des étrangers pour y exercer des fonctions de recherche et développement, indépendamment de leur niveau de diplôme et sans opposabilité de la situation de l'emploi, mais seulement s'ils peuvent justifier d'un salaire deux fois supérieur au revenu minimum.

2. Les étrangers occupant un emploi hautement qualifié pour une durée au moins égale à un an et ayant un diplôme correspondant à trois années d'études supérieures ou une expérience professionnelle d'au moins cinq ans d'un niveau comparable. Il s'agit ici des conditions actuelles d'obtention de la « Carte bleue européenne ». Ces conditions sont susceptibles d'être modifiées si la nouvelle directive européenne modifiant la Carte bleue européenne est votée.

3. Les étrangers venant en France « dans le cadre d'une mission entre établissements d'une même entreprise ou entre entreprises d'un même groupe », ce qui correspond en partie à l'actuelle Carte « Salarié en mission ». La loi du 7 mars 2016 a toutefois également créé une autre carte de séjour pluriannuelle destinée à une autre partie des bénéficiaires de la Carte « Salarié en mission » : la Carte « Salarié détaché ICT »[29] d'une durée maximale de trois ans. La distinction entre ces deux titres destinés aux salariés en mission est ténue : seuls les étrangers ayant signé un contrat de travail avec une entreprise établie en France peuvent accéder au Passeport talent ; ceux conservant un contrat avec une entreprise étrangère ne peuvent bénéficier que de la Carte « salarié détaché ICT ». Cette distinction était déjà présente dans la version de la Carte « salarié en mission » pré-2016 (salarié embauché directement par une entreprise française versus salarié détaché), mais les deux modalités étaient regroupées sous un seul titre, sans différenciation[30]. Le titre « Passeport talent –

salarié en mission », qui s'adresse à des étrangers ayant un contrat avec une entreprise établie en France, est donc hors du champ de la directive 2014/66/UE et ne fait pas concurrence aux nouveaux titres ICT. Les modifications de la loi du 7 mars 2016 devraient provoquer une forte diminution des flux de salariés en missions au sens où on les définissait avant cette date. D'abord, 60 % des détenteurs de cet ancien titre se verront délivrer désormais un titre ICT (d'après la répartition observée par l'OFII pour la période 2012-14). Ensuite, le seuil de rémunération minimum a été augmenté à 1.8 fois le SMIC (contre 1.5 fois précédemment), ce qui rend ce titre plus restrictif que l'ancienne carte.

4. Les étrangers titulaires d'un diplôme au moins équivalent au niveau master et qui viennent en France pour y mener des travaux de recherche ou dispenser des enseignements, sous couvert de la signature d'une convention d'accueil avec un organisme de recherche ou un établissement d'enseignement supérieur. Ces conditions reprennent celles de l'actuelle Carte « scientifique-chercheur ». Les modifications apportées par la directive européenne 2016/801/UE n'ont pas été intégrées dans cette nouvelle loi, la France ayant deux ans pour le faire.
5. Les étrangers titulaires d'un diplôme au moins équivalent au niveau master, ou ayant une expérience professionnelle d'au moins cinq ans d'un niveau comparable, et qui ont un projet de création d'entreprise en France. Cette disposition concerne, sous condition de diplôme ou d'expérience, les étrangers exerçant une « profession commerciale, industrielle ou artisanale » assortie d'un investissement de départ de 30 000 EUR et ayant les moyens de subvenir à leurs besoins pendant le montage de leur projet. Ce type de migrants économiques pouvait bénéficier, avant l'entrée en vigueur de la loi du 7 mars 2016, d'une carte de séjour temporaire. Une carte de séjour temporaire pour l'exercice d'une activité non salariée, portant la mention « entrepreneur/profession libérale » et d'une durée maximale d'un an, est d'ailleurs conservée dans la nouvelle législation, pour les étrangers qui ne satisfont pas aux conditions du Passeport talent.
6. Les étrangers « justifiant d'un projet économique innovant, reconnu par un organisme public ». Le décret d'application du 28 octobre 2016 ne lève pas les interrogations sur cette nouvelle catégorie. La nature des projets économiques concernés reste vague, tout organisme public (État, collectivités locales, établissements publics ou sociétés à capitaux publics) étant susceptible de valider

ces projets. Cette modalité du Passeport talent n'existait pas dans le projet de loi initial et a été ajoutée lors de la nouvelle lecture du texte à l'Assemblée nationale en janvier 2016 ; selon le rapporteur du texte, il s'agit de prendre en compte « les cas bien réels des ressortissants étrangers qui ne satisfont pas à la condition de diplôme ou d'expérience professionnelle prévue au 5° du [texte de la nouvelle loi] mais qui sont porteurs de projets économiques ambitieux et de qualité, reconnus comme tels par un organisme public ». Cette disposition est susceptible d'élargir le champ des activités entrepreneuriales qui pouvaient donner lieu à la délivrance d'une Carte compétences et talents, puisque la conditionnalité concernant le « rayonnement » du pays d'origine n'est plus reprise. Ce type de motif d'admission profitera aux créateurs de *start-up* du programme *French Tech Ticket* par exemple.

7. Les étrangers effectuant des investissements économiques directs en France, ce qui correspond pour partie à la Carte de résident pour contribution économique exceptionnelle. Dans ce cas, le Passeport talent est moins favorable que l'ancien titre, qui avait une durée de dix ans. De plus, comme discuté plus haut, le décret du 28 octobre 2016 indique une révision à la baisse des seuils d'investissement requis pour la délivrance de ce titre. Ce seuil est désormais calé sur celui qui concernait les entrepreneurs pouvant bénéficier de la CCT (300 000 EUR).
8. Les étrangers occupant « la fonction de représentant légal dans un établissement ou une société établie en France, dès lors que cet étranger est salarié ou mandataire social dans un établissement ou une société du même groupe ». Cette disposition, qui n'existait pas en tant que tel dans le cadre législatif antérieur, vise à faciliter l'installation en France de dirigeants d'entreprises justifiant d'une rémunération au moins trois fois égale au revenu minimum. Auparavant, cette catégorie recourait majoritairement aux Cartes compétences et talents.
9. Les étrangers artistes-interprètes ou auteurs d'œuvres littéraires ou artistiques, ce qui reprend certains critères de la CCT mais aussi plus généralement les critères de la Carte « professions artistiques et culturelles ».
10. Les étrangers « dont la renommée nationale ou internationale est établie et qui viennent exercer en France une activité dans un domaine scientifique, littéraire, artistique, intellectuel, éducatif ou sportif ». L'exposé des motifs de la loi indique que « ce public était auparavant visé par la Carte compétences et talents ». Toutefois,

contrairement à ce précédent titre, il n'est pas fait ici référence à une contribution au développement économique ou au rayonnement de la France et/ou du pays d'origine. Le critère principal d'obtention du titre est ici la « renommée » du demandeur, ce qui est potentiellement sujet à des interprétations variables.

Globalement, le Passeport talent est un dispositif plus favorable à l'immigration hautement qualifiée que l'ensemble des titres en vigueur antérieurement. L'unification de ces différents dispositifs sous un même nom est également un facteur positif, qui devrait contribuer à améliorer la visibilité des opportunités d'immigration en France pour les « talents » étrangers. Ce processus d'unification semble relativement abouti, mais le droit applicable à l'entrée et au séjour des étrangers hautement qualifiés comporte encore des redondances et des zones de flou qu'il faudra clarifier pour éviter de complexifier les démarches d'étrangers qui souhaiteraient s'installer en France.

Il aurait par exemple été souhaitable de mieux intégrer les dispositions prévues par les directives Carte bleue européenne et ICT dans le Passeport talent. Par exemple, la création d'un titre salarié en mission ICT distinct du Passeport talent apparaît comme le résultat d'un processus de transposition mal maitrisé de la directive UE sur les ICT. La coexistence de deux types de titre destinés aux salariés en mission n'est probablement pas de nature à faciliter le recours à ces dispositifs par les entreprises. Concernant les créateurs d'entreprise, il existe un fort différentiel de droits selon que les critères de diplôme ou d'expérience du Passeport talent sont satisfaits ou non : dans le premier cas, le créateur d'entreprise bénéficie d'un titre de quatre ans et son conjoint peut l'accompagner et travailler en France dès son arrivée ; dans le second cas, le titre de séjour n'est que d'un an et le conjoint ne bénéficie du regroupement familial dans les conditions définies par le droit commun (après 18 mois de séjour).

D'un autre côté, certaines procédures sont supprimées. Les dossiers de Passeports talent ne passant plus par la procédure d'autorisation de travail en SMOE (ce qui était déjà le cas d'une partie d'entre eux), la charge de la vérification des différents critères est désormais imputée aux consulats (pour les introductions) ou aux préfectures (pour les changements de statut). La mise en application concrète de la loi doit prendre en considération ces changements majeurs en facilitant les transferts de compétences entre ces différents acteurs, chacun étant sous la responsabilité d'un ministère différent (Affaires étrangères, Travail, Intérieur).

On peut évaluer le nombre de titres qualifiés délivrés qui auraient pu bénéficier d'un Passeport talent, si ce nouveau dispositif était déjà en place. Ainsi, le nombre de Passeports talent qui aurait été délivré en 2015 serait proche de 5 500 premiers titres[31], soit environ 24 % de l'ensemble des premiers titres économiques. En incluant les changements de statut étudiant vers un motif économique bénéficiant d'un salaire au moins deux fois équivalent au salaire minimum[32] (conditions nécessaires à la délivrance d'un Passeport talent), il aurait pu y avoir environ 8 000 Passeports talent délivrés en 2015. Cette estimation ne comprenant pas les nouveaux motifs de délivrance, elle ne peut être considérée que comme une estimation minimale. Toutefois, ce chiffre, s'il est confirmé, reste faible comparé à l'immigration de personnel hautement qualifié dans les pays non européens de l'OCDE (estimé à 60 000 aux États-Unis, au Canada ou en Australie) et dans certains pays européens (10 000 aux Pays-Bas, 6 000 au Danemark, 5 500 en Suède, 15 000 en Allemagne). Le Passeport talent est un moyen d'améliorer l'attractivité des talents en France. S'il a vocation à bénéficier à 10 000 personnes au moins, comme mentionné par le REM France (2016), les autorités doivent en encourager sa délivrance, autant en consulats qu'en préfectures. La confrontation du nombre de titres qui auraient pu bénéficier d'un Passeport talent en 2015 et 2016 avec le nombre effectif de Passeports talent délivré à l'avenir montrera si les nouvelles modalités d'obtention du Passeport talent ont amélioré l'attractivité de la France vis-à-vis des travailleurs qualifiés.

En conclusion, la France a ces dix dernières années tenté de pallier un manque d'attractivité vis-à-vis des migrants les plus qualifiés. En regroupant sous un même intitulé l'ensemble des titres pour travailleurs très qualifiés, le Passeport talent, lancé en 2016, autorise des séjours plus longs que dans les dispositifs antérieurs (jusqu'à quatre ans) et simplifie les procédures en supprimant la totalité du test du marché du travail. Le Passeport talent est un signal envoyé par les autorités françaises dans l'optique d'attirer plus de migrants très qualifiés. En outre, la loi de 2016 a permis d'abandonner certains titres n'ayant pas atteint leurs objectifs, comme la Carte compétences et talent et la Carte « Contribution économique exceptionnelle », dont le seuil minimum d'investissement était près de dix fois supérieur aux seuils les plus élevés appliqués dans les autres pays de l'OCDE.

Toutefois, le Passeport talent ne comble pas entièrement les écueils des systèmes antérieurs. En particulier, il ne répond pas aux inégalités de traitement inter-entreprises entre les multinationales et les PME et ces dernières souffrent toujours d'un déficit d'information et de moyens pour

recruter à l'étranger. Enfin, le Passeport talent n'a pas réformé la Carte bleue européenne, qui est en France beaucoup moins compétitive que d'autres titres économiques, notamment à cause d'un seuil de rémunération minimal particulièrement élevé en comparaison internationale, notamment pour les jeunes. Moduler les seuils de salaire selon l'âge et/ou certaines professions en pénurie de recrutement pourrait permettre à la France d'attirer plus de travailleurs de pays tiers hautement qualifiés par ce biais.

Il sera nécessaire d'évaluer l'impact de ce nouveau dispositif après plusieurs années. C'est le cas en particulier des nouveaux critères appliqués aux investisseurs, car l'impact économique de l'investissement passif s'est avéré dans d'autres pays de l'OCDE souvent plus faible que celui des entrepreneurs. À ce titre, la France doit continuer de promouvoir l'admission des entrepreneurs innovants, comme c'est le cas via son initiative pour les *start-up* (*French Tech Ticket*) ou via ses nouvelles modalités d'accès aux Passeports talent pour les entrepreneurs très qualifiés ou innovants. Par ailleurs, l'ouverture du Passeport talent aux anciens étudiants diplômés en France de niveau master doit également être évaluée. Cette évaluation devra permettre de vérifier si les profils de ces anciens diplômés répondent bien aux besoins du marché du travail. Si cela devait être le cas, cela donnerait du crédit au critère du niveau de salaire au détriment des critères mobilisés antérieurement pour ce type de migration, à savoir l'évaluation de la situation sur le marché du travail et le contrôle de l'adéquation entre le profil de l'étranger et les caractéristiques de l'emploi. Cela constituerait un enseignement primordial pouvant potentiellement être exploité pour réformer en profondeur le test du marché du travail.

Compte tenu des modalités d'accès au Passeport talent, l'immigration très qualifiée pourrait faire sortir la France de la position marginale où elle se situe en comparaison internationale en terme d'attractivité des « talents ». La réussite du Passeport talent dépendra en particulier des moyens mis en œuvre pour transférer les compétences aux consulats et aux préfectures. Une politique volontariste interministérielle sera nécessaire pour communiquer sur les nouvelles dispositions et critères d'admission, tout autant auprès des employeurs, des personnes qualifiées dans les pays d'origine, qu'auprès des autorités administratives délivrant les titres.

Notes

1. Ces indicateurs sont construits à partir des réponses à une enquête auprès de chefs d'entreprises. L'indicateur de capacité à attirer les talents est construit à partir des réponses à la question « To what extent does your country attract talented people from abroad? [1 = not at all; 7 = to a great extent – attracts the best and brightest from around the world] ». L'indicateur de capacité à retenir les talents provient de la question « To what extent does your country retain talented people? [1 = not at all – the best and brightest leave to pursue opportunities abroad; 7 = to a great extent – the best and brightest stay and pursue opportunities in the country] ». Pour la France, la taille de l'échantillon en 2015 est de 101 chefs d'entreprise.

2. Cette loi a également introduit une carte de séjour temporaire dédiée aux professions artistiques et culturelles.

3. Il est impossible de connaître l'impact de la loi du 11 mai 1998 ni de la loi du 24 juillet 2006 car il n'existe aucune donnée fiable sur les flux de scientifiques avant 2007.

4. Les doctorants peuvent accéder à d'autres titres de séjour, comme la carte de séjour temporaire pour étudiant, ou la carte salarié. Le titre de séjour étudiant est toutefois nettement moins avantageux que le titre scientifique-chercheur car i) le nombre d'heures de travail est limité à 60 % d'un temps plein (sauf autorisation provisoire de travail, qui peut être délivrée par le SMOE, permettant de travailler davantage), ii) pour accompagner un doctorant en France, son conjoint peut solliciter un visa visiteur, mais sa délivrance n'est pas de droit et il ne permet pas de travailler, le regroupement familial n'étant possible qu'après 18 mois de résidence en France.

5. Ce chiffre regroupe les chercheurs titulaires et contractuels des Établissements publics à caractère scientifique et technique (EPST), des Établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), ainsi que les enseignants-chercheurs titulaires des établissements d'enseignement supérieur (universités et autres).

6. C'est-à-dire les doctorants ayant un financement et un contrat de travail avec un organisme de recherche. Seuls certains de ces financements permettent la signature d'une convention d'accueil pour l'obtention d'un

titre scientifique-chercheur (comme le contrat doctoral, ou un financement d'un EPST).

7. Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

8. Hors UE, EEE et Suisse, et sauf les ressortissants algériens, du fait de l'accord franco-algérien.

9. La CNCT a été supprimée en février 2014.

10. Lors de sa première délibération le 11 décembre 2007, la Commission nationale des compétences et des talents (CNCT) a précisé que la carte compétences et talents était délivrée « pour la réalisation d'un projet professionnel », qui peut être « l'exercice d'une activité : a) salariée ; b) industrielle, commerciale, artisanale (cas d'un entrepreneur) ; c) de profession indépendante (écrivain, traducteur, etc.), ou de nature à assurer d'une manière ou d'une autre le rayonnement de la France et, directement ou indirectement, du pays dont le demandeur a la nationalité».

11. Selon la délibération de la CNCT du 11 décembre 2007 : « Pour les sports olympiques individuels, le demandeur devra avoir été champion national dans son pays d'origine l'année sportive précédant la demande ou avoir participé comme membre titulaire aux championnats continentaux ou mondiaux. Pour les sports olympiques collectifs, le demandeur doit faire partie, d'une manière permanente, de l'équipe nationale. Pour les sports non olympiques, le demandeur doit faire partie, d'une manière permanente, de l'équipe nationale. Pour les entraîneurs et techniciens, le demandeur devra entraîner de manière permanente l'équipe nationale ou en 1ère division. L'expression « de manière permanente » signifie pour la saison sportive précédente et celle en cours. La notoriété professionnelle particulière d'un sportif permet de déroger à ces règles ».

12. Au moment de l'entrée en vigueur de la CCT, les pays de la ZSP étaient les suivants : Proche et Moyen-Orient : Liban, Territoires palestiniens, Yémen ; Afrique du Nord : Algérie, Maroc, Tunisie ; Afrique subsaharienne et océan Indien : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cabo Verde, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Kenya, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zimbabwe ; Asie : Cambodge, Laos, Viet Nam, Afghanistan ; Caraïbes : Cuba, Haïti, République dominicaine ; Amérique latine : Suriname ; Pacifique : Vanuatu.

13. Il s'agit du Bénin (accord signé le 28 novembre 2007 ; entré en vigueur le 1er mars 2010), du Congo (accord signé le 25 octobre 2007 ; entré en vigueur le 1er août 2009), du Gabon (accord signé le 5 juillet 2007 ; entré en vigueur le 1er septembre 2009) et du Sénégal (accord signé le 23 septembre 2006, complété par un avenant le 25 février 2008 ; entré en vigueur le 1er juillet 2009).

14. Interview de Brice Hortefeux, *L'Express*, 8 janvier 2008.

15. Compte tenu des délais de mise en œuvre de ce dispositif après le vote de la loi du 24 juillet 2006, et notamment le fait que la CNCT ne s'est réunie pour la première qu'en décembre 2007, seulement cinq CCT ont été délivrées en 2007.

16. Entre 2008 et 2015, chaque année, environ 13 000 étrangers détenant déjà un titre de séjour ont obtenu un titre économique. Il s'agit principalement d'étudiants étrangers.

17. Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

18. Un an minimum, mais le titre peut être prolongé pour une durée supérieure équivalente à celle des droits qu'il a acquis à l'allocation d'assurance chômage.

19. Décret n° 2009-1114 du 11 septembre 2009.

20. Le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation et peut délivrer cette carte sans que ces seuils soient atteints si la contribution économique du demandeur est considérée suffisamment significative au regard de la situation économique locale.

21. Bien que la loi instaurant la carte « contribution économique exceptionnelle » ait été promulguée en août 2008, le décret d'application concernant ce titre n'a été publié qu'en septembre 2009.

22. Y compris des investissements dans l'immobilier, possibilité que la France ne prévoit pas.

23. Insee, estimations d'emploi.

24. Insee, comptes nationaux.

25. État, collectivités locales, établissements publics ou sociétés à capitaux publics.

26. Il faut toutefois noter que cette possibilité reste ouverte dans le cadre de la nouvelle législation, mais elle ne débouche, comme auparavant, que sur une carte de séjour d'un an maximum, tandis que le Passeport talent a une durée maximale de quatre ans.

27. Bien que l'exposé des motifs de la loi mentionne qu'il s'agit de « jeunes » diplômés, ce qualificatif n'est pas repris dans le texte de loi et il n'est pas fait mention de la nécessité d'une continuité du séjour en France entre les études et l'emploi pour pouvoir bénéficier de ce titre.

28. Considérant d'une part le nombre de ressortissants de pays tiers admis en France pour un motif d'études entre 2002 et 2011 et n'ayant plus de titres de séjour en cours de validité (soit étant dans leur grande majorité reparti dans leur pays d'origine ou dans un autre pays), soit environ 375 000 individus. Considérant d'autre part que 58 % des ressortissants de pays tiers admis pour un motif étudiant et résidant toujours en France à un autre motif ont été diplômés d'au moins un niveau master, d'après l'Enquête TeO (2008). Si on considère que la part des diplômés du tertiaire est la même parmi ceux restés en France et parmi ceux reparti, on peut estimer qu'environ 220 000 anciens étudiants ont quitté le territoire entre 2002 et 2011 avec un diplôme au moins équivalent au niveau master.

29. ICT : *Intra-Company Transfers*.

30. La distinction entre les deux titres « Passeport talent – salarié en mission » et « salarié détaché ICT » ne figurait pas dans le projet de loi initial, elle a été introduite en commission des lois de l'Assemblée nationale en référence à la directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe. Cette directive précise en effet que les États membres doivent disposer d'une panoplie de titres labellisés « ICT » destinés aux transferts intragroupes pour des travailleurs conservant un lien contractuel avec une entreprise uniquement établie en dehors de l'État membre.

31. En comptabilisant tous les titres très qualifiés complètement introduit dans le Passeport talent ainsi que 40 % des salariés en mission (l'autre partie bénéficiant désormais de la carte ICT).

32. Soit 22 % des étudiants de pays tiers venant d'obtenir leur diplôme de niveau au moins master en France et résidant toujours dans le pays, d'après l'EEC 2013-14.

Références

Bernard, H., B. Brassens, A. Cagé, B. Fitoussi et L. Le Vert (2013). *Rapport sur l'accueil des talents étrangers*, Inspections générales du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, et du ministère de l'Économie et des Finances.

Bonnet, Y. et E. Saliot (2016), *Attractivité du territoire français pour les talents internationaux*, Inspection générale des finances.

CNRS (2014), « Bilan social et parité 2014 ».

Duhautois, R. (2005). « Les créations nettes d'emploi : La partie visible de l'iceberg », *Insee Première*, n° 1014.

Fekl, M. (2013), « Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France », Rapport au Premier ministre.

Ferrand, A. (2008), « Immigration professionnelle : Difficultés et enjeux d'une réforme », Rapport d'information n° 414 (2007-2008) fait au nom de la commission des finances du Sénat.

Gubert, F. et J.-N. Senne (2016), « Is the European Union attractive for potential migrants? An investigation of migration intentions across the world », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 188, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jlwxbv76746-en.

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (2016), *L'état de l'emploi scientifique en France – Rapport 2016*.

OCDE et UE (2016), *Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264257290-en.

Ramasamy, S. (2016), « The Role of Employers and Employer Engagement in Labour Migration from Third Countries to the EU », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 178, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jlwxc0366xr-en.

Réseau européen des migrations – Point de contact français (2016), *Actualité du Réseau Européen des Migrations,* n° 13.

Réseau européen des migrations – Point de contact français (2013), *Attirer les talents étrangers en France*.

Chapitre 4

Sélection et maintien au séjour des étudiants étrangers de pays tiers en France

La France, quatrième pays d'accueil des étudiants en mobilité internationale dans la zone OCDE, se distingue également par un taux de maintien au séjour élevé de ces anciens étudiants à l'issue de leurs études. Ainsi, les changements de statut d'anciens étudiants vers un motif économique représentent plus d'un tiers de l'ensemble des titres économiques à vocation permanente, même si les motifs familiaux prédominent dans les changements de statut. La sélection et le maintien sur le territoire de ces étudiants ont de ce fait un impact important sur la politique d'immigration professionnelle en France. Ce chapitre présente les tendances de l'immigration étudiante en France puis évalue la contribution des étudiants au marché du travail, pendant et à l'issue de leurs études, après changement de statut, notamment pour examiner si les recrutements contribuent à répondre aux besoins de main-d'œuvre. Enfin, les conditions d'emploi de ces diplômés ressortissants de pays tiers en France sont examinées de manière à évaluer si le plein potentiel de ces migrants de travail est utilisé.

Encadré 4.1. Catégories d'étudiants étrangers considérées dans ce chapitre

Les populations suivantes sont considérées dans l'analyse présentée ici :

- Les flux d'entrée d'étudiants comprennent tout étranger de pays tiers à l'Union européenne ayant obtenu un premier titre de séjour [carte de séjour temporaire (CST) ou visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS)] pour un motif d'études (*source* : AGDREF, ministère de l'Intérieur). Ce flux compte les entrées physiques sur le territoire mais aussi les étrangers venant d'atteindre la majorité et souhaitant poursuivre leurs études sans pouvoir prétendre à un autre motif de titre (1.7 % de l'ensemble des détenteurs de premiers titres étudiants).

- Les effectifs d'étudiants étrangers comprennent tout étranger inscrit dans un établissement de l'enseignement supérieur. Ces données sont compilées par le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MENESR-DGESIP-DGRI-SIES) à partir des données du Système d'Information sur le Suivi de l'Étudiant (SISE), des enquêtes menées par la Sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques du MENESR (SIES), sur les écoles d'ingénieurs et les établissements d'enseignement supérieur non rattachés aux universités, des données sur les Sections de Techniciens Supérieurs (STS) et Classes Préparatoires aux Grandes Écoles (CPGE) collectées par le MENESR-DEPP (Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance), ainsi que des enquêtes spécifiques du ministère de la Culture sur les établissements d'enseignement supérieur artistique.

Cet effectif peut également être estimé par le nombre de personnes se déclarant en études supérieures dans le Recensement de la Population (INSEE). Le nombre d'étudiants étrangers (quelle que soit la source) comprend des étrangers entrés sur le territoire avec un titre de séjour au motif d'études, des étrangers venant d'entrer à un autre motif (familial, économique, humanitaire, etc.) et poursuivant des études, ainsi que des étrangers déjà résidant en France et commençant un cycle d'études supérieures (personnes arrivées avant 18 ans, personnes nées en France ayant refusé la nationalité à la majorité, autres étrangers ayant un autre motif de titre de séjour). D'après le recensement de la population de 2012, 17 % des étrangers de pays tiers se déclarant étudiants du supérieur étaient résidents en France avant leur majorité. Les résultats sur le marché du travail de cette catégorie sont globalement proches de ceux arrivés après leur majorité.

- Les effectifs d'anciens diplômés étrangers estimés par des Enquêtes ménages comprennent toute personne âgée de 15 à 64 ans ayant eu un titre de séjour (par approximation, ressortissante d'un pays tiers à l'âge de la majorité (18 ans)) et qui a obtenu un diplôme du supérieur en France au cours des dix dernières années. Ces anciens diplômés peuvent comprendre des étrangers entrés à un autre motif que celui d'études. Dans certaines enquêtes où le motif du séjour est demandé (TeO, Elipa, module ad hoc de l'Enquête emploi), seuls les anciens diplômés entrés en France pour motifs d'études sont considérés.

Tendances récentes des flux et des politiques concernant les étudiants étrangers

Les pays de l'OCDE se livrent une concurrence pour attirer et retenir les étudiants internationaux, et ce pour plusieurs raisons. D'une part, les étudiants étrangers paient des frais d'inscription qui peuvent être relativement élevés : les attirer revêt donc un intérêt économique. D'autre part, ces étudiants étrangers peuvent potentiellement constituer un vivier de main-d'œuvre qualifiée. Enfin, attirer des étudiants étrangers permet de promouvoir le rayonnement culturel et linguistique du pays d'accueil. La France est actuellement le troisième pays d'accueil des étudiants de nationalité étrangère dans l'OCDE et le quatrième pays d'accueil des étudiants en mobilité internationale. Conserver cette place est difficile car il existe une véritable compétition internationale pour ces talents mais aussi parce que la politique française cherche à ne pas peser négativement sur les pays d'origine qui pourraient souffrir de la perte de leurs « cerveaux ».

Parmi les étudiants ressortissants de pays tiers en Europe, un sur cinq étudie en France

Avec 222 000 étudiants ressortissants de pays tiers inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur en 2012[1] et 240 000 en 2015, la France est le deuxième pays d'accueil en Europe, derrière le Royaume-Uni, qui accueille un total de 366 000 étudiants des pays tiers (tableau 4.1). Parmi les pays européens de l'OCDE, un étudiant des pays tiers sur cinq étudie en France.

Le flux de nouveaux étudiants des pays tiers dépassant celui des étudiants étrangers quittant l'enseignement supérieur, le nombre d'étudiants hors UE inscrits en France, progresse d'environ 2 % tous les ans depuis cinq ans (après avoir augmenté de 5 % environ tous les ans entre 2003 et 2007). Cette progression étant légèrement moins élevée que pour les autres pays européens de l'OCDE (+ 3 % par an en moyenne), la part de la France dans le marché européen des étudiants extracommunautaires a diminué de trois points de pourcentage entre 2007 et 2012. Cette part a également diminué d'un point en Allemagne et d'un demi-point au Royaume-Uni. À l'inverse, l'Espagne, l'Italie, et dans une moindre mesure la Suisse et la Pologne, voient leur part de marché s'accroître. En 2012, les étudiants étrangers de pays tiers représentent près de 10 % des inscrits dans les établissements d'éducation supérieure en France. Parmi les pays européens de l'OCDE, seul le Royaume-Uni a une proportion plus élevée (15 %).

Tableau 4.1. Étudiants étrangers de pays tiers dans les pays européens de l'OCDE, 2007-12

	Étudiants étrangers de pays tiers			Étudiants étrangers de pays tiers : part dans le marché européen (%)			Part des étudiants étrangers de pays tiers dans l'ensemble des étudiants (%)		
	2007	2010	2012	2007	2010	2012	2007	2010	2012
Autriche	13 237	18 883	20 581	1.5	1.8	1.8	5.1	5.4	5.5
Allemagne	166 088	175 758	198 944	18.4	16.3	17.4	7.3	6.9	6.8
Belgique	13 258	20 295	18 529	1.5	1.9	1.6	3.9	4.6	4.1
Danemark	10 312	9 039	9 368	1.1	0.8	0.8	4.4	3.8	3.4
Espagne	43 378	70 618	67 337	4.8	6.6	5.9	2.4	3.8	3.4
Finlande	6 627	10 403	13 325	0.7	1.0	1.2	2.1	3.4	4.3
France	201 444	214 317	221 872	22.3	19.9	19.4	9.2	9.5	9.7
Grèce	7 954	11 707	14 101	0.9	1.1	1.2	1.4	1.9	2.2
Hongrie	5 760	7 514	8 591	0.6	0.7	0.8	1.3	1.9	2.3
Irlande[1]	9 048	19 041	14 990	1.0	1.8	1.3	6.2	9.8	7.8
Islande	209	305	323	0.0	0.0	0.0	1.3	1.7	1.7
Italie	38 146	53 341	58 492	4.2	5.0	5.1	1.9	2.7	3.0
Luxembourg	..	524	595	..	0.0	0.1	..	9.8	9.8
Norvège	10 281	9 856	11 409	1.1	0.9	1.0	4.8	4.4	4.8
Pays-Bas	13 838	14 122	19 124	1.5	1.3	1.7	2.4	2.2	2.8
Pologne	9 469	13 121	17 753	1.0	1.2	1.6	0.4	0.6	0.9
Portugal	15 226	15 424	19 598	1.7	1.4	1.7	4.2	4.0	5.0
République slovaque	828	1 311	1 322	0.1	0.1	0.1	0.4	0.6	0.6
République tchèque	5 667	9 257	11 052	0.6	0.9	1.0	1.6	2.1	2.5
Royaume Uni	294 978	351 304	366 068	32.7	32.6	32.0	14.2	14.2	14.7
Suède	23 595	32 587	29 526	2.6	3.0	2.6	5.7	7.2	6.5
Suisse	13 545	17 959	22 443	1.5	1.7	2.0	6.4	7.2	8.3
OCDE- Europe	**902 888**	**1 076 686**	**1 145 343**	**100**	**100**	**100**	**5.3**	**5.8**	**6.0**

Note : Étudiants de nationalité étrangère, y compris résidents.

1. 2008 au lieu de 2007.

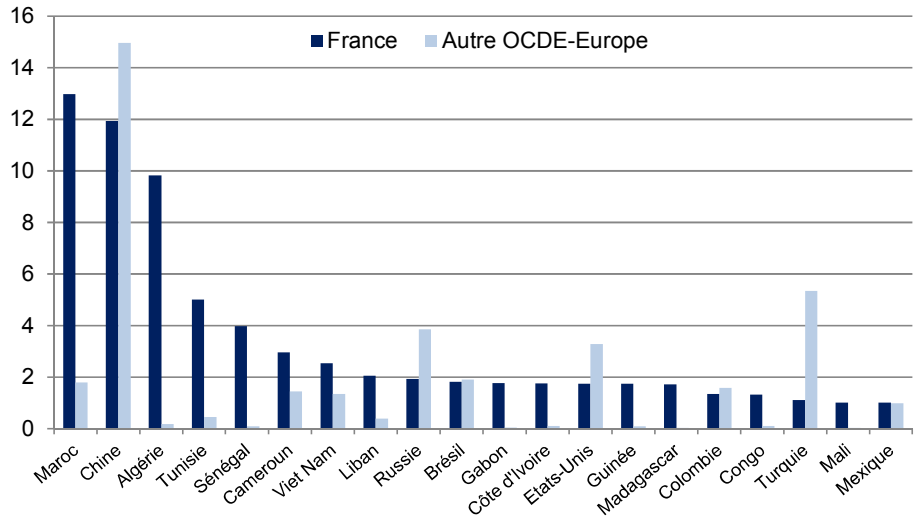
Source : Base de données de l'OCDE sur l'éducation.

En 2013, la France se situe en quatrième position parmi l'ensemble des pays de l'OCDE en matière d'accueil des étudiants en mobilité internationale (non-résidents ayant quitté leur pays d'origine pour suivre des études), derrière les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie. Il est donc le premier pays non anglophone d'accueil des étudiants en mobilité internationale.

La composition par nationalité des étudiants étrangers de pays tiers inscrits en France est liée à son histoire et ses relations avec un grand nombre de pays d'Afrique subsaharienne[2] (graphique 4.1). La part des étudiants marocains, tunisiens ou ivoiriens est de sept à 15 fois plus élevée en France que dans le reste des pays européens de l'OCDE, et au moins 40 fois plus élevée pour un grand nombre de ressortissants de pays d'Afrique (Sénégal, Algérie, Gabon, Madagascar, etc.). À l'inverse, malgré la présence de près de 30 000 étudiants chinois en 2012, la part de ces étudiants est un peu plus faible que dans le reste des pays européens de l'OCDE. De manière générale, les étudiants en provenance d'Asie ou d'Europe hors UE sont d'ailleurs sous-représentés en France : alors que l'Inde ou la Turquie représentent plus de 5 % de l'immigration étudiante originaire des pays tiers dans le reste des pays européens de l'OCDE, leur part en France est d'à peine 1 %.

Graphique 4.1. Répartition des étudiants étrangers par nationalité, 2012

Pourcentage des étudiants étrangers



Source : Base de données de l'OCDE sur l'éducation.

Toutefois, les flux d'étudiants étrangers de pays tiers se sont diversifiés au fil des années en termes de nationalité (encadré 4.2). La France, comme la plupart des pays de l'OCDE, a connu un accroissement sans précédent des flux d'étrangers originaires des BRICS[3]. Les flux d'étudiants chinois sont ainsi passés de 309 en 1995 à plus de 10 000 par an depuis 2008. Les flux d'étudiants en provenance du Brésil ont également plus que quintuplé entre 1995 et 2015, et ceux en provenance d'Inde ont triplé entre 2007 et 2015. Cet accroissement fait suite aux mesures de préparation aux études à l'étranger entreprises par les gouvernements de ces pays ainsi qu'aux objectifs du ministère des Affaires étrangères et de celui de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MAE/MENESR)/MENESR, qui, via l'agence Campus France, souhaite les attirer en priorité.

Encadré 4.2. La diversification des origines des étudiants étrangers

La hausse de la part des étudiants étrangers[1] ne tient pas à l'augmentation des étudiants originaires des pays d'origine traditionnels mais à une grande diversification des origines. Cette tendance observée dans l'ensemble du système universitaire français s'explique-t-elle par la diversité au sein des établissements d'enseignement supérieur français ou par une diversité entre universités françaises ?

La mesure de la diversité prend en compte deux éléments : la richesse et l'équitabilité (voir Beine et Ragot, 2017, pour plus de détail sur la méthodologie). D'après ces éléments de mesure, la diversité globale des étudiants étrangers a augmenté en France entre 2003 et 2011, passant d'environ 45 nationalités équiprobablement réparties à 50 nationalités. Pendant cette période, toutes les universités ont diversifié le recrutement d'étudiants de nationalité étrangère, sans modification marquée de la dissemblance entre elles. La diversité globale s'est surtout accrue chez les étudiants en licence, d'une part via un recrutement différencié dans toutes les universités, d'autre part via une plus grande spécialisation des universités sur certaines nationalités. La diversité a également progressé en doctorat mais est restée stable en master, mais le recrutement des universités pour ces niveaux est devenu beaucoup plus homogène.

Les étudiants étrangers sont relativement bien répartis sur l'ensemble des universités françaises. Pour obtenir une distribution équitable dans toutes les universités, 29 % d'entre eux devraient changer d'université (indice de dissimilarité multigroupe = 0.29). Les étudiants ressortissants de pays tiers les plus « ségrégés » en France sont les Américains et les Japonais, avec des indices de 0.4 et 0.39 respectivement. À l'inverse, les étudiants Chinois font partie des moins « ségrégés » (indice de 0.19), soit près de deux fois moins qu'en 1999. L'afflux important d'étudiants originaires de ce pays s'est donc accompagné d'une meilleure répartition sur l'ensemble des universités.

Après réalisation d'une Analyse en Composante Principale (ACP), il est possible de regrouper les différentes universités en classes correspondant à différents profils d'étudiants étrangers inscrits en son sein. Les universités ayant le recrutement d'étudiants étrangers le plus diversifié sont la plupart des universités de Paris, Lyon 2 et Lyon 3, l'université de Strasbourg et deux universités d'Occitanie (Perpignan et Montpellier 3). Ces trois dernières universités sont celles qui ont le plus diversifié leur recrutement au cours des 12 dernières années. À noter au niveau des universités parisiennes le particularisme des universités Paris 8 et Paris 13, beaucoup moins diversifiées en termes d'origine. Ces deux universités accueillent beaucoup d'immigrés arrivés pendant leur enfance, et dont la composition par nationalité est plus proche des nationalités traditionnelles présentes en France.

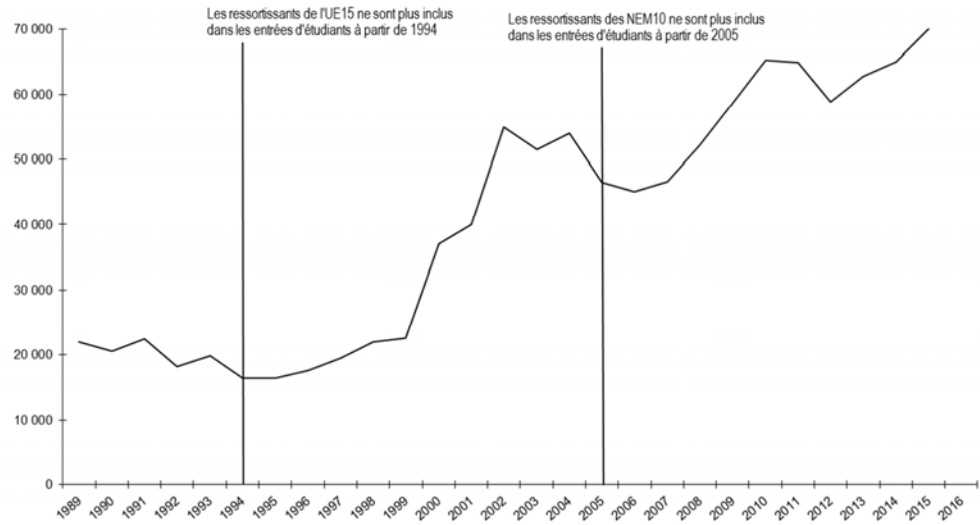
En comparaison internationale, les étudiants étrangers en France sont mieux répartis sur l'ensemble des universités que dans d'autres pays voisins. L'indice de dissimilarité multigroupe (0.29) est ainsi plus faible qu'en Allemagne (0.36), qu'au Royaume-Uni (0.36) et qu'en Italie (0.39). La France et l'Allemagne ont par ailleurs les systèmes d'enseignement supérieur universitaire les plus diversifiés (une cinquantaine de nationalités équiprobablement réparties), mais avec une différence marquée. La diversité française a lieu dans toutes les universités, ce qui peut s'expliquer par son système très centralisé. À l'inverse, la diversité en Allemagne est surtout le fait d'une grande dissemblance dans les profils d'étudiants étrangers recrutés dans chaque université. Les deux pays bénéficient ici du faible coût des inscriptions universitaires pour attirer une grande variété de nationalité (graphique 4.4). Le coût élevé des études au Royaume-Uni sélectionne plus les pays de provenance des étudiants (42 nationalités).

1. Dans cet encadré et dans l'encadré 4.6, les étudiants étrangers de toute nationalité (ressortissants des pays tiers et de l'EEE) sont considérés.

Le nombre d'entrées d'étudiants étrangers a été multiplié par trois en 25 ans

Au fil des dispositifs menant à faciliter l'immigration étudiante, il y a eu une forte progression des flux d'étudiants en mobilité internationale. En 1989, le nombre d'entrées d'étrangers (qu'ils soient ressortissants de l'UE ou non) venus pour suivre des études en France était de près de 22 000 individus (graphique 4.2). En 2016, on comptabilise plus de 73 000 entrées d'étudiants étrangers (exclusivement ressortissants de pays tiers[4]). Le nombre d'entrées d'étudiants étrangers a oscillé entre 16 000 et 22 000 au cours des années 90. À partir de 1998, diverses mesures[5] ont favorisé la croissance du flux d'étudiants, entraînant une augmentation des flux de 150 % entre 1998 et 2002 (55 000 entrées). Suite à la baisse des admissions d'étudiants marocains et algériens, le nombre annuel d'entrées d'étudiants diminue de nouveau, passant autour de 45 000 à partir de 2005. Après la mise en place de nouvelles procédures d'attractivité des étudiants, les flux d'étudiants étrangers de pays tiers vont reprendre leur progression jusqu'à atteindre 59 000 entrées en 2009, dépassant le record observé en 2002.

Graphique 4.2. Admissions d'étudiants étrangers en France entre 1989 et 2016



Source : OMI/ANAEM jusqu'en 2004, AGDREF (Ministère de l'Intérieur) à partir de 2005.

Encadré 4.3. La circulaire du 31 mai 2011

Cette circulaire donne « la priorité aux demandeurs d'emploi déjà présents en France », et demande en conséquence que « les autorisations de travail soient délivrées [aux anciens étudiants] avec rigueur », en particulier quand l'emploi visé est peu qualifié. L'autorisation provisoire de séjour pour recherche d'emploi (APS 1111) doit rester « rigoureusement limitée ».

Suite à la publication de cette circulaire, de nombreux étudiants vont se voir refuser un changement de statut. D'après Migration Conseil (2012), ces cas sont d'autant plus médiatisés qu'ils concernent des étudiants à « forte valeur ajoutée ». Certains d'entre eux avaient été pris directement après leur stage, alors que le stage n'est pas comptabilisé dans les critères d'obtention d'un changement de statut. Certains autres, déjà titulaires d'une APS 1111, avaient négligé les délais légaux, et s'étaient vu opposer la situation de l'emploi, opposabilité qu'ils n'auraient pas eu en cas de respect des délais.

Face aux manifestations d'étudiants et à la suite d'une réunion avec les présidents de la CGE (Conférence des Grandes Écoles), de la CPU (Conférence des Présidents d'Universités) et de la CDEFI (Conférence des Directeurs des Écoles Françaises d'Ingénieurs), une nouvelle circulaire est publiée le 12 janvier 2012 pour faciliter l'obtention de l'APS 1111 aux étudiants déjà titulaires d'un master. Ces deux circulaires sont abrogées par le nouveau gouvernement via la circulaire du 31 mai 2012, qui change « l'orientation » des procédures d'examen de demandes de changement de statut, en facilitant l'obtention d'un titre pour motif économique. Elle demande aussi le réexamen des demandes refusées pendant l'application de la précédente directive.

Si les flux d'étudiants étrangers de pays tiers se sont diversifiés en termes de nationalité, ils se sont également légèrement diversifiés géographiquement. Si 38 % des étudiants de pays tiers venus en 2007 s'étaient installés en Ile-de-France, ils ne sont plus que 34 % parmi ceux venus en 2015. Cette tendance concerne aussi les régions de Lyon, Toulouse ou encore Aix-Marseille tandis que la part d'étudiants étrangers augmente dans les régions où la population étrangère est nettement plus faible (en particulier, la Normandie ou la Bretagne).

Encadré 4.4. Le cas particulier des stagiaires

Dans le système français, le diplôme est un élément particulièrement déterminant pour accéder au marché du travail, notamment s'il est accompagné d'un stage professionnel en fin d'études (Charles et Jolly, 2013). Le stage est souvent un passage obligé pour l'accès à l'emploi. D'après l'Enquête Trajectoires et Origines (TeO) de 2008, un tiers des anciens stagiaires ont vu un de leurs stages déboucher sur un emploi à la fin de leurs études, une proportion similaire parmi les Français et parmi les étrangers de pays tiers venus pour faire des études puis restés en France.

La France a mis en place en 2006 un titre de séjour de stagiaire, délivré à tout étudiant de pays tiers souhaitant faire un stage en entreprise, soit dans le cadre de son cursus scolaire ou universitaire, soit dans le cadre d'une formation professionnelle. Il est aussi délivré aux salariés bénéficiant de la formation professionnelle continue et souhaitant faire un stage dans une entreprise du même groupe ou avec laquelle leur entreprise entretient des relations commerciales. Depuis la mise en place de ce nouveau titre, le nombre de titres de stagiaires est passé de 200 en 2008 à près de 2 200 en 2014, soit 3.5 % de l'ensemble des premiers titres pour études. Ce statut représente désormais une part significative du nombre d'entrées d'étudiants pour certaines nationalités : 10 % des Tunisiens, 10 % des Mauriciens, 9 % des ressortissants du Moyen-Orient (notamment pays du Golfe) et 8.5 % des Indiens.

La stratégie d'attractivité de la France

La politique française vis-à-vis des étudiants étrangers tente de concilier deux objectifs, l'un se rapportant à la politique migratoire, le second à la politique de développement[6]. Ainsi, la France cherche, d'une part, à attirer les étudiants étrangers les plus talentueux; d'autre part, à aider les pays d'origine à se développer en formant une partie de leurs travailleurs qualifiés.

La politique d'attractivité des étudiants étrangers en France est menée par différents opérateurs, ayant chacun des stratégies différentes, voire contradictoires. Pour le ministère des Affaires étrangères (MAE), accueillir des étudiants étrangers est un enjeu économique et culturel. Une étude de Campus France-BVA (2014) confirme que la plupart des anciens étudiants restent attachés à la langue, à la culture et aux produits français, ce qui a un impact économique et participe au rayonnement de la France. De plus, ils sont plus souvent amenés à entretenir des relations commerciales avec leur ancien pays d'accueil : d'après le baromètre Campus France (2013), un quart des anciens étudiants repartis à l'étranger ont une activité professionnelle liée à la France.

Le ministère de l'Éducation (MENESR) a également une attitude volontariste vis-à-vis de l'immigration étudiante. L'accueil d'étudiants est considéré comme un enjeu pour le rayonnement du système d'enseignement et de recherche dans un contexte d'économie du savoir internationalisée (REM France, 2012). En parallèle de la politique nationale, les établissements d'éducation supérieure, autonomes du MENESR depuis 2007[7], ont développé leur propre stratégie tournée vers l'international. Cette stratégie comprend le développement d'accords de coopération, de programmes de mobilité, de cours en anglais, ainsi que des cursus conjoints avec un établissement partenaire étranger (REM France, 2012).

Du point de vue du secteur privé, le Mouvement des Entreprises De France (MEDEF) voit la réduction des flux étudiants comme une menace pour l'attractivité et la compétitivité internationale des entreprises (REM France, 2012). En effet, ces dernières recherchent de plus en plus d'anciens étudiants étrangers susceptibles de connaître les langues et les marchés de leurs pays d'origine, afin d'y développer l'activité de l'entreprise. D'après le MEDEF, ces profils ne peuvent être trouvés sur le marché local et ne représentent donc aucune concurrence pour la main-d'œuvre nationale (REM France, 2012).

Enfin, si le ministère de l'Intérieur, dans le document préparatoire au débat sans vote sur l'immigration professionnelle et étudiante (2013), souhaite que le nombre de nouveaux étudiants accueillis chaque année continue sa progression, il reste le garant de la maîtrise des flux. En ce sens, il se concentre plus sur la lutte contre les détournements de procédure et continue à donner la priorité à un retour des étudiants dans leur pays d'origine.

Encadré 4.5. Campus France, un opérateur unique pour promouvoir l'enseignement supérieur dans les pays étrangers

L'agence Campus France est un EPIC (Établissement Public à caractère Industriel et Commercial), créé en 2010 sous la cotutelle du MAE et du MENESR. Elle a pour mission de promouvoir l'enseignement supérieur et conseille et présélectionne les étudiants étrangers souhaitant faire leurs études en France (la sélection finale étant du ressort des établissements d'enseignement supérieur). Dotée de 234 espaces d'accueil implantés dans 120 pays, Campus France est le responsable de la procédure dite « CEF » (Centre pour les Études en France), qui concernait 86 % des étudiants de pays tiers arrivés en France à ce titre en 2014. Cette procédure payante (entre 70 et 230 EUR) consiste à gérer l'intégralité du parcours du candidat aux études. L'étudiant s'inscrit en ligne sur le portail CEF d'où il peut postuler à plus de 300 universités et écoles. Ensuite, Campus France, en relation avec le Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'ambassade (SCAC), vérifie l'authenticité des diplômes et du dossier puis organise un entretien avec le candidat pour évaluer sa motivation, afin de donner un avis. Selon le ministère de l'Intérieur (2013), cette procédure permet une meilleure sélection des étudiants : on observe ces dernières années un taux de réussite élevé des étudiants étrangers, proche de celui des étudiants français.

Toutefois, la présélection opérée par Campus France peut être déconnectée de la demande de visa en elle-même. Le plus souvent, les deux procédures se font en parallèle et certaines vérifications (comme l'authenticité des diplômes) sont donc réalisées deux fois. Par ailleurs, Campus France ne prend pas en compte la cohérence du parcours de l'étranger, qui reste sous la responsabilité du service des visas. Un certain nombre d'avis positifs peuvent mener ainsi à un refus de visa.

De nombreux pays de l'OCDE ont développé des agences dont le but est également d'attirer et présélectionner les talents étrangers. C'est le cas par exemple du Nuffic néerlandais (une dizaine d'agences), du SER suisse, du DAAD allemand (une quinzaine d'agences) ou du British Council (une centaine d'agences). Ce dernier n'est par ailleurs pas l'opérateur unique de la politique d'attractivité des étudiants étrangers, certains programmes de mobilité étant gérés directement entre universités et acteurs gouvernementaux. Ce type d'accords bilatéraux forme la base de la politique d'attractivité des étudiants dans la plupart des autres pays de l'OCDE (Espagne, États-Unis, Canada, Australie, Japon, etc.).

Ce type de partenariats entre établissements se développe aussi fortement en France, soit par l'intermédiaire de Campus France, soit via la gestion directe des universités et des grandes écoles. Ce type de mobilité dite « encadrée » (conventions entre écoles, bourses internationales ou françaises, etc.), plus sélective, ne représenterait actuellement que 20 % de l'ensemble de la mobilité internationale étudiante (REM France, 2012).

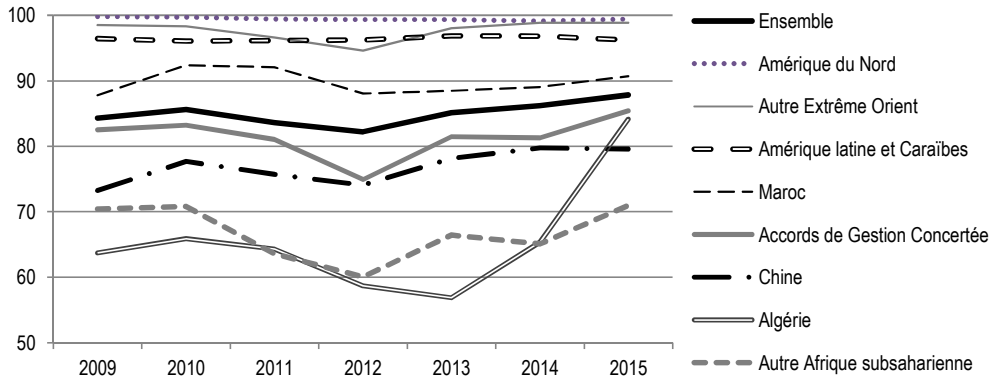
Procédure pour entrer en France comme étudiant étranger de pays tiers

Étant donné la part élevée des anciens étudiants restant en France pour exercer un emploi après leurs études, les critères de sélection des étudiants méritent d'être examinés avec attention. La politique d'attractivité des étudiants étrangers en France n'est pas directement calée sur les besoins du marché du travail, mais plutôt sur les besoins des établissements d'enseignement supérieur. Les stratégies d'attractivité des établissements d'enseignement supérieur (encadré 4.6) sont établies en collaboration avec l'État, via son opérateur Campus France (encadré 4.5).

Avant le premier avis de Campus France, le candidat doit s'acquitter des frais de dossier et de visa (entre 75 et 125 EUR) et doit fournir un dossier complet. La décision de délivrer un visa étudiant est appréciée par le ministère de l'Intérieur[8]. Les services des visas vérifient les conditions de ressources (au moins 615 EUR par mois), d'hébergement, et d'absence de menace pour l'ordre public. Ils vérifient également l'authenticité des pièces du dossier, le niveau de français du candidat, les chances de réussite du projet de formation ainsi que l'intérêt pour le pays d'origine et pour la France. Ces derniers critères doivent prendre en compte « la contribution possible du projet [des candidats] au développement économique et social de leur pays et la possibilité, pour la France, d'inscrire ainsi sa participation à la formation de l'encadrement futur des pays partenaires dans une perspective de co-développement ». Le service des visas doit aussi juger « l'intérêt de la France et de sa coopération avec le pays concerné ». Ces critères, pas précisément définies, sont mis en application au niveau des consulats de manière non coordonnée.

Graphique 4.3. Taux d'acceptation de visas d'étudiants de court et de long séjour, selon le pays de délivrance, 2009-15

En pourcentage



Source : Réseau Mondial des Visas (ministère de l'Intérieur – ministère des Affaires étrangères).

D'après les données provenant de la base RMV (Réseau Mondial des Visas), sur l'ensemble des consulats français dans le monde, 88 % des demandes de visas pour études ont été acceptés en 2015, contre 84 % en 2009 (graphique 4.3). Le taux d'accord sur visas étudiants a connu un certain fléchissement entre 2010 et 2012 (baissant jusqu'à 82 % en 2012, voir encadré 4.3), avant de reprendre son niveau précédent. Sans comptabiliser cette période, le taux d'accord est en fait en progression par rapport à 2009 en Chine, au Maroc et surtout en Algérie (+20 points), mais reste relativement stable dans le reste du Monde. Certains accords bilatéraux incluent des facilités d'admissions pour motifs d'études et leur signature a effectivement entraîné une forte augmentation du taux de décisions positives ces trois dernières années en moyenne dans ces pays, à l'exception du Cabo Verde, de Maurice et du Sénégal. Au final, l'augmentation du taux d'accord n'explique qu'un quart de l'augmentation du flux d'étudiants de pays tiers en France, qui est surtout due à la hausse du nombre de demandes.

Encadré 4.6. L'internationalisation de l'enseignement supérieur français

La part des étudiants étrangers au sein de l'ensemble des étudiants en France augmente continuellement depuis plus de 15 ans. Dans tous les établissements d'enseignement supérieur du pays sans exception, les étrangers représentent une part plus importante de l'ensemble des étudiants en 2011 qu'en 1999. Mais ces augmentations ont été d'amplitude différente. Pendant cette période, la proportion d'étrangers est devenue de plus en plus hétérogène entre universités (voir Beine et Ragot, 2017, pour plus de détail sur la méthodologie). Parmi les étudiants inscrits en licence, ces différences dans la part d'étrangers entre universités restent limitées : la part d'étrangers parmi les inscrits en licence varie entre 5 et 15 % (écart type de 5) dans la majorité des universités depuis 2003. Par contre, la dispersion entre universités est plus forte et croissante à niveau élevé de diplôme. En 2011, dans les promotions de master, la part d'étrangers varie dans la majorité des universités de 10 à 30 % (écart type de 10), et de 15 à 45 % parmi les doctorants (écart type de 16).

Les étudiants étrangers en master et en doctorat sont donc plus concentrés dans un nombre limité d'universités. Mais de manière générale, on peut observer une diversification de la présence étrangère entre les différentes universités. Cette diversification est particulièrement visible au cours de la première moitié des années 2000.

Les facteurs en faveur des migrations d'étudiants étrangers en France

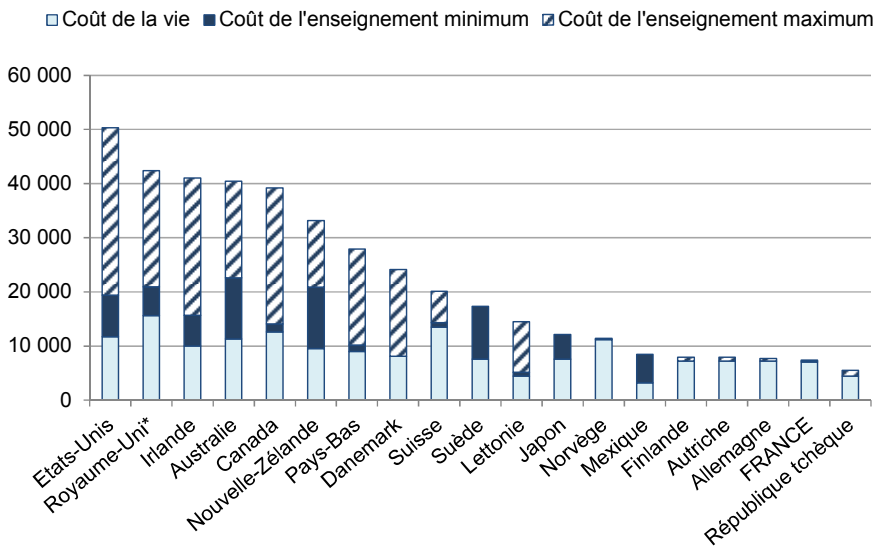
Les facteurs influençant la décision de venir étudier en France ont, à terme, un impact important sur la composition de l'immigration professionnelle permanente, plus du tiers de cette dernière étant alimenté par des anciens étudiants en 2015. Comme dans les autres pays de destination, les facteurs indiqués par les étudiants comme ayant motivé le choix de poursuivre leurs études en France sont la qualité de l'enseignement, l'intérêt culturel d'une expérience internationale, et la langue parlée du pays d'accueil (baromètre Campus France – TNS Sofres, 2013). Toutefois, la langue dans le contexte français est autant un avantage qu'un inconvénient. Si elle attire les étudiants des pays francophones (surtout situés en Afrique), elle est une barrière pour la grande majorité des ressortissants de pays plus développés, qui lui préfèreront un pays anglophone.

Seul un étudiant étranger sur quatre déclare avoir choisi la France pour le coût des études. La France est l'un des pays de l'OCDE où le coût des études est le plus faible (graphique 4.4). Hormis un des plus faibles coûts de la vie (comparable à l'Allemagne ou l'Autriche), les frais de scolarité y sont inférieurs à 200 EUR par an pour les diplômes universitaires du cycle de licence et un peu supérieurs en master ou doctorat, alors qu'ils sont compris entre 3 500 et 15 000 EUR en

moyenne dans l'OCDE. Le faible coût et la qualité de l'enseignement jouent en faveur de l'attractivité de la France. Si la faiblesse des coûts peut être un facteur d'attractivité vis-à-vis de certains pays d'origine, elle représente aussi un manque à gagner pour les universités.

Graphique 4.4. Coût de la vie et de l'enseignement des étudiants en mobilité internationale

Coût en EUR



* Ecosse non comprise.

Source : OCDE (2014), Global Higher Educational Ranking et sites internet nationaux de gouvernements ou d'université.

La modulation à la hausse ou à la baisse des frais de scolarité pour les étudiants en mobilité internationale a un effet de sélection sur les étudiants. Dans le cas français, de faibles coûts d'enseignement ouvrent de nombreuses opportunités de formation, y compris pour des ressortissants originaires de pays en développement dans une optique de développement. C'est aussi un investissement qui peut s'avérer rentable si les diplômés restent en France pour y travailler. Inversement, pour certains pays d'origine, un faible coût est perçu comme un indicateur de piètre qualité de l'enseignement (à l'image de ce qui prévaut dans leur propre pays). Beine et al. (2013) confirme que les frais d'inscription sont

un signal de la qualité de l'enseignement, et que des frais élevés ne jouent pas négativement sur le choix de faire des études à l'étranger (contrairement au coût de la vie sur place). Ce constat pourrait s'expliquer par le fait que beaucoup d'étudiants en mobilité internationale bénéficient de bourses pour réaliser des études à l'étranger.

Augmenter la contribution des étudiants ressortissants de pays tiers au coût de leur formation tout en continuant à soutenir le co-développement des pays d'origine ne pourrait se faire qu'en attribuant en contrepartie un plus grand nombre de bourses. Elle pourrait également se faire en modulant, avant l'entrée, le coût des visas selon divers critères de sélection (pays d'origine, filière d'études souhaitée, etc.) Certaines grandes écoles font déjà payer des frais de scolarité supérieurs aux étudiants des pays tiers, sans que cela ait eu un impact négatif sur les flux d'étudiants (ministère de l'Intérieur, 2013).

La France reste cependant, d'après l'enquête mondiale Gallup (2007-13), le troisième pays de destination souhaité des jeunes diplômés du secondaire inactifs des pays tiers à l'UE souhaitant émigrer pour faire des études (tableau 4.2). Dans l'ensemble des pays couverts par cette enquête, 7 % d'entre eux souhaitent migrer en France, une proportion seulement dépassée par le Royaume-Uni (12 %) et les États-Unis (29 %). La France est plus attractive pour les étudiants étrangers que pour les actifs qualifiés, qui ne sont que 5 % à souhaiter émigrer dans le pays, s'ils en avaient la possibilité.

Tableau 4.2. Principaux pays de destination cités par les jeunes diplômés du secondaire souhaitant émigrer pour faire des études ou suivre une formation

	% de l'ensemble des pays de destination souhaités
États-Unis	28.9
Royaume-Uni	12.4
France	6.9
Canada	5.5
Allemagne	4.9
Espagne	4.1
Russie	3.9
Australie	3.0
Japon	2.3
Italie	2.2
Arabie Saoudite	1.3
Emirats Arabes Unis	1.2
Chine	1.1
Brésil	1.1
Cuba	1.0
Afrique du Sud	0.9
Argentine	0.8
Malaisie	0.7
Corée	0.6
Mexique	0.6
Autres pays	9.4
Pays encore non choisis	7.1

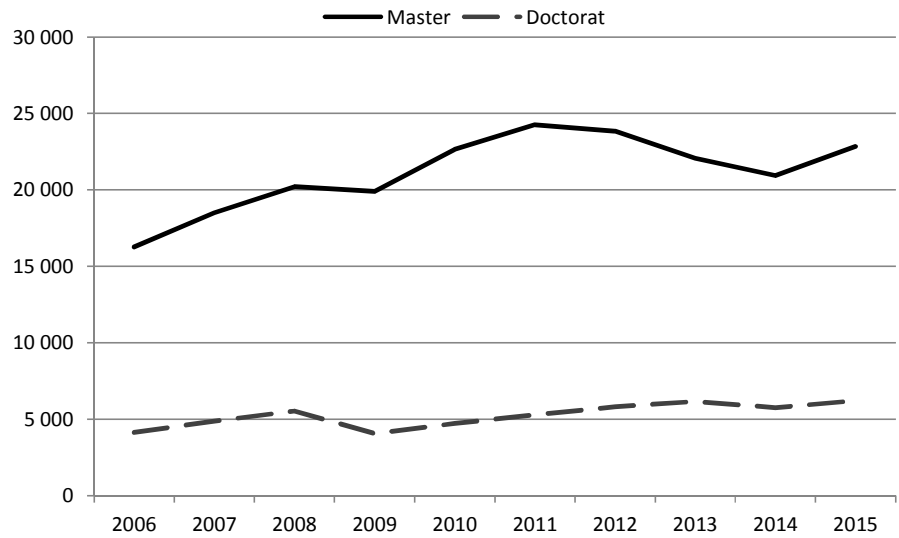
Note : Jeunes diplômés du secondaire âgés de 18 à 27 ans encore inactifs et résidant dans un pays tiers à l'UE couvert par l'enquête.

Source : Enquêtes mondiales Gallup, 2007-13 regroupées.

Attirer les étudiants dans les formations de master et de doctorat

Depuis 2006, la priorité doit être donnée aux candidats ayant atteint un niveau qui permet l'accès au master et au doctorat dans l'instruction des demandes de visas étudiants[9]. D'après les données du MENESR, les étudiants de pays tiers sont de plus en plus nombreux à entrer en France au niveau master et doctorat (graphique 4.5). Le nombre d'inscrits en master sans diplôme français a ainsi progressé de 40 % entre 2006 et 2015[10] et le nombre de doctorants de 50 %.

Graphique 4.5. Nouvelles inscriptions en master et doctorat d'étudiants de pays tiers ayant obtenu leur précédent diplôme à l'étranger, 2006-15



Source : MENESR-DGESIP-DGRI-SIES / Système d'information SISE.

Le niveau des étudiants étrangers de pays tiers est en effet plus élevé à l'heure actuelle qu'en 2006, mais il est en légère baisse depuis 2011. Les nouvelles inscriptions en master d'étudiants diplômés d'un pays tiers ont ainsi baissé de 14 % entre 2011 et 2014. Après 2014, ces nouvelles inscriptions en master de l'étranger ont repris leur niveau d'avant la circulaire de 2011, sauf pour les étudiants chinois et algériens. À contrario, les nouvelles inscriptions de doctorants étrangers des pays tiers munis d'un master étranger ont continué leur progression même après 2011. La France reste donc attractive pour les étudiants-chercheurs, comme le montre par ailleurs le succès du titre « scientifique-chercheur » (voir chapitre 3).

Au final, parmi les 240 000 étudiants de pays tiers inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur en France en 2015, 69 % suivent un cursus en université (30 % en licence, 31 % en master et 8 % en doctorat), 7.4 % sont en écoles de commerce/gestion, 7.3 % en formations d'ingénieurs et 16.3 % dans d'autres établissements (IUT, STS, CPGE, écoles artistiques, etc.). Sur l'ensemble des étudiants du supérieur, les ressortissants des pays tiers sont donc 39 % à être inscrits en master ou en doctorat en 2014-15, contre 25 % de l'ensemble des

étudiants en université. Ils sont particulièrement surreprésentés parmi les doctorants, où ils forment un tiers des effectifs inscrits, alors qu'ils ne représentent que 12 % des inscrits en universités.

Filières d'étude en France des étudiants étrangers de pays tiers

Par rapport aux étudiants français, les ressortissants des pays tiers qui étudient à l'université en 2015 sont plus souvent inscrits en sciences-technologie, économie-gestion et lettres-langues (tableau 4.3). Les étudiants originaires du Maghreb et de Chine sont particulièrement représentés dans les filières scientifiques. Les étudiants de pays tiers sont fortement sous-représentés en droit, en sciences humaines et dans les formations en santé. Des exceptions notables sont observées chez les étudiants d'Afrique subsaharienne, plus souvent en droit que l'ensemble des étudiants, ainsi que parmi les étudiants algériens et tunisiens, qui accèdent deux fois plus souvent aux études de santé que les autres étudiants de pays tiers.

Tableau 4.3. Filières d'études des étudiants selon la nationalité regroupée en 2015

Total ligne = 100

	Droit, Sciences politiques	Économie, Gestion, AES	Arts, Lettres, Langues, Sciences du langage	Sciences humaines et sociales	Sciences et technologie	Sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS)	Santé	**Total**
Europe hors UE	14	18	30	13	18	1	6	100
Maroc	6	29	6	6	46	1	7	100
Algérie	7	15	16	11	36	1	14	100
Tunisie	6	14	12	9	44	2	13	100
Autre Afrique	18	24	9	11	31	1	6	100
Chine	4	26	25	7	37	0	1	100
Amérique du Nord	16	9	45	16	11	1	3	100
Amérique latine et Caraïbes	12	13	29	18	24	1	3	100
Total pays tiers	**11**	**21**	**17**	**11**	**32**	**1**	**7**	**100**
Total étudiants	**14**	**15**	**13**	**18**	**22**	**3**	**14**	**100**

Source : MENESR-DGESIP-DGRI-SIES / Système d'information SISE.

Une comparaison entre ces données et les résultats sur le marché du travail des anciens étudiants diplômés en France (voir section sur la contribution des étudiants des pays tiers au marché du travail après avoir obtenu leur diplôme en France) tend à montrer qu'il n'y a pas de lien étroit entre filière de recrutement des établissements d'enseignement supérieur et besoins du marché du travail français. Les choix de ces établissements d'accepter des étudiants de l'étranger ne sont pas

directement fondés sur les besoins actuels ou prévus du marché du travail français.

Les filières privilégiées par les étudiants étrangers de pays tiers comprennent ainsi des domaines à forte valeur ajoutée où la probabilité d'être sans emploi ou déclassé en sortie d'études est faible, comme les métiers des sciences et des technologies (informatique, etc.). Mais ils comprennent également d'autres domaines pour lesquels la probabilité post-étude d'être sans emploi ou déclassé est plus élevée.

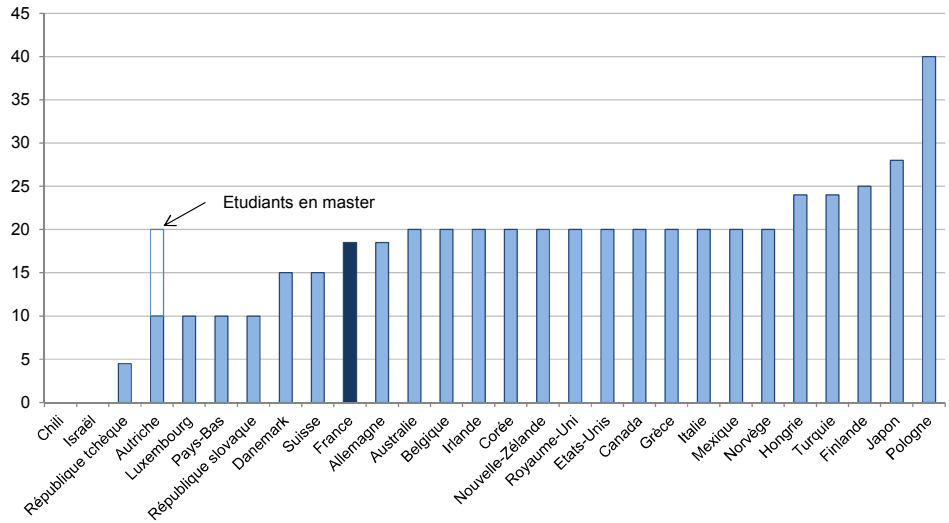
Contribution des étudiants étrangers de pays tiers au marché du travail pendant leurs études

Avant la loi « Immigration et intégration » du 24 juillet 2006, les étudiants étrangers souhaitant travailler pendant leurs études devaient obtenir une autorisation de travail auprès des Services de main-d'œuvre étrangère (SMOE), leur permettant de travailler dans la limite de 50 % de la durée annuelle du travail, soit 822.5 heures par an. La loi de 2006 instaure la possibilité pour les étudiants étrangers de pays tiers d'occuper un emploi « à titre accessoire », sans obligation d'autorisation de travail, dans la limite de 60 % de la durée annuelle de travail, soit 964 heures (18 heures 30 en moyenne par semaine). Cette loi ne s'applique pas aux ressortissants algériens, qui sont toujours soumis à l'obligation d'obtenir une autorisation de travail. En dépit de cette restriction, les Algériens ont le taux d'emploi le plus élevé parmi l'ensemble des étudiants de pays tiers (21 %).

La durée moyenne de travail autorisée pour un étudiant étranger de pays tiers est plus faible en France que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, où elle est de 20 heures par semaine, voire peut atteindre 25 heures ou plus, en Finlande, au Japon ou en Pologne (graphique 4.6). Cette durée est toutefois similaire à celle autorisée en Allemagne, et reste supérieure à la durée maximale autorisée en Suisse (15 heures), aux Pays-Bas et au Luxembourg (10 heures).

D'après les données du recensement de la population 2012[11], 17 % des étrangers de pays tiers arrivés après leur majorité se déclarant en études ont en parallèle une activité professionnelle, contre 11 % des étudiants français ou autres ressortissants de l'EEE. Les trois quarts des étudiants en emploi travaillent à temps partiel, qu'ils soient français ou étrangers de pays tiers.

Graphique 4.6. Nombre maximum d'heures de travail par semaine autorisé pour les étudiants internationaux dans les pays de l'OCDE (durant le semestre), 2015



Note : Les étudiants internationaux ne sont pas autorisés à travailler au Chili et en Israël.

Source : Analyse du Secrétariat de l'OCDE.

Si les étudiants ressortissants hors-UE se déclarent plus fréquemment en emploi que leurs homologues français, et déclarent en moyenne plus d'heures travaillées, leur contribution à l'emploi de la population en âge d'être en études supérieures (18-28 ans) reste limitée. Ils représentent en effet 0.4 % de la population de 18 à 28 ans en emploi en France. Cette contribution des étudiants de pays tiers est en France dans la moyenne de l'UE (graphique 4.7).

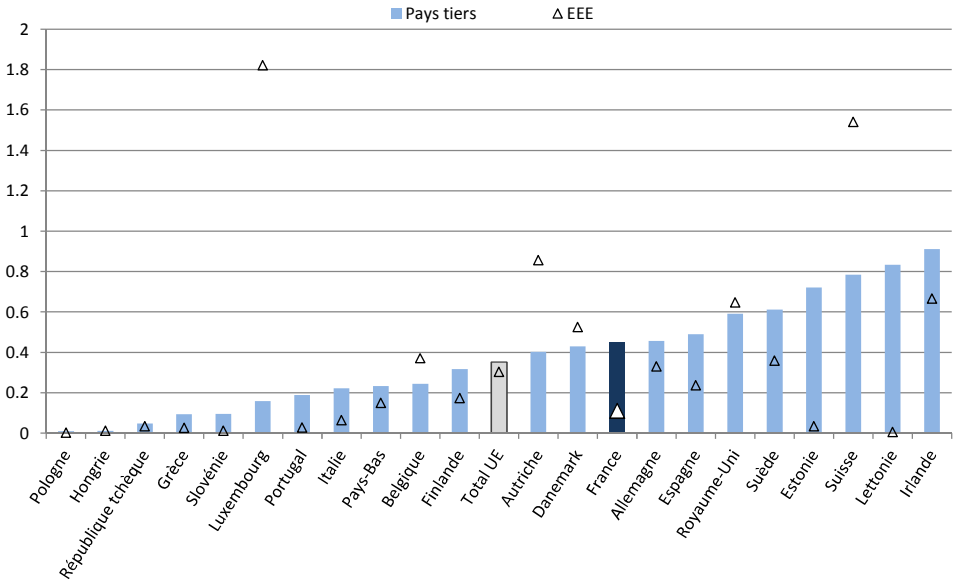
En 2012, parmi les étudiants extra-communautaires ayant un emploi, 53 % de ceux inscrits en master ou doctorat exercent un emploi peu ou moyennement qualifié (employé ou ouvriers), contre 43 % de leurs homologues français. Parmi ceux inscrits en licence, cette proportion est plus élevée et est identique quelle que soit la nationalité (72 %).

Les étrangers de pays tiers (hommes et femmes) concernés par des métiers moins qualifiés sont plutôt représentés dans les métiers de services aux particuliers, notamment dans l'hébergement-restauration, où ils sont deux fois plus présents que les Français, qui sont plus souvent employés de commerce pendant leurs études. Les étudiants étrangers de pays tiers exerçant un emploi plus qualifié sont surreprésentés par

rapport aux Français dans l'enseignement secondaire et comme cadres d'entreprise, alors que les Français sont plus souvent dans l'enseignement primaire et général (y compris aide éducateur) ou professions intermédiaires de la santé et du travail social.

Graphique 4.7. Contribution à l'emploi des étudiants étrangers, en équivalent année pleine

Part de l'emploi des 18-28 ans (en pourcentage), selon la nationalité



Source : Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne 2012-14.

Alors que le niveau de qualification des emplois d'étudiants français est en baisse depuis 2007/08, la situation s'est améliorée parmi les étudiants originaires des pays tiers. La part des ressortissants de pays tiers dans l'ensemble des emplois étudiants qualifiés a progressé de cinq points de pourcentage entre 2007 et 2012, voire a doublé dans les secteurs de l'enseignement et de la recherche-développement.

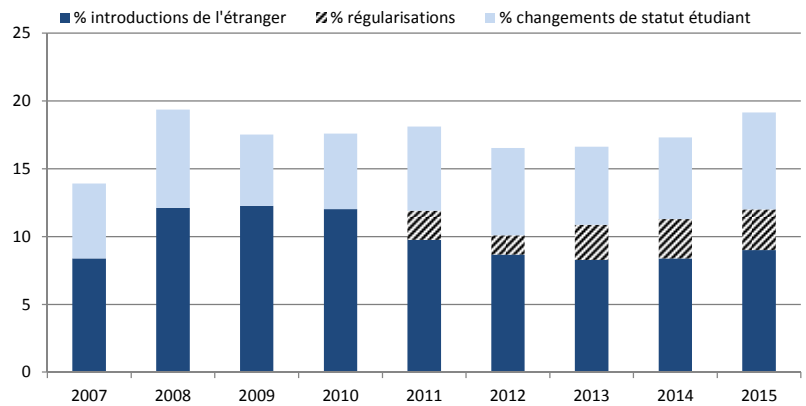
Contribution des étudiants des pays tiers au marché du travail après avoir obtenu leurs diplômes en France

La politique française encourage tout autant le retour dans le pays d'origine que le changement de statut pour les anciens étudiants, afin de leur permettre d'avoir une, voire plusieurs expériences professionnelles dans le

pays. Les anciens étudiants sont en fait une composante fondamentale de l'immigration économique à vocation permanente en France.

En 2015, les premiers titres de séjour accordés à des migrants économiques (que ce soit après introduction de l'étranger ou après régularisations) représentent 13 % de l'ensemble des premiers titres à vocation permanente (hors motif dit « temporaire », comme étudiants ou saisonniers). Mais si les changements de statut étudiant sont pris en compte, la part de l'immigration économique atteint 19 % (graphique 4.8), ce qui reste plus faible que la plupart des pays de l'OCDE, mais néanmoins non négligeable. La prise en compte des changements de statut étudiant dans l'immigration permanente accroît donc la part de l'immigration économique de plus de cinq points de pourcentage, et ce de façon systématique depuis près de dix ans. En 2015, les changements de statut étudiant vers un motif économique représentent 37 % de l'immigration professionnelle permanente des pays tiers en France.

Graphique 4.8. Part de l'immigration professionnelle dans l'ensemble de l'immigration permanente, par type de procédure d'admission



Note : L'immigration permanente comprend les premiers titres de séjour délivrés, hors saisonniers et étudiants, ainsi que l'ensemble des changements de statut étudiant.

Source : AGDREF (ministère de l'Intérieur).

Les procédures de changements de statut étudiant : Entre retour dans le pays d'origine et facilitation d'une première expérience professionnelle

Avant 2006, la procédure de changement de statut vers un motif économique ne pouvait se faire qu'après obtention d'une autorisation de

travail auprès des SMOE. La loi « Immigration et intégration » du 24 juillet 2006 facilite l'obtention d'un changement de statut en créant une autorisation provisoire de séjour pour recherche d'emploi (APS 1111). Tout ressortissant d'un pays tiers venant d'obtenir en France un diplôme au moins équivalent au niveau master peut demander l'APS 1111 s'il en fait la demande au moins quatre mois avant l'expiration de son titre de séjour étudiant. Cette APS, d'une durée non renouvelable de six mois (passé à 12 mois en juillet 2013) autorise l'étranger à rechercher et occuper un emploi en rapport avec son niveau de diplôme et sa formation. Pendant la validité de l'APS, il peut continuer à exercer tout emploi salarié dans les limites des règles appliquées aux étudiants.

La mise en place de l'APS pour recherche d'emploi en 2006, si elle offrait un prolongement de séjour permettant de maximiser les chances de changement de statut vers un motif économique, était néanmoins effectivement problématique à obtenir. Faire la demande d'APS quatre mois avant la fin du titre étudiant, muni du diplôme officiel, était, dans les faits, souvent impossible. L'étudiant n'avait le plus souvent ni eu le temps de passer ses examens, encore moins d'avoir obtenu son diplôme officiel.

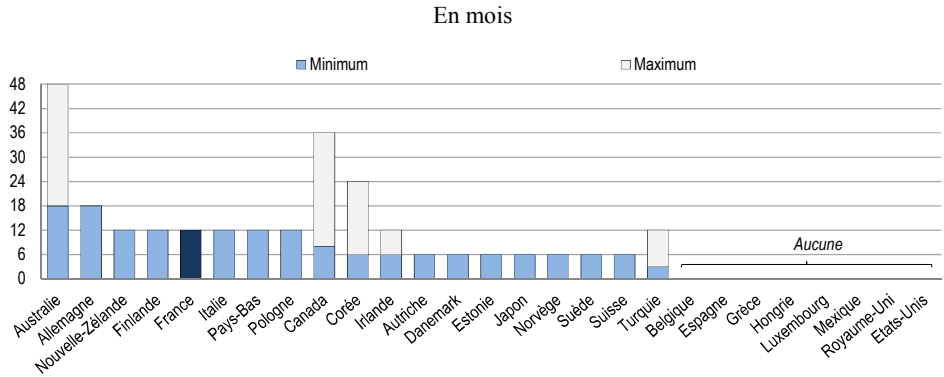
Conscientes de ces problèmes, quelques préfectures ont accepté à cette époque des demandes d'APS hors délai ou munies seulement d'attestations de réussite (et non de diplôme ; Migration Conseil, 2012). Puis à partir de la circulaire du 31 mai 2012, il est précisé que toute attestation produite par l'établissement supérieur doit être prise en compte, et « que l'étudiant n'est pas tenu de fournir l'attestation de réussite à ses examens dès le dépôt de la demande d'autorisation provisoire de séjour ». Depuis lors, la procédure de demande d'une APS 1111 est facilitée, même si elle doit toujours être officiellement déposée deux mois avant la fin du titre de séjour étudiant, au même titre que toute demande de renouvellement de séjour.

Après l'obtention de l'APS 1111, si son détenteur est engagé sur un emploi en cohérence avec son diplôme et lui allouant une rémunération au moins égale à 1.5 fois le SMIC, il peut demander un changement de statut vers un titre de séjour « salarié » ou « travailleur temporaire », selon la durée du contrat. La situation de l'emploi ne peut lui être opposée par les SMOE, si les autres conditions sont respectées (salaire et adéquation de l'emploi avec le diplôme). Si ces conditions ne sont pas respectées, l'étranger peut effectuer une demande de changement de statut qui sera instruite dans les conditions de droit commun (avec

opposabilité de la situation de l'emploi), tout comme ceux qui ne bénéficient pas de l'APS 1111 (titulaires de diplômes inférieurs au master ou ressortissants algériens).

Le changement de statut étudiant vers un motif économique est une procédure existant dans tous les pays de l'UE (à l'exception de la Grèce ; REM, 2016). Les restrictions à cette procédure ont été levées dans la grande majorité des pays au cours des dernières années, mais existent encore au Luxembourg (titre de séjour économique pour une durée maximale de deux ans non renouvelable), en Suède (possible seulement à partir d'un certain niveau de diplôme) et en Espagne (trois ans de séjour obligatoire en tant qu'étudiant avant changement de statut vers un emploi peu ou moyennement qualifié).

Graphique 4.9. Durée autorisée de recherche d'emploi pour les ressortissants étrangers ayant terminé leurs études supérieures dans les pays de l'OCDE, 2015



Source : Secrétariat de l'OCDE.

Les deux tiers des pays de l'OCDE ont des dispositifs permettant aux anciens étudiants diplômés du supérieur dans le pays de rechercher un emploi sur place. Avec sa durée de 12 mois, l'APS 1111 française est dans la moyenne haute de ces dispositifs. Seules l'Allemagne et l'Australie (avec une autorisation minimum de 18 mois) ont des durées plus longues (graphique 4.9). Un grand nombre de pays (Autriche, Japon, Suisse) ne proposent que six mois, et certains grands pays d'immigration étudiante (Espagne, États-Unis et Royaume-Uni) ne délivrent pas de visas pour recherche d'emploi à leurs anciens étudiants. Au Royaume-Uni, ce visa a été supprimé en 2012 car la majorité des diplômés obtenaient à terme un titre de séjour économique via un emploi

non qualifié. Le visa pour recherche d'emploi devrait être généralisé dans l'UE après l'adoption de la Directive européenne 2016/801 (devant être transposée avant le 23 mai 2018). Cette dernière prévoit une période minimum de neuf mois de recherche d'emploi pour les étrangers ayant achevé leurs études.

L'évolution des procédures de changement de statut

La nouvelle politique de facilitation d'une première expérience professionnelle pour les anciens étudiants diplômés de master a profondément modifié les pratiques des préfectures à partir de 2006. Le nombre de changements de statut d'anciens étudiants (y compris après l'obtention d'une APS 1111 pour recherche d'emploi), après avoir progressé de 11 000 en 2005 à 16 500 en 2008, avait chuté en 2009 en se stabilisant autour de 13 000. Suite aux nouvelles orientations de 2012, le nombre de changements de statut a progressé, pour atteindre plus de 16 000 en 2015, alors que le nombre d'étudiants susceptibles de bénéficier d'un changement de statut est stable, voire légèrement en baisse (graphique 4.10).

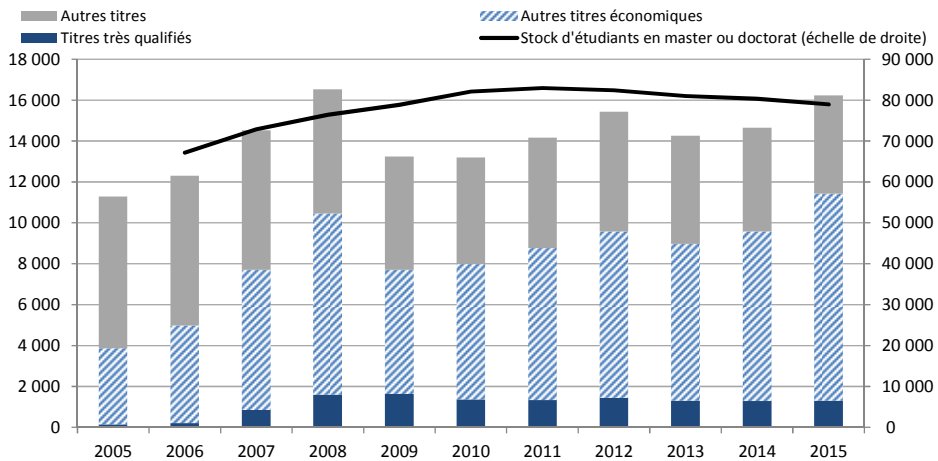
Ces changements de statut se font de plus en plus souvent vers un motif économique. La part des changements de statut non économiques n'est plus que de 30 % chez les anciens étudiants, alors qu'il était encore de 66 % en 2005 et 42 % en 2009. Parmi les changements de statut pour motif économique (11 430 en 2015), ceux vers un titre pour travailleur très qualifié ne représentent qu'une proportion modeste (environ 10 %) de l'ensemble des changements de statut étudiant.

La majorité des changements de statut d'anciens étudiants de pays tiers se fait désormais par le biais d'une APS pour recherche d'emploi. De 6.6 % des changements de statut pour motif économique en 2009 (soit 500 titres), le nombre de titres économiques délivrés après l'obtention de l'APS est désormais supérieur à 4 500 en 2014 (soit 48 % des changements de statut) et a encore augmenté en 2015 pour s'établir à un peu plus de 7 500 (soit les deux tiers des changements de statut). Étant donné la situation de l'emploi en France, le fait d'avoir porté l'APS 1111 à 12 mois a permis aux anciens étudiants d'accroitre leurs chances d'accéder au marché du travail. Toutefois, aucune donnée ne permet de s'assurer que ces changements de statut via une APS 1111 répondent à des besoins réels sur le marché du travail, étant donné qu'une grande partie des ressortissants de pays tiers diplômés en France exercent in fine dans des secteurs qui ne sont pas en difficulté de recrutement. Par exemple, seul 10 % de ceux restés dans le pays avec un

emploi qualifié et diplômés au cours des dix dernières années exercent en 2013-14 une profession dans le secteur de l'informatique, 2 % dans la santé, et à peine 1 % dans le commerce, alors que ces trois secteurs connaissent le plus de pénurie de main-d'œuvre qualifiée (BMO).

Graphique 4.10. Changements de statut d'anciens étudiants selon le type de titre obtenu, 2005-15

Y compris les changements de statut après APS pour recherche d'emploi



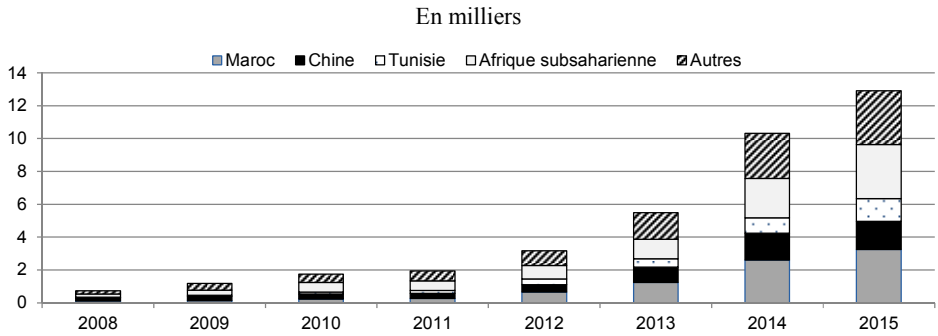
Note : Somme des changements de statut direct (d'étudiant à un autre titre) et des changements de statut après APS 1111 (d'étudiant à APS à un autre titre).

Source : AGDREF (ministère de l'Intérieur).

La question de la concordance entre les changements de statut et les besoins du marché du travail se pose d'autant plus que l'augmentation du nombre de changements de statut par le biais d'une d'APS 1111 pour recherche d'emploi devrait continuer sa progression à l'avenir. En effet, les délivrances de ces APS ont connu une augmentation très significative ces dernières années. Le nombre de délivrances a quadruplé depuis 2012 pour atteindre presque 13 000 en 2015 (graphique 4.11). Un quart de ces APS délivrées profitent à d'anciens étudiants marocains, un autre quart aux ressortissants d'Afrique subsaharienne (notamment les pays sous accord de gestion concertée, comme le Gabon ou le Sénégal). Enfin, plus d'une APS sur dix est délivrée à des anciens étudiants chinois et la même proportion à des Tunisiens. Face à ce succès, les deux tiers des APS 1111 délivrés en 2014 ont débouché sur un changement de statut

effectif vers un motif économique. Cette part (qui était de un sur deux en 2009) est en augmentation depuis que la durée de l'APS a été portée à 12 mois en 2013. Parmi le tiers restant des titulaires d'APS n'ayant pas trouvé un emploi en rapport avec leur diplôme pendant leur période de recherche, un tiers obtient un autre type de changement de statut (revenant parfois au statut étudiant), le reste retournant dans leur pays d'origine ou se maintenant en situation irrégulière sur le territoire.

Graphique 4.11. Délivrance d'autorisations provisoires de séjour (APS) pour recherche d'emploi entre 2008 et 2015, par nationalité

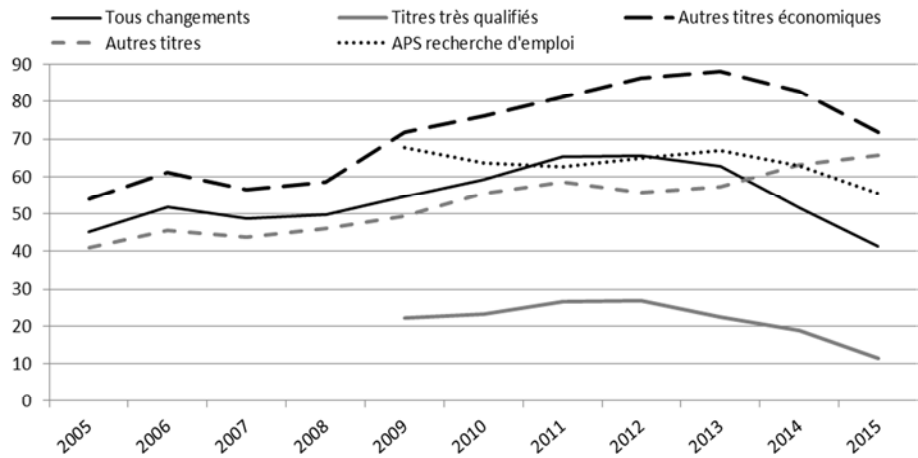


Source : AGDREF (ministère de l'Intérieur).

Les délais de traitement des changements de statut étudiant accordés[12] ont évolué au gré des modifications législatives (graphique 4.12). Les délais de changements de statut vers les autres motifs économiques (salariés, travailleurs temporaires, etc.) sont globalement plus longs que pour des motifs non économiques, car les demandes sont instruites en partie par les préfectures et en partie par les SMOE, ce qui entraîne des délais supplémentaires.

Graphique 4.12. Durée de traitement des changements de statut étudiant selon le motif du nouveau titre

Nombre de jours



Source : AGDREF (ministère de l'Intérieur).

La mise en place de la circulaire du 31 mai 2011 a poussé les préfectures à appliquer les règles du CESEDA[13] à la lettre, alors que l'instruction était faite avec plus de souplesse auparavant (Migration Conseil, 2012). Ces nouvelles pratiques ont entraîné un accroissement du taux de refus en SMOE, estimé à 38 % pendant cette période, soit près de 4 000 refus en six mois[14]. Elles ont également provoqué une augmentation des délais de changements de statut étudiant vers un des autres motifs économiques (salarié notamment), alors que les autres motifs, moins concernés par la circulaire, ont conservé des délais stables. Les délais ont d'autant moins baissé que la charge de travail des préfectures et des SMOE est restée la même.

La circulaire du 31 mai 2012 (encadré 4.3) réintroduit un peu plus de souplesse dans le traitement des dossiers. Le taux de refus des changements de statut en SMOE diminue à 19 %, niveau toujours observé à l'heure actuelle, ce qui correspond à 2 500 refus par an en moyenne entre 2013 et 2015. Elle prévoit également le réexamen des demandes refusées pendant l'application de la précédente circulaire. En conséquence, un certain nombre de demandes déposées avant le 1er juin 2012 vont être rouvertes, ce qui a entraîné mécaniquement une

augmentation des délais. Les changements de statut étudiant vers un motif économique salarié atteignent jusqu'à près de 90 jours en 2013, avant de reprendre leur niveau de 2011. Entre 2013 et 2015, les délais de traitement de changement de statut vers un motif économique ont diminué pour toutes les catégories de titres. Le changement vers un motif économique (hors très qualifiés) est désormais d'environ 70 jours en moyenne. Le délai d'obtention d'une APS pour recherche d'emploi, qui était resté depuis sa création autour de 65 jours, est désormais de 55 jours. S'il trouve un emploi en accord avec son diplôme, le titulaire de cette APS doit ensuite attendre 60 jours en moyenne pour avoir un titre salarié. Enfin, les changements de statut vers un titre pour travailleurs très qualifiés (scientifiques, CBE, CCT, SEM) est devenu particulièrement court (à peine 11 jours). Par contre, les changements de statut vers un motif non économique conservent un délai de traitement de 66 jours en moyenne, voire même près de 80 jours vers le motif « liens personnels et familiaux », soit un délai supérieur aux changements vers un motif « salarié ».

S'il n'existe aucune donnée en comparaison internationale sur les délais de traitement des changements de statut étudiants, il est toutefois possible de les comparer aux délais de traitement des titres pour motif économique dans divers pays de l'OCDE[15]. À cet égard, la situation française est variable selon le type de statut obtenu. En 2014, le délai d'obtention pour un ancien étudiant d'un titre pour travailleur très qualifié (19 jours) est un des délais les plus courts parmi les pays de l'OCDE, à l'exception de la Belgique et de la Finlande. Par contre, le délai de traitement des changements de statut étudiant vers un motif salarié ou travailleur temporaire (72 jours) est plus élevé que dans plus de la moitié des pays de l'OCDE délivrant ce type de permis de séjour.

Au final, les différents acteurs de la politique d'immigration étudiante en France constatent que les procédures de changement de statut sont désormais plus claires que par le passé. Certaines préfectures ont développé des plateformes multi-services, qui délocalisent les services préfectoraux d'accueil des étudiants en université pendant les deux mois de rentrée. Et désormais, la plupart des grandes sociétés françaises sont au fait de la réglementation grâce à l'appui de cabinets d'avocats. Toutefois, en dépit des efforts consentis pour améliorer la communication sur les règles d'obtention de changements de statut, certaines zones d'incompréhension subsistent (pratiques encore variables selon les préfectures et sous-préfectures, méconnaissance des règles dans

la communauté étudiante et parmi les employeurs de petites et moyennes entreprises, etc.).

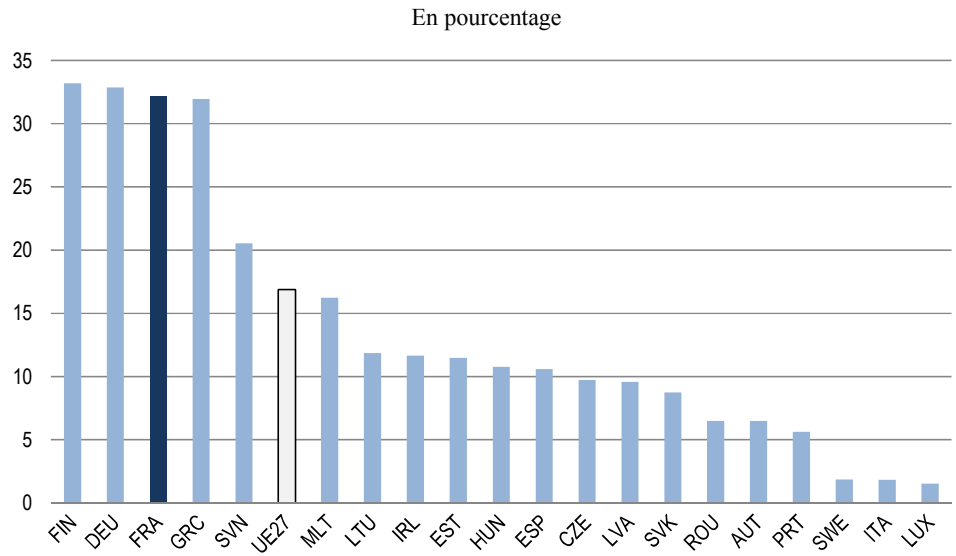
La loi du 7 mars 2016 facilite encore les changements de statut pour les anciens étudiants diplômés de master en France[16]. Cette loi offre la possibilité à l'ancien étudiant diplômé, qu'il soit titulaire d'une APS 1111 ou non, d'obtenir un Passeport talent (carte non soumise à autorisation de travail), s'il dispose d'une offre d'emploi assortie d'une rémunération deux fois supérieure au salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), soit environ 2 270 EUR par mois. L'obtention du Passeport talent n'est pas soumise à l'examen de l'adéquation poste/travailleur. Par ailleurs, les dispositions antérieures à la loi de 2016 prévoyaient la levée de l'opposabilité de la situation de l'emploi en cas de changement de statut uniquement pour les étudiants diplômés de niveau master disposant d'une APS 1111. Le changement de statut vers un titre économique n'est désormais plus soumis à l'opposabilité de la situation de l'emploi si l'emploi est en adéquation avec la formation de l'ancien étudiant, même si celui-ci ne dispose pas d'une APS 1111. De plus, la nouvelle loi inclut la majorité des licences professionnelles dans la liste des diplômes ouvrant droits à un changement de statut facilité. La nouvelle loi permet enfin de demander l'APS pour recherche d'emploi en cas de projet de « création d'entreprise dans un domaine correspondant à sa formation », pouvant mener à un Passeport talent ou un titre non salarié.

Au vu de la répartition géographique des établissements d'enseignement supérieur en France, c'est l'Ile-de-France qui bénéficie du plus grand nombre de changements de statut étudiant vers un motif économique, avec 58 % de l'ensemble en 2015. Mais l'Ile-de-France est largement surreprésentée compte tenu du poids de la région dans le nombre d'étudiants inscrits en master et doctorat (23 % dans les universités). D'une part, l'Ile-de-France bénéficie de nombreux changements de statut de diplômés de formations non universitaires, dont la répartition géographique et par nationalité n'est pas disponible. Mais surtout une part des étudiants de pays tiers formés dans les régions accueillant le moins d'étudiants étrangers trouve un emploi en Ile-de-France (phénomène observé dans l'ensemble de la population par ailleurs) et y obtient un changement de statut. Avec l'Ile-de-France, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est la seule où la part dans l'ensemble des changements de statut est supérieure ou égale à la part d'étudiants inscrits en master et doctorat.

Trois étudiants sur dix vivent toujours en France sept ans après leur arrivée, mais en majorité avec un titre de séjour non économique

Sur la période 2010-12, d'après les données d'Eurostat, en moyenne un tiers des étudiants ressortissants de pays tiers ont bénéficié d'un changement de statut en France après l'obtention de leur diplôme (graphique 4.13). La France est, avec l'Allemagne et la Finlande, le pays de l'Union européenne où le taux de maintien au séjour des étudiants est le plus élevé et elle reçoit un tiers des changements de statut étudiant dans l'UE. Le taux français est deux fois plus élevé que celui de l'ensemble de l'Union européenne (17 %), et a probablement encore augmenté étant donné les tendances observées en 2013-15. Il est même similaire aux taux estimés dans les pays non européens de l'OCDE. La part de ressortissants de pays tiers restant en France après leurs études est trois fois plus élevée que dans un tiers des pays de l'UE27 pour lesquels des données sont disponibles.

Graphique 4.13. Taux de maintien au séjour des étudiants étrangers des pays tiers dans les pays de l'UE à l'issue de leurs études, 2010-12

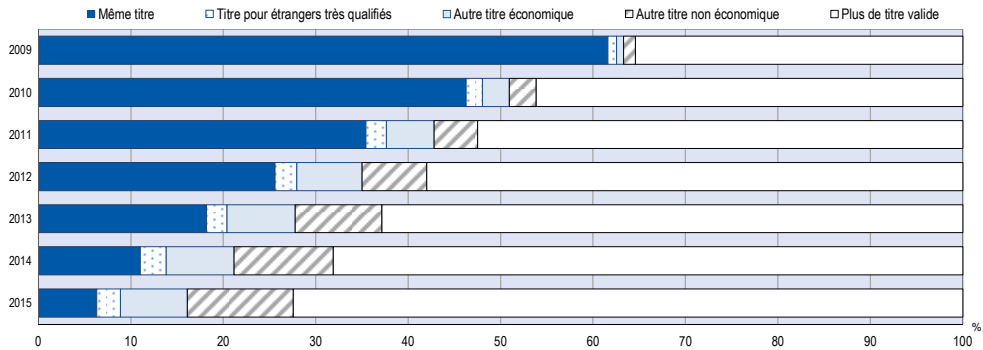


Note : Pour plus d'informations sur la méthodologie, voir Weisser (2016).

Source : Base de données d'Eurostat sur les migrations internationales et l'asile : données sur les permis de séjour.

La France est donc un des pays de l'OCDE qui réussit le mieux à conserver ses anciens étudiants à court terme. Après quatre ans de séjour, 57 % des anciens étudiants extra-communautaires entrés en 2008 et s'étant maintenus sur le territoire disposent d'un titre économique, une part des 43 % restant disposant d'un titre non économique les autorisant aussi à accéder au marché du travail. Les facilitations récemment introduites vont sans doute faire encore augmenter la proportion de changements de statut économiques, qui concernaient déjà près des deux tiers des changements de statut étudiants entrés en 2011. D'ailleurs, les anciens étudiants ne représentent plus que 4 % des flux d'immigration familiale permanente en 2015, alors qu'ils en représentaient 6 % en 2007.

Graphique 4.14. Motif de titre en fin d'année des étrangers de pays tiers ayant obtenu un premier titre de séjour au motif étudiant en 2008, 2009-15

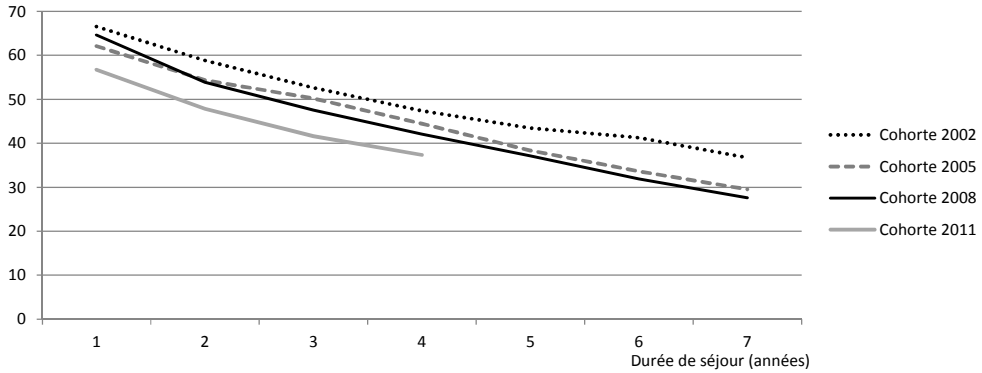


Source : AGDREF (ministère de l'Intérieur).

D'après l'AGDREF, parmi les ressortissants de pays tiers ayant obtenu un premier titre pour motif d'études en 2008 (cohorte 2008), 28 % ont toujours un titre valide en 2015[17] : 6 % sont toujours étudiants, 11 % ont eu un changement de statut pour un motif non économique (motif familial dans 9 cas sur 10) et 10 % ont désormais un titre de séjour pour motif économique (graphique 4.14). Parmi ces derniers, un quart réside en France avec un titre pour travailleurs très qualifiés. Ces données comprennent tous les étrangers extra-communautaires entrés à un motif étudiant, qu'ils aient été diplômés à la fin de leur cursus ou non. D'après l'Enquête TeO (2008), parmi les étrangers de pays tiers entrés avec un titre étudiant au cours des dix dernières années et qui sont restés en France, 14 % n'ont jamais obtenu de diplôme en France et se sont maintenu à un autre motif[18].

Une comparaison entre différentes cohortes d'obtention d'un premier de titre de séjour étudiant (2002, 2005, 2008 et 2011) montre que la proportion d'étudiants extra-communautaires toujours présents en France après sept ans de séjour diminue. Les ressortissants de pays tiers ayant obtenu un premier titre étudiant en 2002 ont toujours un titre en cours de validité sept ans plus tard dans 37 % des cas, contre 29 % de la cohorte 2005 et 28 % de la cohorte 2008 (graphique 4.15). Ce plus faible maintien au séjour des étudiants semble se confirmer, puisque seuls 37 % de la cohorte 2011 a encore un titre de séjour en France quatre ans plus tard, contre 42 % pour la cohorte 2008 et 47 % pour la cohorte 2002. Toutefois, en volume, un plus grand nombre d'anciens étudiants restent en France, étant donné l'augmentation des flux d'étudiants ces dernières années. Par ailleurs, les nouveaux dispositifs législatifs (2016) et réglementaires (2012) devraient contribuer à accroître le maintien sur le territoire à moyen terme.

Graphique 4.15. Taux de maintien au séjour des étudiants de pays tiers selon l'année d'obtention du premier titre et la durée de séjour



Source : AGDREF (ministère de l'Intérieur).

Les dispositions des lois 2006 et 2007, ainsi que les profils plus qualifiés des cohortes récentes (plus souvent sélectionnées à partir du master) ont fait du motif économique le principal motif des changements de statut. Pour les cohortes 2008 et 2011, c'est le cas dans au moins six changements de statut sur dix, contre cinq cas sur dix pour la cohorte 2005, et trois cas sur dix seulement pour la cohorte 2002. Ces changements se font six fois plus souvent vers des titres pour travailleurs très qualifiés pour la cohorte 2011 que pour la cohorte 2002. Par la suite, si l'étranger est en emploi et en couple, il demande plutôt le motif

familial, car il donne accès à l'ensemble du marché du travail (pas besoin d'autorisation de travail) et les délais d'obtention sont plus faibles.

Au final, 22 % des ressortissants de pays tiers ayant obtenu un premier titre pour motif d'études en 2008 ont eu un titre de séjour pour motif économique à un moment entre 2009 et 2015 (28 % chez les hommes). Pour certains d'entre eux, cette expérience professionnelle a été de courte durée : dans 26 % des cas, ils n'ont eu de titres économiques que pendant deux ans avant de quitter le pays. Aucune donnée ne permet de connaître la raison de ces expériences professionnelles courtes. Soit elles ne répondaient qu'à des besoins économiques de court terme, soit l'ancien diplômé ne convenait pas au profil du poste, soit l'objectif du diplômé était de connaître une première expérience avant de partir dans son pays d'origine ou un autre pays. Les expériences professionnelles courtes sont plus courantes pour les cohortes récentes et pour les femmes.

Le taux de maintien au séjour des étudiants semble bien concilier les deux objectifs de la politique d'immigration étudiante. D'une part, un nombre significatif d'anciens étudiants (15 000 par an) se maintient sur le territoire et accroît l'importance de la main-d'œuvre qualifiée dans le pays, renforçant son économie. D'autre part, le nombre d'étrangers de pays tiers formés en France tous les ans puis quittant le pays s'accroît de cohorte en cohorte. Ce nombre est passé de 33 000 étrangers parmi la cohorte 2002 et 2005, à 37 000 au sein de la cohorte 2008, et pourrait atteindre près de 50 000 pour la cohorte 2011, étant donné l'importance des flux et la baisse du taux de maintien. Le nombre de ces anciens étudiants allant ensuite renforcer l'économie de leurs pays d'origine ne peut être que significatif, ce qui remplit l'objectif français de développement par la formation.

Conséquence des accords bilatéraux sur le maintien des étudiants sur le territoire français

Les accords de gestion concertée (AGC)[19], ainsi que les accords sur la mobilité des jeunes et des professionnels[20] (voir chapitre 8), signés avec une quinzaine de pays tiers à l'UE entre 2006 et 2009, comportent tous des dispositions particulières (durée, niveau de diplôme minimal, lieu d'obtention du diplôme) relatives à l'obtention d'une APS 1111 pour recherche d'emploi (tableau 4.4).

Tableau 4.4. Dispositions relatives à l'obtention de l'APS 1111 pour recherche d'emploi pour les ressortissants de pays signataires d'accords bilatéraux

	Durée (mois)	Renouvellement	Niveau de diplôme minimum	Lieu d'obtention du diplôme
Algérie		Pas d'APS		
Bénin	6	O	Licence pro	France
Brésil	12	N	Master	France
Burkina Faso	6	N	Licence pro	Pays d'origine[1]
Cameroun[2]	9	O	Licence pro	Pays d'origine[1]
Cabo Verde	9	N	Master	France
Congo	9	N	Master	France
Gabon	9	O	Licence pro	France
Liban[2]	6	O	Master	Pays d'origine[1]
ERYM[3]	12	N	Licence pro	Pays d'origine[1]
Maroc	12	N	Master	France
Maurice	6	O	Licence pro	Pays d'origine[1]
Monténégro	12	N	Licence pro	Pays d'origine[1]
Russie	12	N	Master	France
Sénégal	12	N	Master	France
Serbie	12	N	Licence pro	Pays d'origine[1]
Tunisie	6	O	Licence pro	Pays d'origine[1]
Droit Commun	12	N	Licence pro[4]	France

1. Si le diplôme est obtenu dans un établissement du pays d'origine dans le cadre d'une convention de délivrance de diplômes en partenariat international.

2. Les accords franco-camerounais et franco-libanais n'étaient pas encore ratifiés au 1er septembre 2016.

3. Ex République Yougoslave de Macédoine. L'accord n'était pas encore ratifié au 1er septembre 2016.

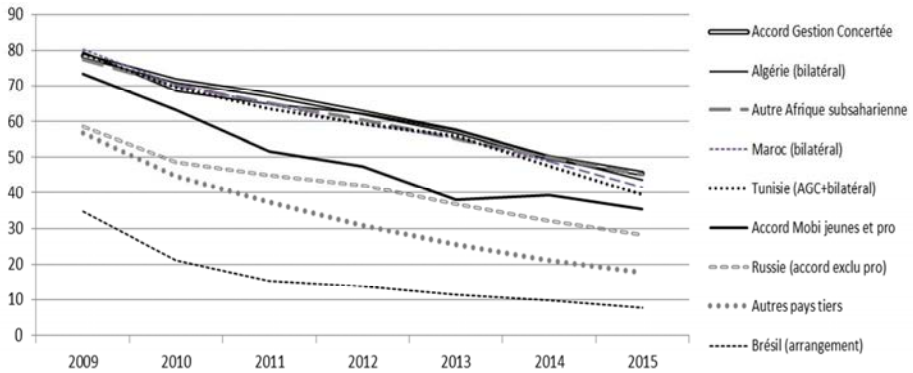
4. Les dispositions de la loi de 2016 prévoient que tout étudiant diplômé d'une licence professionnelle peut bénéficier d'une APS 1111 pour recherche d'emploi. Ceci ne s'applique pas a priori aux ressortissants ayant conclu un accord qui stipule un niveau de diplôme au moins équivalent au niveau master.

Source : Informations compilées par le Secrétariat de l'OCDE.

Dans la cohorte 2008, les ressortissants de pays ayant signé un AGC ne prolongent pas plus souvent leur séjour à l'issue de leurs études que les autres ressortissants d'Afrique subsaharienne (la quasi-totalité des AGC est en effet signée avec des pays de cette région). Le taux de maintien au séjour est bien moindre pour les ressortissants de pays ayant signé ce type d'accord récemment (Balkans, Liban, Russie, Brésil), qui restent plus souvent pour de courts séjours et dont le taux de maintien diminue parmi les cohortes les plus récentes. Dans la cohorte 2008, la moitié des étudiants originaires de pays ayant signé un accord de mobilité des jeunes n'a déjà plus de titre valide au bout de quatre ans, et seul un sur cinq est présent après sept ans. La forte mobilité est parfois la norme, comme pour les étudiants brésiliens, dont les deux tiers n'ont déjà plus de titre valide au bout d'un an (graphique 4.16).

Graphique 4.16. Taux de maintien au séjour des étrangers de pays tiers ayant obtenu un premier titre de séjour au motif étudiant en 2008 selon la nationalité, 2009-15

En pourcentage



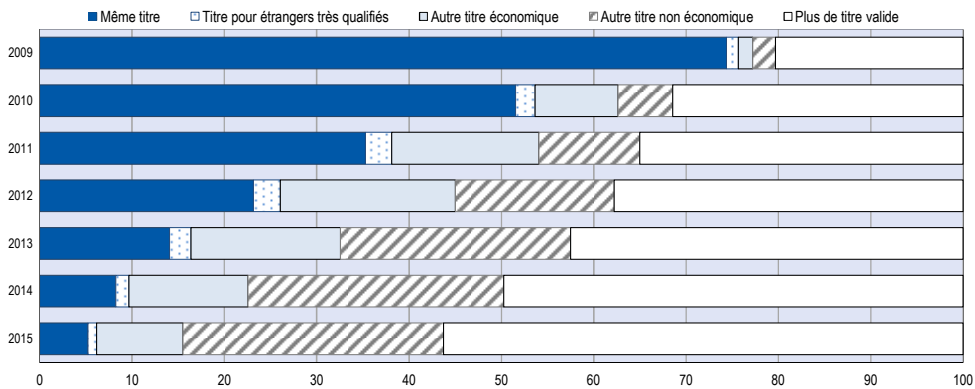
Source : AGDREF (ministère de l'Intérieur).

Si le taux de maintien au séjour des anciens étudiants originaires des pays d'Afrique subsaharienne a toujours été élevé, les nouvelles dispositions pour faciliter une première expérience professionnelle en France ont néanmoins modifié le motif de prolongement du séjour. Ainsi, avec un même taux de maintien, les étrangers d'Afrique subsaharienne de la cohorte 2008 bénéficiant d'un AGC restent en France sous un motif économique dans plus d'un cas sur deux, alors que leurs homologues sans accord ne disposent d'un titre de séjour pour motif économique que dans un cas sur trois, ce qui était la part observée dans ces deux groupes avant la mise en place de ces accords (cohorte 2002). Dans la cohorte 2008, ce maintien sur le territoire pour un motif économique se fait plus souvent avec un titre pour travailleur très qualifié chez les ressortissants d'Afrique subsaharienne bénéficiant d'un AGC (un sur trois contre un sur quatre de ceux n'en bénéficiant pas). Ces écarts entre anciens étudiants d'Afrique subsaharienne bénéficiant ou non d'un AGC tendent à s'amenuiser dans la cohorte 2011.

L'existence d'accords facilitant l'immigration professionnelle semble donc avoir un impact sur le motif de maintien au séjour mais pas nécessairement sur le taux de maintien. Les anciens étudiants marocains de la cohorte 2008 ayant changé de statut, qui bénéficient d'un accord bilatéral de 1987 régissant la délivrance de titres « salarié », disposent toujours d'un titre professionnel dans deux cas sur trois en 2015.

La situation des étudiants algériens en France est particulière. Régis par l'accord franco-algérien de 1968, les étudiants de ce pays ne bénéficient pas des nouvelles dispositions facilitant le séjour des étudiants et leur maintien sur le territoire (VLS-TS, APS 1111). Malgré ces désavantages, le taux de maintien au séjour des anciens étudiants algériens après sept ans de séjour figure parmi les plus élevés (53 % pour la cohorte 2002, 44 % pour la cohorte 2008) et devrait progresser d'après les données sur quatre ans de la cohorte 2011. Par contre, les trois quarts des anciens étudiants algériens ayant changé de statut le font vers un motif familial, quelle que soit la cohorte (2002, 2005 et 2008). De plus, seulement 9 % des Algériens de la cohorte 2008 ayant un titre pour motif économique en 2015 résident en France avec un titre pour travailleurs très qualifiés (graphique 4.17), soit trois fois moins que l'ensemble des étrangers de pays tiers sous motif économique. Une partie de ces titres (SEM, CCT) n'a en effet pas d'équivalent dans l'accord franco-algérien. Si les anciens étudiants algériens de la cohorte 2011 semblent plus souvent bénéficier de changements de statut vers un motif économique que les précédentes cohortes, l'accès à des titres très qualifiés reste toujours aussi minoritaire. La question se pose de l'ajustement des conditions prévalant dans l'accord franco-algérien sur le droit commun. Accéder plus facilement à des changements de statut permettrait aux Algériens diplômés en France de mieux lier leurs profils avec les besoins du marché du travail.

Graphique 4.17. Motifs de titre en fin d'année des Algériens ayant obtenu un premier titre de séjour au motif étudiant en 2008, 2009-15



Source : AGDREF (ministère de l'Intérieur).

Facteurs qui motivent les anciens étudiants étrangers à rester sur le territoire

Les étudiants étrangers de pays tiers qui souhaitent rester en France ont des motivations très diverses (Ennafaa et Paivandi, 2008). La logique professionnelle reste centrale et les perspectives futures dans le pays d'origine comptent dans la décision de rester dans le pays d'accueil. C'est d'autant plus le cas pour les étudiants étrangers ayant le plus de « potentiel ». En 2015, les deux tiers des étudiants en grandes écoles sont restés travailler en France, d'après l'Enquête insertion de la Conférence des Grandes Écoles. Les boursiers, les doctorants et les étudiants en sciences et techniques sont aussi ceux qui souhaitent le plus rester en France (Ennafaa et Paivandi, 2007).

Une part importante de l'immigration en provenance de pays tiers est originaire de pays d'Afrique pour lesquels d'autres facteurs motivent le maintien sur le territoire, tels que la présence de famille ou d'une communauté déjà implantée en France. Les données AGDREF analysées dans la partie précédente montrent que les différentes générations d'étudiants passent le plus souvent par le motif le plus simple administrativement. C'est pourquoi quand il est en couple avec un résident, un étranger se tournera ainsi plus facilement vers un titre familial que vers un titre économique, qui demande une autorisation de travail et n'ouvre droit qu'à un métier spécifique. Certaines facilités administratives peuvent aussi mener à des pratiques dilatoires (Migration Conseil, 2012). Il est plus facile de se réinscrire comme étudiant que de demander un changement de statut ou une APS 1111. C'est le cas notamment des étudiants étrangers ayant déjà trouvé un emploi, en cas de non-respect des délais. Demander le renouvellement d'un titre étudiant est plus simple car les refus sont très peu courants après une pré-inscription en universités, sauf problème avéré d'assiduité ou d'incohérence du parcours.

A l'inverse, certains facteurs jouent négativement sur le maintien au séjour des étudiants diplômés. En particulier, la faiblesse des salaires et le niveau élevé des impôts seraient deux arguments souvent cités par les étudiants diplômés en France souhaitant partir dans un autre pays. L'absence de perspective d'emploi dans les secteurs pour lesquels ils ont été formés peut également entrer en ligne de compte.

Les anciens étudiants étrangers de pays tiers diplômés du supérieur sont moins souvent en emploi que leurs homologues français

Si l'insertion professionnelle des anciens étudiants ressortissants de pays tiers formés en France[21] reste bien meilleure que celle des immigrés formés à l'étranger, elle reste moins favorable que celle des diplômés français. En 2013-14, d'après l'Enquête emploi, le taux d'emploi des ressortissants des pays tiers diplômés du supérieur en France était de 71 %, contre 60 % pour leurs homologues diplômés à l'étranger. Le taux d'emploi des anciens étudiants de pays tiers, admis au séjour pour motif d'études et diplômés en France au cours des dix dernières années, est même supérieur de quatre points à celui de leurs homologues diplômés à l'étranger et venus comme travailleurs, d'après l'Enquête TeO (2008). Il est presque supérieur de 40 points à celui des diplômés admis au séjour pour motif familial[22].

Une analyse empirique détaillée basée sur les données des Enquêtes emploi de 2013 et 2014 révèle que les écarts de taux d'emploi entre anciens étudiants français et étrangers de pays tiers sont supérieurs à 10 points de pourcentage pour la plupart des filières d'études[23]. Ces écarts sont particulièrement prononcés pour les personnes qui n'ont obtenu qu'un diplôme validant deux ou trois années d'études supérieures (entre 20 et 40 points de pourcentage), alors que les détenteurs d'un master (ou plus) ont un écart de taux d'emploi plus modeste (entre 10 et 15 points). La filière d'étude suivie joue également un rôle non négligeable dans la probabilité d'être en emploi, en particulier en dessous du niveau master : parmi les détenteurs d'un diplôme Bac+2/3 d'une filière généraliste (études scientifiques, sciences humaines et sociales, lettres et arts), l'écart de taux d'emploi entre anciens étudiants français et étrangers de pays tiers est d'environ 20 points de pourcentage, cet écart atteint 40 points parmi les diplômés de filières techniques à vocation industrielle. Parmi les anciens étudiants étrangers de pays tiers ayant suivi une formation dans une de ces spécialités, l'acquisition d'un diplôme de niveau plus élevé (équivalent master ou plus) constitue un atout considérable sur le marché du travail puisqu'elle permet d'accroitre leur taux d'emploi de près de 30 points de pourcentage.

Les anciens étudiants étrangers de pays tiers résidant toujours en France sont plus diplômés mais aussi plus déclassés que leurs homologues français

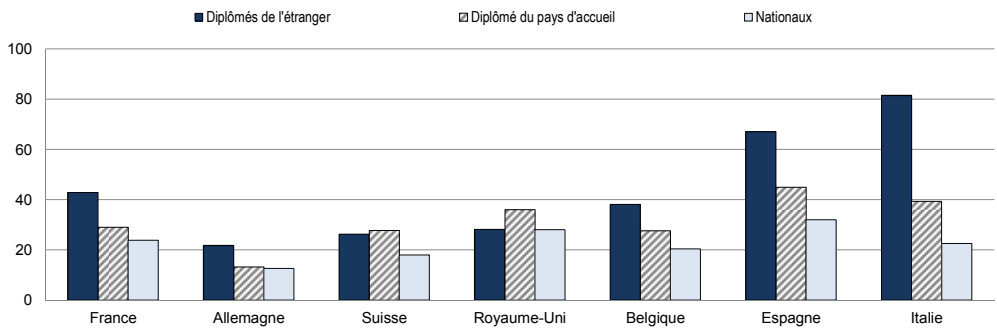
En moyenne sur la période 2010-14, environ un titulaire d'un diplôme français du supérieur en emploi sur quatre est déclassé[24]

(graphique 4.18), quelle que soit sa nationalité. Toutefois, les anciens étudiants de pays tiers sont pour les deux tiers titulaires d'un master, alors que les Français sont pour les deux tiers titulaire d'un diplôme Bac+2 ou Bac+3, plus soumis au déclassement. Par conséquent, à niveau de diplôme identique, les anciens étudiants ressortissants de pays tiers devraient en théorie être moins déclassés.

Toutes choses égales par ailleurs[25], les ressortissants de pays tiers diplômés du supérieur en France ont une probabilité de déclassement plus élevée que leurs homologues français. Parmi les anciens étudiants étrangers, le déclassement touche particulièrement les diplômés de filières généralistes, et relativement moins les diplômés de filières techniques ou à vocation professionnelle : les premiers ont ainsi un taux de déclassement supérieur de 30 points de pourcentage par rapport aux étudiants français, tandis que l'écart est proche de 10 points de pourcentage pour les seconds. De plus, le niveau de diplôme a logiquement un effet protecteur contre le déclassement, en particulier pour les étudiants ayant suivi un cursus généraliste.

Graphique 4.18. Taux de déclassement (en %) des diplômés du supérieur de 15-64 ans selon le lieu d'obtention du diplôme et la nationalité, 2010-14

Diplômés au cours des dix dernières années



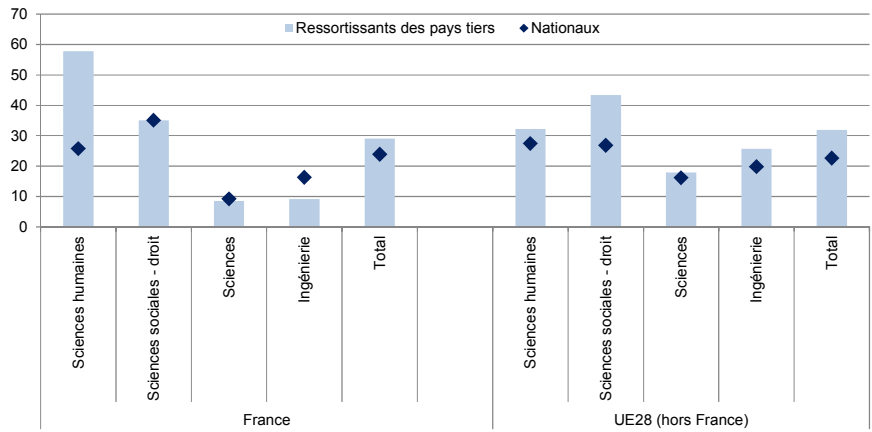
Source : EFT-UE 2010-14 (Eurostat).

La prévalence du déclassement est toutefois bien plus importante pour les ressortissants de pays tiers diplômés dans leur pays d'origine (40 % des cas). L'importance du lieu d'obtention du diplôme pour exercer un emploi qualifié est variable chez les voisins européens de la France. En Suisse et au Royaume-Uni par exemple, les ressortissants hors UE diplômés d'un pays tiers sont moins déclassés que ceux

titulaires d'un diplôme national (graphique 4.18). Dans les pays d'Europe du Sud, où le déclassement est globalement très élevé, les ressortissants de pays tiers diplômés à l'étranger sont particulièrement touchés. En Italie, le taux de déclassement de diplômés à l'étranger atteint plus de 80 %, deux fois plus que celui de leurs homologues diplômés en Italie, et quatre fois plus que celui des diplômés de nationalité italienne. La situation française, où les écarts entre nationalités sont le fait du lieu d'obtention du diplôme se rapproche au final plus de la situation allemande sur ce point.

Graphique 4.19. Taux de déclassement (en %) des diplômés du supérieur de 15-64 ans selon la spécialité du diplôme et la nationalité, en France et dans le reste de l'Union européenne, 2010-14

Diplômés au cours des dix dernières années



Source : EFT-UE 2010-14.

Le taux de déclassement des étrangers de pays tiers diplômés en France est plus faible que dans les autres pays européens dans la majorité des filières, hormis pour les diplômés de sciences humaines, qui sont deux fois plus souvent déclassés en France. Les ressortissants de pays tiers diplômés de sciences humaines en France sont également deux fois plus souvent déclassés que leurs homologues de nationalité française (graphique 4.19). D'après les données de l'Enquête emploi en continu (EEC) 2013-14, les diplômés ressortissants de pays tiers ont, toutes choses égales par ailleurs, deux fois plus de risques de déclassement que leurs homologues français dans les diplômes de services à la personne (santé, enseignement, tourisme). Mais ils exercent aussi souvent que les

Français des métiers qualifiés après avoir suivi leur cursus dans la majorité des autres filières : droit, sciences sociales, sciences, etc.

Si la crise économique a fait qu'un plus grand nombre d'anciens diplômés du supérieur est désormais sans emploi, les Français et les étrangers de pays tiers ont autant souffert les uns que les autres entre 2007-09 et 2013-14, surtout à niveau de diplôme élevé. Les titulaires d'un Bac+2 ressortissants de pays tiers ont par contre été plus affectés. Leur taux d'emploi a chuté de 10 points de pourcentage sur la période (-5 points chez les Français) et leur taux de déclassement a augmenté de 8 points (+4 points chez les Français). Tous niveaux de diplôme compris, les étrangers extra-communautaires diplômés récemment des filières échange-gestion et communication-information ont plus de mal à trouver un emploi que ceux des cohortes précédentes. Mais quand ils en trouvent un, ils sont moins souvent déclassés, car les métiers les moins qualifiés ont été les premiers à disparaître avec la crise de 2008-09.

Des conditions d'emploi plus difficiles que pour les anciens étudiants nationaux, sauf pour ceux ayant un métier en rapport avec leur qualification

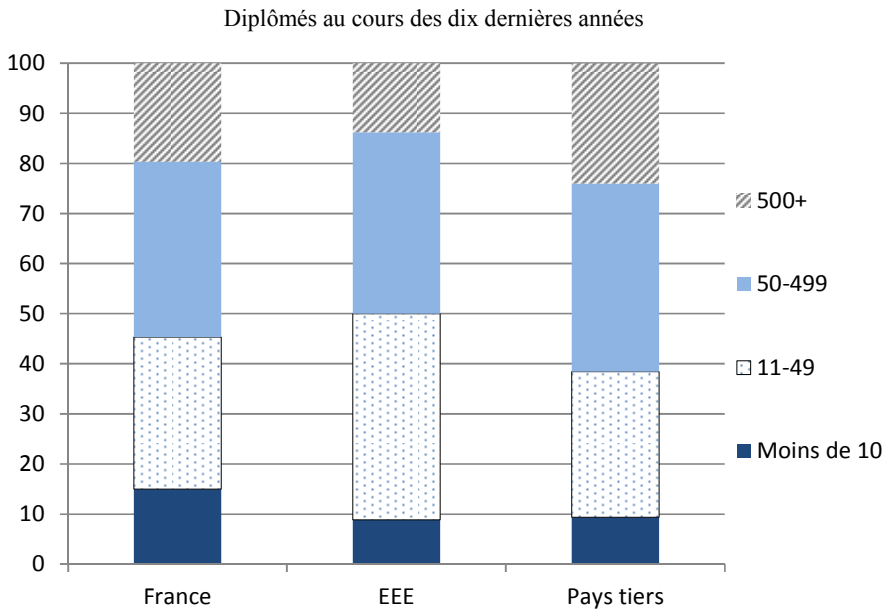
Les étrangers de pays tiers diplômés du supérieur en France se concentrent plus dans des entreprises d'au moins 50 salariés. Ils sont surreprésentés dans des secteurs d'activité à forte valeur ajoutée (informatique, ingénierie, gestion, etc.). Quand leur emploi est qualifié, ils ont les mêmes conditions de contrat que les Français. Par contre, la qualité de leur emploi est plus faible à niveau moindre de diplôme ou de qualification de l'emploi.

En 2013-14, les anciens étudiants étrangers de pays tiers récemment diplômés du supérieur français travaillent dans des entreprises en moyenne plus grandes que leurs homologues français, cette tendance reste inchangée depuis une dizaine d'année. Ils sont 25 % à exercer dans une très grande entreprise (plus de 500 salariés), contre 20 % des Français (graphique 4.20). Ils sont par contre près de deux fois moins présents dans des petites entreprises (moins de dix salariés).

C'est surtout dans les secteurs d'activité à forte valeur ajoutée que les diplômés de nationalité hors EEE sont surreprésentés par rapport aux Français. Mais ces derniers n'exercent pas toujours dans des secteurs en difficultés de recrutement. Ils sont 10 % (contre 3 % des diplômés français) à travailler dans l'informatique, cinquième secteur en difficulté de recrutement pour les postes de cadres d'après l'enquête 2016 sur les

besoins de main-d'œuvre de Pôle Emploi. Mais ils sont également trois fois plus nombreux à travailler dans le secteur d'activité « ingénierie-architecture, contrôle et analyse techniques », en particulier comme ingénieurs du bâtiment, alors que ce métier n'est plus en difficulté de recrutement depuis 2009. Ils sont logiquement moins représentés que les Français dans des secteurs en moindre pénurie comme la finance, mais aussi dans certains secteurs en plus fortes difficultés de recrutement de personnels qualifiés, comme l'enseignement (à l'exception du supérieur), le commerce ou le secteur de la santé (graphique 4.21).

Graphique 4.20. Nombre de salariés dans l'entreprise où l'ancien diplômé du supérieur exerce un emploi, par nationalité, 2013-14



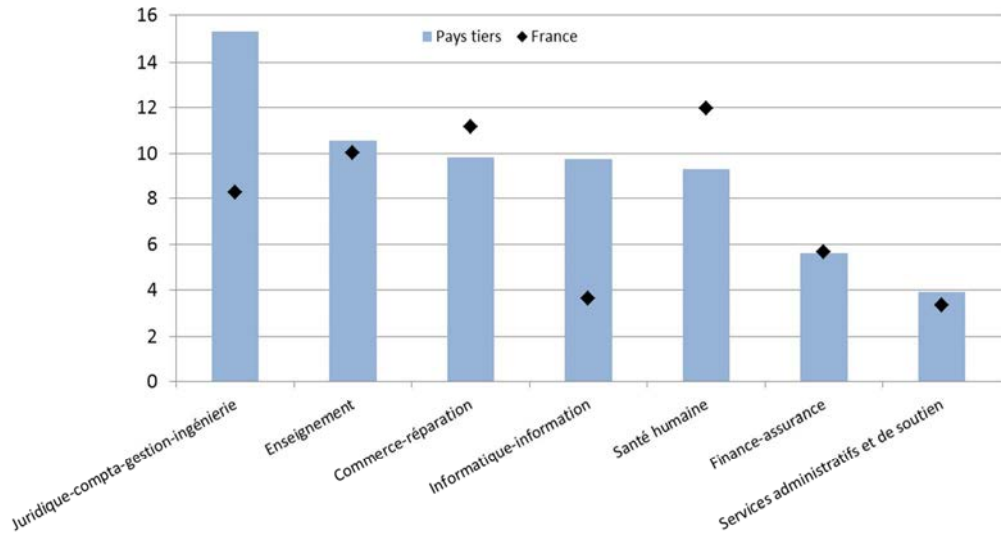
Source : EEC (Insee), 2013-14.

C'est le constat inverse qui est fait chez les ressortissants des pays tiers diplômés du supérieur en déclassement. Les femmes des pays tiers sont plus souvent en contrat temporaire que les Françaises. Par contre, les hommes des pays tiers ont un double désavantage par rapport aux Français, toutes choses égales par ailleurs. Quand ils exercent un emploi peu ou moyennement qualifié, ils sont cinq fois plus souvent en contrat temporaire que les diplômés de nationalité française de même qualification d'emploi.

En conclusion, la France, par la qualité de son enseignement et par sa politique visant à attirer les étudiants étrangers mise en place dès la fin des années 90, est devenue le quatrième pays de l'OCDE le plus attractifs pour les étudiants en mobilité internationale, et le premier pays non anglophone. En parallèle, un certain nombre de dispositifs visant à faciliter les changements de statut ont été créés depuis 2006. La France est désormais un des pays de l'OCDE où le taux de maintien au séjour des anciens étudiants est le plus fort, et ce taux devrait vraisemblablement augmenter encore après les nouvelles dispositions prévues dans la loi du 7 mars 2016. La France connait un accroissement du nombre d'anciens diplômés du supérieur se maintenant sur le territoire mais aussi du nombre de ceux qui retournent dans leur pays d'origine, ce qui contribue à leur développement.

Graphique 4.21. Principaux secteurs d'emploi des anciens diplômés du supérieur, par nationalité, 2013-14

Pourcentage du total des emplois



Source : EEC (Insee), 2013-14.

Les conditions d'emploi des étrangers de pays tiers ayant obtenu récemment un diplôme du supérieur en France sont plus stables quand le poste exercé est qualifié. En 2013-14, les hommes ne sont pas plus souvent en contrat temporaire que leurs homologues français, toutes

choses égales par ailleurs. Les femmes des pays tiers sont en revanche plus souvent en contrat à durée déterminée que les Françaises.

Toutefois, ces très bons indicateurs en comparaison internationale ne doivent pas occulter le fait que les ressortissants de pays tiers diplômés restent travailler en France souvent pour de courtes périodes, ce qui met en question la pérennité des besoins qu'ils remplissent sur le marché du travail. Comme c'est d'ailleurs le cas pour l'ensemble des étudiants, certains n'obtiennent pas le diplôme pour lequel ils sont venus et un certain nombre se maintient sur le territoire à des motifs non économiques, ce qui leur ouvre l'intégralité du marché du travail mais en contrepartie ne les contraint pas à trouver un emploi en accord avec leur diplôme. En somme, une partie des anciens étudiants étrangers de pays tiers sont plus souvent déclassés après leur diplôme que les anciens étudiants nés en France.

Les ressortissants de pays tiers diplômés du supérieur en France sont encore trop nombreux à être sans emploi ou à avoir un emploi déclassé. Ce problème d'adéquation pose la question générale de la sélection et de l'orientation des étudiants, pas uniquement étrangers, au sein du système d'enseignement supérieur français, problématique qui dépasse le cadre de ce rapport. Une réflexion sur les modalités de sélection et d'accueil des étudiants étrangers en France mériterait toutefois d'être menée. Concernant plus spécifiquement les anciens étrangers qui disposent de qualifications demandées sur le marché du travail français mais qui rencontrent des obstacles significatifs dans l'accès à l'emploi, une attention accrue à leur parcours d'études est probablement souhaitable, en particulier concernant l'acquisition de compétences linguistiques ainsi que des « codes culturels » prévalant dans le milieu professionnel en France.

Notes

1. À partir de 2013, la base de données de l'éducation de l'OCDE n'intègre plus que les étudiants en mobilité internationale, et non les étudiants étrangers. Aucune donnée sur les étudiants en mobilité internationale n'étant disponible pour la France avant cette date, seules les données sur les étrangers sont présentées dans cette partie. À noter toutefois que la France est également en 2013 le deuxième pays d'accueil des étudiants en mobilité internationale (hors bénéficiaires de la libre circulation).
2. Par facilité, et étant donné la composition par pays d'origine des flux migratoires en France, dans ce chapitre les ressortissants dits originaires « d'Afrique subsaharienne » comprennent les étrangers ayant la nationalité d'un pays ayant des liens historiques avec la France : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, République centrafricaine, Congo (Brazzaville), Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad et Togo. Les pays ne faisant ni parti de ce groupe, ni des trois pays du Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie) sont dénommés dans ce chapitre « Autre Afrique ».
3. BRICS : Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud.
4. Les ressortissants de l'UE15 n'ont plus d'obligation à obtenir un titre pour suivre des études à partir de 1994. Les ressortissants des Nouveaux États Membres sont de même exempts de titres pour études à partir de 2005.
5. Obligation de motivation des refus de visas, assouplissement des conditions de ressources pour les boursiers, facilitation des démarches administratives, de l'accès au marché du travail, et amélioration des conditions d'accueil.
6. L'accueil des étudiants étrangers est d'ailleurs comptabilisé dans l'aide publique au développement, sous la rubrique « aide technique ».
7. Loi LRU du 10 août 2007.
8. Circulaire du 27 janvier 2006.
9. Circulaire de 2006.

10. Par 2015, on entend inscrit au cours de l'année scolaire 2014-15. La même règle est appliquée pour toutes les données provenant du MENESR.

11. Le recensement de la population 2012 est la concaténation des cinq Enquêtes annuelles de recensement réalisées entre 2010 et 2014.

12. Le délai de traitement des dossiers refusés de changement de statut n'est pas disponible.

13. Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

14. Taux de refus des SMOE sur les dossiers de changements de statut au cours du dernier trimestre 2011 et premier trimestre 2012. Les données précédant ses dates ne sont pas disponibles. À noter que cette estimation comprend les changements de statut à partir d'un autre titre qu'étudiant (moins de 10 % des changements vers un titre salarié ou travailleur temporaire).

15. Les données de délai de traitement des premiers titres sont disponibles pour 22 pays de l'OCDE. Ce délai n'est pas disponible pour la France, car la majorité des premiers titres sont des VLS-TS, pour lesquels la durée de traitement de dossier en consulat n'est pas disponible. Par contre, la durée de traitement des changements de statut en préfecture est disponible.

16. En revanche, la nouvelle loi du 7 mars 2016 n'a pas retenu les recommandations faites en 2013 par l'Inspection Générale (INS-IGA-IGAENR-IGF), qui proposait la création d'un titre attractif de trois ans dès l'entrée pour les étudiants étrangers inscrits en doctorat et pour ceux inscrits en master ayant un fort potentiel « d'excellence ».

17. Les personnes n'ayant plus de titres valides ont soit quitté le territoire français, soit obtenu la nationalité française, soit résidé en France mais en situation irrégulière. La probabilité qu'un étudiant ait pu obtenir la nationalité française après sept ans de séjour est faible.

18. D'après l'Enquête Elipa (2010), les ressortissants de pays tiers admis au séjour avec un titre étudiant et n'ayant jamais obtenu de diplôme en France ont changé de statut pour un titre de famille de français dans 60 % des cas, liens personnels et familiaux (21 %), réfugiés (7 %), regroupement familial (4 %) et autres (7 %).

19. Signés et ratifiés avec le Bénin, le Burkina Faso, le Cabo Verde, le Congo, le Gabon, le Sénégal et la Tunisie.

20. Signés et ratifiés avec Maurice, le Monténégro et la Serbie.

21. Dans cette partie, tous les étrangers de pays tiers diplômés du supérieur en France au cours des dix dernières années sont considérés, quel que soit

leur motif d'admission au séjour, et même s'ils ont acquis la nationalité française depuis l'obtention de leur diplôme.

22. Bien entendu, les anciens étudiants qui restent en France sont « sélectionnés » selon des facteurs (cf. partie précédente) qui sont différents de ceux qui partent. Il est difficile d'évaluer si ce biais est positif – ceux qui réussissent le mieux sur le marché du travail français restent – ou négatif : les diplômés au meilleur potentiel ont plus tendance à quitter le pays pour s'installer dans des pays ou les opportunités professionnelles sont meilleures, et ceux qui restent le font souvent pour des motifs non économiques, impactant négativement leurs résultats sur le marché du travail.

23. Cette analyse, basée sur les enquêtes emploi 2013 et 2014, compare la probabilité d'emploi des individus ayant achevé des études supérieures en France depuis dix ans ou moins selon leur lieu de naissance (France, pays de l'UE, pays tiers). On distingue deux niveaux de diplôme (Bac+2/3 et Bac+5 ou plus) et trois catégories de filières d'études (généraliste, technique à vocation industrielle, technique orientée vers les services). Les régressions effectuées contrôlent de plus pour le sexe, l'âge et le type de localité de résidence.

24. Est déclassée toute personne diplômée du supérieur et occupant un emploi peu ou moyennement qualifié (d'après la classification internationale type des professions).

25. Cette analyse, basée sur les enquêtes emploi 2013 et 2014, compare la probabilité de déclassement des individus en emploi ayant achevé des études supérieures en France depuis dix ans ou moins selon leur lieu de naissance (France, pays de l'UE, pays tiers). On distingue deux niveaux de diplôme (Bac+2/3 et Bac+5 ou plus) et trois catégories de filières d'études (généraliste, technique à vocation industrielle, technique orientée vers les services). Les régressions effectuées contrôlent de plus pour le sexe, l'âge et le type de localité de résidence.

Références

Becker, R. et R. Kolster (2012), *International Student Recruitment: Policies and Developments in Selected Countries*, Netherlands Organisation for international cooperation in higher education (NUFFIC), La Haye.

Beine, M. et L. Ragot (2017), « L'internationalisation de l'enseignement supérieur français : l'accueil des étudiants étrangers », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, Éditions OCDE, Paris (à paraître).

Beine, M., R. Noël et L. Ragot (2013), « The determinants of international mobility of students », *Documents de travail du CEPII*, n° 2013-30, Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII).

Campus France – BVA (2014), « Au-delà de l'influence : l'apport économique des étudiants étrangers en France », *Les notes*, n° 45.

Campus France – TNS Sofres (2013), « Perceptions et attentes des étudiants étrangers », Vague 2.

Campus France – TNS Sofres (2011), « Enquête exclusive Campus France – TNS Sofres, Les étudiants étrangers en France : image et attractivité ».

Charles, N. et C. Jolly (2013), « Étudiants étrangers et marché du travail : une comparaison Allemagne, France, Royaume-Uni », *Rapports & documents du Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective*, France Stratégie.

Ennafaa, R. et S. Paivandi (2008), « Le non-retour des étudiants étrangers : au-delà de la fuite des cerveaux », *Formation Emploi*, n° 103.

Ennafaa, R. et S. Paivandi (2007), « Venir étudier en France : enquête sur les parcours des étudiants étrangers », *OVE Infos*, n° 17.

Migration Conseil (2012), « Étude sur le changement de statut des étudiants étrangers », Étude commandée par le ministère de l'Immigration.

Ministère de l'Intérieur (2013), « Les données de l'immigration professionnelle et étudiante », Document préparatoire au débat au Parlement.

OCDE (2014), *Recruiting Immigrant Workers: Austria 2014*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264226050-en.

OCDE (2013), *Recruiting Immigrant Workers: Germany 2013*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264189034-en.

Réseau européen des migrations – EMN (2016), « Changes in immigration status and purpose of stay: an overview of EU Member States' approaches » Commission européenne, Bruxelles.

Réseau européen des migrations – Point de Contact Français (2012), *L'immigration des étudiants étrangers en France*.

Weisser, R. (2016), « Internationally mobile students and their post-graduation migratory behaviour: An analysis of determinants of student mobility and retention rates in the EU », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 186, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jlwxbvmb5zt-en.

Références des bases de données

Base de données de l'OCDE sur l'éducation, http://www.oecd-ilibrary.org/fr/education/data/base-de-donnees-de-l-education_edu-db-data-fr.

Chapitre 5

Gestion des titres soumis au test du marché du travail en France

Comme la plupart des pays de l'OCDE, la France dispose de procédures administratives visant à ce que l'entrée de nouveaux travailleurs étrangers ne nuise pas à l'emploi local et s'effectue dans le respect des conditions d'emploi et de rémunération dans la profession considérée. En France, un nombre limité de titres économiques (titres « salariés », « travailleurs temporaires » et cartes triennales « saisonnier ») est concerné par le test du marché du travail, en raison de la multiplicité des exemptions possibles d'ordre législatif ou administratif. En particulier, l'établissement d'une liste de métiers dits « en tension » en 2008 a permis à une part des demandes d'autorisation de travail matérialisées par l'octroi d'un titre « salarié » ou « travailleur temporaire » de se soustraire à l'examen préalable de la situation de l'emploi. Ce chapitre vise à évaluer l'efficacité du test du marché du travail et à vérifier si les procédures mises en place assurent un traitement homogène des demandes d'autorisation de travail sur l'ensemble du territoire et respectent l'objectif d'appréciation préalable de la situation de l'emploi.

Comme la plupart des pays de l'OCDE, la France a mis en place des dispositifs administratifs visant à ce que l'entrée de nouveaux travailleurs étrangers ne nuise pas à l'emploi local et s'effectue dans le respect des conditions d'emploi et de rémunération dans la profession considérée. Un nombre limité de titres sont toutefois soumis à l'ensemble du test du marché du travail qui consiste en l'octroi d'une autorisation de travail avec ou sans examen préalable de la situation de l'emploi. Ainsi, c'était seulement le cas pour trois des 11 types de premiers titres économiques existant au 1er janvier 2016 (chapitre 1) : les titres « salariés » (contrat de travail d'un an ou plus), les titres « travailleurs temporaires » (contrat de moins d'un an) et les cartes triennales « saisonnier » examinées dans le chapitre 6.

En outre, l'établissement d'une liste de métiers dits « en tension » en 2008 a permis à certaines demandes d'autorisation de travail de se soustraire à l'examen préalable de la situation de l'emploi. En effet, cet examen n'est plus requis lorsque le métier pour lequel la demande est effectuée figure sur une liste déclinée au niveau régional. L'objectif affiché au moment de la constitution des listes de métiers dits « en tension » était de porter à 50 % la part de l'immigration professionnelle dans l'ensemble des flux à l'horizon 2012. À cet objectif quantitatif, s'ajoutait l'idée d'une immigration privilégiant une main-d'œuvre diplômée venue combler une demande de travail non pourvue par la main-d'œuvre locale. Compte tenu de l'horizon retenu, les objectifs étaient clairement de très court terme et nécessitaient une mise à jour régulière des paramètres. Or, les listes n'ont pu être mises à jour depuis leur création.

Une première partie du chapitre est consacrée à un cadrage statistique des titres soumis à autorisation de travail avec ou sans examen préalable de la situation de l'emploi. Cette partie cherche notamment à savoir si les dispositions introduites en 2007/08 ont réellement conduit à augmenter la part de travailleurs qualifiés parmi les détenteurs de premiers titres « salariés » et « travailleurs temporaires ». La seconde partie confronte la réglementation en matière d'octroi d'autorisations de travail à la pratique des services en charge et évalue si le dispositif répond aux objectifs fixés. Cette partie vise en particulier à évaluer l'efficacité du test du marché du travail et à vérifier si les procédures mises en place assurent un traitement homogène des demandes d'autorisation de travail sur l'ensemble du territoire et respectent l'objectif d'appréciation préalable de la situation de l'emploi.

Panorama statistique des titres requérant une autorisation de travail

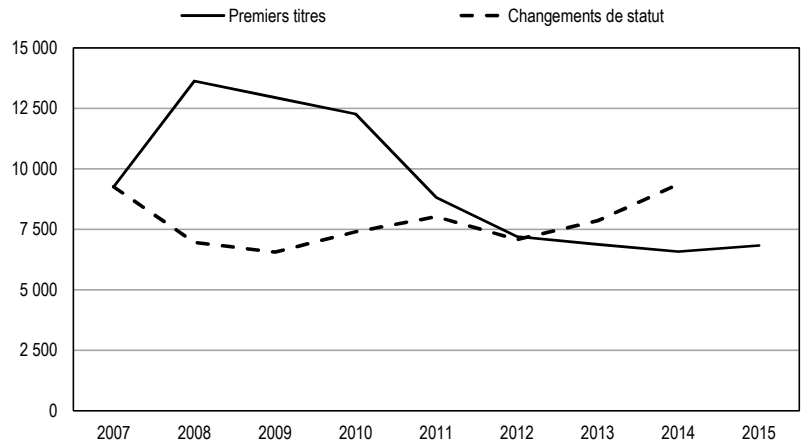
Tous les employeurs souhaitant recruter un étranger de pays tiers résidant à l'étranger doivent (sauf dérogation) obtenir une autorisation de travail avant l'entrée effective du travailleur sur le territoire. Plusieurs critères sont pris en considération dans le traitement d'une demande d'autorisation de travail : i) la situation de l'emploi dans la profession et la zone géographique pour lesquelles la demande est formulée, ii) l'adéquation de l'emploi avec la qualification et l'expérience du travailleur, iii) le respect par l'employeur de la législation relative au travail et à la protection sociale ; iv) le respect par le salarié des conditions réglementaires d'exercice de l'activité concernée ; et enfin v) le respect par l'employeur des conditions d'emploi et de rémunération . En dehors des cartes triennales « saisonniers », seuls les titres « salarié » et « travailleur temporaire » sont soumis à cette procédure. Depuis la mise en application de la loi sur les étrangers de 2016, le titre « salarié » n'est plus délivré qu'aux titulaires d'un CDI et le titre « travailleur temporaire » aux titulaires d'un CDD, quelle que soit sa durée.

Les titres « salariés » et « travailleurs temporaires » représentent un tiers de l'ensemble des titres économiques

En 2015, environ un tiers des premiers titres économiques étaient des titres « salariés » (3 900) ou « travailleurs temporaires » (3 000)[1] contre près de la moitié des premiers titres en 2008 et 2009. La création de titres dédiés aux travailleurs qualifiés en 2006 a contribué à réduire l'importance relative de ces titres plus anciens. Toutefois, leur nombre demeure important, du même ordre de grandeur que le nombre de premiers titres de scientifiques chercheurs par exemple (3 700 en 2015).

Depuis 2012, le titre « salarié » est toutefois plus fréquemment octroyé en tant que changement de statut (graphique 5.1). Ces changements de statut concernent plus de neuf fois sur dix d'anciens étudiants.

Graphique 5.1. Titres « salariés » et « travailleurs temporaires » en premier titre et en tant que changement de statut, 2007-15

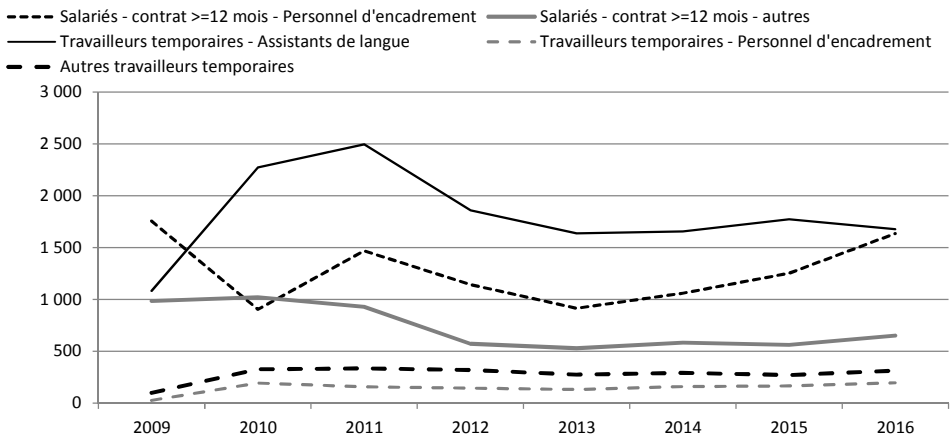


Source : AGDREF (ministère de l'Intérieur).

La part des travailleurs qualifiés a augmenté parmi les titres « salarié »

Depuis 2009 (et à l'exception de l'année 2010), près des deux tiers des premiers titres « salarié » (contrat d'un an ou plus) ont concerné du personnel très qualifié (essentiellement des directeurs, cadres de direction et professions intellectuelles et scientifiques[2]), soit une part en augmentation. Toutefois, compte tenu de la diminution des flux, cette évolution ne s'est pas traduite par une augmentation du volume d'entrées de travailleurs qualifiés parmi cette catégorie de migrants économiques (graphique 5.2). Les Tunisiens (30 %) et les Marocains (11 %) sont très largement surreprésentés parmi les salariés très qualifiés (personnel d'encadrement). Viennent ensuite les Américains (10 %) et les Canadiens (5 %), deux nationalités à l'inverse surreprésentées parmi les salariés moins qualifiés. L'absence d'informations sur le contrat de travail (en particulier le niveau de salaire) ne permet pas de connaitre la proportion de ceux qui auraient pu prétendre à une Carte « Compétence et talent » (CCT) ou scientifique-chercheur par exemple. Les « travailleurs temporaires » (salariés avec des contrats de moins d'un an) sont quant à eux majoritairement des travailleurs bénéficiant du programme d'assistant de langue, soit des postes semi-qualifiés, dont le flux a connu un pic en 2011 pour ensuite stagner en dessous de 2 000 titres par an.

Graphique 5.2. Flux de premiers titres « salarié » et « travailleur temporaire » par niveau de qualification, 2009-16

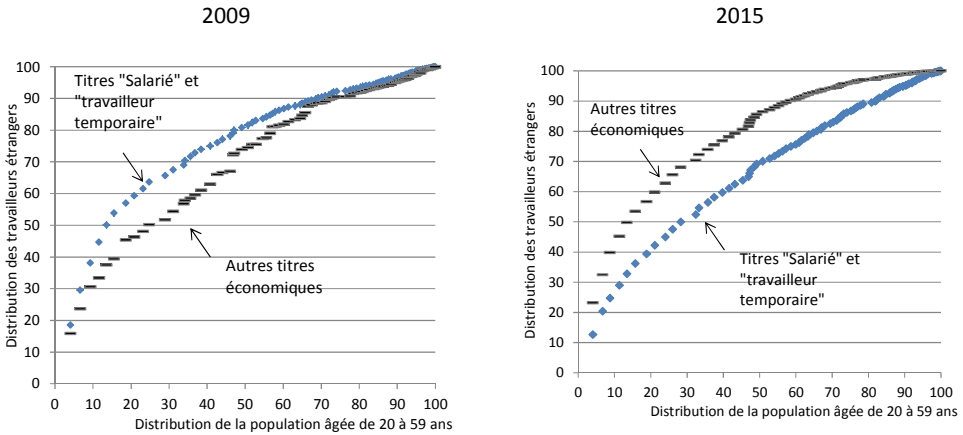


Source : OFII.

Par ailleurs, la distribution des premiers titres « salarié » et « travailleur temporaire » est devenue plus équilibrée géographiquement entre 2009 et 2015 (graphique 5.3), contrairement à ce qui est observé pour les autres titres. Si dans le cas des salariés en mission, cela peut se justifier par la forte concentration des multinationales en région parisienne, en revanche ce résultat est plus discutable dans le cas des scientifiques-chercheurs, qui pourraient a priori être mieux répartis sur le territoire (se reporter au chapitre 3 pour une discussion sur ces titres).

Graphique 5.3. Distribution des premiers titres « salarié » et « travailleur temporaire » et autres premiers titres économiques selon la distribution de la population totale par département, 2009 et 2015

Pourcentages cumulés



Source : AGDREF.

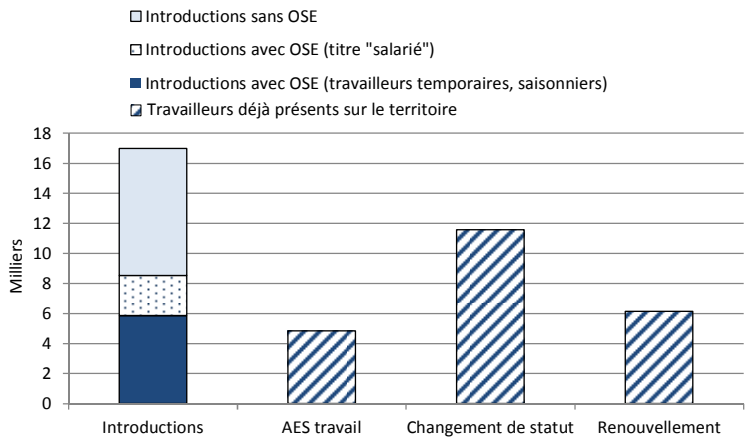
L'opposabilité de la situation de l'emploi est rarement activée lors du traitement des autorisations de travail

La majorité des autorisations de travail traitées par les services départementaux de main-d'œuvre étrangère (SMOE) sont accordées à des travailleurs déjà présents sur le territoire, soumis pour partie au test du marché du travail, par le biais d'une procédure de renouvellement (15 % des accords), de changement de statut (29 %) ou de régularisation (12 %). Ainsi, seulement deux autorisations de travail sur cinq environ concernent des primo-arrivants (introductions). Enfin, l'examen préalable de la situation de l'emploi ne s'applique qu'à seulement une introduction sur deux, compte tenu des nombreuses exemptions (graphique 5.4).

Trois types de situations peuvent être identifiés en matière de recrutement de travailleurs ressortissants de pays tiers depuis l'étranger requérant une autorisation de travail. Dans tous les cas, la demande est présentée par l'employeur ou un mandataire dûment habilité : i) Les demandes d'autorisations de travail d'une durée supérieure ou égale à 12 mois et qui seront matérialisées par le titre « salarié » sont instruites selon le droit commun et la situation de l'emploi est opposée ; ii) Les demandes d'autorisations de travail autres que « salarié » (travailleur

temporaire, saisonnier) sont elles aussi soumises à l'opposabilité de la situation de l'emploi (OSE) ; iii) Les titres qui donnent lieu à la délivrance d'une autorisation de travail sans que la situation de l'emploi ne soit opposée. Il s'agit principalement des salariés en mission, des Cartes bleues européennes, des jeunes professionnels, mais aussi des titres « salarié » lorsque le métier figure sur une liste de métiers en tension.

Graphique 5.4. Délivrances d'autorisations de travail selon le type de procédure, 2015



Note : Le terme « OSE » signifie « opposabilité de la situation de l'emploi ».

Le statut de « salarié » est synonyme ici de titre « salarié ». Toutefois, certains SMOE l'interprètent comme le statut dans l'emploi et comptabilise la plupart des introductions sous la rubrique « Introduction avec OSE sous le statut de salarié ».

Source : DSED du ministère de l'Intérieur (données transmises par les SMOE).

La faible proportion des introductions soumises à l'opposabilité de la situation de l'emploi (près de 50 %) tient à l'existence de nombreuses exemptions. En particulier, l'ensemble de titres dédiés à des travailleurs très qualifiés sont exemptés de cet examen. En outre, les demandes d'autorisation de travail matérialisées par un titre « salarié » qui portent sur un métier figurant sur la liste des métiers dits « en tension » ou sur celles annexées aux accords de gestion concertée (AGC) pour les ressortissants qui en bénéficient sont également exemptées de cet examen préalable.

Tableau 5.1. Dix principales activités des salariés introduits, par niveau de qualification, 2008 et 2016

	Très qualifiés			Tous niveaux de qualification	
	2008	2016		2008	2016
Conseil en systèmes informatiques	13.4	32.6	Enseignement secondaire général	0.2	15.6
Conseil pour les affaires et la gestion	6.2	9.6	Conseil en systèmes informatiques	9.1	14.2
Autres activités de réalisation de logiciels	6.9	8.8	Enseignement supérieur	1.1	11.9
Activités hospitalières	0.5	5.4	Autres activités sportives	1.2	6.5
Enseignement supérieur	0.9	5.4	Administration publique générale	0.2	5.3
Edition de logiciels (non personnalisés)	4.6	3.1	Tutelle des activités sociales	0.0	4.5
Ingénierie, études techniques	5.4	3.0	Conseil pour les affaires et la gestion	4.3	4.3
Tutelle des activités sociales	0.0	3.0	Autres activités de réalisation de logiciels	4.7	3.8
Autres activités sportives	0.6	2.0	Activités hospitalières	0.8	2.5
Traitement de données	1.1	1.5	Restauration de type traditionnel	6.0	2.5
Autres	60.4	25.6		72.6	28.9
Total (%)	100.0	100.0		100.0	100.0
Total (flux)	**2 835**	**1 940**		**4 227**	**4 474**

Note : Titres « salarié » et « travailleur temporaire » (y compris les assistants de langue mais hors détachés). Les emplois très qualifiés sont les emplois de cadres et d'ingénieurs.

Source : OFII.

En confrontant les données sur les premiers titres délivrés par type de titres (données AGDREF) et celles sur les introductions sans opposabilité de la situation de l'emploi[3], il semble que le recours aux listes de métiers en tension dans le cadre d'une demande de titre « salarié » ne soit pas négligeable. Depuis 2012, près d'un tiers des introductions sans OSE concerneraient des métiers dits en « tension » ou seraient attribués à des ressortissants bénéficiant d'un accord AGC. Ces estimations sont même deux fois plus élevées dans les Hauts de Seine par exemple où la demande d'informaticiens experts et d'études est très forte (métier qui figure sur la liste des métiers en tension en Ile de France). Un tiers des travailleurs très qualifiés entrant sur le territoire en possession d'un titre « salarié » viennent exercer dans des activités de conseil dans le domaine informatique, une part qui a triplé ces quatre dernières années. Ces activités concernent les informaticiens experts (tableau 5.1). D'autres activités liées à l'informatique figurent parmi les dix principales activités exercées par les « salariés » très qualifiés (réalisation et édition de logiciels). Tous niveaux de qualification confondus, plus d'un « salarié » introduit sur quatre exerce dans l'enseignement secondaire général ou l'enseignement supérieur.

Des taux de refus en baisse depuis 2012

En 2012, près d'un tiers des demandes d'autorisation de travail soumises à l'opposabilité de la situation de l'emploi (OSE) étaient refusées. Le taux de refus a depuis sensiblement diminué pour atteindre 17 % en 2015 (tableau 5.2). A Paris et dans les Hauts de Seine qui traitent respectivement 20 et 14 % des demandes d'introduction de titre « salarié » soumis à l'opposabilité de la situation de l'emploi, les taux de refus sont inférieurs à 4 %, voire nuls dans le cas des travailleurs temporaires[4]. En dehors de l'Ile de France, les situations sont très variables. D'autres motifs que la situation de l'emploi peuvent être invoqués pour refuser la demande d'autorisation de travail (en particulier l'adéquation du candidat avec l'offre d'emploi et les conditions d'emploi et de rémunération). Malheureusement, les motifs de refus ne figurent pas dans les données transmises par les SMOE et il n'est donc pas possible de savoir si les écarts dans les taux de refus par département tiennent à des disparités territoriales dans les caractéristiques des demandeurs ou des offres d'emploi. Le nombre de dossiers traités par agent est très variable d'un département à l'autre (graphique 5.5) mais la probabilité de refuser un dossier n'est pas directement corrélée à la charge de travail des agents, ce que les résultats pour l'Ile-de-France auraient pu laisser supposer.

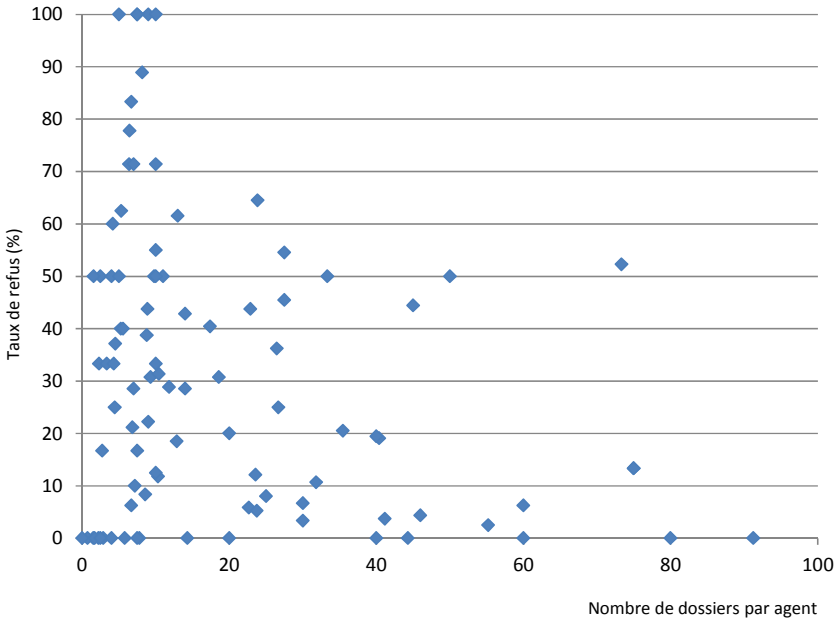
Tableau 5.2. Taux de refus d'introductions de travailleurs par type de procédure, 2012-15

	Introductions								
	Avec OSE hors salariés			Avec OSE salariés			Sans OSE		
	Accords	Refus	Taux de refus	Accords	Refus	Taux de refus	Accords	Refus	Taux de refus
2012	5 762	435	*7*	2 448	1 010	*29*	9 180	421	*4*
2013	5 389	403	*7*	2 298	908	*28*	9 198	371	*4*
2014	5 229	207	*4*	2 413	645	*21*	8 271	196	*2*
2015	5 855	498	*8*	2 654	553	*17*	8 480	218	*3*

Note : L'introduction avec OSE hors salariés concernent surtout les saisonniers et les travailleurs temporaires. L'introduction avec OSE salariés concerne spécifiquement le titre « salarié » pour des contrats de plus de 12 mois. L'introduction sans OSE concerne en particulier les salariés en mission, les titulaires d'une Carte bleue européenne, les jeunes professionnels.

Source : DSED du ministère de l'Intérieur (données transmises par les SMOE).

Graphique 5.5. Taux de refus de premiers titres « salarié » soumis à l'opposabilité de la situation de l'emploi selon le nombre de dossiers par agent et selon le département, 2015



Source : DSED du ministère de l'Intérieur (données transmises par les SMOE).

Règles en matière d'octroi d'autorisations de travail soumises à l'examen de la situation de l'emploi : De la théorie à la pratique

La demande d'autorisation de travail est examinée par le service de main-d'œuvre étrangère (SMOE) du département où est implanté l'employeur, même si la décision est *in fine* prise par le Préfet. Si le demandeur ne peut prétendre à aucune dérogation, la situation de l'emploi « dans la profession et la zone géographique pour lesquelles la demande est effectuée » doit être examinée, en plus des autres critères (adéquation poste/salarié, respect par l'employeur de la législation et des conditions d'emploi et de rémunération). Cette partie examine les conditions dans lesquelles s'effectue cet examen.

La double tutelle des services de main-d'œuvre étrangère (SMOE) nuit à la visibilité de ces services

Les services de main-d'œuvre étrangère (SMOE) des Unités territoriales (UT) des Direccte sont seuls en charge de l'examen des demandes d'autorisations de travail. Toutefois, ils agissent par délégation du Préfet qui, in fine, peut s'opposer à l'avis rendu par les SMOE. Si les préfectures suivent généralement l'avis des SMOE, il peut arriver ponctuellement que des considérations, autres que les seules pièces jointes au dossier, soient prises en compte pour accorder ou non l'autorisation de travail. Plus généralement, il semble que la coordination du travail des SMOE (pour l'octroi de l'autorisation de travail) et de la préfecture (pour la délivrance du titre de séjour) dépende en partie de la qualité des relations interpersonnelles tissées entre ces différents acteurs.

Le fait que les agents des SMOE soient rattachés au ministère du Travail mais qu'ils agissent par délégation du Préfet ne permet pas non plus d'optimiser les ressources humaines allouées dans ces services. Par ailleurs, selon les départements, les SMOE sont rattachés à différents pôles des Unités territoriales (Emploi ou Travail), ce qui tend à renforcer le manque de visibilité des SMOE au sein des Unités régionales. En effet, ce rattachement à l'un ou l'autre pôle a souvent pour effet d'évincer les sujets liés aux SMOE lors des réunions régionales, chaque pôle pouvant considérer que ces sujets sont du ressort de l'autre pôle. De plus, dans un certain nombre de régions, l'ensemble des SMOE ne se rencontrent jamais pour échanger sur leurs bonnes pratiques, sauf initiatives individuelles.

Pour instruire les demandes d'autorisation de travail, les SMOE s'appuient sur un décret d'application de 2007, modifié en 2011 puis rétabli en 2012[5]. Ces textes énumèrent les critères à prendre en compte (voir première partie) sans établir de hiérarchie entre ces derniers ni préciser si l'ensemble des critères énumérés doivent être remplis. Aucun texte réglementaire provenant d'un des deux ministères de tutelle n'a permis de préciser ces points. Dans la mesure où les services centraux n'ont pas établi non plus de cadre formalisé permettant de piloter les missions des services déconcentrés, l'imprécision des instructions transmises se traduit en pratique par des prises de décision différenciées d'un département à l'autre. Il peut arriver par exemple que le critère d'examen de la situation de l'emploi et celui de l'adéquation poste/travailleur soit pris en compte de façon différente selon le niveau de qualification requis. Certains agents peuvent par exemple considérer qu'il n'est pas nécessaire d'examiner le critère d'adéquation lorsque le

niveau de diplôme requis est faible et que, par ailleurs, aucun demandeur d'emploi local ne remplit les conditions exigées par l'employeur.

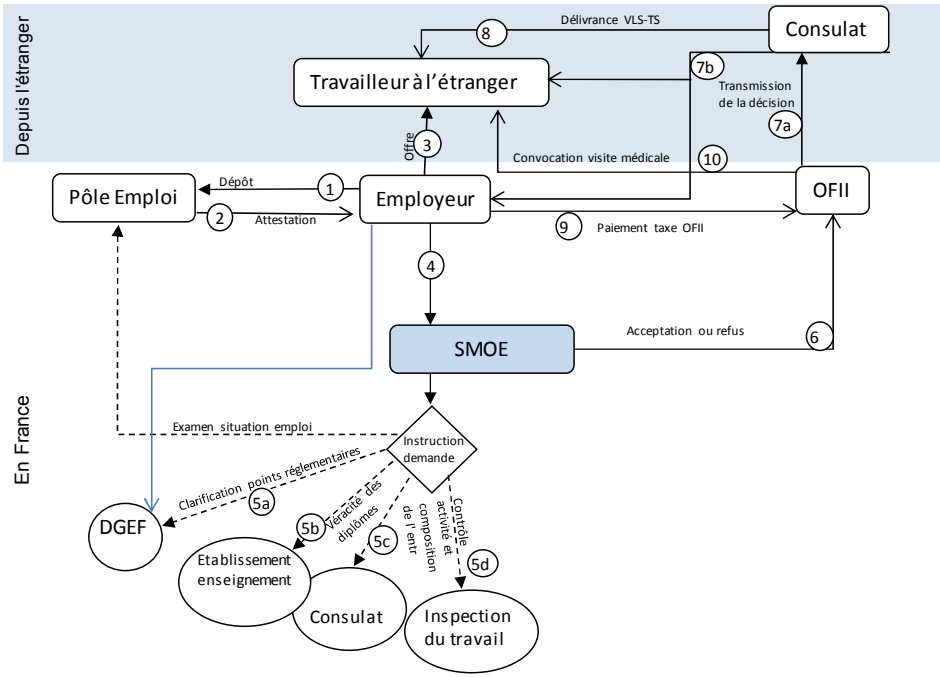
Des instructions peu précises sur l'appréciation de la recherche effective d'emploi

Comme dans la plupart des autres pays d'accueil de l'OCDE, la France dispose d'un dispositif administratif permettant d'apprécier la situation de l'emploi avant d'autoriser l'introduction d'un nouveau travailleur étranger ressortissant de pays tiers, de façon à ne pas nuire à l'emploi de la main-d'œuvre déjà sur place. Dès lors que le ressortissant ne peut prétendre à aucune dérogation, depuis 2007, le SMOE, par délégation du préfet, doit prendre en compte la situation de l'emploi dans la profession et dans la zone géographique où l'employeur souhaite recruter un travailleur à l'étranger, « compte tenu des spécificités requises pour le poste de travail considéré, et les recherches déjà accomplies par l'employeur auprès des organismes de placement concourant au service public du placement pour recruter un candidat déjà présent sur le marché du travail ».

Les SMOE disposent d'éléments permettant a priori de vérifier la sincérité de l'employeur dans sa démarche de recherche d'emploi (graphique 5.6). Le dossier transmis au SMOE comprend l'offre déposée auprès de Pôle Emploi ou d'un autre organisme ainsi que, le cas échéant, le CV des autres candidats qui ont répondu à cette offre accompagné d'une lettre de l'employeur motivant le refus.

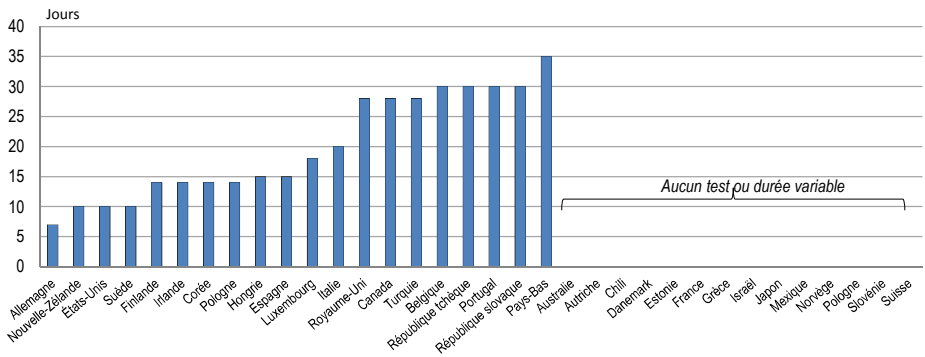
Plusieurs imprécisions dans les instructions transmises aux SMOE expliquent que les dossiers d'autorisation de travail ne soient pas traités de manière uniforme sur l'ensemble du territoire. D'abord, s'il est nécessaire pour l'employeur de déposer une offre d'emploi auprès de Pôle Emploi ou d'un autre organisme de placement pendant au moins trois semaines[6], dans les faits, les exigences de durée de publication de l'offre imposées aux employeurs par les SMOE peuvent aller jusqu'à deux mois selon les régions et le type de contrat. D'autres SMOE privilégient l'examen de la sincérité de l'employeur au travers notamment des lettres de refus sans imposer de règles trop strictes sur la durée de publication de l'offre d'emploi.

Graphique 5.6. Première demande d'autorisation de travail pour un titre « salarié » soumis à l'opposabilité de l'emploi



Si la durée de publication de l'offre d'emploi est très variable d'un pays de l'OCDE à l'autre (graphique 5.7), de nombreux pays exigent de diversifier les supports de diffusion de l'offre. Par exemple, l'offre doit être publié dans deux journaux dominicaux aux États-Unis dans le cas du recrutement d'un travailleur temporaire – visa H-2. En Irlande, outre un enregistrement auprès des services publics de l'emploi, l'annonce doit paraitre dans un journal national pendant au moins trois jours.

Graphique 5.7. Durée du test du marché du travail pour divers types de permis de migration de travail en 2013



Note : Lorsqu'un pays pratique différentes durées pour différents visas/permis, la durée la plus courte est présentée. Par exemple, l'Allemagne exige 14 jours pour le travail saisonnier, l'Espagne 25 jours pour le travail saisonnier et la Finlande 2 à 4 semaines pour le travail peu qualifié. Dans certains cas, les valeurs représentent le nombre moyen observé de jours de test, par exemple en Nouvelle-Zélande. L'Autriche, l'Australie, le Danemark et la Suisse n'ont pas de durée fixe. L'Estonie, la Grèce, Israël, le Japon et le Mexique n'ont pas de test du marché du travail.

Source : OCDE (2014), *Perspectives des migrations internationales 2014*, Édition OCDE, Paris, http://dx.doi.org/ 10.1787/migr_outlook-2014-fr.

Dans l'ensemble des pays de l'OCDE (en dehors de la France), c'est généralement au service public de l'emploi qu'appartient la décision finale d'autoriser le recrutement de travailleurs à l'étranger. En France, il arrive que certaines SMOE collaborent étroitement avec les agences locales de Pôle Emploi, parfois même jusqu'à formaliser le contenu des pièces devant figurer dans la fiche de liaison transmises au SMOE par Pôle Emploi. Ce type de concertation émerge le plus souvent à la suite de dysfonctionnements identifiés par les SMOE.

Comme dans l'ensemble des nombreux pays de l'OCDE qui disposent d'un test du marché du travail, ce type d'outil de gestion des migrations tend à ralentir le processus permettant de décider s'il convient d'autoriser le recrutement d'un travailleur migrant. C'est particulièrement le cas en France où les demandes ne sont pas encore dématérialisées (transmises en format papier) et où les difficultés peuvent être exacerbées par les divergences d'opinion entre les SMOE et les employeurs sur la définition des qualifications requises, l'aptitude et la volonté des candidats locaux à pourvoir les places vacantes. Étant donné qu'il n'existe aucune application informatique nationale régissant les autorisations de travail, la date de dépôt des dossiers par l'employeur

n'est malheureusement pas connue, que ce soit par les SMOE ou par les consulats. Il n'est par conséquent pas possible de calculer les délais de traitement entre le dépôt du dossier et la délivrance effective d'un VLS-TS. En théorie, le SMOE doit notifier sa décision dans un délai de deux mois mais il peut arriver que la décision prenne plus de temps, en particulier dans les départements où le ratio nombre de dossiers par agent est le plus défavorable.

Le principe d'adéquation poste/travailleur est délicat à établir

Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'adéquation entre la qualification du salarié et les caractéristiques de l'emploi auquel il postule est établie à partir du niveau de diplôme le plus élevé et de la description du poste à pourvoir. Cela est d'autant plus justifié que le recrutement est conditionné par un niveau minimum d'éducation. En comparaison internationale, le système français peut apparaitre relativement libéral dans la mesure où aucun niveau de diplôme minimal n'est requis. Il n'en reste pas moins que les SMOE doivent prendre en compte « l'adéquation entre la qualification, l'expérience, les diplômes ou titres de l'étranger et les caractéristiques de l'emploi auquel il postule ». À ceci s'ajoute depuis 2016, la nécessité de prendre en compte le parcours professionnel du demandeur.

En France, cet examen est effectué avec la volonté de limiter les risques de déclassement et de lutter contre tout dumping social. L'application de cette règle conduit par exemple à rejeter la demande d'un employeur qui souhaiterait recruter un étranger ne maitrisant pas totalement la langue française à un niveau d'emploi légèrement inférieur à celui auquel son niveau de diplôme lui permettrait généralement de prétendre.

Si ce principe limite en théorie les risques de déclassement professionnel et salarial (dans la mesure où les conditions de rémunération sont également examinées) en pratique les SMOE rencontrent des difficultés pour évaluer les niveaux de diplôme obtenu à l'étranger dans la mesure où ils ne disposent pas de compétence en la matière et qu'aucun lien institutionnel ne leur permet de bénéficier du soutien des instances compétentes (notamment le Centre international d'études pédagogiques – CIEP) (encadré 5.1). Au final, les SMOE disposent d'une marge d'appréciation importante pour évaluer le principe d'adéquation. Il en résulte des prises de décision au cas par cas qui ne permettent pas d'assurer une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire.

Encadré 5.1. Le CIEP et la procédure de reconnaissance des diplômes en France

Le système de reconnaissance des diplômes en France a peu d'impact sur l'emploi des immigrés diplômés à l'étranger (hors EEE). Le département « reconnaissance des diplômes » du CIEP (ENIC-NARIC France, seule instance compétente en la matière) n'offre pas de reconnaissance de diplôme stricto sensu. Elle propose des attestations de comparabilité[1] qui replace les diplômes étrangers en correspondance avec leur niveau dans la nomenclature française. Étant sous la responsabilité du ministère de l'Éducation, la mission première d'ENIC-NARIC France est de délivrer ces attestations aux étudiants, et pas aux actifs : seul 41 % des demandes ont un motif d'emploi. La procédure d'attestation de comparabilité n'a donc aucun objectif professionnalisant, n'est pas du tout intégré à la politique d'immigration professionnelle et n'est donc pas contraignante vis-à-vis des employeurs. Le dossier ne peut d'ailleurs être ouvert que par l'étranger lui-même, et dans 94 % des cas, cette demande est effectuée en France. Par ailleurs, un grand nombre de métiers réglementés n'est pas du ressort du CIEP, mais de différents ordres (médecins, architectes, avocats, etc.), chambres (commerces, industries, etc.) ou ministères, ce qui rend la procédure de « reconnaissance » peu lisible pour les salariés étrangers.

Pour toutes ces raisons, la procédure de reconnaissance des diplômes semble peu lisible pour les étrangers tout autant que pour les employeurs eux-mêmes. D'après une enquête réalisée auprès des entreprises (CIEP, 2014) le cadre de comparabilité français et européen des diplômes est peu connu des employeurs. Même lorsqu'il est connu, les entreprises préfèrent se baser sur leurs propres critères de reconnaissance. Enfin, lorsqu'elles entreprennent de contacter le CIEP, il est rare qu'elles aillent au bout de la démarche, ce qui laisse entendre qu'elles voient peu d'intérêt à le faire.

1. Ou parfois des attestations de reconnaissance des études et formation à l'étranger lorsque le diplôme étranger n'a pas de correspondance dans la nomenclature française

Les SMOE ont également du mal à évaluer la sincérité de certains employeurs qui, par exemple, majorent la description d'un poste afin de recruter un travailleur étranger (y compris d'anciens étudiants et/ou stagiaires) plutôt qu'un travailleur local. Le test du marché du travail, tel qu'il est mis en place, ne permet pas systématiquement d'écarter ce risque. Certains critères spécifiques pris en compte par certains SMOE (ex : maîtrise de langues rares ou de langages informatiques peu courants) peuvent être connus des employeurs qui adaptent leur description de poste en conséquence. Depuis un arrêt du conseil d'État rendu en 2016[7], les SMOE sont tenus, dans l'instruction de l'adéquation, de prendre en compte, non seulement le diplôme, mais aussi plus généralement le parcours de l'étranger. Ce dernier critère est tout aussi complexe à évaluer et au final conduit à plus d'arbitraire dans l'appréciation des dossiers.

Enfin, la complexité des procédures d'octroi d'autorisations de travail tend à introduire une inégalité de traitement inter-entreprises,

notamment entre les grandes entreprises et les multinationales, bien informées et susceptibles de contourner les difficultés administratives avec l'appui de grands cabinets d'avocats spécialisés, et les PME, pour qui la procédure d'octroi d'autorisation de travail représente un coût souvent prohibitif.

Des outils peu adaptés pour évaluer la situation sur le marché du travail

Des indicateurs de tension sur le marché du travail trop rudimentaires

Afin d'évaluer la situation de l'emploi, les Services Études-Statistiques-Évaluation (SESE) de l'unité territoriale régionale des Direccte fournissent tous les trimestres aux SMOE des données sur les offres et les demandes d'emploi par code ROME[8] pour l'ensemble de la région, ainsi que, dans certains cas, par département voire par bassin d'emploi[9]. Le fait que ce découpage économique par bassins d'emploi ne coïncide pas avec la zone administrative couverte par chaque SMOE peut toutefois compliquer le diagnostic des SMOE, d'autant plus qu'il n'existe aucune coordination interdépartementale de ces services.

Ces données comprennent plusieurs indicateurs comme le taux d'écoulement de la demande d'emploi (qui mesure l'importance des sorties des listes de demandeurs d'emploi), la part des offres d'emploi enregistrés (OEE) en CDI, le taux de satisfaction des offres d'emploi ainsi que le taux de tension (nombre d'OEE supérieur à un mois / nombre de demandes d'emploi enregistrées (DEE) sur une année écoulée). D'après la DARES (2008) « il apparaît essentiel de ne pas fonder l'analyse des ajustements offre/demande d'emploi sur la seule base de l'indicateur OEE/DEE. Le taux de tension, indicateur principal, doit être simultanément étudié au regard d'indicateurs complémentaires » (tel que ceux fournis par les SESE ou encore la part d'emploi durablement vacants ou d'abandons de recrutement). Pourtant, dans les faits, le taux de tension est souvent le seul indicateur utilisé pour évaluer la situation de l'emploi. Les pratiques sont toutefois là encore extrêmement variables. Si certains SMOE peuvent prendre le temps de juger de la situation de l'emploi à partir de plusieurs indicateurs de tension, la majorité des SMOE n'ont pas les moyens humains suffisants pour le faire, au regard du nombre de dossiers qu'ils doivent traiter. Ces derniers se concentrent donc uniquement sur le taux de tension et considèrent qu'un métier est en tension si le taux est supérieur à 1.

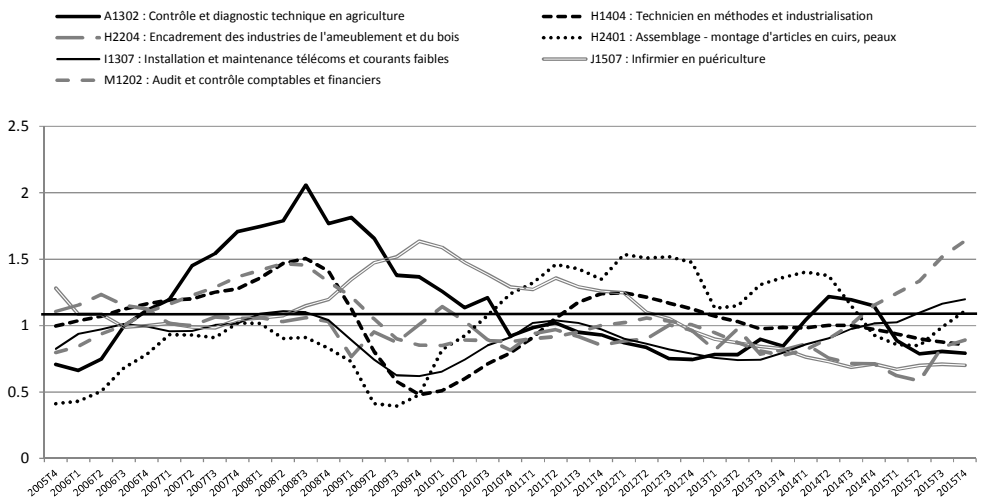
Certains SMOE par ailleurs, conscients des limites du taux de tension, ont des pratiques totalement opposées et reconnaissent n'utiliser aucun indicateur de tension pour évaluer la situation de l'emploi. Ils préfèrent se baser sur leur propre connaissance et/ou sur le travail préalable circonstancié de Pôle Emploi (expliquant pourquoi le poste n'a pas pu être pourvu par exemple).

Le taux de tension est un indicateur qui peut en effet conduire à de nombreux contresens (DARES, 2008). Pour les professions souvent en contrats de court-terme (hôtellerie-restauration par exemple), le nombre d'offres est mécaniquement important et le taux de tension surévalué, ce dernier ne démontrant de facto que « la précarité des emplois proposés » (DARES, 2008).

Le calcul du taux de tension sur une année « glissante » provoque aussi de nombreux écueils. Les changements conjoncturels apparaissent tardivement du fait de l'inertie du mode de calcul. Par exemple, l'effondrement du secteur de la construction en 2007-08 a mis près d'un an à apparaître dans les statistiques du taux de tension. Certains travailleurs étrangers ont ainsi pu être introduits en France via des métiers du bâtiment qui n'étaient pourtant plus concrètement en difficulté de recrutement. L'effet inverse peut aussi s'observer, dans le cas d'un accroissement soudain et massif du nombre d'offres : le temps de modification du taux de tension est dès lors trop long pour compenser cette demande ponctuelle par le recrutement de travailleurs temporaires en provenance de pays tiers, ce qui peut mettre certaines entreprises en difficultés.

Le taux de tension sur une année « glissante » peut également être difficile à interpréter pour les métiers très sensibles aux variations saisonnières. Ainsi, la forte variabilité de certains taux de tension par métier peut conduire au refus d'une autorisation de travail un trimestre donné puis à son octroi le trimestre suivant. Les taux de tension de deux tiers des 301 métiers sur lesquels au moins 50 demandeurs d'emploi ont postulé chaque trimestre (au niveau national) n'ont pas fluctué autour de la valeur 1 : 194 de ces métiers n'ont jamais été en tension, tandis que 12 le sont structurellement depuis 2005. Les 95 autres métiers ont enregistré un taux de tension fluctuant autour de la valeur 1 au cours des dix dernières années. Parmi eux, 23 ont connu environ autant de périodes en tension que de périodes sans tension. Le graphique 5.8 représente les sept métiers ayant connu le plus de variation de leur taux de tension autour de la valeur 1. Par exemple, ceux des installateurs-mainteniciens en télécommunications et courants faibles ont changé sept fois de situation en dix ans.

Graphique 5.8. Taux de tension pour les sept métiers ayant le plus fortement fluctué autour de 1, T4 2005-T4 2015



Note : Non compris les offres et/ou demandes par trimestre et par région inférieures à 5. La fluctuation est calculée par le nombre de trimestres consécutifs au cours desquels le taux de tension est passé au-dessus/en dessous de la valeur 1.

Source : Pôle Emploi, calcul du secrétariat.

Un autre problème majeur de l'indicateur de tension tient au fait que les offres publiées directement par Pôle Emploi ne représentent qu'une faible part de l'ensemble des offres disponibles en France (environ 38 % seulement). Le taux de couverture des offres d'emploi par Pôle Emploi est très variable selon les métiers, certains passant par d'autres canaux de recrutement (sites internet, agences d'intérim, bouche à oreille, petites annonces, etc.). Pôle Emploi a mis en place un agrégateur d'offres qui permet aux demandeurs de consulter, outre les offres de Pôle Emploi, d'autres offres publiés par d'autres partenaires (APEC, Monster, etc.). Mais les statistiques publiques de Pôle Emploi n'utilisent pas cet agrégateur d'offres pour un certain nombre de raisons méthodologiques (offres comptées plusieurs fois sur plusieurs sites, etc.). Le taux de couverture des offres par Pôle Emploi relativise donc fortement la fiabilité de l'utilisation du taux de tension, qui pour un grand nombre de métiers, peut être extrêmement loin de la réalité de la situation de l'emploi.

Des listes des métiers en tension obsolètes et qui ne reflètent pas les tensions sur le marché du travail

La loi du 24 juillet 2006 prévoit l'établissement d'une liste de métiers en difficulté de recrutement qui seraient ouverts aux ressortissants des pays tiers résidant à l'étranger, sans opposabilité de la situation de l'emploi en France. Comme dans les autres pays de l'OCDE où des listes de professions en pénurie sont constituées, ces dernières sont utilisées en parallèle de l'appréciation de la situation de l'emploi, pour accélérer le recrutement de certains travailleurs migrants.

Le choix des 30 métiers figurant sur la liste finale destinée aux ressortissants de pays tiers n'est pas sans lien avec les négociations qui se sont déroulées au même moment d'une part en vue de l'élargissement de l'UE aux NEM (Nouveaux États Membres) et d'autre part en vue de la signature d'accords bilatéraux avec quelques grands pays d'origine. Ainsi, une première liste de 152 métiers en difficulté de recrutement (REM 2015) a été établie par un groupe de travail[10] durant la période transitoire, spécifiquement pour les ressortissants NEM. Elle consiste en la juxtaposition de trois listes de métiers : a) 61 métiers ayant un taux de tension moyen de 1.4 ; b) 54 métiers choisis après consultation du Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales notamment et ayant un taux de tension moyen de 0.9, et c) 35 métiers choisis après consultation des fédérations professionnelles (taux de tension moyen de 0.45). Trente métiers parmi les plus qualifiés ont été retenus parmi ces 152 métiers pour les ressortissants des pays tiers (21 métiers ayant un taux de tension supérieur à 0.9, les 9 autres requérant un moindre niveau de qualification mais présentant des taux de tension compris entre 1.33 et 3.55). La liste a enfin été déclinée au niveau régional, après consultation des partenaires sociaux par le préfet, les métiers retenus présentant un taux de tension au moins supérieur à 0.8.

Par ailleurs, dans les années 2007-08, des négociations avec quelques pays d'origine ont permis la signature d'accords bilatéraux (voir chapitre 8). Les différents processus de négociation ont conduit à retenir principalement des métiers qualifiés dans la liste des 30 métiers destinés aux ressortissants de pays tiers tandis que les métiers figurant sur les accords de gestion concertée sont essentiellement des métiers moins qualifiés, choisis également parmi la liste initiale de 152 métiers destinés aux ressortissants NEM.

Encadré 4.2. Listes de métiers en tension au Royaume-Uni : Critères retenus et mise à jour

Au Royaume-Uni, depuis 2008, le Comité consultatif des questions migratoires (*Migration Advisory Committee*), un organe public non ministériel dépendant du ministère de l'Intérieur, met régulièrement à jour une liste des métiers qualifiés et en difficulté de recrutement. Ce comité, créé à l'occasion de la réforme du permis de travail pour les travailleurs ressortissants de pays tiers (hors Espace économique européen), a pour objectif d'accélérer le recrutement de certains travailleurs migrants identifiés pour soutenir l'économie nationale. Les métiers et corps professionnels présents sur la liste sont ainsi exempts du test du marché du travail, qui veut qu'un poste soit publié au sein des réseaux d'emploi britanniques pendant un certain temps avant de pouvoir être pourvu par un étranger issu d'un pays tiers.

Trois critères exclusifs et cumulatifs permettent de distinguer les emplois pour lesquels l'embauche de travailleurs étrangers doit être facilitée. Ceux-ci doivent être nécessairement a) qualifiés (*skilled*), b) ensuite être en difficulté de recrutement sur le territoire national (*shortage*), et enfin c) ne pas porter préjudice aux employés britanniques (« sensible »).

La méthode employée pour établir cette liste se veut à la fois rigoureuse, transparente, flexible et participative. Le Comité, disposant de son propre budget de recherche, publie régulièrement une mise à jour de la liste des emplois en tension, en justifiant à chaque fois l'évolution de la méthodologie avec précision (depuis 2008, six publications successives ont détaillé avec précision l'évolution de la méthodologie et la justification de chacun des choix pris).

À chaque nouvelle publication de la liste, afin de s'adapter à l'évolution du marché du travail et de la législation en matière de migration et d'emploi, les membres du Comité réalisent une étude justifiant leurs choix en combinant une approche quantitative (*top-down*) et une approche qualitative (*bottom-up*). L'étude prend la forme d'une enquête, qui rassemble des données provenant de plusieurs institutions publiques, ainsi que des témoignages provenant de partenaires sociaux. Le Comité s'adresse en effet à chaque fois à une centaine de partenaires (entreprises, syndicats de salariés et syndicats patronaux, départements ministériels…), permettant de confirmer, infirmer ou préciser les données quantitatives disponibles.

Les trois critères *(skilled, shortage, sensible)* sont mesurés par le croisement de nombreux indicateurs statistiques. En premier lieu, ne peuvent figurer sur la liste que des emplois considérés comme qualifiés selon la classification britannique. En 2013, il s'agissait des métiers exercés, pour au moins 36.4 %, par des travailleurs ayant obtenu l'équivalent d'une licence et/ou dont le salaire médian est de 14.75 GBR par heure à temps plein. À ces métiers s'ajoutent ceux requérant des talents particuliers, indépendamment du salaire ou du niveau d'études, comme celui de danseur de ballet par exemple.

Ensuite, on évalue si les métiers sont en difficulté de recrutement. À partir de 12 indicateurs statistiques, une valeur seuil fixée permet de distinguer les métiers en tension des autres. Ceux-ci comprennent par exemple le ratio du nombre de postes qualifiés vacants sur le taux d'emploi par type de métier, ou le nombre de travailleurs sans emploi par type de métier. Des informations qualitatives obtenues à partir d'entretiens avec des partenaires complètent les données quantitatives. Il s'agit par exemple de l'évolution des pratiques de recrutement de nouveaux travailleurs qualifiés, ou bien des prédictions des employeurs sur l'évolution de l'offre et de la demande d'emploi qualifié.

Encadré 4.2. Listes de métiers en tension au Royaume-Uni : Critères retenus et mise à jour *(suite)*

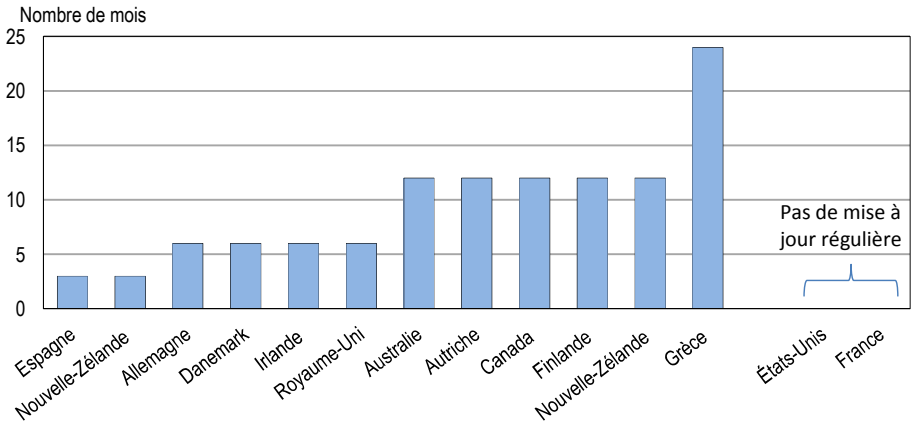
Enfin, la question de savoir si un métier ne porte pas préjudice aux travailleurs britanniques interroge les alternatives à l'emploi de travailleurs immigrés pour les métiers identifiés, et les conséquences que cela peut avoir sur la formation des travailleurs nationaux, ainsi que sur l'investissement, l'innovation et la productivité des secteurs concernés. Dix-sept indicateurs qualitatifs permettent d'explorer ces questions. Des indicateurs quantitatifs, tels que la part des immigrants ressortissants de pays-tiers qui exercent déjà ce métier ainsi que le pourcentage de travailleurs nationaux ayant pu bénéficier d'une formation sont également pris en compte.

Cette logique est appliquée au niveau national et non régional (mis à part l'Ecosse qui dispose d'une liste particulière). En effet, un métier en difficulté de recrutement dans une région qui ne le serait pas dans une autre ne peut donner lieu à des recrutements depuis l'étranger car on considère qu'il peut être pourvu en facilitant la mobilité interne des travailleurs.

Comme en France, le nombre de travailleurs étrangers employés grâce à la liste d'emplois en tension est extrêmement faible par rapport au nombre de migrants travaillant au Royaume-Uni : elle concerne seulement 1 migrant sur 400 travaillant au Royaume-Uni, et 1 sur 20 000 emplois britanniques. Le nombre d'employés migrants ayant pu être embauchés par cette liste était en 2013 de 180 000 environ.

Pour ce qui est de la constitution de la liste, les conditions et les modalités de mise à jour n'ont à aucun moment été intégrées au processus. En 2011, le gouvernement a tenté sans succès de réduire cette liste, le principal point de blocage demeurant l'opposition des partenaires sociaux qui, à cette époque, ont estimé ne pas avoir été suffisamment consultés. Par conséquent, la liste des 30 métiers en tension, publiée par arrêté du 18 janvier 2008 n'a jamais été mise à jour depuis sa mise en place, et n'a donc pas suivi les évolutions conjoncturelles de l'économie française. En outre, cette liste est devenue obsolète d'autant plus vite qu'elle a été pensée à la veille d'une crise majeure de l'emploi, qui a rendu caduque presque immédiatement certains résultats qui avaient mené à sa définition. Si les effets pervers dus à l'absence de mise à jour de la liste sont aujourd'hui limités compte tenu du volume réduit des flux, leur obsolescence pose néanmoins un certain nombre de questions. Dans l'absolu, maintenir une liste de métiers qui ne correspond pas à la réalité des tensions sur le marché du travail peut avoir des effets désincitatifs sur la formation de la main-d'œuvre locale. La plupart des pays de l'OCDE qui disposent de listes comparables de métiers prévoit une mise à jour régulière (graphique 5.9) et ont instauré un certain nombre de gardes fou allant jusqu'à l'établissement d'une « clause d'extinction » pour limiter dans le temps l'inscription de ces métiers sur la liste (OCDE, 2014).

Graphique 5.9. Fréquence de mise à jour des listes de métiers en pénurie



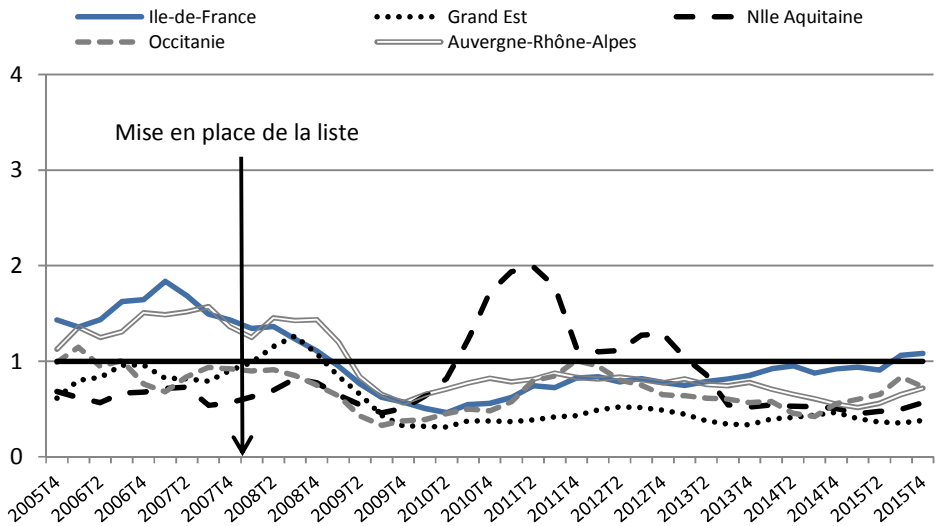
Note : Pour les types de permis concernés par les listes, se reporter à la source.

Source : OCDE (2014), *Perspectives des migrations internationales 2014*, Édition OCDE, Paris, http://dx.doi.org/ 10.1787/migr_outlook-2014-fr.

A l'heure actuelle, seul 15 % des métiers inscrits sur la liste sont encore en tension sur l'ensemble de la France, et 31 % ne le sont plus que dans quelques grandes régions. D'après les données de taux de tension observées entre le dernier trimestre 2007 (juste avant l'officialisation de la liste) et le dernier trimestre 2015, l'évolution du taux de tension des 30 métiers inscrits sur la liste a été variable et peut se résumer à quatre cas de figure.

Le premier groupe est constitué de six métiers inscrits sur la liste qui n'étaient déjà que faiblement en tension (ou seulement dans quelques régions) au moment de l'adoption de la liste, et sont toujours dans cette situation huit ans plus tard. Ainsi, les techniciens contrôle-essai-qualité en électricité électronique n'étaient en tension qu'en Ile-de-France et en Auvergne-Rhône-Alpes (AURA) au 1er janvier 2008 (graphique 5.10). Après la crise, le taux de tension est passé en dessous de 1 et l'est resté pour presque toutes les régions depuis (0.65 en moyenne sur l'ensemble de la France[11]). Pour d'autres métiers de ce groupe, le niveau du taux de tension n'est pas très fiable, puisque le taux est calculé sur un nombre de demandeurs souvent inférieur à 100 au niveau national en 2007. C'est le cas notamment des opérateurs de formage du verre, depuis leur inscription sur la liste, ou des responsables d'exploitation en assurances dès 2011.

Graphique 5.10. Taux de tension du métier « Techniciens contrôle-essai-qualité en électricité et électronique » par région, T4 2005-T4 2015

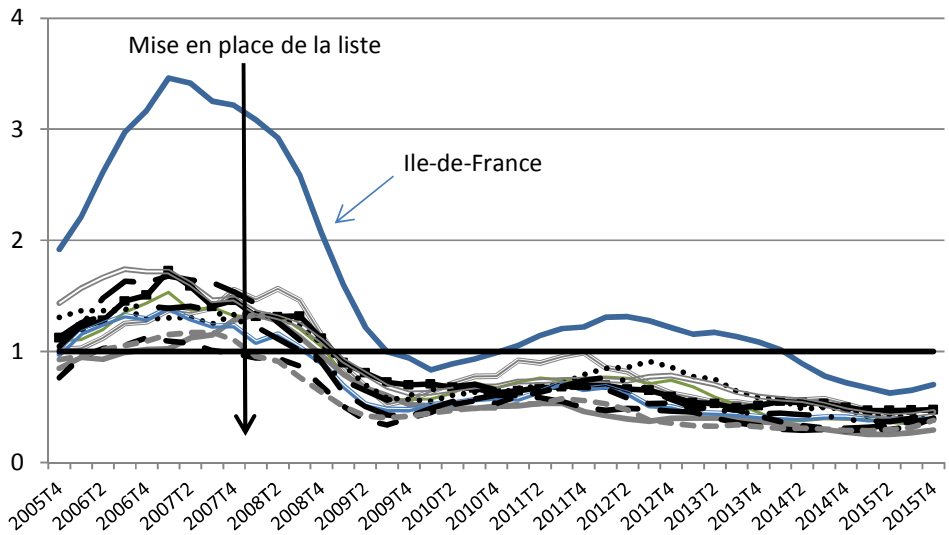


Note : Métier appelé « Intervention technique en contrôle essai qualité en électricité et électronique » depuis le changement de nomenclature des codes ROME au cours du dernier trimestre 2009. Ce changement a provoqué une rupture de série de faible intensité. Non compris les offres et/ou demandes par trimestre et par région inférieures à 5.

Source : Pôle Emploi, calcul du Secrétariat de l'OCDE.

Le deuxième groupe est constitué de huit métiers inscrits sur la liste qui étaient bien en tension à sa mise en place, mais ne le sont plus à l'heure actuelle sur l'ensemble de la France, en général suite à la crise économique. C'est le cas de certains métiers qualifiés du bâtiment (graphique 5.11), des métiers techniques de l'ameublement et du bois, ainsi que des métiers dans le domaine de l'informatique. Les employeurs peuvent toujours recruter de l'étranger pour ces métiers, alors qu'ils ne sont plus en difficultés de recrutement (conclusion contradictoire avec les résultats de l'étude de BMO sur les informaticiens). Dans ces cas, l'autorisation de travail ne peut plus assurer la protection de la main-d'œuvre locale.

Graphique 5.11. Taux de tension du métier « Conducteurs de travaux du BTP (Bâtiment, Travaux publics) » par région, T4 2005-T4 2015

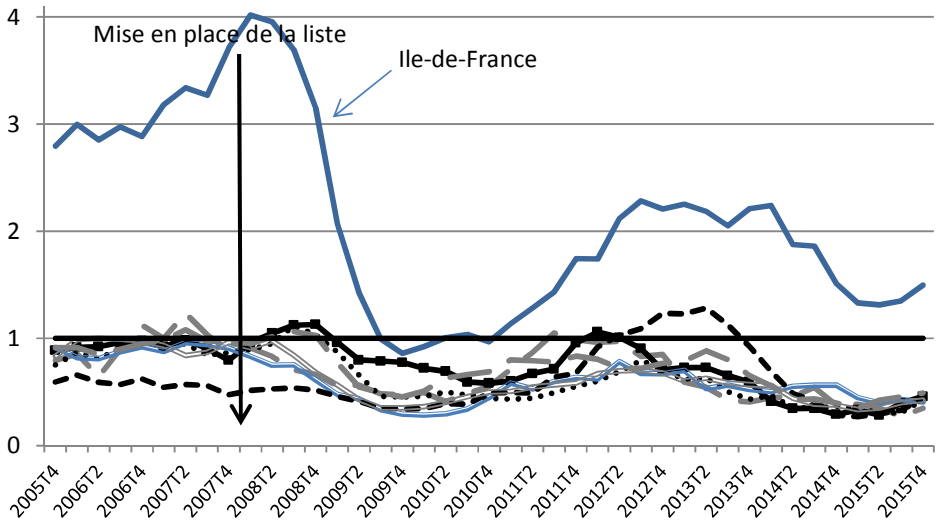


Note : Non compris les offres et/ou demandes par trimestre et par région inférieures à 5.

Source : Pôle Emploi, calcul du Secrétariat de l'OCDE.

Le troisième groupe est aussi constitué de huit métiers qui étaient bien en tension début 2008 mais ne le sont plus à l'heure actuelle, sauf dans certaines régions où l'activité économique a repris après la crise, notamment dans certains métiers dans la construction en Ile de France (graphique 5.12). Pour ces métiers (en général techniques ou dans le bâtiment), la logique de non-opposabilité de la situation de l'emploi reste fondée sur une partie du territoire. Mais dans le reste de la France, ils peuvent former une concurrence vis-à-vis de la main-d'œuvre locale.

Graphique 5.12. Taux de tension du métier « Géomètre » par région, T4 2005-T4 2015

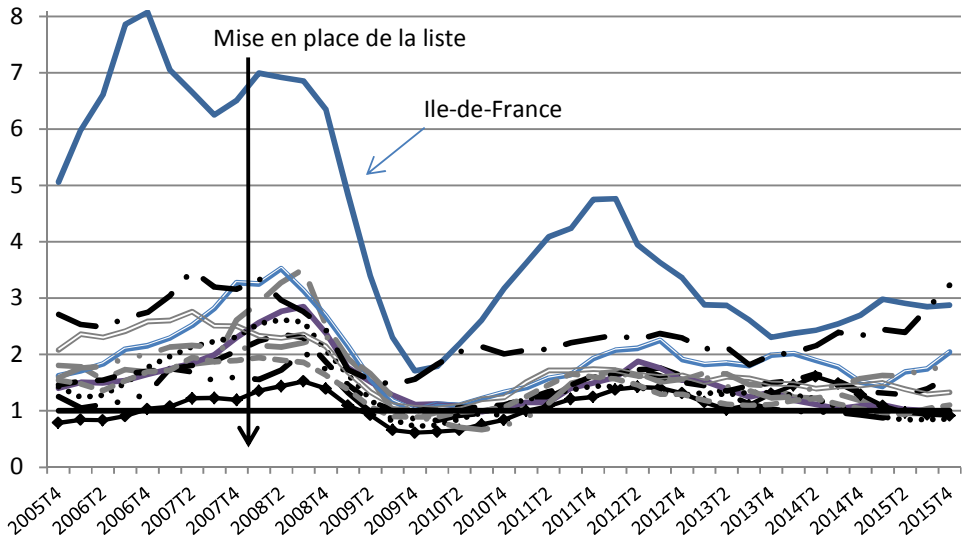


Note : Métier appelé « Mesures topographiques » depuis le changement de nomenclature des codes ROME au cours du dernier trimestre 2009, sans rupture de série. Non compris les offres et/ou demandes par trimestre et par région inférieures à 5.

Source : Pôle Emploi, calcul du secrétariat de l'OCDE.

Le quatrième groupe comprend les quatre métiers de la liste qui étaient en tension à sa mise en place et le sont toujours sur la grande majorité du territoire. Ces métiers sont « techniciens de la vente à distance », « cadre de l'audit et du contrôle comptable », « dessinateur en électricité et électronique » et « mécaniciens d'engins de chantier, etc. ». Ce dernier métier, fortement touché par la crise, est redevenu en tension dans les deux tiers des régions (graphique 5.13).

Graphique 5.13. Taux de tension du métier « Mécaniciens d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles » par région, T4 2005-T4 2015



Note : Métier appelé « Maintenance d'engins de …» depuis le changement de nomenclature des codes ROME au cours du dernier trimestre 2009, sans rupture de série. Non compris les offres et/ou demandes par trimestre et par région inférieures à 5.

Source : Pôle Emploi, calcul du secrétariat de l'OCDE.

Certains métiers ne peuvent être catégorisés car la nomenclature ROME a été modifiée en octobre 2009. Ce changement a priori anodin rend d'autant plus obsolète la liste des 30 métiers en tension. Si certains métiers de la liste ont fusionné entre eux (en faisant de facto une liste de 27 métiers), certains autres ont fusionné avec des métiers qui n'y sont pas inscrits. Sans consigne sur ces changements de la part des ministères de tutelle, les SMOE ont interprété différemment cette nouvelle nomenclature, ajoutant encore de l'hétérogénéité à leurs pratiques (encadré 4.3). Certains SMOE, à partir des informations précises du poste (codes sous-ROME) parviennent à distinguer les métiers de la liste des autres. Mais certains autres SMOE utilisent le code ROME V3 le plus proche de l'ancien code V2. Ce qui revient parfois à élargir le nombre de métiers considérés.

Encadré 4.3. Conséquences du changement de la nomenclature des codes ROME introduit en 2009 sur l'identification des métiers figurant sur la liste des métiers dits « en tension »

Deux exemples illustrent particulièrement bien les conséquences du passage de la nomenclature des codes ROME de V2 à V3 en 2009. La fonction d'attaché commercial n'était inscrite sur la liste des métiers en tension que dans le secteur des biens intermédiaires et matières premières (code 14312 de la nomenclature V2). Depuis le changement de nomenclature, le code D1402 comprend l'ensemble des attachés commerciaux, quel que soit leur secteur. Alors que le taux de tension du code 14312 dépassait 1.3 au niveau national début 2008, celui du code D1402 n'était que de 0.9 à la même date.

Le second exemple est celui des informaticiens experts (code 32331 de la nomenclature V2), qui ont été redistribués entre « maintenance informatique et bureautique (I1401) » et « expertise et support technique en systèmes d'information (M1802) », chaque catégorie comprenant d'autres métiers non-inscrits sur la liste. Dans ce dernier exemple, prendre les nouveaux codes ROME revient donc à élargir cette catégorie à d'autres métiers informatiques.

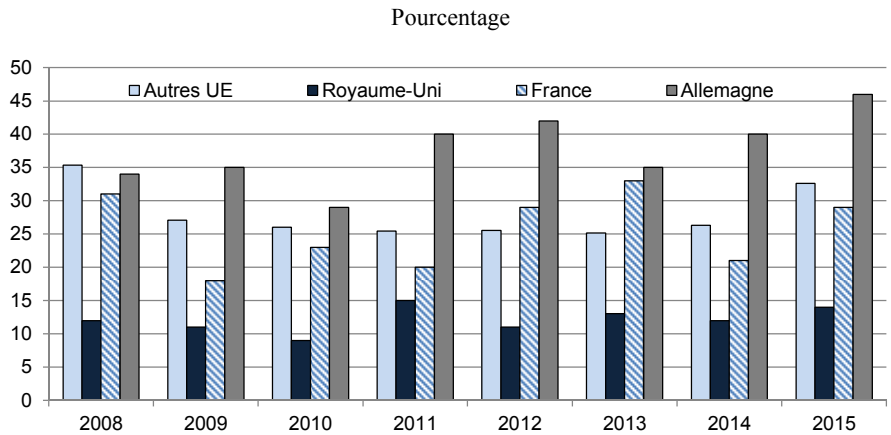
L'utilité de la liste des métiers en tension est donc largement soumise à caution. Elle permet aux employeurs de recruter des ressortissants de pays tiers de l'étranger sur des emplois qui pourraient, dans leur majorité, être pourvu par la main-d'œuvre locale. L'existence de cette liste, tout comme l'existence de listes annexées aux Accords de gestion concertée (voir chapitre 8), offre aux employeurs une possibilité de contourner légalement l'opposabilité de la situation de l'emploi. Ce contournement est d'autant plus aisé que les grandes entreprises, désormais au fait des métiers inscrits sur la liste, peuvent utiliser volontairement une appellation de métier figurant sur la liste, plutôt qu'une autre assez proche qui n'y serait pas et obligerait à se soumettre au critère d'examen de la situation de l'emploi. Ces pratiques semblent être assez répandues dans le domaine de l'informatique.

Bien que les défauts de la liste des 30 métiers en tension soient connus, les différents acteurs de la politique d'immigration professionnelle jugent que cette liste ne peut pas être facilement modifiée. La complexité des négociations entre l'État et les partenaires sociaux nécessaires à une modification de la liste semble être le principal point de blocage. Quand le gouvernement avait souhaité diviser la liste des métiers en tension par deux via l'arrêté du 11 août 2011, le Conseil d'État, saisi par les partenaires sociaux, avaient annulé cette modification pour cause « d'absence de consultation régulière des organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives » (REM, 2015).

Une politique migratoire déconnectée des études disponibles sur les besoins sur le marché du travail

Selon l'Enquête pénuries de talent de *Manpower Group,* la proportion d'employeurs français enquêtés déclarant être en difficulté de recrutement se maintient entre 20 et 30 % depuis 2008 (graphique 5.14). En 2015, cette part est un peu plus faible que dans le reste des pays de l'UE. Elle est notamment beaucoup plus faible que dans les pays d'Europe centrale et orientale, et de près de 20 points plus faible qu'en Allemagne. Elle est en revanche plus élevée que dans la plupart des autres pays d'Europe occidentale. Notamment, la proportion d'employeurs français en difficultés de recrutement est supérieure de près de 20 points à celle observée au Royaume-Uni, aux Pays-Bas ou en Espagne.

Graphique 5.14. Part des employeurs déclarant avoir des difficultés à pourvoir leurs postes vacants à cause d'un manque de compétences, 2008-15



Source : Manpower Talent Survey.

Des études (y compris prospectives) régulièrement publiées par divers organismes publics et privés permettent d'apporter plus de détails sur l'évolution des besoins du marché du travail en France. La confrontation de ces différents travaux permettrait de cerner et de suivre de façon précise les divers métiers faisant l'objet de difficultés de recrutement importantes (Conseil d'orientation pour l'emploi, 2013).

Mis à part les indicateurs de tension calculés à partir des données de Pôle Emploi, les acteurs institutionnels ont développé d'autres sources

statistiques pour évaluer les difficultés de recrutement. La DARES (ministère du Travail) a ainsi développé l'Enquête trimestrielle ACEMO (Activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre), qui permet entre autre d'estimer le taux d'emploi vacant par secteur (hors services publics et agriculture). Afin de compléter ses propres données, Pôle Emploi a développé l'Enquête BMO (Besoins en main-d'oeuvre), qui interroge les entreprises sur leurs projets de recrutement et permet d'établir les métiers les plus recherchés et la part de recrutement où sont anticipés les plus fortes difficultés.

Les représentants du monde de l'entreprise ont développé leurs propres études de pénurie. L'observatoire TEC (Tendance emploi compétence) du MEDEF interroge chaque trimestre des entreprises afin d'évaluer leurs besoins de recrutement par métier mais aussi de déterminer les compétences en pénurie. De manière plus globale, la plupart des branches professionnelles ont créé des observatoires dont les études permettent d'anticiper les pénuries et d'identifier les métiers prioritaires à partir des observations des fédérations régionales (REM, 2015). Ces listes de « métiers en tension » servent de base à la mise en place de plan de formation, mais restent des listes internes, jamais communiquées aux autres acteurs responsables de la politique de recrutement à l'étranger. De manière plus générale, les branches professionnelles se considèrent souvent en retrait de la réflexion sur les métiers en difficultés de recrutement. Elles n'ont ainsi pas été consultées dans l'élaboration finale de la liste des 30 métiers de 2008 (REM, 2015).

Enfin, différents acteurs locaux tentent également d'identifier les métiers en pénurie de recrutement, le plus souvent en relation avec l'État. Les régions, avec l'appui des Observatoires régionaux emploi formation, voire d'autres acteurs à un échelon plus local, tentent de mettre en place des stratégies de formation au niveau local afin de combler le manque de compétences nécessaires à certains métiers.

Le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), dans son rapport de 2013, a tenté de croiser les différentes sources nationales avec les travaux des branches professionnelles. Il ressort de ces travaux que les métiers les plus en difficultés de recrutement ne coïncident pas complètement avec les métiers figurant sur la liste des métiers en tension. En particulier, le rapport souligne des difficultés de recrutement pour les aides à domicile, les métiers de l'hôtellerie-restauration, les conducteurs (machines agricoles, transport en commun et BTP) ainsi que les métiers de bouche. À l'évidence, ces résultats confirment l'intérêt

qu'il y aurait à combiner ce type d'exercices de synthèse des besoins avec les instruments de gestion des migrations professionnelles.

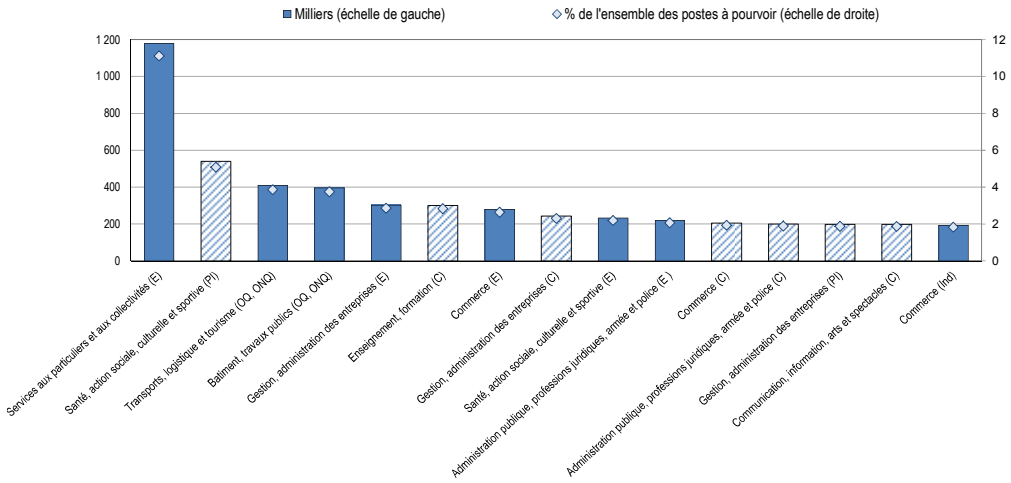
A l'appui de ces différents travaux, des études prospectives sur l'évolution des métiers et les besoins à long terme de main-d'œuvre sont régulièrement publiés (DARES, 2015). Ainsi, le groupe PMQ (Prospective des métiers et qualifications), piloté par la DARES et France Stratégie, a publié trois rapports depuis 2002 sur les métiers à l'horizon de la décennie suivante. Dans son dernier rapport « Les métiers en 2022 » (2015), le groupe vise à identifier les emplois et secteurs en croissance et en déclin, en tentant de prendre en compte les changements démographiques, technologiques, économiques, ainsi que les capacités des secteurs et du système éducatif à s'y adapter.

Selon l'hypothèse centrale élaborée dans ce rapport, près d'un tiers des près de 8 millions de postes à pourvoir d'ici 2022 (3 % de l'ensemble des emplois, sur une base annuelle) seraient des postes d'employés, près d'un quart des postes d'encadrement, 20 % des professions intermédiaires, 18 % des postes d'ouvriers tandis que le reste serait composé d'emplois non salariés. Plus d'un emploi sur dix concernerait les services aux particuliers et aux collectivités, au premier rang desquels figureraient des emplois non qualifiés d'agents d'entretien et d'aides à domicile (graphique 5.15). Beaucoup de ces professions risquent d'être en difficulté de recrutement, compte tenu du taux élevé des départs en retraite. C'est le cas notamment des emplois de soins et d'aide aux personnes fragiles.

Plus de 16 % des postes requérant le plus de qualifications seraient des postes d'enseignants, 13 des emplois de cadres des services administratifs, comptables et financiers tandis que un sur dix concerneraient des emplois de cadre de la fonction publique et des professionnels des arts et des spectacles.

Au vu de ces estimations, une refondation des objectifs de la politique migratoire professionnelle sur la base de travaux prospectifs se heurterait sans doute à l'importance des professions réglementées et demanderait de disposer de procédures de reconnaissance des qualifications plus transparentes.

Graphique 5.15. Postes à pourvoir par famille professionnelle (FAP) sur la période 2012-22 selon le scénario central



Note : C= personnel d'encadrement ; E= employés ; Ind= indépendants ; ONQ= ouvriers non qualifiés ; OQ= ouvriers qualifiés ; PI= professions intermédiaires. Les postes requérant le plus de qualifications sont hachurés.

Source : DARES, France Stratégie (2015), « Rapport du groupe Prospective des métiers et qualifications », *Les métiers en 2022.*

En conclusion, les dispositifs administratifs déployés au niveau départemental ne permettent pas d'apprécier correctement la situation sur le marché du travail. En outre, ces dispositifs ne concernent au final qu'un nombre restreint de nouveaux travailleurs ressortissants de pays tiers, comparé aux nouvelles embauches d'étrangers entrés par exemple en tant que membres de famille et qui, à ce titre, ne doivent pas se soumettre à autant de restrictions que les migrants de travail pour accéder au marché du travail. Il convient par conséquent de s'interroger sur la pertinence d'un tel dispositif.

Les dispositions introduites dans la nouvelle loi sur les étrangers ne modifient pas le dispositif de gestion des migrations professionnelles soumises à l'opposabilité de l'emploi. Toutefois, l'introduction du titre pluriannuel à l'expiration du premier titre est susceptible d'avoir des effets sur la fréquence des maintiens sur le territoire et sur la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs concernés. Par ailleurs, la suppression de l'Autorisation provisoire de travail (APT) pour les séjours de moins de trois mois des salariés et des travailleurs détachés

travaillant dans certains secteurs permettra d'alléger considérablement la charge de travail des services de gestion, ce qui pourrait permettre de repenser les missions de ces derniers.

Compte tenu du profil relativement qualifié des « salariés », l'introduction du « Passeport talent » à la fin de l'année 2016 pourrait avoir des effets de substitution, une partie des employeurs qui auraient opté avant son introduction pour une demande de titre « salarié » privilégiant désormais une demande pour une des catégories de titres regroupées dans le nouveau « Passeport talent ». Au vu des effectifs très restreints des salariés très qualifiés introduits en 2014 pour exercer dans l'enseignement supérieur, il est peu probable que l'effet de substitution soit important dans le cas spécifique des scientifiques-chercheurs. Cette question mériterait une évaluation plus précise et plus globale.

En dépit du poids relatif très limité des migrations professionnelles soumises à l'obtention d'une autorisation de travail, les objectifs de ce segment de la politique migratoire gagnerait à être repensés sur la base des nombreux travaux prospectifs disponibles sur les emplois à pourvoir et les études sur les difficultés de recrutement. Ces objectifs gagneraient également à être pensés en fonction de l'évolution des politiques de formation sur l'ensemble du territoire. Si les effets négatifs de l'obsolescence des listes des métiers « en tension » sont aujourd'hui limités compte tenu des effectifs restreints qui sont en jeu, il n'en demeure pas moins que le maintien de ces listes nuit à la crédibilité de la politique migratoire dans son ensemble. Enfin, le pilotage des migrations professionnelles soumises à l'obtention d'une autorisation de travail requiert un pilotage dynamique de la part des services centraux en charge.

Notes

1. Dans la base AGDREF du ministère de l'intérieur, la distinction entre titres « salariés » et « travailleurs temporaires » n'est pas complètement fiable. Ces deux catégories sont en conséquence analysées ensemble quand la source AGDREF est utilisée.

2. Personnel d'encadrement dans la nomenclature française.

3. Les demandes d'autorisation de travail depuis l'étranger (introductions) non soumises à l'Opposabilité de la situation de l'emploi (OSE) sont principalement des demandes de titres CBE et SEM. Le nombre de délivrances de ces titres est disponible dans la base AGDREF. En outre, les données des SMOE donnent le volume global d'accords pour des autorisations de travail non soumises à l'OSE, qui comprennent les titres mentionnés ci-dessus mais également les titres salariés qui échappent à l'OSE dans le cas de demandes qui portent sur des métiers dits « en tension » ou figurant sur les listes annexées aux AGC. En soustrayant le nombre d'octrois de SEM et CBE de l'ensemble des introductions non soumises à l'OSE, on obtient une estimation très sommaire du nombre de titres « salarié » exemptés du critère de l'OSE. Cette estimation est à prendre avec précaution compte tenu des différences de couverture des deux bases de données.

4. Les travailleurs temporaires peuvent être facilement identifiés au sein de la procédure OSE – hors salariés – dans la mesure où le nombre de travailleurs saisonniers en Ile-de-France (seule autre motif possible dans cette catégorie) est très faible.

5. Décret du 12 mai 2007.

6. Une durée minimale de 3 semaines est prescrite dans la circulaire N°DPM/DMI2/2007/323 du 22 août 2007 relative aux autorisations de travail : « Cette offre doit être suffisamment détaillée et explicite, faire l'objet d'une publicité par l'intermédiaire d'un support approprié et sur une durée suffisante. A cet égard, une durée minimale de publicité de 3 semaines semble raisonnable. » La circulaire du 31 mai 2011 prévoyait une durée de 8 semaines mais a été abrogée, rendant à nouveau effective la circulaire du 22 août 2007.

7. Arrêt du conseil d'État du 3 février 2016.

8. Le Code ROME est la nomenclature métier de Pôle Emploi. La version de la nomenclature ROME comprend 531 métiers.

9. Zones géographiques définies par l'INSEE qui coïncident avec les espaces qui concentrent les activités et les emplois. Ces zones ne coïncident pas avec le découpage administratif des départements.

10. Ce groupe était constitué du Comité Interministériel de Contrôle de l'Immigration (CICI), de la Direction de la Population et des Migrations (DPM, intégré désormais à la DGEF), de la DARES, de l'ANPE (désormais Pôle Emploi), de la DGEFP du Ministère du Travail, de la DRTEFP Ile de France (désormais Direccte Ile-de-France), de l'ANAEM (désormais OFII), du Centre d'Analyse Stratégique (CAS, désormais France Stratégie) et du Ministère des Affaires Étrangères.

11. Les taux de tension calculés au niveau national n'incluent pas les données régionales en « année roulante » quand certaines données ont été censurées pour raison de confidentialité (nombre d'OEE ou de DEE inférieur à cinq sur un trimestre et une région).

Références

CIEP – Centre International d'Études Pédagogiques (2014), « Utilisation ou potentielle utilisation des cadres de certification comme outil de la mobilité par les établissements d'enseignement supérieur et d'autres acteurs de la mobilité », Sèvres.

COE – Conseil d'orientation pour l'emploi (2013), « Emplois durablement vacants et difficultés de recrutement : Synthèse du diagnostic du Conseil ».

DARES, France Stratégie (2015), « Rapport du groupe Prospective des métiers et qualifications », *Les métiers en 2022.*

DARES (2008), « Les tensions sur le marché du travail, comment les analyser », Supplément Bref Ile de France.

OCDE (2014), *Perspectives des migrations internationales 2014*, Édition OCDE, Paris, http://dx.doi.org/ 10.1787/migr_outlook-2014-fr.

REM – Réseau européen des migrations – Point de contact français (2015), « Déterminer les pénuries de main-d'œuvre et les besoins de la migration économique ».

Annexe 5.A1

Des travailleurs qui se maintiennent moins fréquemment sur le territoire

Les travailleurs temporaires ou salariés qui ont obtenu leur premier titre en 2011 tendent à se maintenir moins en moins fréquemment sur le territoire. C'est le cas pour moins de la moitié d'entre eux au bout de quatre ans contre deux tiers de la cohorte 2008 (tableau 5.3 et graphique 5.6). Environ 15 % obtiennent un changement de statut vers un titre familial et ce pourcentage est le même pour les deux cohortes.

Tableau 5.A1.1. Taux de maintien sur le territoire par type de premier titre, quatre et sept ans après l'obtention du premier titre

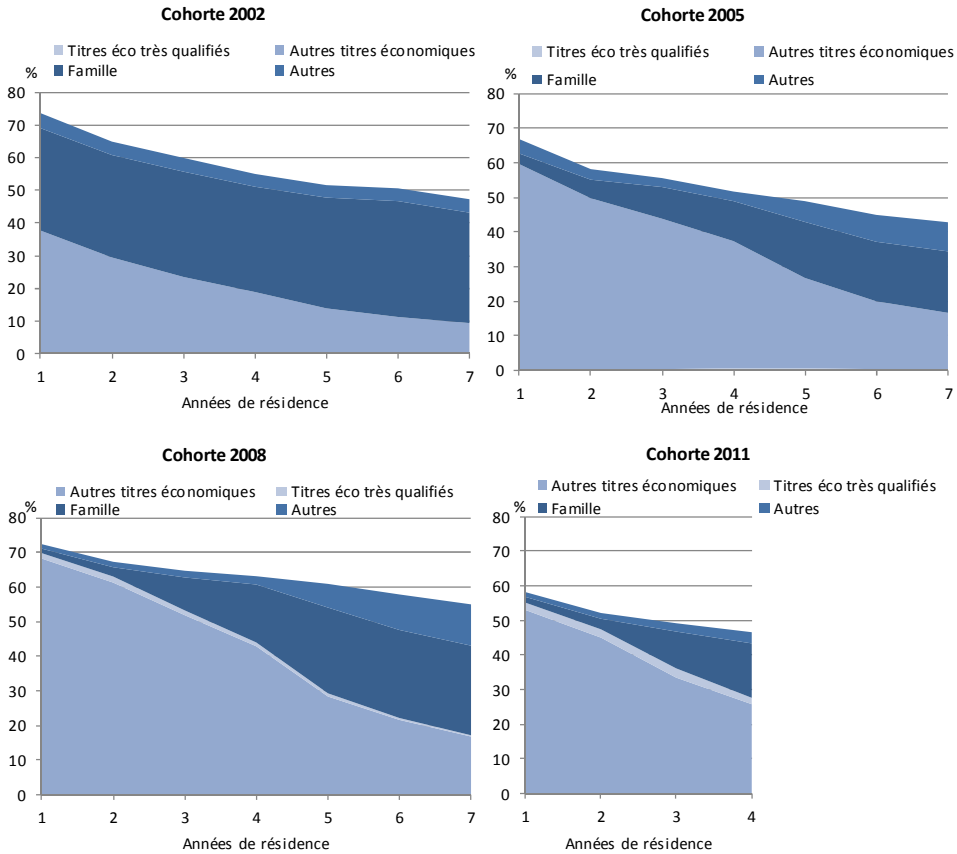
	Cohorte 2008		Cohorte 2011
	2012	2015	2015
Titres très qualifiés	23	10	25
Autres titres économiques	72	66	66
dont: Salariés ou travailleurs temporaires	63	55	47
Familial	89	79	90
Etudiants	42	27	37
Autres	73	65	75
Total	**71**	**61**	**67**

Source : AGDREF, ministère de l'Intérieur.

En revanche, les renouvellements de titres ou l'obtention d'un autre titre économique sont moins fréquents dans le cas de la cohorte la plus récente. Enfin, le changement de statut vers un titre très qualifié est marginal. En l'absence d'informations sur le contrat de travail, il est difficile d'expliquer l'apparente augmentation de la mobilité des travailleurs entrés avec un titre salarié ou travailleur temporaire. La baisse des renouvellements peut effectivement s'expliquer par des missions globalement plus courtes et par conséquent une augmentation des départs de main-d'œuvre. Ceci peut aussi être lié à des pertes

d'emploi ou des non-renouvellements de contrat plus fréquents parmi la cohorte 2011 en lien avec la persistance de taux de chômage élevés en France. Il est peu probable que l'augmentation des sorties de la base AGDREF parmi la cohorte la plus récente coïncide avec une augmentation significative des maintiens sur le territoire en situation irrégulière, compte tenu du profil relativement qualifié des travailleurs concernés (près de 60 % de personnel d'encadrement d'après la base OFII). Enfin, il serait utile de pouvoir évaluer l'impact de l'ouverture de la mobilité géographique et professionnelle seulement au moment du deuxième renouvellement de titre.

Graphique 5.A1.1. Évolution du statut des détenteurs d'un premier titre « salarié » ou « travailleur temporaire », cohortes 2002, 2005, 2008 et 2011



Source : AGDREF, ministère de l'Intérieur.

Chapitre 6

L'immigration de travailleurs saisonniers en France

L'immigration saisonnière constitue la principale composante de l'immigration professionnelle peu qualifiée. Depuis sa création en 1946, cette catégorie de migration a concerné essentiellement des travailleurs agricoles dans un nombre limité de régions, même si les besoins en travail saisonnier sont par nature plus diversifiés (hôtellerie-restauration, tourisme) et répartis sur l'ensemble du territoire. L'introduction de la Carte triennale « saisonnier » en 2007 n'a a priori pas permis de contrecarrer cette polarisation géographique et sectorielle. Ce chapitre présente un panorama des flux et des politiques migratoires concernant les travailleurs saisonniers et discute de l'impact de l'introduction de la Carte triennale « saisonnier » en 2007.

L'arrêt de l'immigration professionnelle en France à partir de 1975 n'a pas concerné les migrations saisonnières, gérées depuis 1946 par l'OFII (initialement l'OMI). Au milieu des années 70, la France accueillait chaque année près de 120 000 travailleurs, pour la plupart ouvriers agricoles originaires d'Espagne. Dans les faits, ce canal d'immigration professionnelle est encore aujourd'hui le principal canal légal de migration de travail permettant l'introduction de travailleurs étrangers sur des postes peu ou pas qualifiés.

La gestion rigoureuse des flux de travailleurs saisonniers étrangers, définie par le biais d'accords bilatéraux jusqu'en 2006, a principalement concerné des travailleurs européens, des Marocains et dans une moindre mesure des Tunisiens. Ce flux qui aujourd'hui concerne presqu'exclusivement des travailleurs marocains et tunisiens s'est considérablement réduit en raison notamment de la mécanisation des activités agricoles mais se maintient autour de 6 à 7 000 entrées chaque année, soit moins de 4 000 recrues en équivalent temps plein. Très concentrés dans certains secteurs agricoles et certaines régions du sud-est de la France, ces flux semblent avoir un impact économique sur les activités concernées.

Selon des estimations récentes, entre 500 000 et 700 000 projets de recrutement seraient de nature saisonnière, autrement dit des projets ne répondant pas à des besoins structurels de main-d'œuvre. Ces besoins et les difficultés de recrutement tels qu'ils sont rapportés dans l'Enquête BMO sont loin de se limiter au seul secteur agricole.

Sur la base de l'examen des besoins de main-d'œuvre saisonnière dans l'ensemble des secteurs d'activité et sur l'ensemble du territoire français, ce chapitre cherchera à évaluer à quel segment des activités saisonnières le dispositif d'immigration saisonnière permet de répondre. Il cherchera à évaluer la part de l'immigration saisonnière dans l'ensemble de l'emploi saisonnier occupé à la fois par de la main-d'œuvre locale, de nationalité française ou étrangère, et par des migrants bénéficiant de la libre circulation. Enfin, le chapitre examinera les implications de l'introduction de la Carte triennale « saisonnier » en 2007 à la fois sur le volume, la composition ainsi que sur la gestion de ces flux.

Évaluation des besoins de recrutement dans les activités saisonnières

Les difficultés de recrutement des employeurs de saisonniers sont peu connues mais présentent a priori quelques spécificités qui tiennent au manque d'attractivité de ces postes et à la fréquence des abandons de postes en période de pic d'activité. Les emplois saisonniers, pas strictement définis dans le code du travail, concernent communément « l'exécution de tâches normalement appelées à se répéter chaque année, à des dates à peu près fixes, en fonction du rythme des saisons (récolte, cueillette,…) ou des modes de vie collectifs (tourisme…) ». Le caractère par nature discontinu de l'activité saisonnière conduit à ce qu'aucune indemnité de précarité ne soit généralement versée à l'issue du CDD dans le cadre des contrats saisonniers et à ce que ces activités soient généralement peu attractives.

Le volume d'emplois saisonniers pour l'ensemble de l'économie est évalué à 500 000 emplois auxquels il convient d'ajouter environs 100 000 emplois de vendanges et 100 000 emplois dans la fonction publique territoriale (France Stratégie 2016). Selon l'Enquête BMO 2016, près de 40 % des projets de recrutement concerneraient des activités saisonnières (soit près de 740 000 projets). Le caractère saisonnier des activités s'entend, dans le cadre de l'Enquête BMO, comme des besoins additionnels de main-d'œuvre, qui ne requièrent pas le recours à une main-d'œuvre « permanente » répondant à des difficultés d'embauche structurelles. Cette définition assez large ainsi que le fort turn-over dans ce type d'activités expliquent le pourcentage élevé de projets de recrutement saisonniers. En moyenne, les employeurs ne déclarent pas plus fréquemment de difficultés de recrutement lorsque l'activité concernée est saisonnière (22 % de difficultés de recrutement dans ces activités contre 24 % toutes activités confondues).

Les régions où les projets saisonniers sont les plus difficiles à pourvoir sont les régions Auvergne-Rhône-Alpes (30 300 projets saisonniers difficiles à pourvoir), Nouvelle-Aquitaine (29 500) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (27 100) (tableau 6.1).

Tableau 6.1. Projets de recrutements saisonniers et difficultés de recrutement, 2016

	Projets de recrutements saisonniers		Projets saisonniers en difficulté de recrutement	
	Total	% du total des projets de recrutement	Total	% de projets saisonniers en difficulté de recrutement
Agriculture				
Grand-Est	25 860	93.4	3 393	13.1
Nouvelle-Aquitaine	30 602	91.4	10 239	33.5
Auvergne-Rhône-Alpes	24 529	93.9	5 096	20.8
Bourgogne-Franche-Comté	7 076	85.9	1 366	19.3
Bretagne	8 410	83.7	2 512	29.9
Centre-Val de Loire	5 809	85.4	1 554	26.8
Corse	1 330	90.3	597	44.9
Île-de-France	920	74.6	230	25.0
Occitanie	27 312	92.5	4 044	14.8
Hauts-de-France	8 447	88.7	2 018	23.9
Normandie	1 616	62.4	557	34.5
Pays-de-la-Loire	13 208	91.5	3 279	24.8
Provence-Alpes-Côte d'Azur	19 257	95.4	4 084	21.2
Total (y c DOM COM)	**175 736**	**90.8**	**39 372**	**22.4**
Hors agriculture				
Grand-Est	34 560	31.8	8 701	25.2
Nouvelle-Aquitaine	65 463	44.1	19 260	29.4
Auvergne-Rhône-Alpes	80 513	37.2	25 172	31.3
Bourgogne-Franche-Comté	18 164	34.1	4 719	26.0
Bretagne	41 715	47.7	12 262	29.4
Centre-Val de Loire	14 867	31.5	5 383	36.2
Corse	12 131	76.2	3 610	29.8
Île-de-France	58 665	18.2	13 069	22.3
Occitanie	66 180	44.0	17 365	26.2
Hauts-de-France	32 854	29.1	7 305	22.2
Normandie	19 077	34.6	6 075	31.8
Pays-de-la-Loire	33 399	37.1	9 761	29.2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	74 103	43.3	23 029	31.1
Total (y c DOM COM)	**566 136**	**34.7**	**160 187**	**28.3**
Tous secteurs confondus				
Grand-Est	60 420	44.3	12 094	20.0
Nouvelle-Aquitaine	96 065	52.8	29 499	30.7
Auvergne-Rhône-Alpes	105 042	43.3	30 268	28.8
Bourgogne-Franche-Comté	25 241	41	6 085	24.1
Bretagne	50 125	51.4	14 774	29.5
Centre-Val de Loire	20 676	38.3	6 936	33.5
Corse	13 461	77.4	4 207	31.3
Île-de-France	59 585	18.4	13 300	22.3
Occitanie	93 492	52	21 409	22.9
Hauts-de-France	41 301	33.7	9 323	22.6
Normandie	20 692	35.8	6 632	32.1
Pays-de-la-Loire	46 607	44.6	13 040	28.0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	93 360	48.8	27 113	29.0
Total (y c DOM COM)	**741 872**	**40.6**	**199 559**	**26.9**

Source : Enquête BMO 2016, Pôle Emploi / Crédoc.

Un projet saisonnier en difficulté de recrutement sur cinq concerne le secteur agricole. En moyenne, les difficultés de recrutement sont un peu moins fréquemment citées dans l'agriculture (22 % de difficultés de recrutement) que dans le reste de l'économie (28 %). Certaines activités liées au tourisme sont celles qui concentrent le plus de difficultés de recrutement : parmi les dix métiers dans lesquels sont développés le plus de projets saisonniers, celui de cuisinier est le plus difficile à pourvoir, avec un projet sur deux en difficulté de recrutement. Viennent ensuite les emplois de serveurs de cafés restaurants et d'employés de l'hôtellerie (avec plus d'un tiers de projets en difficulté de recrutement) (tableau 6.2).

Tableau 6.2. Difficultés de recrutement dans les 25 métiers faisant le plus l'objet de projets de recrutement saisonnier, 2016

	Projets de recrutements saisonniers		Projets saisonniers en difficulté de recrutement	
25 principaux métiers	Total	% du total des projets de recrutement	Total	% de projets saisonniers en difficulté de recrutement
Viticulteurs, arboriculteurs salariés	100 646	96.4	17 980	17.9
Agriculteurs salariés	53 657	87.0	13 960	26.0
Serveurs de cafés restaurants	53 252	71.6	19 434	36.5
Professionnels de l'animation socioculturelle	52 962	68.2	15 784	29.8
Aides et apprentis de cuisine, employés polyvalents de la restauration	33 202	46.9	10 631	32.0
Employés de l'hôtellerie	26 680	75.9	9 351	35.1
Agents d'entretien de locaux	24 273	29.6	5 429	22.4
Ouvriers non qualifiés de l'emballage et manutentionnaires	24 054	52.7	3 613	15.0
Cuisiniers	23 672	63.0	11 519	48.7
Employés de libre service	20 434	52.3	2 392	11.7
Vendeurs en habillement et accessoires (luxe, sport, loisirs et culturels	18 375	55.6	4 211	22.9
Maraîchers, horticulteurs salariés	17 614	89.9	5 377	30.5
Artistes (musique, danse, spectacles)	16 947	41.6	1 477	8.7
Caissiers	14 658	54.5	1 411	9.6
Sportifs et animateurs sportifs	14 203	64.8	5 569	39.2
Ouvriers non qualifiés des industries agro-alimentaires	13 539	65.1	2 642	19.5
Agents d'accueil et d'information	13 312	50.9	1 644	12.3
Aides à domicile et aides ménagères	12 282	23.0	8 216	66.9
Aides-soignants	11 398	24.6	4 706	41.3
Vendeurs en produits alimentaires	10 058	51.1	2 359	23.5
Professionnels des spectacles	9 850	41.6	1 370	13.9
Jardiniers salariés	9 597	43.0	1 981	20.6
Agents de sécurité et de surveillance	7 428	26.3	2 534	34.1
Agents administratifs divers	7 042	28.0	1 069	15.2
Employés de maison et personnels de ménage	6 520	29.4	2 388	36.6
Sous total (25 métiers)	**595 655**	**56.3**	**157 046**	**26.4**
Total	**741 872**	**40.6**	**199 559**	**26.9**

Source : Enquête BMO 2016, Pôle Emploi / Crédoc.

Travailleurs saisonniers : Principale composante de l'immigration professionnelle non qualifiée de ressortissants de pays tiers

Près de quatre premiers titres sur dix (y compris AES) accordés dans le cadre de l'immigration professionnelle (permanente, temporaire ou saisonnière) sont obtenus pour exercer un emploi d'ouvrier ou d'employé non qualifié (soit près de 9 800 titres en 2015, voir tableau 6.3). Plus des deux tiers de ces titres sont accordés à des travailleurs saisonniers exerçant un emploi équivalent à celui d'un ouvrier non qualifié.

Tableau 6.3. Premiers titres économiques délivrés selon le niveau de qualification de l'emploi et le type de migration, ressortissants de pays tiers, 2007-15

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Titres très ou moyennement qualifiés									
Premiers titres très qualifiés (hors non salariés)	1 850	3 902	4 760	5 001	5 363	6 008	6 214	6 599	7 134
Titres "salariés" et temporaires	8 723	12 512	12 206	10 719	7 920	6 383	6 257	6 357	6 659
AES pour motif économique[1]	..	..	..	226	1 330	921	1 780	2 032	2 166
Titres peu ou pas qualifiés									
Premiers titres "salariés" et temporaires	812	853	946	882	395	346	298	291	376
Saisonniers[2]	6 605	6 993	7 009	6 184	6 263	6 386	6 056	6 558	6 704
AES pour motif économique[1]	..	..	..	288	1 692	1 173	2 266	2 587	2 757
Part des saisonniers dans les migrations peu ou pas qualifiées (%)	**..**	**..**	**..**	***84***	***75***	***81***	***70***	***70***	***68***

Note : Seule la base OFII fournit le niveau de qualification des postes faisant l'objet de la délivrance d'un titre. Les titres peu ou pas qualifiés sont ceux qui sont octroyés pour des postes d'ouvriers et d'employés non qualifiés selon la classification de l'OFII. Tous les autres titres sont classés parmi les titres très ou moyennement qualifiés. La distribution par niveaux de qualification obtenue par la base OFII est appliquée aux chiffres de premiers titres de la base AGDREF. Seuls les chiffres de saisonniers sont tirés directement de la base OFII.

1. La distribution des titres AES par niveaux de qualification est effectuée à partir de l'Enquête Elipa 2010: sont comptabilisés parmi les peu ou pas qualifiés les ouvriers non qualifiés (34 % des AES pour motif économique) et les employés de services directs aux particuliers (22 %).

2. Dans ce tableau, une nouvelle entrée annuelle de saisonnier avec la même Carte triennale « saisonnier » est comptabilisée comme un nouveau titre. Ceci se justifie par le fait que le travailleur saisonnier est tenu de rentrer dans son pays d'origine à l'issue de son contrat de travail d'une durée maximale de 9 mois.

Source: OFII (saisonniers), AGDREF (autres titres).

Encadré 6.1. Mesure des flux de travailleurs selon leur niveau de qualification

La plupart des ressortissants de pays tiers sont tenus de passer une visite médicale à leur arrivée en France. Cet examen peut être requis également pour certains étrangers déjà présents sur le territoire et autorisés à changer de statut. À l'issue de cet examen médical, l'OFII enregistre l'ensemble des informations communiquées par le migrant sur le formulaire de demande de titre (CERFA) (titre de séjour délivré ; métier qu'il/elle vient occuper et type de contrat de travail détenu s'il/elle est entré dans le cadre de l'immigration professionnelle). La liste des métiers utilisée par l'OFII pour coder le niveau de qualification de l'emploi occupé est le « Répertoire opérationnel des métiers et des emplois » (ROME de 1994). Ce dernier a été créé par Pôle Emploi pour coder les emplois recherchés par les demandeurs d'emploi et les offres déposées par les entreprises. Ces informations sont saisies manuellement par les agents de l'OFII qui traitent les formulaires CERFA, avec un risque d'erreur de saisie ou d'appréciation. Néanmoins, ces informations sont les seules susceptibles d'apporter une information exhaustive et relativement fiable sur le niveau de qualification des nouveaux travailleurs ressortissants de pays tiers. À partir du système de correspondance établi par la DARES entre la nomenclature sur les professions et les catégories socio-professionnelles (PCS) utilisée par l'INSEE et celle sur les métiers (ROME), il est possible de définir des « familles professionnelles » et de déduire un niveau de qualification pour chaque métier. Les métiers peu qualifiés correspondent à des postes d'ouvriers ou d'employés peu qualifiés. La base OFII ne permet toutefois pas de distinguer les primo-arrivants des personnes ayant bénéficié d'un changement de statut (par exemple ancien étudiant ayant obtenu un titre « salarié »).

La base de données de l'OFII a été largement refondue à la suite des modifications législatives introduites en 2007-08. Ceci entraine une rupture de séries des flux de travailleurs saisonniers et temporaires. En effet, à partir de 2009, les statistiques ne portent plus sur des personnes (nombre d'individus ayant obtenu une année une autorisation provisoire de travail pour une activité saisonnière) mais sur des contrats de travail accordés par un employeur à des travailleurs saisonniers titulaires d'une Carte triennale de saisonnier, d'une autorisation provisoire de travail (APT) (pour les contrats de moins de trois mois) voire d'un titre de travailleur temporaire (pour les contrats de plus de six mois). Pour les saisonniers titulaires d'une carte triennale, un contrat prolongé par le même employeur ne sera pas comptabilisé plusieurs fois. Par contre, plusieurs contrats de travail d'employeurs différents peuvent être comptabilisés la même année. Les prolongations de contrats avec le même employeur sont repérées à partir de 2009. Par conséquent, les données OFII présentées dans ce chapitre ne portent que sur la période postérieure à 2008.

Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur détient une base de données sur les premiers titres de séjour délivrés (AGDREF). Les données sont saisies par les préfectures en vue de l'obtention d'un titre de séjour. Toutefois, en ce qui concerne l'immigration professionnelle, l'information sur le type d'emploi occupé inscrit sur le titre de séjour n'est pas saisie.

L'introduction de la Carte triennale « saisonnier » a pour effet de comptabiliser le flux de saisonniers tous les trois ans dans AGDREF. Toutefois, cette base permet également de connaître le nombre de cartes de saisonnier à une date donnée (données de stock) et aussi de suivre le parcours administratif d'une cohorte donnée (renouvellement de titre, changement de statut, sortie du fichier). La date à laquelle a été enregistrée la demande de titre en préfecture ainsi que la date d'obtention du titre sont en théorie disponibles dans la base, ce qui permet de calculer des durées de traitement des dossiers. L'exploitation des données révèle toutefois que ces informations sont renseignées de manière variable par les préfectures.

Encadré 6.1. Mesure des flux de travailleurs selon leur niveau de qualification
(suite)

Enfin, le département statistique (DSED) de la Direction Générale des Étrangers en France compile les informations recueillies chaque mois auprès des services de main-d'œuvre étrangère sur le nombre de décisions prises en matière d'octroi d'autorisations de travail. Les niveaux de qualification sont répartis en trois sous-catégories correspondant à la classification utilisée par l'OFII: a) Non qualifié (ouvrier non qualifié, employé non qualifié) ; b) Qualifié (ouvrier qualifié, employé qualifié, technicien/agent de maîtrise) ; c) Très qualifié (cadre/ingénieur). Cette classification est appliquée pour chacune des familles ROME (correspondant à 14 secteurs d'activité).

Évolution du statut de saisonnier depuis sa création

Créé en 1946, le contrat saisonnier est une des plus anciennes catégories de migration professionnelle en France. Ce statut est dérogatoire au Code du travail qui ne définit pas formellement le travail saisonnier. Ce contrat a permis de formaliser l'introduction de travailleurs étrangers pour une période généralement comprise entre quatre et six mois maximum, exceptionnellement prolongée jusqu'à huit mois, avec l'obligation de rentrer dans son pays d'origine.

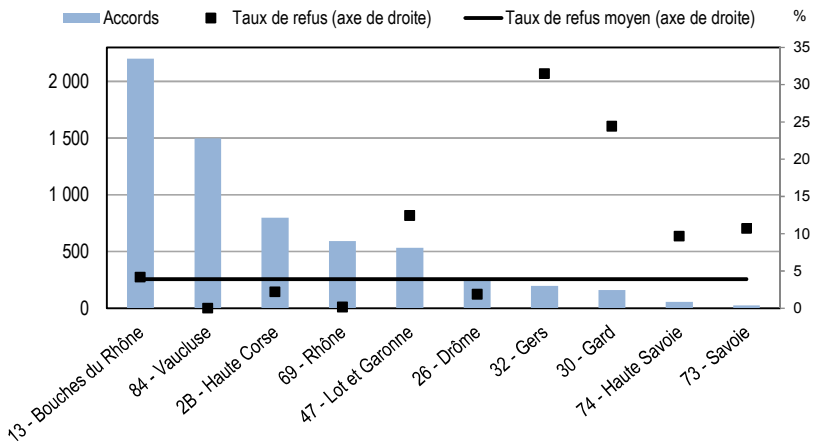
Jusqu'en 2006, les contrats de saisonniers étaient exclusivement conclus avec des ressortissants de pays ayant signé un accord bilatéral de main-d'œuvre avec la France, incluant des dispositions relatives aux travailleurs saisonniers. Depuis la création du contrat de saisonnier, quatre accords bilatéraux signés par la France incluent de telles dispositions : accords signés avec l'Espagne (1956), le Maroc (1963), la Tunisie (1963) et la Pologne (1992 – accord limité au travail saisonnier). Les accords signés avec l'Espagne et la Pologne sont de fait devenus caduques après l'adhésion de ces pays à l'Union européenne[1].

Depuis la loi du 20 novembre 2007, lorsque les travailleurs saisonniers sont titulaires d'un premier contrat de travail saisonnier d'au moins trois mois et qu'ils s'engagent à maintenir leur résidence habituelle hors de France, ils se voient délivrer une carte de séjour portant la mention « travailleur saisonnier » et accordée pour une durée maximale de trois ans renouvelable. Dans les faits, d'après les chiffres du ministère de l'Intérieur, seulement une carte sur dix octroyées depuis 2008 a une durée de validité inférieure à trois ans. Les saisonniers qui sont autorisés à travailler moins de trois mois ne reçoivent qu'une autorisation provisoire de travail (APT), seul document susceptible

d'attester de la régularité de leur séjour. Lorsque l'emploi ne figure pas parmi la liste des métiers en tension (voir chapitre 5), l'attribution d'un permis de saisonnier est soumise à l'examen de la situation de l'emploi. Ce critère est examiné avec une relative bienveillance (ministère du Travail 2013) et une part non négligeable des travailleurs reviennent d'une année sur l'autre (voir section sur le parcours professionnel des travailleurs saisonniers). Les statistiques adressées chaque année à la DGEF par les SMOE permettent de calculer des taux de refus selon le type de procédure (Annexe 6.A1). Ces données indiquent que les cinq départements traitant le plus de demandes de travailleurs saisonniers (deux tiers des demandes sont concentrés dans ces cinq départements) ont un taux de refus d'autorisations de travail inférieur à 7 % (graphique 6.1). Le Vaucluse, qui traite un quart des demandes, a donné une réponse favorable à l'ensemble des demandes traitées en 2015 et n'en a rejeté que moins de 1 % en 2014[2].

Graphique 6.1. Décisions concernant l'octroi d'autorisation de travail à des travailleurs saisonniers par département, 2015

Dix départements traitant le plus de dossiers de saisonniers



Note : Les données portent sur les décisions relatives à l'introduction de travailleurs (hors salariés) soumis à l'opposabilité de la situation de l'emploi. Elles peuvent inclure d'autres types de travailleurs (hors salariés) que les saisonniers (en particulier les artistes). Les données pour les Bouches du Rhône sont corrigées pour inclure les décisions sur les APT de plus de trois mois qui incluent les saisonniers dans les cas de renouvellement d'autorisation de travail.

Source : Données des SMOE collectées par le département statistique (DSED) du Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration du ministère de l'Intérieur.

Cette carte triennale permet aux travailleurs saisonniers de séjourner en France et de travailler, dans la limite de six mois maximum par an, sous réserve que le contrat ait été visé favorablement par le Service de main-d'œuvre étrangère (SMOE) de l'Unité territoriale de la Direccte. L'étranger peut aussi occuper un ou plusieurs autres emplois saisonniers dans le respect d'une durée cumulée de six mois maximum et du temps de travail maximum autorisé. L'absence de coordination entre les différentes unités territoriales et de contrôle de la part des services centraux permet théoriquement aux travailleurs de dépasser cette période de six mois en cumulant des périodes de travail chez différents employeurs situés dans des départements différents. La demande des nouveaux employeurs est instruite par l'Unité territoriale. La possibilité de revenir en France l'année suivante s'effectue sous réserve d'obtenir un nouveau contrat de travail visé par la Direccte responsable et de pouvoir apporter la preuve de son retour dans le pays d'origine[3]. Lors des deuxième et troisième années de validité de la carte de séjour, le travailleur saisonnier est dispensé de passage au consulat. Le contrat de travail visé par la Direccte est simplement remis à son arrivée par l'employeur. En cas de changement d'employeur, un nouveau contrat de travail doit être visé par la Direccte.

Au-delà de six mois de travail par an, un autre type d'autorisation de travail doit être demandé (type « salarié » par exemple). Dans tous les cas, l'obtention du titre est soumise à l'examen de la situation de l'emploi. En deçà de trois mois de travail cumulé sur l'année, une autorisation provisoire de travail est généralement délivrée.

D'après les estimations du Bureau de l'OFII au Maroc (principal pays d'origine des travailleurs saisonniers), près de 60 % des travailleurs saisonniers marocains introduits en France seraient en possession d'une Carte triennale « saisonnier », les autres étant entrés par d'autres canaux d'immigration professionnelle (a priori en possession d'un titre « travailleur temporaire »). Dans le cas spécifique de l'accord signé entre la France et le Maroc, la durée des contrats de travail ne peut pas être inférieure à quatre mois. Il n'est donc pas possible que les travailleurs saisonniers marocains entrent en possession d'une APT seulement (délivrée généralement dans le cas de contrats de travail de moins de trois mois et faisant office de document de séjour).

Dans les faits, lorsque les travailleurs saisonniers sont ressortissants d'un État avec lequel la France a passé un accord bilatéral (c'est le cas du Maroc et de la Tunisie, aujourd'hui principaux pourvoyeurs de travailleurs saisonniers), c'est l'OFII qui prend en charge les frais

d'acheminement et l'organisation de la venue des travailleurs et qui contrôle leur retour dans le pays d'origine. Les travailleurs saisonniers titulaires d'une carte triennale sont supposés passer à l'OFII pour confirmer leur retour après 6 mois de séjour en France. D'après l'OFII Maroc, seul 6 % des travailleurs saisonniers ne confirmeraient pas ce retour.

Encadré 6.2. Dispositions prévues par la Directive européenne « saisonnier » de 2014

La Directive 2014/36/UE est un des rares textes européens portant sur une catégorie de travailleurs non qualifiés ressortissants d'un pays tiers. Ce texte a été ratifié par le Conseil de l'Union européenne en février 2014 et les pays membres[1] ont dû transposer cette directive avant le 30 septembre 2016. Il permet d'expliciter la définition du travailleur saisonnier selon différents critères : 1) la Directive s'applique aux « ressortissants de pays tiers » qui ne résident pas sur le territoire d'un État membre ; et 2) qui demandent à être admis ou ont été admis sur le territoire d'un État membre pour y exercer une « activité soumise au rythme des saisons ». Ce texte propose aussi une base commune « établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier ». En particulier, il propose des incitations pour s'assurer que le travailleur conserve sa résidence principale dans un pays tiers. Les secteurs de l'agriculture et du tourisme sont concernés même si les autres secteurs ne sont pas exclus, pour autant que le caractère saisonnier de l'emploi soit réel et que les partenaires sociaux aient été consultés. Ce texte n'est pas contraignant pour les États membres, notamment en ce qui concerne les conditions d'admission et le type de visa/titre de séjour octroyé.

La Directive recommande de fixer une durée de séjour comprise entre 5 et 9 mois chaque année, avec possibilité de prolongation avec le même employeur ou un employeur différent dans la limite de la durée maximale fixée à 9 mois par an. D'autres dispositions sont incluses pour assurer des conditions de séjour décentes (contrat de travail respectant certaines conditions de travail et de rémunération ; dispositions prises par l'employeur pour loger décemment le travailleur, etc.). Compte tenu du caractère temporaire de la mission de ces travailleurs, les pays membres ne sont pas tenus de leur assurer une égalité de traitement avec les travailleurs « domestiques » concernant les prestations de chômage et les prestations familiales.

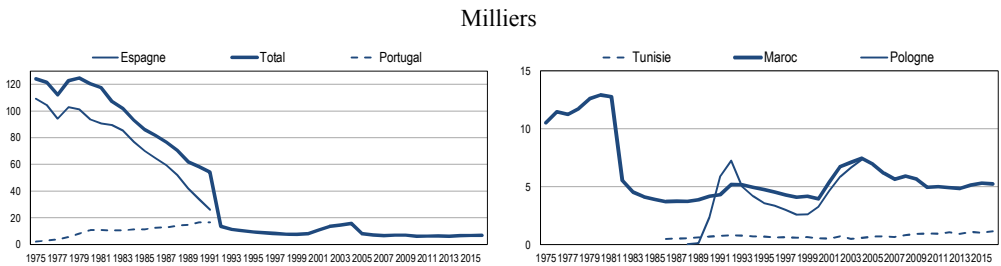
1. Tous les pays membres sont concernés par cette Directive à l'exception de l'Irlande et du Royaume-Uni.

Évolution des effectifs de travailleurs saisonniers depuis les années 70

À partir de 1974, la conjoncture économique plus favorable en Espagne a contribué à la réduction drastique des flux de saisonniers espagnols en France. Ces flux, essentiellement de vendangeurs ou d'employés à d'autres activités agricoles comme la récolte des fruits et légumes, sont ainsi passés de plus de 100 000 à la fin des années 70 à

65 000 en 1986, année de l'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne, puis à 26 000, en 1991, dernière année d'enregistrement de saisonniers espagnols par l'Office des migrations internationales (OMI). La mécanisation de la plupart des activités agricoles ainsi que le durcissement de la politique migratoire en France ont également joué un rôle non négligeable. Le gouvernement a en effet voulu, par voie de directives, réduire le nombre de primo-arrivants, y compris des travailleurs saisonniers (graphique 6.2). La diminution des flux s'est poursuivie jusqu'à la fin des années 90 pour atteindre 7 500 en 1998. Les contrats étaient, à cette époque, réservés aux étrangers déjà introduits les années précédentes.

Graphique 6.2. Flux de travailleurs saisonniers en France, 1975-2016



Source : Rapports du Sopemi pour la France (OCDE), OFII.

En outre, en 1982, une opération exceptionnelle de régularisation a permis à 16 079 Marocains et 16 911 Tunisiens d'obtenir une autorisation provisoire de travail (sur un total de 86 920 travailleurs régularisés), parmi lesquels figuraient des saisonniers ayant pu justifier avoir accompli 21 mois de travail en France au cours des cinq dernières années. Cette disposition a fait chuter drastiquement le nombre de saisonniers marocains et tunisiens.

À l'inverse, le flux de Polonais, quasi inexistant jusqu'à la fin des années 80 est passé à près de 6 000 en 1991 (soit plus que le flux de Marocains). La suppression de l'obligation pour les Polonais de détenir un visa de court séjour pour résider en France jusqu'à trois mois est à l'origine de cette forte augmentation des flux. La quasi-totalité d'entre eux (95 %) sont venus pour les vendanges ou la cueillette des fruits et ont été régularisés sur place.

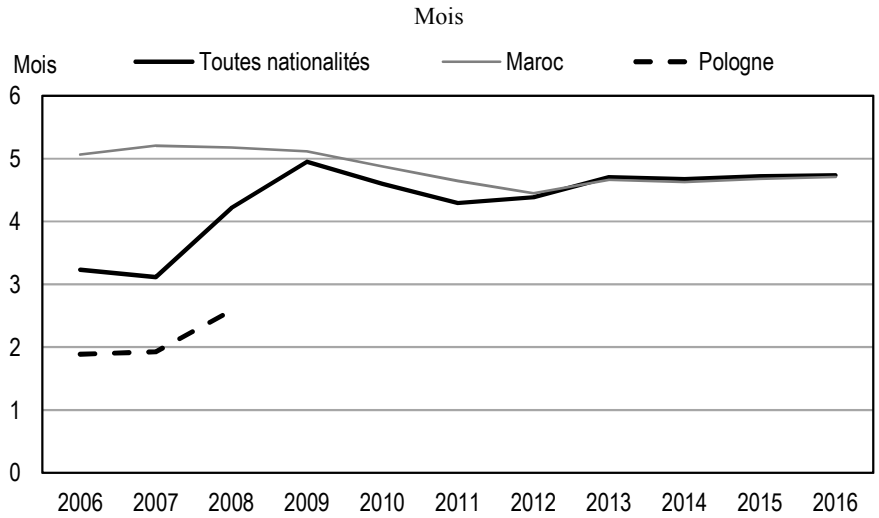
À partir du milieu des années 90, les Polonais et les Marocains constituent la quasi-totalité des flux. Le recrutement de « contrats OMI »

répond à une forte spécialisation selon la nationalité. Par exemple, les chiffres de l'année 1993[4] révèlent que 96 % de la main-d'œuvre saisonnière (y compris ressortissants UE) est employée à des travaux agricoles : les vendanges (un tiers des emplois) occupent essentiellement des Polonais tandis que les « autres activités agricoles » (taille, travail dans les serres, etc.), soit près de 5 000 emplois, sont le fait des Marocains et des Tunisiens, souvent reconduits d'une année sur l'autre sur les mêmes exploitations agricoles. Quelques-unes de ces activités requièrent une certaine expertise et une bonne connaissance de l'exploitation. Par conséquent, beaucoup d'employeurs cherchent à embaucher les mêmes saisonniers d'une année sur l'autre; enfin la récolte des fruits et légumes (1 800 emplois) fait appel en priorité à des Polonais (qui occupent deux tiers des emplois) puis à des Marocains. Jusqu'en 1998, les flux n'ont cessé de diminuer, sans que la spécialisation des activités par nationalité ne s'en trouve modifiée.

Au début des années 2000, cependant, sous la pression des syndicats et des exploitants agricoles (Morice, 2006), les flux de travailleurs saisonniers ont connu un net regain, pour atteindre plus de 15 000 entrées en 2005, dont 7 300 Polonais. Durant la période transitoire qui a suivi l'adhésion de la Pologne à l'UE et la levée de l'opposabilité de la situation de l'emploi sur les métiers d'aide saisonnier agricole, un nombre record de travailleurs saisonniers polonais a été enregistré (10 000 en 2006, 12 400 en 2007), la majorité avec des contrats de travail de très courte durée (quatre voire deux mois) (graphique 6.3) concernant principalement des postes de vendangeurs.

Depuis 2006, le nombre de saisonniers ressortissants de pays tiers (principalement des Marocains) est stable et oscille entre 6 et 7 000 entrées par an. Depuis 2009, la durée moyenne de leur contrat est inférieure à cinq mois (graphique 6.3).

Graphique 6.3. Durée moyenne des contrats de saisonnier par principales nationalités des travailleurs, 2006-16



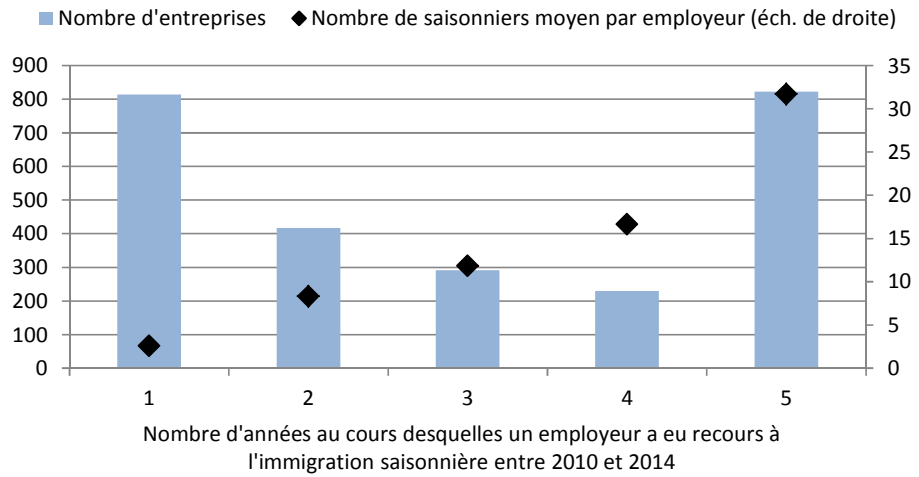
Note : Les données ne tiennent pas compte des prolongations de contrats (2 742 contrats au bénéfice de Marocains sur la période 2009-14).

Source : OFII.

Les effectifs de travailleurs saisonniers introduits au cours des dernières années sont relativement faibles. En outre, ces demandes sont fréquemment le fait des mêmes employeurs : ainsi, plus d'un tiers des 2 500 employeurs recensés au moins une fois par l'OFII entre 2010 et 2014 ont eu recours au travail saisonnier tous les ans depuis 2010. On peut supposer que, pour ces entreprises, le travail saisonnier est une composante importante de l'emploi total de l'entreprise même si, au niveau national, le flux apparait relativement faible. Un nombre comparable d'employeurs (814) ont embauché des travailleurs saisonniers une seule fois sur la même période. Le nombre moyen de saisonniers introduits par entreprises/exploitations suggère que celles qui recourent occasionnellement à ce type de main-d'œuvre sont de plus petite taille que celles qui y ont recours régulièrement (graphique 6.4). Ainsi, les entreprises habituées à la main-d'œuvre saisonnière recrutent en moyenne plus de 30 travailleurs chaque année contre moins de trois pour les demandeurs occasionnels. Enfin, au cours des cinq dernières années, le nombre d'employeurs ayant eu recours à ce type de main-d'œuvre a eu tendance à diminuer, passant de 1 670 en 2010 à 1 300 en

2014. Le volume de travailleurs demandés par employeur a en revanche augmenté, suggérant que ce sont les plus grosses exploitations qui continuent de recruter des saisonniers en fin de période.

Graphique 6.4. Nombre d'employeurs ayant eu recours à la procédure d'introduction de travailleurs saisonniers et nombre moyen de travailleurs par employeur, 2010-14

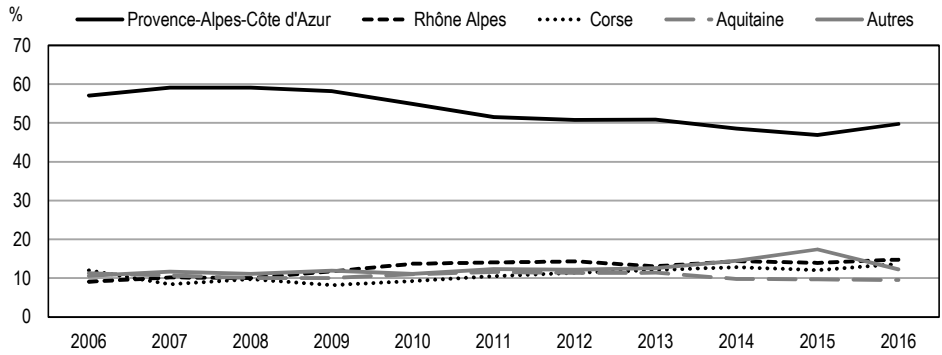


Source : OFII.

Impact de l'introduction de la Carte triennale « saisonnier »

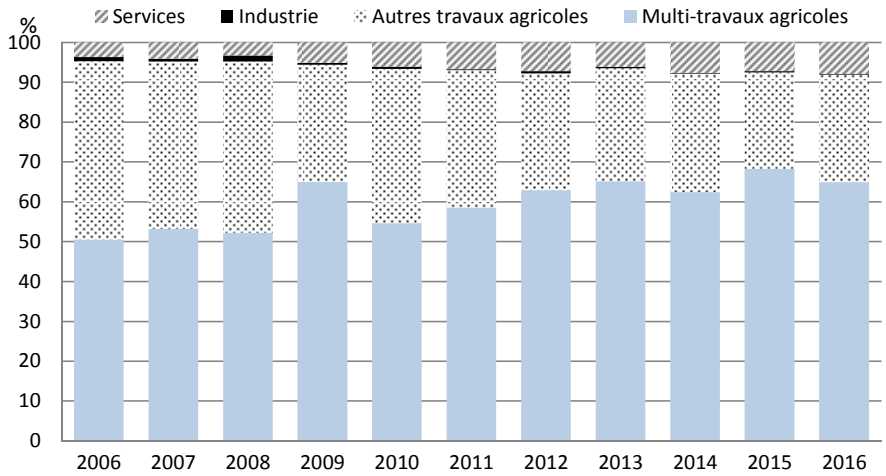
Les données de flux de travailleurs sous contrat de travail saisonnier de l'OFII indiquent une légère diminution du volume des flux depuis 2010 (sans doute en partie liée à un changement méthodologique – voir encadré 6.1) sans changement de leur composition par région (graphique 6.5) ni par type d'activité (graphique 6.6). En 2014, plus de 90 % des travailleurs saisonniers étaient des ouvriers agricoles et plus de 75 % de l'ensemble des saisonniers étaient employés en région PACA, en Rhône-Alpes ou en Corse.

Graphique 6.5. Répartition géographique des flux de travailleurs saisonniers (ressortissants de pays tiers) enregistrés par l'OFII (non compris les prolongations de contrat), 2006-16



Source : OFII.

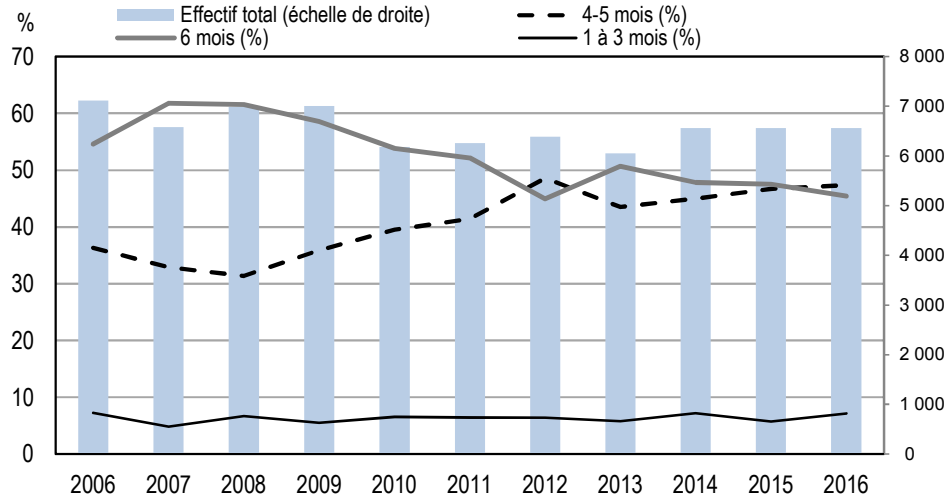
Graphique 6.6. Répartition sectorielle des flux de travailleurs saisonniers (ressortissants de pays tiers) enregistrés par l'OFII (non compris les prolongations de contrat), 2006-16



Source : OFII.

Ces données ne permettent pas de distinguer les travailleurs saisonniers détenteurs d'une carte triennale, de ceux qui sont en possession d'une autorisation provisoire de travail (contrat de moins de trois mois) ou de tout autre titre valant autorisation de travail. La répartition de ces introductions selon la durée du contrat de travail laisse supposer toutefois que les entrées sous APT sont faibles (graphique 6.7).

Graphique 6.7. Évolution des flux de travailleurs saisonniers (ressortissants de pays tiers) enregistrés par l'OFII selon la durée du contrat, 2006-16



Source : OFII.

La base de données AGDREF permet de suivre dans le temps le parcours administratif des primo-arrivants selon le premier titre obtenu. Les travailleurs saisonniers ne sont malheureusement identifiés dans la base que depuis l'introduction de la carte triennale. Il n'est par conséquent pas possible de comparer leur parcours administratif avant et après l'introduction de ce titre. D'après ces données, la durée de traitement des demandes de cartes triennales « saisonnier » est relativement courte, y compris en 2008, première année de mise en place de cette carte (tableau 6.4).

Le statut de travailleur saisonnier n'ouvre aucun droit à l'obtention d'une carte de résident. Les périodes de travail saisonnier ne peuvent pas non plus être prises en compte dans le calcul des périodes de travail en France en cas de demande de régularisation. En revanche, leur présence sur le territoire français peut, dans une certaine mesure, faciliter la recherche d'emploi et leur permettre de répondre à une offre ouvrant des droits à un titre salarié. Une part non négligeable des 3 860 saisonniers ayant obtenu une carte triennale en 2008 étaient toujours en situation régulière à la suite d'un changement de statut (14 % étaient titulaires d'un titre de salarié en contrat, 8 % avaient obtenu un changement de statut au titre de la migration familiale) (graphique 6.8). Ces

changements de statut sont intervenus relativement rapidement. Ainsi, en 2010, soit avant la date d'expiration de leur premier titre de saisonnier, près de la moitié d'entre eux avaient déjà changé de statut (graphique 6.9). En outre, 42 % étaient encore enregistrés en tant que travailleur « saisonnier », à la suite d'un renouvellement de leur carte ; près d'un tiers n'étaient plus enregistrés dans la base, à la suite soit d'un retour de plus de six mois dans le pays d'origine, soit d'un maintien sur le territoire en situation irrégulière.

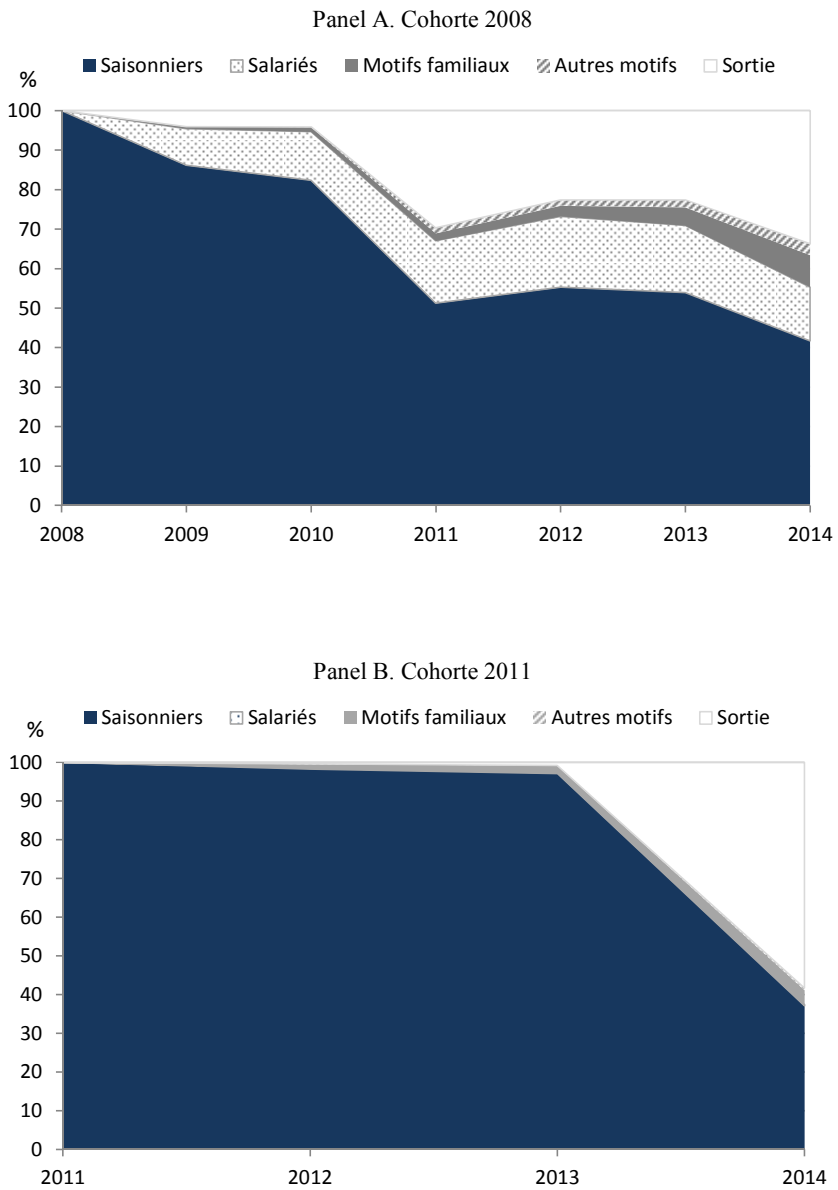
Tableau 6.4. Durée de traitement des demandes de cartes triennales « saisonnier », de titres « travailleurs temporaires » et « salariés », 2008-14

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cartes triennales "saisonnier"	17	17	16	20	21	17	13
Saisonniers (y compris temporaires)	35	38	62	68	48	34	21
Salariés	108	97	98	76	76	84	35

Source : OFII et ministère de l'Intérieur.

En revanche, contrairement à la cohorte 2008, très peu de saisonniers ayant obtenu leur première carte triennale en 2011 ont eu l'occasion de changer de statut (graphique 6.8 – Panel B). En revanche, une part relativement élevée de cette cohorte 2011 (près de 60 %) n'avait plus de titre de séjour en 2014, sans qu'il soit possible de savoir quelle proportion de ces sorties administratives correspond à des sorties effectives du territoire. La réduction des changements de statut entre la cohorte 2008 et celle de 2011 traduit sans doute une nouvelle fois la permanence des réseaux constitués entre employeurs et travailleurs. Ainsi, la première cohorte ayant pu bénéficier de la carte triennale serait composée majoritairement de travailleurs recrutés régulièrement au cours des dernières années et de ce fait ayant davantage pu tisser des liens en France que la cohorte 2011 plutôt composée de primo-arrivants[5].

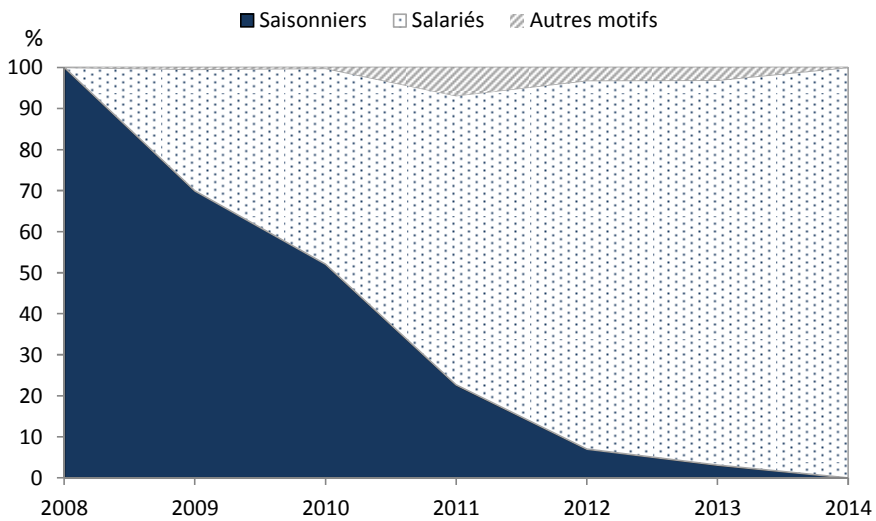
Graphique 6.8. Évolution de la situation administrative des travailleurs saisonniers ayant obtenu une carte triennale en 2008 et 2011



Source : Base de données AGDREF, ministère de l'Intérieur.

Graphique 6.9. Parcours administratif des travailleurs saisonniers (cohorte 2008) devenus salariés en 2014

Effectif = 526 étrangers



Source : Base de données AGDREF, ministère de l'Intérieur.

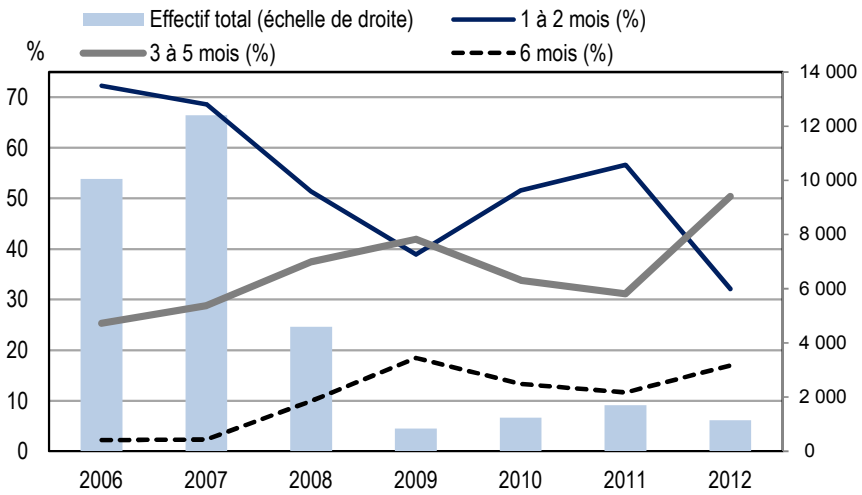
On observe une baisse tendancielle des flux depuis le début des années 2000, en partie liée à une diminution des besoins de main-d'œuvre dans l'agriculture. D'autres éléments explicatifs peuvent être avancés, tels que la substitution du travail saisonnier au profit d'autres catégories de travailleurs (travailleurs détachés recrutés par des entreprises installées dans un autre pays de l'UE ; travailleurs bénéficiant de la libre circulation ; travailleurs en situation irrégulière).

Recours à d'autres catégories de travailleurs étrangers dans les emplois saisonniers

La loi du 20 novembre 2007 votée durant la période transitoire a permis d'anticiper l'ouverture du marché du travail aux nouveaux ressortissants de l'UE en levant l'obligation d'opposabilité de la situation de l'emploi pour 150 métiers, dont celui d'aide saisonnier agricole, qui visait notamment les métiers de vendangeurs, de cueilleurs de fruits et de ramasseurs de légumes. Le nombre de contrats saisonniers bénéficiant à des ressortissants des nouveaux États membres, déjà élevé en 2006, a connu une croissance de près de 30 % en 2007. La majorité des contrats

étaient de très courte durée (graphique 6.10). Le flux s'est tari à la fin de la période transitoire sans qu'il soit possible, en l'absence de tout enregistrement statistique, de savoir si l'élargissement de l'UE a permis une mobilité sectorielle et géographique de cette main-d'œuvre saisonnière sur des emplois offrant de meilleures perspectives en terme de rémunérations et de conditions de travail voire l'installation d'un plus grand nombre de travailleurs originaires de cette région, ou si les nouveaux ressortissants européens ont continué à venir travailler de façon saisonnière dans l'agriculture.

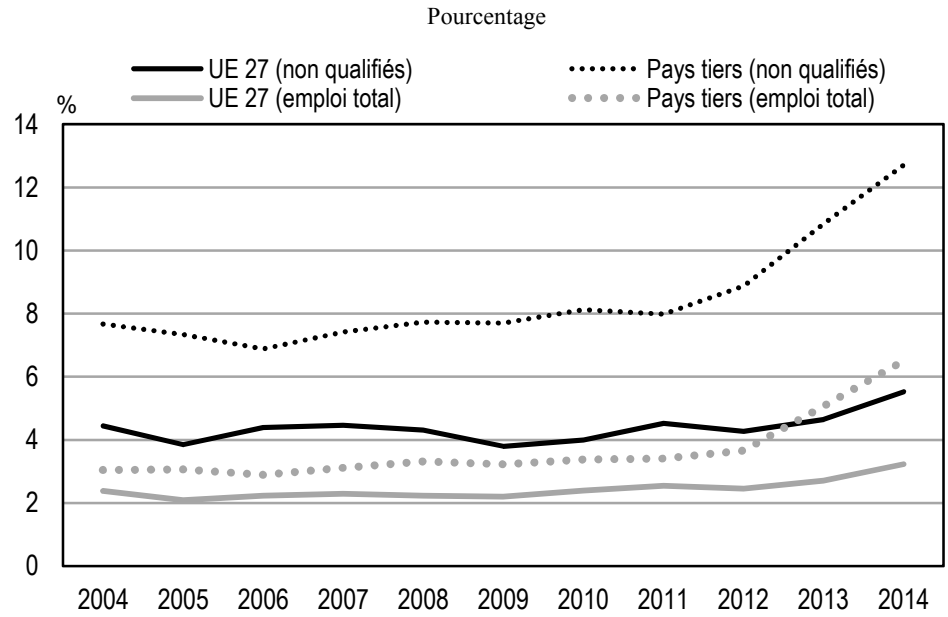
Graphique 6.10. Évolution des flux de travailleurs saisonniers (ressortissants UE) enregistrés par l'OFII selon la durée du contrat



Source : OFII.

Le graphique 6.11 confronte l'évolution depuis 2004 de la part des ressortissants communautaires dans l'emploi non qualifié et dans l'emploi total. Si les ressortissants communautaires demeurent surreprésentés dans l'emploi non qualifié sur toute la période, leur part dans l'emploi non qualifié demeure stable et n'a eu tendance à augmenter qu'en fin de période pour atteindre 5.5 % de l'emploi non qualifié total en 2014, contre 12.5 % pour les immigrés de pays tiers.

Graphique 6.11. Évolution de la part de l'emploi par niveau de qualification et nationalité, 2004-14



Source : Enquêtes emploi en continu, INSEE.

Ces chiffres de l'Enquête emploi ne portent que sur la population ayant sa résidence habituelle en France. D'autres sources de données doivent donc être mobilisées pour suivre l'évolution de l'emploi temporaire de ressortissants communautaires. En particulier, les déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France, qui concernent en partie des ressortissants communautaires, ont progressé à un rythme très soutenu depuis 2008. En 2013, respectivement plus de 100 000 et 93 000 salariés originaires de l'UE27 ont été détachés vers la France. Des informations détaillées par niveau de qualification des emplois et par secteur d'activité seraient nécessaires pour évaluer l'impact sur l'emploi peu qualifié.

Des informations plus détaillées seraient également nécessaires pour évaluer l'ampleur du recrutement de ressortissants de pays tiers par des agences de travail temporaire européennes. Entrant dans le cadre des prestations de service intra-européennes, ce type de recrutement n'est pas soumis à la procédure d'introduction. Il semble en effet que ce phénomène se soit développé dans l'agriculture, notamment dans les

Bouches du Rhône et l'Occitanie via des agences de travail temporaire espagnoles. Une partie des employeurs qui ont recours à ce type de main-d'œuvre auraient aussi recours aux travailleurs « OMI ». Une étude plus approfondie serait nécessaire pour évaluer dans quelle mesure les employeurs ne cherchent pas ainsi à contourner les règles plus strictes imposées sur la durée des contrats des travailleurs « OMI » en recrutant ce nouveau type de main-d'œuvre.

En conclusion, le dispositif d'immigration saisonnière permet d'accueillir des travailleurs étrangers dans un nombre limité de régions et presqu'exclusivement dans l'agriculture. Cette répartition sectorielle et géographique des flux de travailleurs saisonniers étrangers ne répond pas à l'ensemble des besoins en main-d'œuvre saisonnière. Le fait que l'introduction des saisonniers se soit jusqu'à récemment effectuée dans le cadre d'accords bilatéraux a contribué à renforcer le poids de filières de recrutement spécifiques. D'autres filières de recrutement, y compris d'étrangers (au bénéfice notamment de migrants non économiques et de ressortissants communautaires) prévalent dans des régions où les dispositifs d'immigration saisonnière sont peu exploités. On peut citer le recours à des saisonniers européens en Champagne. Une étude plus approfondie serait nécessaire pour appréhender l'ensemble des facteurs qui expliquent que le dispositif d'immigration saisonnière ne soit pas utilisé plus largement et pour évaluer s'il serait souhaitable d'étendre ce dispositif plus largement sur le territoire, là où les emplois saisonniers sont les plus difficiles à pourvoir et le cas échéant dans quelles conditions.

Enfin, les dispositions prises dans la loi du 20 novembre 2007 comportent le risque d'inciter le travailleur saisonnier à travailler illégalement sur le territoire français, c'est-à-dire au-delà d'une période de six mois par an, dans la mesure où il dispose généralement d'un titre de séjour de trois ans. Il est toutefois difficile d'évaluer dans quelle mesure le passage à une carte triennale a eu pour effet d'augmenter l'emploi de travailleurs saisonniers en situation irrégulière. L'autorisation de travail est effectivement renouvelée les deuxième et troisième années seulement si la preuve d'un retour dans le pays d'origine peut être apportée. Dans la pratique, les SMOE, qui sont les seules instances administratives à examiner les conditions de renouvellement de l'autorisation de travail au cours des deuxième et troisième années, ne sont pas habilités à contrôler si la période effective de travail a dépassé six mois par an. L'inspection du travail, quant à elle,

cherche à repérer les situations de travail dissimulé et ne se place pas dans une logique de contrôle. Cette dernière mission est confiée à la police qui au final n'examine que la régularité du séjour qui, dans le cas des saisonniers, est assurée durant les trois années de validité de la carte triennale.

Selon les informations fournies par le bureau de l'OFII au Maroc, une grande majorité de travailleurs respectent l'obligation de retourner chaque année dans leur pays d'origine dans la mesure où ils ont de grandes chances de pouvoir revenir, dans les mêmes conditions, l'année suivante. Cela ne réduit pas le risque d'aller-retour au cours de la même année.

Des études plus approfondies devront établir si la baisse tendancielle des flux de saisonniers n'a pas eu pour corollaire l'augmentation de l'immigration en situation irrégulière et/ou le recours à d'autres formes de main-d'œuvre (prestataires étrangers, travailleurs bénéficiant de la libre circulation).

Notes

1. L'accord avec la Pologne est devenu caduque à la levée de la période transitoire qui avait suivi leur adhésion en 2004. Cette période a pris fin le 1er juillet 2008.
2. Il peut arriver que des départements négocient des procédures simplifiées avec certaines grandes entreprises qui déposent chaque année un nombre important de demandes. C'est le cas par exemple du SMOE du Rhône qui renégocie chaque année un accord avec le Club Med de façon à grouper les demandes en période de pic d'activité, d'alléger les conditions d'octroi des autorisations de travail et ainsi de raccourcir les délais de traitement des demandes. Dans cet exemple, le SMOE accorde une grande confiance à l'entreprise qui dépose les demandes et les refus sont exceptionnels.
3. Circulaire n° NOR IMIN1000118C relative aux travailleurs saisonniers agricoles pour la campagne 2010.
4. Rapport SOPEMI pour la France 1994.
5. Toutefois, la date supposée de première entrée en France, telle qu'elle est enregistrée dans la base AGDREF, ne permet pas de confirmer cet argument. En effet, la très grande majorité de la cohorte 2008 (97 %) serait entrée pour la première fois en France l'année d'obtention de leur carte triennale (en 2008). Toutefois, cette information, qui n'est pas utile pour les préfectures lors de la délivrance du titre de travail, est saisie de façon très inégale et ne retrace sans doute pas la réalité.

Références

Clary, G. et Y. Van Haecke (2001), « Enquête sur l'emploi des saisonniers agricoles étrangers dans les Bouches-du-Rhône », Inspection générale des Affaires sociales et Inspection générale de l'Agriculture.

de Lary, H. (2004), « Les accords bilatéraux en matière d'immigration conclus par la France », *Migration et emploi: Les accords bilatéraux à la croisée des chemins*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264108707-4-fr.

France Stratégie (2016), « L'emploi saisonnier : Enjeux et perspectives », document de travail.

Mésini, B. (2013), « Mobiles, flexibles et réversibles – les travailleurs saisonniers latino-américains 'détachés' andins dans les champs de Provence », *Hommes & Migrations*, n° 1301.

Morice, A. (2008), « Quelques repères sur les contrats OMI et ANAEM », *Études rurales*, 2008/2 n° 182, pp. 61-68.

Potot, S. (2013), « Construction européenne et migration de travail : Le renouvellement des modes de mobilisation de la main-d'œuvre étrangère », *Revue européenne des Sciences sociales.*

Rapport d'information déposé par la Commission des Affaires européennes sur le détachement des travailleurs, présenté par Anne Grommerch, enregistré par la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 février 2011 (p. 16).

Rau, V. et B. Mesini (2007), « Segmentation statutaire et ethnique du marché de l'emploi en agriculture : Le cas des saisonniers migrants dans la production de fruits et légumes en Méditerranée », Colloque Les nouvelles dynamiques migratoires.

Rea, A. (2013), « Les nouvelles figures du travailleur immigré : Fragmentation des statuts d'emploi et européanisation des migrations », *Revue européenne des Migrations internationales*, vol. 29, n° 2, pp. 15-35.

Annexe 6.A1

Décisions concernant les autorisations de travail

Tableau 6.A1.1. Décisions prises relatives à l'octroi d'autorisation de travail par département et selon le type de procédure d'introduction, 2014

	Intro avec OSE hors salariés (saisonniers)			Intro avec OSE salariés			Intro sans OSE		
	Accords	Refus	Taux de refus (%)	Accords	Refus	Taux de refus (%)	Accords	Refus	Taux de refus (%)
01 - Ain	12	0	*0*	8	15	*65*	24	0	*0*
02 - Aisne	0	0	..	2	0	*0*	3	0	*0*
03 - Allier	0	0	..	4	3	*43*	7	1	*13*
04 - Alpes de Haute Provence	9	0	*0*	6	4	*40*	14	1	*7*
05 - Hautes Alpes	13	0	*0*	4	0	*0*	19	0	*0*
06 - Alpes Maritimes	52	20	*28*	12	24	*67*	814	12	*1*
07 - Ardèche	12	0	*0*	91	8	*8*	0	1	*100*
08 - Ardennes	0	0	..	1	1	*50*	15	3	*17*
09 - Ariège	1	0	*0*	0	5	*100*	2	0	*0*
10 - Aube	0	0	..	12	2	*14*	17	0	*0*
11 - Aude	0	0	..	0	2	*100*	7	0	*0*
12 - Aveyron	3	1	*25*	1	3	*75*	5	0	*0*
13 - Bouches du Rhône	46	32	*41*	63	40	*39*	247	49	*17*
14 - Calvados	0	0	..	10	3	*23*	2	0	*0*
15 - Cantal	9	0	*0*	0	0	..	5	0	*0*
16 - Charente	2	0	*0*	5	0	*0*	18	1	*5*
17 - Charente Maritime	8	1	*11*	14	6	*30*	29	0	*0*
18 - Cher	0	0	..	2	0	*0*	3	0	*0*
19 - Corrèze	11	0	*0*	11	3	*21*	50	0	*0*
21 - Côte d'or	1	0	*0*	26	3	*10*	21	0	*0*
22 - Côtes d'Armor	8	1	*11*	9	2	*18*	18	0	*0*
23 - Creuse	0	0	..	2	0	*0*	5	0	*0*
24 - Dordogne	0	0	..	0	0	..	4	0	*0*
25 - Doubs	0	0	..	1	2	*67*	34	0	*0*
26 - Drôme	275	17	*6*	3	1	*25*	10	0	*0*
27 - Eure	20	0	*0*	13	4	*24*	33	0	*0*
28 - Eure et Loir	10	1	*9*	11	9	*45*	14	1	*7*
29 - Finistère	1	0	*0*	11	0	*0*	36	0	*0*
2A - Corse du Sud	10	0	*0*	50	1	*2*	6	1	*14*
2B - Haute Corse	688	14	*2*	127	5	*4*	6	0	*0*
30 - Gard	120	16	*12*	1	10	*91*	12	2	*14*
31 - Haute Garonne	9	14	*61*	105	57	*35*	58	2	*3*
32 - Gers	253	2	*1*	10	4	*29*	0	0	..
33 - Gironde	87	3	*3*	172	40	*19*	51	2	*4*
34 - Herault	0	0	..	7	0	*0*	35	0	*0*
35 - Ille et Vilaine	5	0	*0*	16	4	*20*	66	0	*0*
36 - Indre	4	0	*0*	4	0	*0*	22	0	*0*
37 - Indre et Loire	1	1	*50*	5	5	*50*	53	0	*0*
38 - Isère	95	2	*2*	22	19	*46*	136	10	*7*
39 - Jura	3	0	*0*	2	1	*33*	4	0	*0*
40 - Landes	3	0	*0*	18	5	*22*	6	0	*0*
41 - Loir et Cher	51	3	*6*	7	0	*0*	16	0	*0*
42 - Loire	9	0	*0*	7	0	*0*	22	0	*0*
43 - Haute Loire	0	1	*100*	0	0	..	57	0	*0*
44 - Loire Atlantique	68	4	*6*	17	1	*6*	109	1	*1*
45 - Loiret	2	0	*0*	8	7	*47*	10	1	*9*
46 - Lot	1	0	*0*	1	4	*80*	15	10	*40*
47 - Lot et Garonne	592	28	*5*	10	7	*41*	30	1	*3*
48 - Lozère	1	0	*0*	13	1	*7*	3	0	*0*
49 - Maine et Loire	3	0	*0*	0	0	..	36	0	*0*
50 - Manche	2	0	*0*	5	1	*17*	17	0	*0*

Tableau 6.A1.1. Décisions prises relatives à l'octroi d'autorisation de travail par département et selon le type de procédure d'introduction, 2014 *(suite)*

	Intro avec OSE hors salariés			Intro avec OSE salariés			Intro sans OSE		
	Accords	Refus	Taux de refus (%)	Accords	Refus	Taux de refus (%)	Accords	Refus	Taux de refus (%)
51 - Marne	0	0	..	1	4	*80*	2	0	*0*
52 - Haute Marne	0	0	..	6	3	*33*	6	0	*0*
53 - Mayenne	0	0	..	5	1	*17*	16	0	*0*
54 - Meurthe et Moselle	1	2	*67*	16	4	*20*	21	0	*0*
55 - Meuse	0	0	..	2	1	*33*	1	0	*0*
56 - Morbihan	2	0	*0*	3	0	*0*	15	1	*6*
57 - Moselle	5	5	*50*	16	12	*43*	66	1	*1*
58 - Nièvre	0	0	..	0	0	..	15	0	*0*
59 - Nord	6	4	*40*	59	24	*29*	172	2	*1*
60 - Oise	46	2	*4*	9	10	*53*	29	1	*3*
61 - Orne	1	0	*0*	2	3	*60*	6	1	*14*
62 - Pas de Calais	1	0	*0*	1	3	*75*	81	0	*0*
63 - Puy de Dôme	3	0	*0*	30	0	*0*	93	0	*0*
64 - Pyrénées Atlantiques	14	0	*0*	10	3	*23*	83	3	*3*
65 - Hautes Pyrénées	24	0	*0*	3	0	*0*	13	0	*0*
66 - Pyrénées Orientales	3	0	*0*	44	31	*41*	73	4	*5*
67 - Bas Rhin	0	2	*100*	0	15	*100*	276	0	*0*
68 - Haut Rhin	4	1	*20*	13	4	*24*	62	0	*0*
69 - Rhône	441	4	*1*	43	12	*22*	238	5	*2*
70 - Haute Saône	0	0	..	5	2	*29*	3	0	*0*
71 - Saône et Loire	0	0	..	2	1	*33*	52	0	*0*
72 - Sarthe	38	0	*0*	8	1	*11*	11	0	*0*
73 - Savoie	20	0	*0*	8	1	*11*	28	0	*0*
74 - Haute Savoie	80	7	*8*	11	21	*66*	101	1	*1*
75 - Paris	0	4	*100*	452	51	*10*	1032	35	*3*
76 - Seine Maritime	4	0	*0*	13	8	*38*	71	0	*0*
77 - Seine et Marne	122	3	*2*	46	13	*22*	345	6	*2*
78 - Yvelines	71	0	*0*	62	11	*15*	257	0	*0*
79 - Deux Sèvres	0	0	..	4	2	*33*	16	0	*0*
80 - Somme	3	0	*0*	10	1	*9*	71	3	*4*
81 - Tarn	1	0	*0*	1	1	*50*	6	1	*14*
82 - Tarn et Garonne	15	1	*6*	0	2	*100*	104	5	*5*
83 - Var	22	4	*15*	24	5	*17*	44	9	*17*
84 - Vaucluse	1445	1	*0*	8	11	*58*	48	1	*2*
85 - Vendée	31	0	*0*	24	1	*4*	19	0	*0*
86 - Vienne	0	0	..	0	0	..	33	1	*3*
87 - Haute Vienne	2	0	*0*	2	2	*50*	48	0	*0*
88 - Vosges	0	0	..	4	8	*67*	8	0	*0*
89 - Yonne	0	1	*100*	9	8	*47*	26	0	*0*
90 - Territoire de Belfort	1	0	*0*	3	0	*0*	25	0	*0*
91 - Essonne	16	0	*0*	36	8	*18*	121	6	*5*
92 - Hauts de Seine	51	0	*0*	361	17	*4*	1612	0	*0*
93 - Seine Saint-Denis	128	5	*4*	22	16	*42*	235	9	*4*
94 - Val de Marne	10	0	*0*	54	11	*17*	110	2	*2*
95 - Val d'oise	118	0	*0*	52	1	*2*	351	0	*0*
Grand total	**5229**	**207**	***4***	**2413**	**645**	***21***	**8271**	**196**	***2***

Source : Données des SMOE collectées par le département statistique (DSED) du Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration du ministère de l'Intérieur.

Chapitre 7

L'immigration de travail irrégulière et les admissions exceptionnelles au séjour pour motif d'emploi en France

L'immigration de travail irrégulière est une question qui interpelle les gouvernements et l'opinion publique de la plupart des pays de l'OCDE. Outre le dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière de travail, les autorités françaises agissent en autorisant près de 30 000 régularisations chaque année, appelées admissions exceptionnelles au séjour (AES), dont 5 000 au titre du travail. Après avoir présenté les dispositifs de lutte contre l'immigration de travail irrégulière, ce chapitre se propose d'analyser les profils des bénéficiaires des AES économiques, afin d'évaluer si ces admissions répondent bien aux besoins de main-d'œuvre des secteurs concernés. La question de l'absence de canaux légaux d'immigration qui inciteraient certains employeurs à faire appel à l'immigration de travail irrégulière pour pallier de fortes difficultés de recrutement est également soulevée.

L'emploi d'étrangers sans titre (EEST, encadré 7.1) n'est pas une question récente. Il s'est développé en France depuis les années 70 après la fermeture à l'immigration de travail. Même si les données sont limitées pour définir l'importance exacte du phénomène, l'immigration de travail irrégulière est un problème qui interpelle les gouvernements et l'opinion publique de la plupart des pays de l'OCDE. Le recours à l'immigration de travail illégal peut, d'une part, être la conséquence de l'exploitation d'une main-d'œuvre étrangère par un employeur en dehors du cadre du droit du travail. Il peut aussi être la conséquence d'absence de canaux légaux qui inciteraient certains employeurs dans certains secteurs à faire appel à l'immigration de travail irrégulière pour pallier de fortes difficultés de recrutement. Cette situation entretient toutefois un cercle vicieux (Sénat, 2005), dans le sens où elle permet de conforter le déficit d'attractivité de ces secteurs (bas salaires, absence de formation et de perspectives de carrière), risquant par la même de faire perdurer les pénuries de main-d'œuvre.

Pour répondre au phénomène de l'immigration de travail irrégulière, les autorités françaises ont entrepris de lutter contre l'emploi illégal d'étrangers, tout en acceptant le principe de la régularisation des travailleurs selon certains critères.

Encadré 7.1. Irrégularité du séjour, irrégularité du travail

Ce chapitre porte sur les travailleurs ressortissants de pays tiers qui ont été en situation irrégulière au sens de deux droits de la loi française : le droit du séjour et/ou le droit du travail.

- Les étrangers en situation irrégulière au sens du droit au séjour sont les étrangers n'ayant aucun document de séjour en cours de validité. Leur séjour en France étant illégal, ces étrangers n'ont de facto pas non plus le droit d'y travailler.
- Les étrangers munis de documents de séjour valides peuvent toutefois ne pas avoir pour autant l'autorisation de travailler en France. C'est le cas entre autres des touristes, des titulaires d'un titre de séjour visiteurs, des demandeurs d'asile dont le dossier est en cours de traitement depuis moins de neuf mois. Certains étrangers ayant un titre de séjour n'ont également qu'un accès restreint au marché du travail. C'est le cas des étudiants, qui ne peuvent travailler qu'à titre accessoire (voir chapitre 4.), les travailleurs saisonniers, qui ne peuvent travailler au maximum que six mois dans l'année, ainsi que les détenteurs d'autorisations de travail n'ouvrant droit qu'à un métier donné dans une zone géographique donnée. En contrevenant à cet accès limité à l'emploi, ces étrangers sont également en situation irrégulière au sens du droit du travail.

Encadré 7.1. Irrégularité du séjour, irrégularité du travail *(suite)*

Ces deux catégories forment la catégorie dite « des étrangers sans titre », comprenant tout étranger n'ayant pas de titre de travail pour l'emploi qu'il exerce. Dans un nombre limité de cas, ces étrangers peuvent être en possession d'un contrat de travail signé par l'employeur.

L'emploi d'étranger sans titre n'est qu'un type de travail illégal ou informel. Ce chapitre ne porte pas sur les étrangers en situation régulière au sens du séjour, disposant d'une autorisation de travail pour l'ensemble du marché de l'emploi, mais qui exercent un autre type d'emploi informel (travail dissimulé, marchandage, prêt illicite de personnel, cumul irrégulier d'emploi).

L'emploi illégal d'étrangers

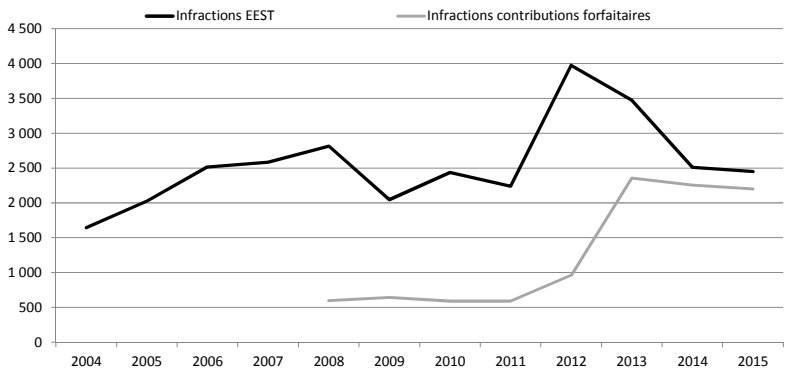
Tendances récentes de l'emploi d'étrangers sans titre

Analyser les statistiques d'emploi d'étrangers sans titre est un exercice périlleux. En effet, les tendances observées peuvent révéler autant l'évolution de l'emploi irrégulier que celle de l'activité des différents corps responsables (inspection du travail, gendarmerie, douanes et police, cette dernière représentant les trois quarts des infractions relevées en 2015). Elles indiquent néanmoins un seuil minimal de l'emploi d'étrangers sans titre.

Pour chaque étranger sans titre employé, l'employeur en infraction est soumis depuis 1976 à une contribution spéciale de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Le montant de cette amende est variable selon le nombre d'étrangers sans titre, ainsi qu'en cas de cumul d'infractions et/ou de récidives. Depuis 2003, cette contribution est complétée par une « contribution forfaitaire » pour le réacheminement de l'étranger s'il était en situation irrégulière vis-à-vis du séjour au moment de l'infraction. Cette amende est variable selon le lieu de réacheminement de l'étranger.

Entre 2004 et 2015, près de 31 000 infractions à l'emploi d'étrangers sans titre (EEST) ont conduit à la mise en recouvrement de 16 000 dossiers de contribution spéciale (graphique 7.1), soit près de deux infractions par dossier. Après avoir atteint un pic de 4 000 en 2012, les infractions EEST se sont stabilisées autour de 2 500 en 2014-15. Dans neuf cas sur dix, les étrangers sans titre de travail sont également en situation irrégulière vis-à-vis du séjour. Leurs employeurs sont donc soumis à la contribution forfaitaire visant à financer de possibles mesures d'éloignement.

Graphique 7.1. Nombre de contributions spéciales et de contributions forfaitaires dues par les employeurs d'étrangers sans titres de travail, 2004-15

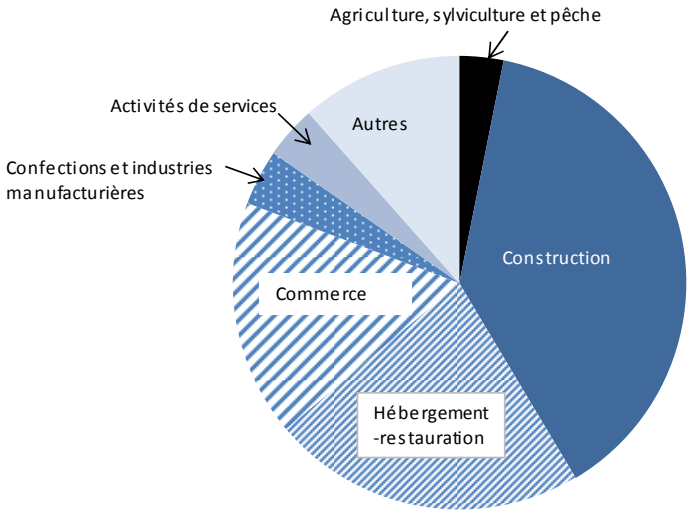


Source : OFII.

La diminution du nombre d'infractions EEST ces dernières années est en partie la conséquence d'une nouvelle allocation des corps de contrôle des fraudes au droit du travail. Ces contrôles étant effectués à effectif relativement constant, l'augmentation des contrôles des détachements de ressortissants de l'Union européenne, passés de 600 interventions en juin 2015 à 1 500 en mars 2016[1] a par conséquent conduit à limiter les corps de contrôle affectés à la détection de l'emploi d'étrangers sans titre. Ces détachements, qui permettent à des entreprises d'autres pays membres de placer en France des travailleurs sans que soit respectées les règles du pays d'origine, ont en effet fait l'objet d'une attention particulière des autorités ces dernières années.

Depuis la première mise à disposition de statistiques sur les contributions spéciales (en 2005) jusqu'à nos jours, la construction et l'hébergement-restauration sont les secteurs d'activité où les infractions EEST sont le plus souvent observées. Entre 2013 et 2015, 38 % des dossiers de contribution spéciale concernent des entreprises du secteur de la construction et 22 % des employeurs dans l'hébergement-restauration (graphique 7.2). Le secteur du commerce représente également 17 % des dossiers de contribution spéciale, la confection ne représentant que 4 % et l'agriculture 3 %. Au total, les infractions EEST sont majoritairement le fait de petites et moyennes entreprises (PME), qui représentent 71 % des employeurs d'étrangers sans titre en 2004 et 67 % du travail dissimulé en 2013.

Graphique 7.2. Répartition des contributions spéciales dues par les employeurs d'étrangers sans titres de travail, par secteur d'activité, 2013-15



Source : OFII.

Sur la période 2013-15, la part des employeurs dans les secteurs de la construction et de l'hébergement-restauration en infractions EEST (respectivement 38 % et 22 %) est trois fois plus élevée que la part de ces deux secteurs dans l'ensemble des établissements (respectivement 12 % et 7 %, d'après le répertoire Sirène de l'Insee[2]). Cette part est relativement similaire parmi les employeurs du commerce. Les infractions pour étrangers sans titre restent toutefois peu fréquentes à l'échelle de l'ensemble de ces trois secteurs : un établissement sur 300 dans la construction ou l'hébergement-restauration a été redevable de la contribution spéciale entre 2013 et 2015, ainsi qu'un établissement commercial sur 1 000 (sur l'ensemble des secteurs en France, c'est le cas d'un établissement sur 100 000).

Si la construction, l'hébergement-restauration et le commerce font plus souvent appel à une immigration de travail irrégulière, c'est également le cas d'un quatrième secteur, celui du personnel à domicile. D'après le Sénat (2005), « une part importante de l'emploi d'étrangers sans titre est le fait de particuliers qui emploient du personnel de maison ». Dans ce secteur, les contrôles sont limités. Les corps de contrôle ne peuvent en effet pénétrer dans le domicile d'un particulier

que s'ils y sont autorisés par le juge judiciaire, ce qui ne peut être fait que dans le cadre d'enquête relative à un délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement. Pour cette raison, il n'existe aucune estimation de l'importance de l'emploi d'étrangers sans titre dans le secteur du personnel à domicile.

Le recours à l'immigration irrégulière par des ménages employeurs et certaines PME est en partie la conséquence de l'absence de canal d'immigration légale pour ces métiers. Les procédures actuelles d'introduction de nouveaux travailleurs étrangers (voir chapitre 5) autorisent rarement l'accès aux professions requérant peu de qualifications. En conséquence, certains employeurs n'ont pas toujours la possibilité ou les moyens de lancer une procédure de recrutement à l'étranger, compte tenu de l'absence de visibilité sur leurs chances de réussite, qui sont minimes.

Les infractions au code du travail concernant les étrangers : des sanctions alourdies depuis 2003

La loi indique que tout employeur se doit de vérifier la situation vis-à-vis du séjour de tout nouveau salarié. Si les employeurs peuvent être trompés par de faux titres de séjour, l'emploi d'un étranger sans titre peut être pratiqué de façon consciente, voire intentionnelle, que le travail à effectuer soit légal ou non.

Si l'employeur a, en connaissance de cause, directement ou indirectement employé un étranger sans titre, il encourt des sanctions pénales, financières et administratives, décrites dans le tableau 7.1. Les peines encourues pour emploi d'étrangers sans titre peuvent être complétées, le cas échéant, par des peines d'aide au séjour illégal (deux fois plus élevées), ainsi que par des peines de droit commun encourues en cas de travail dissimulé[3] (trois fois supérieures aux peines encourues en cas d'emploi d'étrangers sans titre).

Les sanctions pénales et financières, alourdies par la loi de 2003 puis par celle du 16 juin 2011, sont plus ou moins élevées selon le statut de l'employeur. Une personne morale encourt ainsi des sanctions cinq fois supérieures à une personne physique. Si le délit a été effectué en bande organisée[4], les peines d'emprisonnement sont doublées, quel que soit le délit, et les peines financières peuvent être de deux à 25 fois supérieures.

Tableau 7.1. Sanctions encourues en cas d'infraction au code du travail concernant des étrangers, 2016

	Emploi d'étrangers sans titre	Aide au séjour illégal	Travail dissimulé (droit commun)
Employeur direct ou indirect en connaissance de cause			
Amende (EUR)	15 000	30 000	45 000
Peine d'emprisonnement (en années)	5	5	3
Bandes organisées			
Amende (EUR)	100 000	750 000	100 000
Peine d'emprisonnement (en années)	10	10	10
Co-contractant			
Amende (EUR)	7 500	..	..
Peine d'emprisonnement (en années)	n.d.	..	..
Sanctions administratives (en années)			
Exclusion des aides ou subventions publiques	5	n.d.	n.d.
Remboursement des aides ou subventions	1	n.d.	n.d.
Fermeture temporaire d'établissements	0.25	n.d.	n.d.
Exclusion des marchés publics	5	n.d.	5
Interdiction des droits civiques	variable	n.d.	variable
Suspension du permis de conduire	n.d.	5	n.d.
Retrait de l'autorisation d'exploitation de transports	n.d.	permanent	n.d.
Confiscation du bien ayant permis l'infraction	permanent	permanent	permanent
Interdiction d'exercer l'activité ayant permis l'infraction	5	5	5
Interdiction de séjour (pour les étrangers)	5	5	5
Interdiction du territoire français (pour les étrangers)	10	10	5
Contribution spéciale (EUR par salarié)			
Non cumul d'infractions, un seul EST*	3 510	..	..
Non cumul d'infractions, plusieurs EST*	7 020	..	..
Cumul d'infractions	17 550	..	..
Récidive	52 650	..	..
Contribution forfaitaire (EUR par salarié)			
Afrique subsaharienne	2 553	..	..
Amériques	3 266	..	..
Asie du Sud-est, Moyen-Orient	2 309	..	..
Caucase, Europe Centrale	2 398	..	..
Maghreb	2 124	..	..
Cumul maximal des amendes pour l'employeur d'un étranger sans titre (première infraction)			
Personnes physiques	35 816	30 000	45 000
Bandes organisées	120 816	750 000	100 000
Personnes morales (cinq fois l'amende)	179 080	150 000	225 000

Note : Les peines indiquées sont les peines maximales. Elles peuvent se cumuler entre elles.

* Le taux de la contribution spéciale est minoré en cas de non-cumul d'infraction ou de remboursement spontané par l'employeur des salaires et indemnités au salarié.

Source : Informations compilées par le Secrétariat de l'OCDE d'après le code du travail.

En plus, des contributions spéciales et forfaitaires, des amendes et des peines d'emprisonnement prévues par la loi, les infractions au code du travail concernant des étrangers peuvent être assorties de nombreuses sanctions administratives : exclusion des aides ou subventions publiques, fermeture temporaire ou définitive des établissements, interdictions des droits civiques, exclusion des marchés publics, suspension du permis de conduire, confiscation de biens ayant permis l'infraction et interdictions d'exercer l'activité ayant permis l'infraction.

Alors que ces peines semblent très dissuasives, les amendes et peines prononcées restent largement en deçà du maximum prévu par la loi. D'après l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (ACOSS, 2015), l'amende pour travail dissimulé (45 000 EUR prévus par la loi) est en moyenne en 2014 de 1 500 EUR seulement et la peine d'emprisonnement ferme de 6 mois (3 ans dans la loi). De plus, d'après le Rapport du Sénat (2005), le taux de recouvrement de l'OFII n'atteint que 20 %, la plupart des entreprises employant des étrangers sans titre déposant le bilan avant de payer.

La régularisation des travailleurs étrangers sans titre représente un quart de l'immigration professionnelle en France

Un nouveau contexte pour faciliter les régularisations de travailleur depuis 2007

La loi Reseda de 1998 consacre le principe de régularisation « au fil de l'eau » ou au cas par cas, en lieu et place de programmes de régularisations ponctuelles (voir chapitre 1). Cette loi introduit les premières directives instaurant des critères de régularisation tout au long de l'année. Ce principe de régularisation au cas par cas, appelé depuis 2006 admission exceptionnelle au séjour (AES), reste la norme encore à l'heure actuelle. Les critères et l'automaticité des régularisations ont changé au fil du temps et des gouvernements. En 1998, la loi Reseda permettait l'obtention d'une Carte de séjour temporaire « Vie privée et familiale » (VPF) sous l'unique critère de la durée de séjour[5], aucune mention n'étant faite de l'obtention d'un contrat de travail. La loi du 24 juillet 2006 abandonne le principe de régularisation après une durée de séjour d'au moins dix ans, et le remplace par l'autorisation exceptionnelle de séjour pour considérations humanitaires, qui se traduit également et uniquement par la délivrance d'une carte VPF.

C'est seulement dans la loi du 20 novembre 2007 qu'est mise en place la possibilité qu'une AES prenne la forme d'un titre de séjour

« salarié ». Pour l'obtenir, l'étranger en situation irrégulière devait obtenir en premier lieu une autorisation de travail délivré par le SMOE de son lieu de résidence (voir chapitre 5). Il était donc soumis à l'opposabilité de la situation de l'emploi, procédure levée s'il exerçait une profession inscrite sur la liste des 30 métiers en tension (officialisée par un arrêté du 18 janvier 2008, voir chapitre 5) ou sur une liste annexée à un Accord de Gestion Concertée (voir chapitre 8). D'après la circulaire du 7 janvier 2008 portant sur l'application de l'article 40 de la loi de 2007, l'employeur devait également s'engager à proposer un contrat de travail en CDI ou en CDD de plus d'un an, à fournir tous les justificatifs nécessaires à l'obtention d'une autorisation de travail (comme dans le cas d'une introduction d'un travailleur étranger) et à s'acquitter des taxes OFII au titre de l'embauche d'un salarié étranger. Les dossiers signalés par les employeurs eux-mêmes devaient être traités en priorité.

C'est aussi à partir de cette époque, depuis les premières grèves de sans-papiers en 2008, que l'implication de différents collectifs (syndicats de travailleurs, associations d'aide aux migrants, etc.) est devenue de plus en plus forte. Dans certains départements, ces collectifs peuvent être amenés à présenter les dossiers de régularisations de manière groupée au cours de commissions avec la préfecture, avant le dépôt au guichet du bureau des étrangers.

Les critères d'obtention d'une AES (ancienneté en France, durée du contrat, type de métiers concernés) ont été assouplis au fil du temps, tout d'abord par la circulaire du 24 novembre 2009 et son addendum du 18 juin 2010[6]. Ce dernier précise notamment que l'examen de la situation de l'emploi par le SMOE ne peut prendre en compte exclusivement les indicateurs de tension de Pôle Emploi, car il doit prendre en compte le fait que certains secteurs d'activité ne présentent pas d'annonces à Pôle Emploi. Il stipule en exemple que le secteur du nettoyage est un secteur en tension, alors même que les offres d'emploi présentées à Pôle Emploi sont extrêmement rares.

La tendance à l'assouplissement des critères de régularisation continue avec la publication de la circulaire du 28 novembre 2012, qui précise les critères à apprécier dans le cas d'une admission exceptionnelle au séjour. Les étrangers pouvant bénéficier d'une admission exceptionnelle au séjour au titre du travail doivent justifier :

- D'un contrat de travail ou d'une promesse d'embauche, ainsi que de l'engagement de l'employeur de verser la taxe au profit de l'OFII.

- D'une ancienneté de travail de huit mois (consécutifs ou non) sur les 24 derniers mois ou de 30 mois sur les cinq dernières années.
- D'une ancienneté de séjour d'au moins cinq ans. Une ancienneté de trois ans peut être prise en compte si le demandeur peut justifier d'une activité professionnelle de 24 mois dont huit dans les 12 derniers mois.

Si les critères sont jugés satisfaisants, l'étranger se verra remettre, après visa du service de la main-d'œuvre étrangère mais sans opposabilité de la situation de l'emploi, un titre de séjour « salarié » ou « travailleur temporaire », selon la durée du contrat.

Encadré 7.2. Les régularisations dans les autres pays de l'OCDE

L'abandon des programmes de régularisations ponctuels au profit des programmes continus « au cas par cas » n'est pas que l'apanage de la France. Entre 1996 et 2007, une quarantaine de programmes ponctuels de régularisations ont ainsi été mis en place dans les pays de l'UE, conduisant à la régularisation de près de 5 millions d'étrangers (ICMPD, 2008). Le fait d'avoir un emploi n'a été pris en compte obligatoirement que dans un tiers de ces programmes, majoritairement basés sur des critères de durée de séjour (ICMPD, 2008). On estime que plus de 1.8 millions d'étrangers ont été régularisés en Italie entre 1985 et 2010 via des programmes de régularisations ponctuelles, et un million en Espagne sur la même période (Weil, 2010).

Un changement de paradigme a été amorcé par l'UE avec la signature du Pacte européen sur l'immigration et l'asile en 2008. Dans ce dernier, les pays membres de l'UE se sont accordés pour privilégier les programmes continus de régularisations au cas par cas « pour des raisons économiques ou humanitaires » plutôt que les programmes ponctuels. Les régularisations étant une compétence nationale des pays de l'UE, le pacte n'est toutefois pas contraignant sur l'usage des programmes ponctuels de régularisations. Certains pays ont ainsi lancé certains programmes de ce type depuis sa signature, comme l'Italie (2009 et 2012) ou la Pologne (2012). Ces programmes sont toutefois de moins en moins nombreux par rapport aux régularisations au cas par cas, qui, dans la majorité des pays, sont surtout accordées pour des critères humanitaires, et non des critères de travail. Comme la France, l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal et la Suède disposent de règles de régularisation spécifiques pour les travailleurs en situation irrégulière.

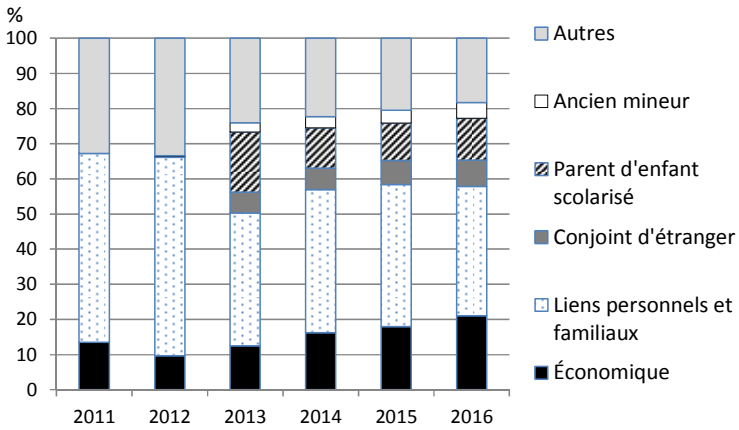
Dans les pays non européens de l'OCDE, les possibilités de régularisations au cas par cas (*exceptional leave to remain*) existent mais sont très peu utilisées. Il n'existe pas non plus sur la période récente de programme ponctuel de régularisations. Les États-Unis, par exemple, n'ont pas connu de programme de régularisations de travailleurs depuis 1986. L'IRCA (*Immigration Reform and Control Act*) avait permis la régularisation d'1.6 millions d'étrangers résidant dans le pays de manière continue depuis près de cinq ans, mais également la régularisation d'1.1 million de travailleurs agricoles. Un des derniers programmes ponctuels de régularisation de travailleurs mis en place dans un pays non européen de l'OCDE est le programme de régularisation temporaire de la Corée, qui a accordé en 2004 un permis de séjour d'un an aux travailleurs en situation irrégulière depuis moins de quatre ans. Cette régularisation ne peut mener à l'obtention d'un statut permanent.

La circulaire précise par ailleurs les autres critères de délivrance d'une AES. Un titre de séjour temporaire « vie privée et familiale » peut ainsi bénéficier sous conditions aux parents d'enfants scolarisés, aux conjoints d'étrangers en situation régulière, aux mineurs étudiants devenus majeurs et aux étrangers justifiant de talents exceptionnels ou de circonstances humanitaires particulières (violences conjugales, traite des êtres humains, etc.). À noter que cette circulaire peut s'appliquer aux ressortissants tunisiens et algériens, même si ces derniers ne peuvent se prévaloir des dispositions du CESEDA mais seulement de celles des accords bilatéraux franco-tunisien et franco-algérien.

Les régularisations pour motif économique restent minoritaires parmi les AES

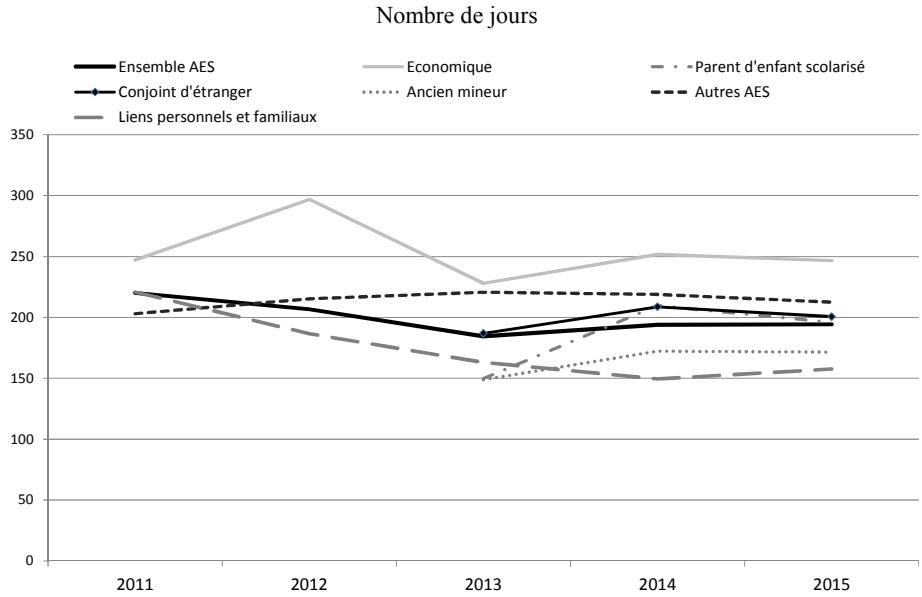
Jusqu'en 2010, les données disponibles dans l'application AGDREF incluaient les AES pour motif économique dans les introductions pour motif économique, sans pouvoir distinguer les deux catégories. En conséquence, les statistiques d'AES par motif ne sont disponibles qu'à partir de 2011. Ces dernières révèlent qu'à l'image de l'ensemble des flux les AES pour motif économique sont largement minoritaires par rapport aux motifs familiaux (liens personnels et familiaux, parent d'enfants scolarisés, etc.). Toutefois, la part de motifs économiques parmi les AES fluctue fortement en fonction des différentes directives en place. Parmi l'ensemble des AES délivrées (autour de 23 000 en 2011 et 2012), la part des AES économiques est passée de 13.5 % en 2011 (soit 3 000 titres) à moins de 10 % (2 200 titres) en 2012 (graphique 7.3). Cette diminution fait suite à la fin des régularisations dites « CGT » (Confédération générale du travail), ainsi qu'à la réduction de moitié du nombre de métiers inscrits sur la liste des métiers en tension (entre 2011 et 2012), l'exercice d'un métier de la liste levant l'opposabilité de la situation de l'emploi. Après l'abrogation de cette mesure et la mise en place de la circulaire du 28 novembre 2012 (encadré 7.1), qui supprime l'opposabilité de la situation de l'emploi pour les AES économiques, le nombre d'AES économiques double en 2013 puis atteint 5 300 environ en 2014, puis 6 400 en 2016. Globalement, le nombre d'AES délivrés (tous motifs) a aussi fortement progressé à la mise en place de la circulaire, mais baisse sensiblement depuis, avec une diminution de 13 % de l'ensemble entre 2013 et 2016. Cette baisse a affecté les parents d'enfants scolarisés, les autres considérations humanitaires, et les liens personnels et familiaux. Elle n'a pas concerné les motifs économiques qui représentent désormais 21 % de l'ensemble des AES. Les motifs principaux des AES restent toutefois les liens personnels et familiaux (37 %).

Graphique 7.3. Admissions exceptionnelles au séjour selon le motif, 2011-16



Source : DSED (ministère de l'Intérieur).

Graphique 7.4. Délai de traitement en préfectures des admissions exceptionnelles au séjour selon le motif, 2011-15



Source : AGDREF (ministère de l'Intérieur).

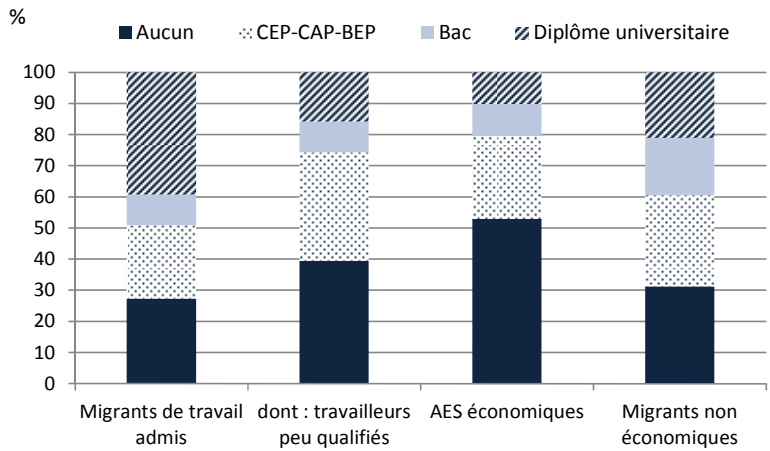
Les dossiers d'AES économiques sont longs à traiter par les services de la préfecture car la véracité des preuves (continuité de durée de séjour, preuves apportées par l'employeur) est complexe à établir. D'autre part, il est difficile pour le demandeur de réunir un dossier complet d'AES économique dès le premier passage en préfecture. Pour toutes ces raisons, le délai de traitement des AES économiques entre le dépôt et la décision en préfecture est plus élevé que les autres AES. En 2014-15, un travailleur étranger régularisé doit attendre en moyenne environ 250 jours avant d'obtenir son titre de séjour (graphique 7.4), contre environ 200 jours pour les conjoints d'étrangers et parents d'enfant scolarisé, et environ 160 jours pour ceux se prévalant de liens personnels et familiaux en France. Si le délai de traitement est plus long, le taux de refus des dossiers AES est très proche, quel que soit le motif de la régularisation. Parmi les étrangers ayant déposé un dossier de régularisation par le travail en 2013, 40 % n'ont pas obtenu de titre de séjour, contre 36 % de ceux ayant déposé un dossier de régularisation pour un motif non économique. La décision de refus est assortie d'une obligation à quitter le territoire français (OQTF).

Le profil des ressortissants de pays tiers régularisés au titre du travail en 2009

Les données AGDREF ne disposent pas de données socio-économiques sur les détenteurs de titres de séjour. L'Enquête Elipa de 2009 est la seule source permettant de connaître le profil socio-économique des travailleurs régularisés. Si ces informations restent probablement d'une grande utilité pour comprendre les caractéristiques des personnes régularisées, on ne peut être assuré que ce profil n'a pas changé depuis la mise en place de la directive du 28 novembre 2012.

De par leur profil, les bénéficiaires d'AES économiques[7] ne sont donc pas supposés a priori s'insérer sur les mêmes segments du marché du travail que les autres étrangers admis. Ils ont notamment un niveau d'éducation beaucoup plus faible que les autres migrants: 53 % n'ont en effet aucun diplôme, contre 39 % des autres migrants de travail dont le contrat de travail concerne un emploi peu qualifié et 27 % des autres migrants économiques (graphique 7.5) (31 % des migrants pour un autre motif). Seul un travailleur régularisé sur dix a un diplôme universitaire, soit quatre fois moins que les autres migrants de travail (et deux fois moins que les autres migrants).

Graphique 7.5. Niveau de diplôme des étrangers de pays tiers selon le mode d'admission au séjour obtenu en 2009



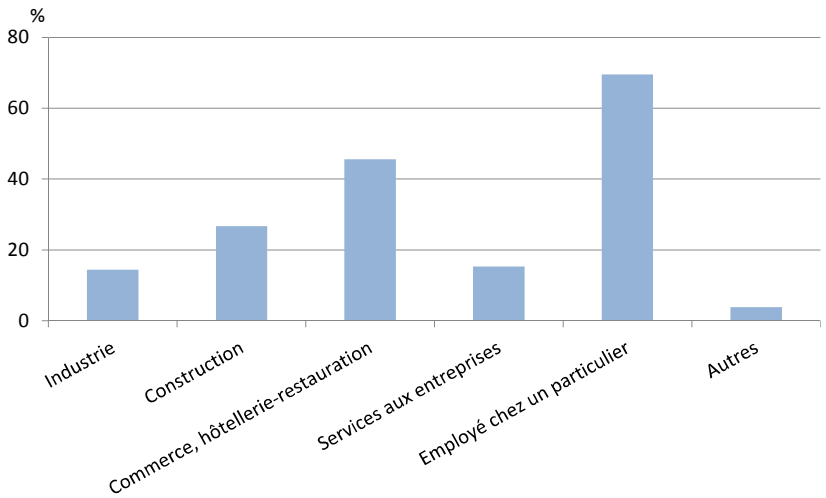
Source : Elipa (ministère de l'Intérieur), vague 2010.

Les ressortissants de pays tiers sont régularisés au titre du travail à des postes peu qualifiés et dans les secteurs faisant traditionnellement le plus appel à l'immigration irrégulière. Les bénéficiaires d'AES économiques en 2009 sont ainsi ouvriers dans 63 % des cas (dont 34 % des cas à des postes non qualifiés) et employés dans 27 % des cas. Seul un sur dix exerce un métier plus qualifié (commerçants, artisans, professions intermédiaires). Au final, 39 % des bénéficiaires d'AES économiques en 2009 travaillent dans le secteur du commerce ou de l'hôtellerie-restauration, 22 % dans la construction, 12 % dans les services aux entreprises et 12 % directement chez un particulier (graphique 7.9).

Le poids des régularisations peut être particulièrement important dans certains secteurs. En comparant les admissions pour motif économique enregistrées à l'OFII (y compris changements de statut) avec les données d'Elipa sur les AES économiques, on peut estimer que la part des travailleurs ressortissants de pays tiers admis après avoir été régularisés est notable dans trois secteurs en particulier (graphique 7.6). Les AES économiques en 2009 représenteraient 27 % des travailleurs admis dans la construction, 46 % dans le commerce-hôtellerie-restauration et jusqu'à 70 % dans l'emploi chez les particuliers. Elles représenteraient une part bien plus faible dans l'industrie et les autres secteurs de services.

Graphique 7.6. Part des régularisations dans les admissions pour motif économique de ressortissants de pays tiers par secteur d'activité en 2009

Y compris changements de statut, hors non-salariés, travailleurs saisonniers et Cartes compétences et talents



Source : Elipa (ministère de l'Intérieur), vague 2010 ; OFII, 2009.

Les travailleurs régularisés sont 31 % à déclarer ne pas bien parler français, soit plus que les autres migrants de travail admis (21 %), y compris ceux étant peu qualifiés. Ce constat interpelle sur le niveau d'employabilité à long terme des travailleurs régularisés sur l'ensemble du marché du travail (hors emploi où ils ont été régularisés), étant donné que leur niveau de français est plus faible après environ huit ans de séjour que celui des immigrés qui viennent d'arriver sur le territoire. La question des perspectives d'évolution de ces travailleurs se pose au vu de leurs difficultés en français. Après la signature du Contrat d'Accueil et d'Intégration (devenu en 2016 le Contrat d'intégration républicaine – CIR), l'OFII a d'ailleurs accordé à 98 % des bénéficiaires d'AES économiques un bilan de compétence (bilan supprimé du CIR en 2016).

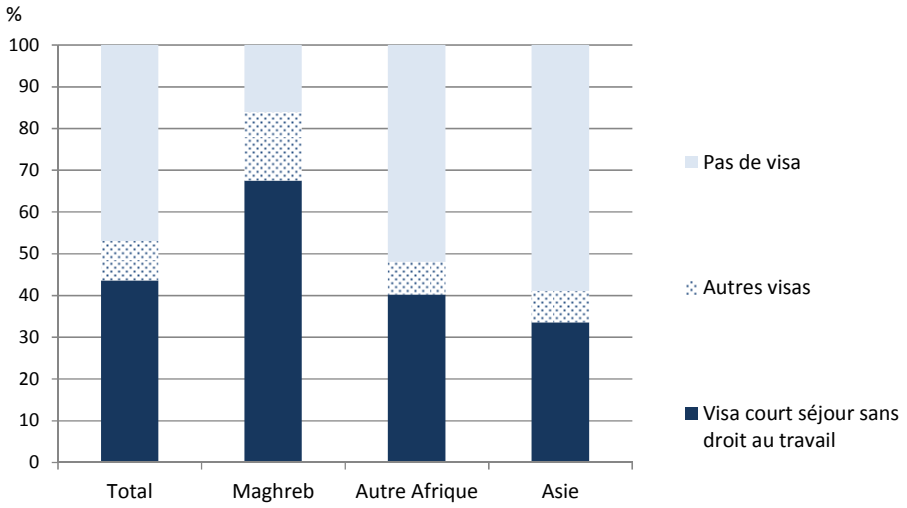
Un passage long et difficile de l'irrégularité à la régularité

Le parcours migratoire des migrants régularisés en 2009 pour motif de travail est très proche de celui des migrants de travail admis. Par contre, les motivations pour venir en France sont différentes entre les deux groupes. Seul un migrant de travail régularisé sur trois est venu

pour trouver un emploi ou faire des études, contre un migrant de travail admis sur deux. Les migrants régularisés ont plus souvent fui une situation difficile dans leur pays, en particulier l'insécurité (24 % des raisons citées contre 13 % des autres migrants de travail) et la pauvreté (19 % contre 11 %), l'insécurité étant deux fois plus citée par les travailleurs régularisés entrés irrégulièrement sur le territoire.

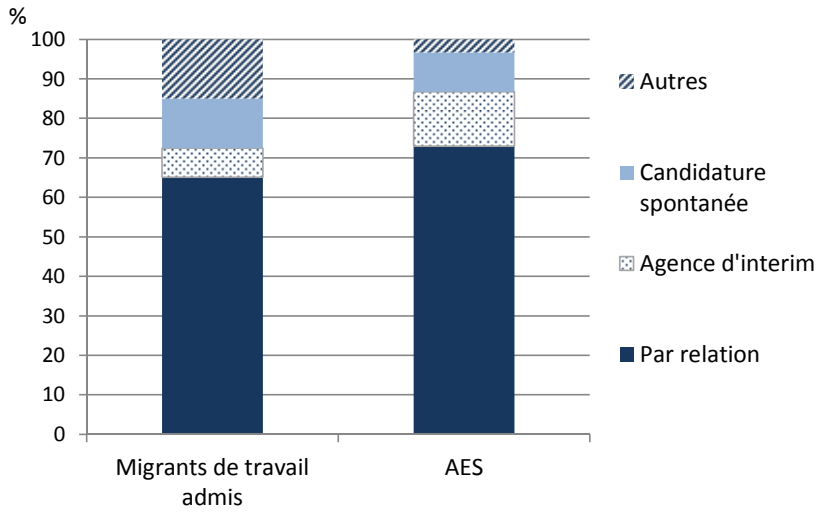
De fait, il existe deux grands types de migrants régularisés. D'après l'Enquête Elipa, 54 % des bénéficiaires d'une AES économique en 2009 déclarent être entrés en France en situation régulière (graphique 7.7), dans quatre cas sur cinq avec un visa ne donnant pas droit au travail (visas de tourisme en général). Ces migrants se sont maintenus sur le territoire après expiration de leur document de séjour, parfois via une demande d'asile (dans un cas sur quatre) avant d'être régularisés. Les 46 % restants sont entrés en France irrégulièrement (sans visa) et n'ont jamais obtenu de titres de séjour avant leur régularisation. Néanmoins, deux tiers d'entre eux ont eu une autorisation provisoire de séjour à un moment après avoir déposé une demande d'asile.

Graphique 7.7. Type de document à l'entrée en France des travailleurs régularisés en 2009, par nationalité



Source : Elipa (ministère de l'Intérieur), vague 2010.

Graphique 7.8. Méthode d'obtention du premier emploi en France des étrangers des pays tiers, selon le mode d'admission au séjour pour motif économique obtenu en 2009



Source : Elipa (ministère de l'Intérieur), vague 2010.

L'Enquête Elipa collecte certaines informations sur le premier emploi obtenu en France. Les trois quarts des étrangers déclarant être entrés irrégulièrement puis régularisés ont ainsi trouvé leur premier emploi moins de six mois après leur arrivée, dont dans quatre cas sur dix après moins d'un mois. L'emploi est dans trois cas sur quatre obtenu par des relations (amis, famille), y compris mais pas nécessairement via la communauté du pays d'origine (15 % des premiers emplois ont lieu dans des entreprises composées exclusivement de personnel du pays d'origine). Comparé aux autres migrants de travail admis régulièrement (que le métier soit qualifié ou peu qualifié), les migrants irréguliers puis régularisés obtiennent plus souvent leur premier emploi par relation, mais aussi via des agences d'intérim (14 % d'entre eux contre 7 %, graphique 7.8). Six bénéficiaires d'une AES économique sur dix avaient un contrat de travail, alors même qu'ils étaient en situation irrégulière vis-à-vis du droit du séjour. Il est probable que les employeurs qui font les démarches permettant de régulariser leurs employés soient plus enclins à délivrer un contrat de travail que l'ensemble des autres employeurs ayant recours à l'emploi d'étrangers en situation irrégulière.

Au final, 37 % des bénéficiaires d'AES économiques déclarant être entrés régulièrement en France ont été régularisés avec l'appui de leur premier employeur. Cette proportion atteint 44 % chez les migrants déclarant être entrés irrégulièrement puis régularisés. Parmi ceux ayant changé d'emploi depuis leur arrivée en France, le travail qui leur a permis d'obtenir une AES a été trouvé en faisant moins appel à leurs relations et deux fois moins souvent appel à des entreprises composées exclusivement de compatriotes du pays d'origine.

Une situation sectorielle plus stable à moyen terme que les autres migrants

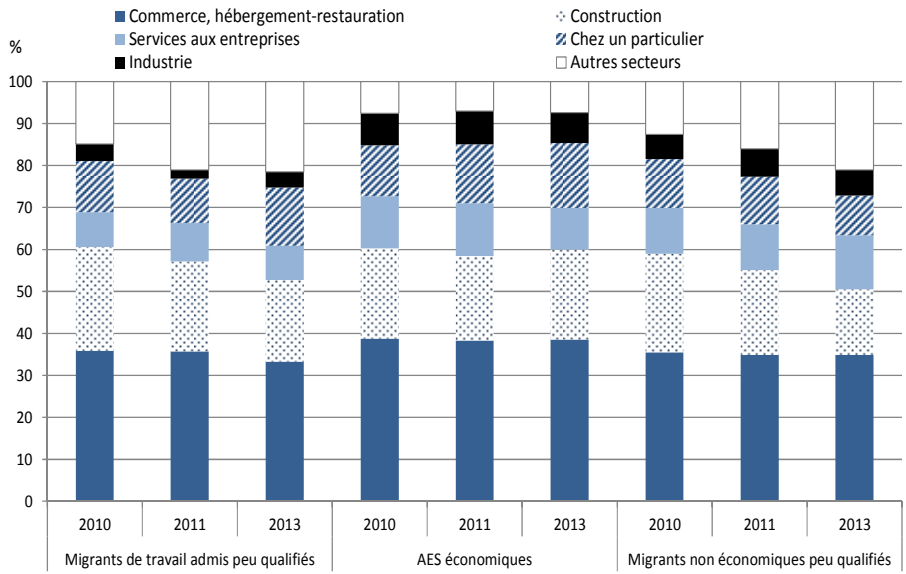
Les migrants régularisés par le travail ne changent pas moins d'employeur que leurs homologues peu qualifiés disposant d'un titre de séjour non économique (34 % ont changé de travail entre 2010 et 2013). De plus, les bénéficiaires d'AES économiques restent plus souvent dans les secteurs d'activité où ils ont été régularisés, quand les autres migrants peu qualifiés ont tendance à quitter le secteur de leur premier emploi. Ceci peut signifier que les régularisations répondent à des besoins structurels sur le marché du travail. Ce comportement de maintien des bénéficiaires d'AES dans le secteur où ils ont été régularisés n'est pas significativement différent entre hommes et femmes.

Alors que la proportion de migrants admis au séjour travaillant dans la construction chute fortement entre 2010 et 2013 (-6 points de pourcentage chez les migrants de travail et -4 points chez les migrants non économiques), elle reste stable parmi les migrants régularisés (autour de 20 %, graphique 7.9). De même, trois ans après leur régularisation, les bénéficiaires d'AES économiques sont toujours 40 % à travailler dans le commerce et l'hébergement-restauration, alors que cette part diminue de 3 points chez les autres migrants économiques recrutés de l'étranger. Quand ils changent de secteur d'activité, les migrants régularisés viennent plutôt renforcer des secteurs déjà en difficulté de recrutement. Ainsi, la part du secteur des services aux particuliers augmente entre 2010 et 2013 sous l'effet des départs du secteur social (éducation-santé-social) et de la construction (lui-même alimenté par le secteur social et des services aux entreprises).

Leur expérience dans l'emploi actuel ainsi que les relations qu'ils entretiennent avec leur employeur (qui a fait les démarches pour les régulariser) provoquent probablement un sentiment d'attachement plus fort envers l'emploi ou le secteur actuel que pour les autres catégories de migrants.

Cette forte stabilité sectorielle n'est toutefois pas accompagnée d'évolution de carrière significative. Ainsi, la part déjà faible de travailleurs régularisés dans les métiers plus qualifiés (professions intermédiaires, artisans, commerçants) est presque divisée par deux entre 2010 et 2013 alors que la part d'ouvriers est en augmentation, notamment les ouvriers les moins qualifiés. Toutefois, si les évolutions de carrière semblent être peu favorables pour les travailleurs régularisés, c'est aussi le cas en général pour les travailleurs ayant un emploi peu qualifié, immigrés ou non.

Graphique 7.9. Secteur d'activité entre 2010 et 2013 des étrangers de pays tiers ayant un emploi peu qualifié, selon le mode d'admission au séjour obtenu en 2009



Note : Les étrangers ayant changé d'emploi entre la régularisation et l'enquête (5.5 % de l'échantillon) ne sont pas inclus.

Source : Elipa (ministère de l'Intérieur), vague 2010, 2011 et 2013.

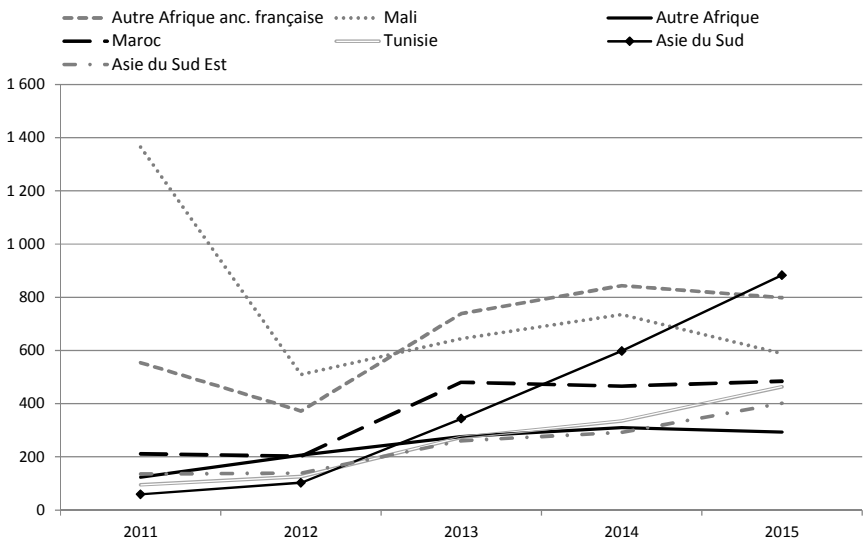
Par exemple, le salaire médian (1 200 EUR à temps complet en 2010, 1 300 EUR en 2013) est le même pour les bénéficiaires d'AES économiques que pour les autres migrants économiques, et est même plus élevé que ceux que touchent les migrants non économiques, y compris à sexe donné. De même, les migrants économiques (qu'ils soient régularisés ou non) sont largement plus nombreux à avoir un CDI que les non-économiques (84 % contre 67 %).

Le profil des ressortissants de pays tiers régularisés au titre du travail en 2015

Les travailleurs étrangers de pays tiers régularisés en France sont plus âgés et sont en grande majorité des hommes en provenance de pays d'Afrique, même si une certaine diversification des origines est observée depuis la mise en place de la circulaire du 28 novembre 2012.

En moyenne en 2015, les étrangers de pays tiers ayant obtenu une AES économique sont régularisés à 35 ans, après sept ans de séjour[8] en France. Cette durée effective de séjour, légèrement plus courte que dans les autres cas de régularisation, est en baisse continue depuis l'abrogation de la circulaire du 31 mai 2011 (neuf ans de séjour auparavant en 2011). Au cours des cinq dernières années, quatre bénéficiaires sur cinq d'une AES économique étaient des hommes, contre deux sur trois parmi les travailleurs migrants introduits de l'étranger. Les AES économiques sont donc plus fréquemment octroyées à des hommes et en moyenne à des personnes plus âgées que celles qui obtiennent un autre titre de séjour économique (délivré à 30 ans en moyenne).

Graphique 7.10. Délivrance d'AES pour les principales régions de nationalité bénéficiaires, 2011-15



Source : AGDREF (ministère de l'Intérieur).

Près de 60 % des AES économiques ont été délivrées à des ressortissants d'Afrique en 2015, notamment à des Maliens (12 %), des Marocains (10 %) et des Tunisiens (9 %). Les pays d'origine des travailleurs régularisés sont néanmoins plus diversifiés depuis la mise en place de la directive du 28 novembre 2012. En 2011, les ressortissants d'Afrique représentaient ainsi 78 % des AES économiques, pour plus de la moitié des Maliens (graphique 7.10). Depuis la mise en place de la circulaire du 28 novembre 2012, les ressortissants étrangers d'autres régions du Monde ont largement contribué à l'augmentation des délivrances d'AES économiques, bien que le Mali, les pays du Maghreb et les autres nationalités d'Afrique subsaharienne[9] en soient toujours les principaux bénéficiaires. Les AES économiques délivrées à des ressortissants d'Asie du Sud-est ont ainsi été multipliées par trois entre 2011 et 2015, en majorité au bénéfice de ressortissantes philippines, qui représentent les deux tiers des régularisations de travailleuses étrangères. Mais ce sont surtout les AES délivrées à des travailleurs d'Asie du Sud qui ont progressé, notamment les Bangladais et dans une moindre mesure les Sri Lankais. Ces derniers sont près de 900 en 2015, alors qu'on en observait à peine une cinquantaine en 2011.

Les AES économiques sont dans leur grande majorité délivrées en Ile-de-France. La région parisienne, qui concentre par ailleurs 60 % des infractions à l'emploi d'étrangers sans titre, représente une part encore plus forte de l'ensemble des travailleurs étrangers régularisés : 84 % en 2015. En dehors de l'Ile de France, la Moselle et les Bouches du Rhône sont les seuls départements à avoir plus d'une cinquantaine de délivrance d'AES économiques depuis la mise en place de la circulaire du 28 novembre 2012.

Les dossiers d'AES économiques ne sont plus soumis à l'opposabilité de la situation de l'emploi depuis 2012 mais sont toujours soumis à autorisation de travail (contrôle d'adéquation). L'avis des SMOE n'est toutefois pas contraignant et il est suivi différemment selon les régions. Le préfet de département a en effet le pouvoir discrétionnaire d'accepter de régulariser un étranger même si son dossier n'est pas adéquat au sens du droit du travail. A l'inverse, il peut le refuser si les critères au sens du droit au séjour ne sont pas respectés (ordre public, durée de séjour), indépendamment de l'avis du SMOE. D'après une comparaison entre les données SMOE et les données AGDREF, le nombre d'AES économiques délivrées en préfectures est supérieur au nombre d'avis favorable en SMOE dans certaines régions (Grand Est, Auvergne – Rhône – Alpes). À l'inverse, dans toutes les régions du sud

de la France, le nombre d'AES délivrées est plus faible que le nombre d'avis favorables en SMOE.

Les AES : une alternative à l'absence de canaux légaux pour les travailleurs étrangers peu qualifiés dans certains secteurs ?

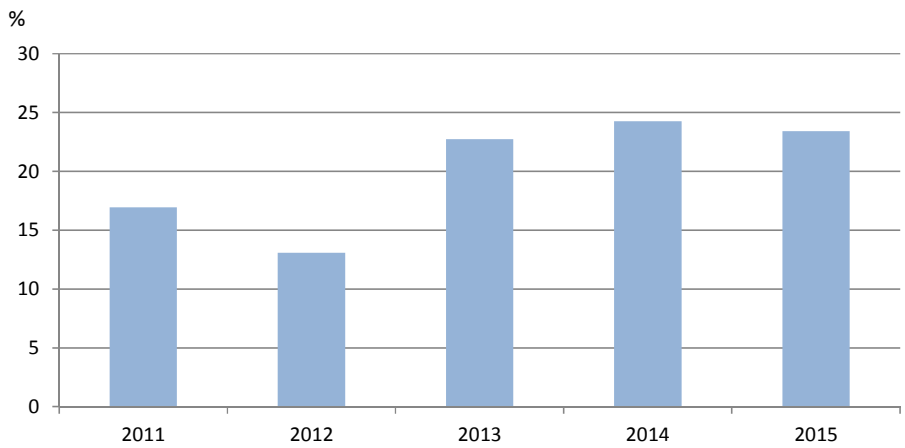
Au vu de la procédure française de recrutement à l'étranger, tout employeur souhaitant recruter des migrants peu qualifiés dans les secteurs faisant fortement appel à l'immigration irrégulière auraient de grandes chances de se voir refuser l'autorisation de travail, même si aucun candidat résidant en France ne répondait à l'offre. Pour évaluer la situation de l'emploi, les SMOE se basent souvent sur des indicateurs de tension dont l'efficacité est sujette à caution (voir chapitre 5). Or, dans le secteur de la construction par exemple, aucun des 25 métiers ouvriers n'est statistiquement en difficulté de recrutement au niveau national en 2015, le taux de tension étant même pour 22 d'entre eux en dessous de 0.5 (soit une offre d'emploi pour deux demandes). Le même constat est observé dans les métiers de l'hôtellerie-restauration : un seul des 15 métiers du secteur (concierge d'hôtel) est en difficulté de recrutement, le taux de tension étant inférieur à 0.5 pour six d'entre eux en 2015. Le recrutement de l'étranger par la procédure d'introduction est donc de facto difficile dans ces secteurs. Pourtant, de nombreux travaux montrent que la plupart des métiers de ces secteurs sont en difficulté de recrutement (Conseil d'orientation pour l'emploi, 2013).

Si les besoins de main-d'œuvre de certains secteurs ne peuvent être couverts par l'immigration légale, c'est parce qu'il manque un canal légal d'entrée en France pour certaines catégories de migrants peu qualifiés. Néanmoins, eu égard au nombre d'immigrés peu qualifiés au chômage ou inactifs en France, recruter d'autres migrants peu qualifiés de l'étranger ne semble être une solution viable que si des politiques d'activation vers l'emploi sont au préalable menées en faveur des résidents légaux déjà présents sur le territoire.

La mise en place d'un canal légal d'entrée pour les travailleurs migrants peu qualifiés pourrait avoir un impact significatif sur le nombre d'introductions en France. Sur l'ensemble de l'immigration économique, près d'un premier titre pour motif économique sur quatre est une régularisation en 2015 (graphique 7.11). Cette part des régularisations a nettement progressé depuis la mise en place de la circulaire du 28 novembre 2012. Auparavant en 2011, un titre économique sur six environ était une AES. Le poids des AES n'est pas plus important, parce que 52 %[10] des premiers titre de séjour pour motif économique (hors

saisonniers) concernent des travailleurs qualifiés (cadres, ingénieurs, scientifiques, techniciens). Néanmoins, sur l'ensemble de l'immigration économique peu ou moyennement qualifiée (hors saisonniers), les AES économiques représentent 55 % des premiers titres délivrés en 2015, une part là aussi plus forte qu'avant la circulaire du 28 novembre 2012 (40 % en 2011).

Graphique 7.11. Part des AES dans l'ensemble des premiers titres économiques, 2011-15



Source : AGDREF (ministère de l'Intérieur).

En conclusion, plusieurs actions peuvent être menées conjointement pour contribuer à résoudre le problème de l'immigration de travail irrégulière. D'abord, les efforts consentis en matière de lutte contre l'immigration irrégulière doivent être poursuivis. Les contrôles entrepris depuis une dizaine d'années doivent être renforcés et les sanctions envers les employeurs d'étrangers sans titre de travail alourdies. Une seconde réponse possible consiste à régulariser les travailleurs étrangers qui remplissent l'ensemble des critères établis pour démontrer leur contribution économique positive.

La France a instauré les Autorisations Exceptionnelles de Séjour pour motif de travail à partir de 2006, et ces dernières représentent désormais près d'un quart des premiers titres de séjour pour motif économique. Ces régularisations touchent en majorité des hommes peu qualifiés travaillant dans des secteurs spécifiques : en particulier, la construction, l'hôtellerie-restauration et les services à domicile. Elles

représentent dans ces secteurs une part particulièrement importante des admissions au séjour de ressortissants de pays tiers. Les entreprises concernées sont majoritairement des petits établissements, réalisant de faibles marges. L'option du recrutement à l'étranger est rarement envisagée par ces entreprises et ceci pour plusieurs raisons : 1) Le chapitre 5 a montré que la complexité des procédures d'octroi d'autorisations de travail tendait à introduire une inégalité de traitement inter-entreprises, notamment entre les grandes entreprises et les multinationales et les PME, pour qui la procédure d'octroi d'autorisation de travail représente un coût souvent prohibitif; 2) Lorsque les employeurs décident de recourir à ce type de procédure, leur demande a peu de chance d'aboutir alors même que de nombreux travaux montrent que les secteurs concernés sont en difficulté de recrutement.

La relative importance du phénomène des régularisations dans certains secteurs d'emploi pose la question de l'efficacité de l'évaluation des besoins du marché du travail français et de la procédure de recrutement à l'étranger. Une réforme de la procédure du test du marché du travail est nécessaire pour remédier aux inégalités de traitement inter-entreprises. Il pourrait aussi être envisagé d'ouvrir des canaux d'immigration légale visant des travailleurs peu qualifiés. Néanmoins, compte tenu du nombre élevé de personnes peu qualifiées au chômage ou inactives en France, recruter de nouveaux migrants peu qualifiés de l'étranger ne semble être envisageable que si des politiques d'activation vers l'emploi sont au préalable menées auprès des potentiels travailleurs déjà présents sur le territoire.

Notes

1. http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2016/05/30/20002-20160530ARTFIG00022-le-nombre-de-travailleurs-detaches-a-augmente-de-25-en-2015.php.
2. Répertoire des entreprises et des établissements.
3. Le travail dissimulé désigne, soit le fait de recourir aux services d'une personne subordonnée pour accomplir un travail sans lui établir un contrat de travail salarié et la déclarer aux organismes sociaux, soit le fait de se livrer à une activité productive lucrative sans satisfaire aux obligations de déclaration aux registres du commerce, des métiers, et aux autres organismes fiscaux et sociaux.
4. Organisation préalable en vue de réaliser un crime ou un délit. La bande organisée est un facteur aggravant en droit pénal français.
5. Ce titre était délivré « à l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie, qui justifie par tout moyen résider en France habituellement depuis plus de dix ans (ou plus de 15 ans si, au cours de cette période, il a séjourné en qualité d'étudiant) ».
6. Le 12 octobre 2009, diverses organisations syndicales et associations, menées par la CGT, ont lancé le mouvement de grève des « sans papiers » et l'occupation de la Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration. Cette grève avait mené, dans un premier temps, à la publication de la circulaire du 24 novembre 2009 sur les bonnes pratiques en matière de délivrance d'AES. Dans un second temps, elle avait mené à une nouvelle simplification et harmonisation du dispositif des AES dans un addendum au guide des bonnes pratiques du 18 juin 2010.
7. Par facilité, les personnes admises au séjour pour un motif économique et déclarant avoir été régularisé dans l'Enquête Elipa peuvent être appelées AES économiques dans la suite du chapitre. Les Algériens, qui n'avaient pas droit aux AES avant 2012, sont donc inclus dans cette catégorie dans la suite du chapitre.
8. Les durées de séjour sont exprimées en différence de millésimes. Les bénéficiaires d'AES au titre du travail en 2015 sont entrés en France en 2008 (2015-08 = 7).

9. Comme dans le reste de la publication, les ressortissants dits originaires « d'Afrique subsaharienne » comprennent les étrangers ayant la nationalité d'un pays ayant des liens historiques avec la France.

10. Le niveau de qualification de la catégorie « salarié » est estimé à partir de la base OFII. En 2015, près de 70 % de cette catégorie était qualifiée.

Références

ACOSS – Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (2015), « Le contrôle et la lutte contre la fraude au prélèvement social *», Rapport d'Activité Thématique 2015*.

COE – Conseil d'orientation pour l'emploi (2013), « Emplois durablement vacants et difficultés de recrutement : Synthèse du diagnostic du Conseil ».

ICMPD – International Centre for Migration Policy Development (2009), *REGINE – Regularisations in Europe Final Report*, Vienne.

Sénat (2005), « Rapport de la Commission d'enquête sur l'immigration clandestine ».

Weil, P. (2013). « Circulez, il y a à voir : Ce que les États-Unis peuvent apprendre de l'Europe en matière de migrations circulaires et de régularisation des étrangers », *Revue des Droits de l'Homme*, n° 4.

Chapitre 8

Les accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires en France

La France s'est lancée, à partir de 2006, dans la négociation et la signature d'une série d'accords bilatéraux de gestion concertée des flux migratoires. Ce type d'accord, signé avec une dizaine de pays, a mis en place explicitement, pour la première fois depuis 1973, des dispositifs d'ouverture sélective des frontières. L'objectif de ce chapitre est d'analyser l'ampleur et le contenu de ces accords et d'évaluer leur efficacité eu égard aux objectifs affichés. Il montre que, dans les faits, l'attention et les moyens dédiés à chacun des trois volets de la politique globale des migrations sont peu équilibrés et que migration légale et aide au développement sont en réalité conditionnées, voire mises au service de la lutte contre l'immigration irrégulière qui demeure l'enjeu central. L'exposé débute par une présentation détaillée de la philosophie et des objectifs affichés par les AGC. Il se concentre ensuite sur la mise en œuvre et l'impact réels des deux volets que sont l'organisation de la migration légale d'une part et le co-développement d'autre part. Il propose enfin quelques pistes d'amélioration pour mieux rapprocher l'offre et la demande d'emploi par-delà les frontières, en insistant en amont sur la nécessité de déconnecter les trois volets.

Les politiques migratoires mises en œuvre en France à partir de la crise pétrolière de 1973 ont toutes eu pour objectif commun la « maîtrise » des flux migratoires. A la période de reconstruction d'après-guerre et des Trente glorieuses, marquée par une politique volontariste d'appel de main-d'œuvre étrangère, a en effet succédé une période pendant laquelle l'immigration est apparue comme un facteur de tensions économiques et sociales devant être limité et régulé. Si cette perception n'a guère évolué depuis lors (elle s'est même sans doute renforcée), les leviers mobilisés pour « contrôler » l'immigration ont toutefois connu des inflexions en trois décennies pour aboutir à partir de 2003 au concept d'immigration « choisie » (voir chapitre 1) et, quelques années plus tard, à la mise en place des accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires qui en sont une des concrétisations.

Du milieu des années 70 jusqu'au début des années 90, c'est d'abord sur l'arrêt de l'immigration légale de travail et l'encouragement au retour des immigrés que l'accent a été mis. Cela s'est traduit concrètement par une série de mesures rendant plus strictes les conditions d'entrée sur le territoire français et par des programmes de retours volontaires assistés consistant à verser une indemnité aux migrants prêts à retourner dans leur pays d'origine, seuls ou avec leurs familles. Plusieurs dispositifs ont ainsi été expérimentés : la prime Stoléru de 1977 à 1981, l'aide publique à la réinsertion à partir de 1984, l'aide au retour volontaire pour les migrants illégaux et les demandeurs d'asile déboutés à partir de 1991 ou encore l'aide au retour humanitaire pour les groupes vulnérables, lancée en 1992.

À ces dispositifs, dont les résultats ont été plus que mitigés, sont ensuite venus s'ajouter, au cours des années 90, des programmes d'aide visant à promouvoir le développement des pays d'origine, avec l'idée qu'en dynamisant les régions à forte émigration et en les dotant de toutes les infrastructures de base, on parviendrait à juguler le nombre de départs. Cette approche s'est d'abord concrétisée par le lancement, entre 1993 et 1995, d'un programme pilote, le « Programme développement local migration » (PDLM), consistant à coupler un programme d'assistance au retour avec une aide pour le développement local au Sénégal, au Mali et en Mauritanie. Les autorités françaises ont ensuite introduit, au début des années 2000, les prémisses d'une politique de co-développement dont le Mali a été le premier pays bénéficiaire, suivi par le Sénégal, le Maroc et les Comores. Dès lors, il ne s'agissait plus de tenter de coupler aide au retour et aide au développement local, mais de soutenir de manière concertée les initiatives des migrants en matière d'investissements productifs (en ne conditionnant plus ce soutien à leur retour au pays), de

favoriser le développement des régions à forte émigration et d'œuvrer en parallèle pour l'intégration des jeunes issus de l'immigration en France. En revanche, peu de changements ont été apportés aux conditions d'entrée et de séjour des travailleurs étrangers, même si des exceptions ou des assouplissements pour les immigrés hautement qualifiés ont pu être observés sporadiquement (voir chapitre 1).

À partir de 2003, toutefois, et afin de répondre à des besoins de recrutement significatifs dans certains secteurs d'activité, l'idée a progressivement été mise en avant de passer d'une immigration « dite subie » à une immigration sélective qualifiée « dite choisie » en assurant un meilleur équilibre entre l'immigration de travail et les autres motifs, familiaux tout particulièrement.

En accord avec le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, la France se lance ensuite, à partir de 2006, dans la négociation et la signature d'une série d'accords bilatéraux de gestion concertée (AGC) des flux migratoires « afin de mener dans le cadre d'un partenariat, une gestion cohérente des flux migratoires adaptée aux besoins de deux pays signataires et au profil migratoire du pays partenaire ».

Sur le papier, ces accords semblent marquer une rupture par rapport aux politiques antérieures. D'abord parce qu'en organisant l'ouverture (sélective) des frontières, ils sont le signe de la reconnaissance que l'immigration peut apporter certains avantages à l'économie française et qu'elle n'est pas seulement une charge. Ensuite, parce qu'en s'inscrivant dans la droite ligne de l' « approche globale des migrations » adoptée par le conseil européen de Bruxelles en 2005, ils affichent l'ambition de couvrir de façon équilibrée les trois volets que constituent l'organisation de la migration légale, la lutte contre l'immigration irrégulière et les liens entre migration et développement, via le co-développement, et ce en concertation avec les pays signataires.

Philosophie et contenu des accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires

La nécessité d'une approche cohérente et concertée de la migration d'une part, et la reconnaissance de l'existence d'intérêts communs entre pays d'accueil et pays pourvoyeurs de migrants sont à l'origine de l'adoption de l'approche globale des migrations par le conseil européen en 2005, et des AGC qui en sont la déclinaison française. Du point de vue des ambitions affichées, il s'agit, au travers de ces accords, de couvrir simultanément trois volets considérés comme interdépendants et

donc indissociables : l'organisation de la migration légale (circulation, visas, immigration de travail, accueil et séjour des étudiants) (volet 1), la lutte contre l'immigration irrégulière (réadmission des ressortissants en situation irrégulière, coopération policière en vue de la surveillance des frontières, démantèlement des filières de passeurs, lutte contre la fraude documentaire) (volet 2) et le co-développement, rebaptisé « développement solidaire » (volet 3). En pratique cependant, les 14 accords bilatéraux négociés et signés par la France ont plusieurs appellations différentes, ce qui révèle des contenus à géométrie variable. Les Accords de gestion concertée stricto sensu ont été conclus avec le Sénégal (en septembre 2006), le Gabon (en juillet 2007), la République du Congo (en octobre 2007), le Bénin (en novembre 2007), la Tunisie (en avril 2008), le Cabo Verde (en novembre 2008), le Burkina Faso (en janvier 2009) et le Cameroun (en mai 2009)[1]. Ils comportent tous des dispositions relatives aux trois volets. Mais les avancées que ces dispositions permettent en matière de migration légale sont finalement toute relatives car beaucoup d'entre elles figuraient déjà dans les conventions antérieurement conclues sur la circulation des personnes, le séjour et l'emploi, sauf pour la Tunisie. Les accords conclus avec l'Ile Maurice, le Monténégro, la Serbie, la Macédoine, et le Liban[2] sont des accords relatifs à la mobilité des jeunes et des professionnels. Ils n'intègrent pas le volet consacré à la lutte contre l'immigration clandestine. Pour finir, l'accord avec la Russie entré en vigueur signé en novembre 2009 ne porte que sur les migrations professionnelles.

L'analyse détaillée des dispositions contenues à l'intérieur de chacun des volets révèle elle aussi des variantes selon les pays signataires, lesquelles sont censées découler des « besoins et intérêts des deux pays signataires en fonction du profil migratoire du pays partenaire ».

En ce qui concerne l'organisation de la migration légale, il s'agit pour tous les accords de faire mieux répondre les flux d'immigration aux besoins du marché du travail et de faciliter l'entrée de migrants légaux à des fins d'emplois. Les accords prévoient notamment de favoriser la mobilité de jeunes professionnels, de travailleurs salariés, de candidats éligibles à la Carte « compétences et talents » et de « salariés en mission ». Une liste précise mais relativement restreinte de métiers ouverts sans que soit applicable la règle de l'opposabilité de la situation de l'emploi (voir chapitre 5 pour la définition de cette règle) est également présente dans les accords. S'ajoute à cela « l'instauration d'un programme d'échanges de jeunes professionnels âgés de 18 à 35 ans pour des séjours temporaires pouvant aller jusqu'à 18, voire 24 mois »,

ainsi que des facilités d'obtention d'un changement de statut pour les anciens étudiants diplômés (voir chapitre 4). Mais toutes ces dispositions ne se retrouvent pas dans tous les accords et surtout, les objectifs chiffrés varient sensiblement entre les pays. S'agissant de la Carte « compétences et talents » par exemple, les accords conclus avec la République du Congo, le Bénin, l'Ile Maurice et le Burkina Faso affichent un objectif de 150 cartes délivrées par an au maximum, contre 100 pour le Cabo Verde, 200 pour le Cameroun et 1500 pour la Tunisie. En revanche, ni le Gabon ni le Sénégal ne sont soumis à des quotas. Autre illustration, les accords conclus avec les pays des Balkans ne contiennent pas de liste de métiers en tension permettant l'exercice d'activités salariées dans des professions n'appartenant pas aux trente métiers déjà ouverts aux pays tiers par la législation nationale.

S'agissant du deuxième volet, l'objectif est de formaliser l'obligation de réadmission des personnes en situation irrégulière par les pays signataires et de développer une coopération policière pour renforcer la surveillance des frontières et démanteler les filières d'immigration clandestine. Il y a donc un aspect compensatoire implicite de substitution de l'immigration légale professionnelle à la migration clandestine sous la forme d'un engagement des pays signataires à réadmettre leurs nationaux en situation irrégulière qui sont expulsés du territoire français. Dans certains AGC (et notamment ceux conclus avec le Gabon, le Congo, le Bénin et le Burkina Faso), cela va jusqu'à l'obligation d'accueillir toute personne originaire d'un pays tiers ayant transité par leur territoire pour se rendre en France. Cette dernière disposition n'est évidemment pas anodine pour les pays se trouvant sur des routes migratoires très fréquentées. Cela explique d'ailleurs que le Sénégal et la Tunisie l'aient refusée. Elle peut en outre imposer à un pays signataire de contrôler l'entrée de ressortissants de pays tiers avec lesquels il a pu pourtant signer des accords régionaux de libre circulation.

Pour en finir avec le deuxième volet, certains accords proposent également le dispositif français d'aide au retour volontaire (c'est le cas des AGC conclus avec le Bénin, le Sénégal, la Tunisie, le Cabo Verde, le Burkina Faso et le Cameroun). Concrètement, c'est l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) qui est chargé de la mise en œuvre des aides au retour des ressortissants étrangers en situation irrégulière en leur donnant accès à trois types d'aides financières. Toutefois, ces dernières années, l'aide au retour s'est principalement adressée aux déboutés du droit d'asile, surtout d'Afrique du Nord. En plus de ces pécules, les étrangers peuvent bénéficier du volet réinsertion.

Il s'agit d'abord de l'aide à la réinsertion qui ne concernait initialement que l'aide à la création d'entreprises, et était surtout financée en parallèle par des programmes européens. Le volet réinsertion a été largement refondu depuis juin 2015 dans une perspective de mise en œuvre des projets de réinsertion sous la forme d'un suivi de 6 à 12 mois du migrant étranger dans sa création d'entreprise. Une aide à la formation professionnelle est également présente dans le dispositif ainsi que des aides à la recherche d'emploi, d'accompagnement social, d'amélioration des conditions de vie, etc. La sélection des projets se fait dans le cadre de commissions réunissant OFII, opérateurs et ambassades. Ainsi, 3 000 projets ont été signés depuis juin 2015 et l'OFII a pour objectif d'atteindre 8 000 aides au retour et 1 000 aides à la réinsertion en 2016.

Le troisième et dernier volet des accords, celui du « co-développement », fait écho aux deux premiers de manière implicite : il s'agit pour le gouvernement français de fournir une compensation en termes d'aide au développement aux pays d'origine acceptant d'une part, le départ en migration d'une partie de leur « stock de compétences » pour satisfaire les seuls besoins du marché du travail français, et d'autre part la réadmission de leurs ressortissants et le contrôle accru de leurs frontières. Les dispositions relatives à ce volet sont toutefois là encore variables selon les accords. La plupart intègrent *a minima* des dispositifs visant à soutenir les projets portés par les migrants au titre du co-développement. Il peut s'agir ici de projets de développement local des régions d'origine des migrants, d'investissements productifs par les migrants, de projets de mobilisation de la diaspora pour des missions d'aide, d'initiatives de jeunes migrants ; etc. Mais certains accords prévoient aussi, au titre du développement solidaire, un « soutien à des projets sectoriels de nature à contribuer dans les pays partenaires à une meilleure maîtrise de l'émigration ». Les avantages procurés par le troisième volet sont donc très inégaux selon que les pays signataires sont bénéficiaires du développement solidaire ou non. Par ailleurs, pour ceux qui en bénéficient, la question de l'adéquation des projets relevant de l'aide publique au développement (APD) inscrits dans les accords avec « les Documents cadres de partenariat » (DCP) signés avec les pays bénéficiaires de l'aide française peut parfois se poser. Dans l'accord passé avec le Bénin, par exemple, l'accent est mis sur le secteur de la santé, bien que ce secteur ne fasse pas partie des trois cibles prioritaires de l'aide publique au développement française au Bénin, que sont l'éducation, le développement rural et les infrastructures.

Les accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires en chiffres

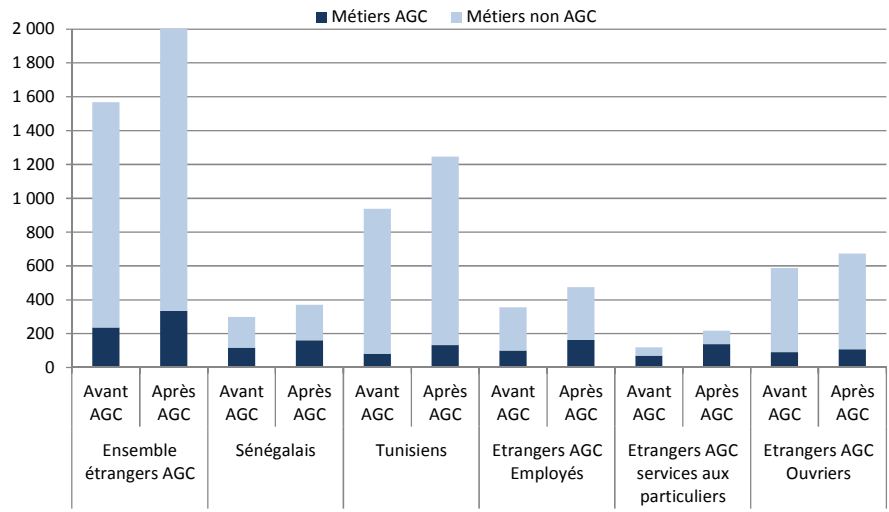
Si les attendus et le contenu des AGC[3] sont maintenant clairs, il n'est pas inutile, en complément, d'en tirer un premier bilan statistique. L'objectif de cette section est de voir dans quelle mesure les possibilités de migration légale offertes par les AGC au travers d'une liste de métiers ouverts ont été saisies par les pays signataires et combien d'entrées sur le territoire français en ont résulté. Pour ce faire, l'attention est portée sur deux pays d'origine pour lesquelles la liste de métiers ouverts annexés à l'accord et l'importance des flux sont suffisants pour obtenir des données significatives : le Sénégal et la Tunisie. La section suivante évaluera quant à elle la portée du volet relatif au co-développement et au développement solidaire en examinant notamment les moyens mobilisés et le nombre effectif de projets soutenus.

Évaluation chiffrée des AGC

L'impact de la signature des AGC sur les flux de ressortissants des sept pays signataires est quasi nul. Depuis la ratification des AGC (en 2009-10 pour la plupart), les flux de personnes en emploi n'ont progressé que de 500, dont un sur cinq seulement exerce un métier annexé à l'accord. La part des travailleurs migrants disposant d'un emploi annexé aux AGC n'a pas significativement augmenté depuis leur mise en place. Ce type de travailleur ne représente que 2 % de l'ensemble des flux en emploi. La signature des AGC n'a eu aucun impact sur les flux de travailleurs qualifiés venant de ces sept pays. Par contre, il a permis un nombre d'entrée plus importantes de travailleurs peu qualifiés, notamment les employés dans la restauration. À ce titre, les ressortissants du Sénégal, qui dispose de la liste la plus longue de métiers annexés, ont un peu plus profité de la signature de l'accord, même si les flux restent extrêmement faibles.

Pour les pays avec lesquels la France a signé un accord de gestion concertée, on est d'abord frappé par la faiblesse des flux. D'après les données du Recensement de la Population collectées entre 2005 et 2014, le nombre de primo-arrivants venus via un emploi annexé à un AGC[4] est seulement de 340 après la mise en place de l'AGC contre 240 avant la mise en place de l'accord[5] (graphique 8.1). Certes, l'évolution est impressionnante (+ 40 %) mais le nombre de personnes concernées reste extrêmement faible.

Graphique 8.1. Flux de primo-arrivants en emploi de pays signataires d'un AGC, avant et après son entrée en vigueur, selon que le métier est annexé à l'AGC ou non

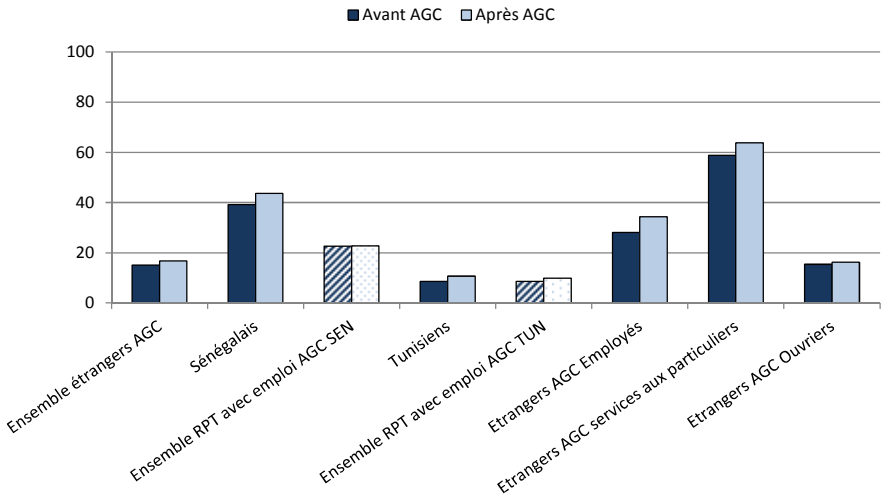


Note : métiers AGC = métiers annexés à l'AGC permettant le recrutement d'étrangers sans opposabilité de la situation de l'emploi. Étrangers AGC = Ressortissants de pays signataires d'un AGC.

Source : Enquêtes annuelles de recensement, 2005-14.

Le nombre de primo-arrivants ressortissants d'un pays ayant signé un AGC et occupant des emplois AGC (c'est-à-dire des emplois répertoriés dans les accords) est cinq fois moins élevé que ceux occupant un emploi non répertorié, que ce soit avant la signature des accords ou après (graphique 8.1). La décomposition par nationalité des données disponibles montre que l'essentiel de ces faibles effectifs se concentre sur les ressortissants du Sénégal qui représentent près de la moitié des effectifs de ressortissants AGC ayant un emploi inscrit sur un AGC, avant comme après l'entrée en vigueur de l'accord. Les ressortissants tunisiens représentent la deuxième nationalité (40 % des effectifs en emplois AGC). Toutefois les chiffres demeurent d'une extrême faiblesse. Les primo-arrivants tunisiens en emploi annexé à un AGC ne représentent que 11 % des primo-arrivants tunisiens en emploi, contre 9 % avant la signature de l'AGC franco-tunisien (soit une augmentation similaire à l'ensemble des flux de ressortissants de pays tiers occupant un métier annexé à l'AGC franco-tunisienne). En revanche pour les ressortissants du Sénégal, la part des primo-arrivants occupant un emploi annexé à un AGC représente 44 % de l'ensemble des primo-arrivants en emploi (graphique 8.2).

Graphique 8.2. Part (%) des métiers annexés à un AGC dans l'ensemble des emplois occupés par les primo-arrivants des pays signataires, avant et après la signature de l'accord



Note : Ensemble RPT avec emploi AGC… = Ensemble des flux de ressortissants de pays tiers occupant un emploi annexé sur l'AGC signé avec le Sénégal (SEN) ou la Tunisie (TUN). Étrangers AGC = Ressortissants de pays signataires d'un AGC.

Source : Enquêtes annuelles de recensement, 2005-2014.

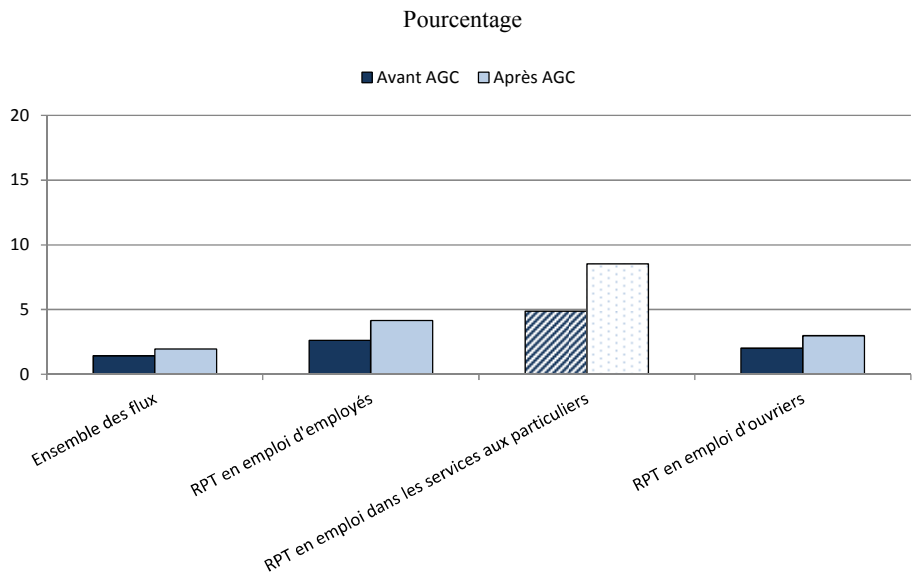
La majorité des primo-arrivants bénéficiant d'une liste de métiers spécifiques aux AGC occupe un emploi moyennement ou peu qualifié inscrit sur cette liste. Depuis l'entrée en vigueur des accords, les services aux particuliers représentent 41 % des emplois annexés aux AGC occupés par des primo-arrivants des pays signataires. Les deux tiers de ces primo-arrivants occupant un emploi de service aux particuliers exercent d'ailleurs un métier annexé aux AGC (employé de restauration, employé à domicile, etc.) (graphique 8.2). La configuration est différente pour les ouvriers primo-arrivants ressortissants d'un pays signataire d'un AGC : ils représentent plus de 34 % des flux ayant un emploi non annexé à un AGC contre 32 % pour ceux ayant un emploi annexé (notamment ouvriers du bâtiment, cuisiniers, livreurs, conducteur d'équipements industriels, agents d'entretien, etc.).

Plus généralement, on observe que les primo-arrivants ressortissants d'un pays signataire d'un AGC et occupant des emplois annexés à ces

accords représentent moins de 2 % de l'ensemble des primo-arrivants ressortissants de pays tiers, tous emplois confondus (graphique 8.3).

Les proportions n'ont d'ailleurs que faiblement changé par rapport à la période pré-AGC : les primo-arrivants des pays signataires occupant des emplois annexés à l'AGC représentent 17 % de l'ensemble des migrants originaires de ces pays depuis l'entrée en vigueur des AGC, contre 15 % auparavant. La grande majorité des flux de migrants en emploi originaires de ces pays arrivent toujours en France sans bénéficier des métiers annexés aux AGC.

Graphique 8.3. Part des flux de ressortissants d'un pays signataire d'un AGC en emploi annexé à l'accord, dans l'ensemble des flux de ressortissants de pays tiers en emploi



Note : RPT = flux de ressortissants de pays tiers occupant un emploi.

Source : Enquêtes annuelles de recensement, 2005-14.

S'agissant de la décomposition par catégorie professionnelle, l'ouverture de certains métiers moyennement ou peu qualifiés aux ressortissants de pays signataires d'AGC semble n'avoir provoqué qu'un léger accroissement de la part de ces ressortissants dans les flux de travailleurs peu qualifiés. Les primo-arrivants ayant bénéficié des listes de métiers annexés aux AGC représentent ainsi 4 % des flux d'employés de pays tiers depuis la signature des accords, contre 2.5 % auparavant. Ils représentent par ailleurs 3 % des flux d'ouvriers, contre 2 % auparavant.

L'accroissement de la part des ressortissants bénéficiaires d'une liste de métiers annexée aux AGC est en revanche notable dans les flux d'employés de services aux particuliers : ils représentent désormais 8.5 % de l'ensemble de ces flux, contre 5 % auparavant (graphique 8.3).

Au total, le Sénégal est le seul pays d'origine où les métiers annexés à l'AGC représentent une part relativement significative des emplois totaux des primo-arrivants en France, bien que représentant un flux extrêmement faible en termes absolus. Pour les autres pays d'origine, les dispositifs AGC de listes spécifiques de métiers en tension concernent très peu de primo-arrivants.

Pour finir, il est intéressant de faire l'analyse par type de métiers annexés à l'AGC. Les données des visites médicales que tout travailleur migrant doit réaliser auprès de l'OFII au moment de l'obtention de son titre de séjour (changement de statut inclus) constituent à cet égard une source précieuse car elles contiennent des informations détaillées sur le niveau de qualification du métier et sur le secteur d'activité du travailleur migrant. Bien qu'insuffisantes pour recouper les codes ROME, ces données permettent d'avoir une estimation du nombre de titres de séjour économiques délivrés à un travailleur étranger pour certains métiers dont le niveau de qualification et le secteur d'activité est proche de l'appellation utilisée dans la liste de métiers annexée à l'AGC. Pour les Tunisiens, l'analyse des chiffres montre une évolution significative des admissions de travailleurs occupant un emploi peu ou moyennement qualifié dans la restauration (les métiers dans ce secteur sont très présents dans la liste annexée à l'accord) : leur nombre a en effet quadruplé entre 2003-08 et 2009-14[6], alors qu'il a juste doublé pour l'ensemble des ressortissants de pays tiers sur cette même période. Ces admissions concernent toutefois à peine 60 personnes en moyenne par an. À l'inverse, les admissions de cadres informatiques et comptables (1 500 personnes environ), pourtant rendues plus faciles par l'AGC, n'ont pas connu une évolution différente de celle de l'ensemble des flux d'étrangers de pays tiers.

Les données disponibles pour les autres nationalités révèlent des chiffres extrêmement faibles. Ainsi, l'accord conclu avec le Burkina Faso a provoqué peu d'admissions de travailleurs cadres informatiques (seulement dix par an depuis son entrée en vigueur). Pour le Congo, les chiffres sont du même ordre de grandeur, avec moins d'une dizaine de cadres informatiques admis tous les ans depuis la signature de l'AGC. Quant à l'Ile Maurice, l'entrée en vigueur de l'accord a certes permis de multiplier par deux le nombre d'admissions sur la période

considérée, mais lorsqu'on y regarde de plus près, le nombre d'admissions de migrants employés dans les emplois de services aux ménages (personnels domestiques) et dans l'hôtellerie-restauration n'est là encore jamais supérieur à une dizaine par an pour chaque catégorie.

De manière générale, les AGC n'ont *a priori* pas permis une augmentation significative du nombre d'admissions de travailleurs qualifiés. Ils ont plus profité aux emplois moins qualifiés, comme le montre l'exemple du Sénégal. Pour ce dernier, l'évolution du nombre d'admissions de comptables reste insignifiante. En revanche, depuis la signature de l'accord, le nombre d'admissions de travailleurs dans le nettoyage a été multiplié par sept (contre un quintuplement pour l'ensemble des ressortissants de pays tiers) et celui dans la restauration a été multiplié par six (contre un doublement dans l'ensemble). Bien entendu, les chiffres restent limités (25 par an dans le nettoyage, 50 dans la restauration), à l'image du nombre d'admissions de gardiens/agents de sécurité ou de pêcheurs, quasi nul avant la signature de l'accord, et qui s'élève à une dizaine depuis.

S'agissant des raisons qui peuvent expliquer la faiblesse des flux de primo-arrivants dans les emplois annexés aux AGC, deux principaux facteurs peuvent être avancés. Du côté du pays d'accueil tout d'abord, la faiblesse de ces flux est probablement liée à la faible connaissance des employeurs des besoins (demande) ou des métiers en tension. La seconde est liée aux caractéristiques en termes d'offre de travail et aux spécificités des réseaux migratoires selon les pays d'origine.

AGC et délivrance de Cartes compétences et talents : Des objectifs très loin de la réalité

Les chiffres relatifs au nombre de Cartes « Compétences et talents » sur la période récente montrent que, toutes nationalités confondues, les effectifs de migrants qualifiés entrant en France par ce canal sont extrêmement faibles, et bien en-deçà des objectifs affichés par le gouvernement en 2008 (voir chapitre 3). Les AGC signés avec certains pays prévoient également des facilitations d'obtention de Cartes compétences et talents (CCT), avec des quotas annuels maximum de délivrance : 1 500 dans le cadre de l'accord franco-tunisien, et 150 dans le cadre des accords avec le Bénin, le Burkina Faso, le Congo et Maurice. Mais là encore, le nombre de CCT délivrés sont bien inférieurs aux quotas décidés dans les AGC (tableau 8.1).

Le nombre de CCT délivrés ne représente que 3.5 % du quota maximum annuel inscrit dans l'accord franco-tunisien. Quant aux autres pays supposément affectés par des facilitations d'obtention de CCT, le nombre de délivrances de ce type de carte est quasi nul. Ainsi donc, seule la signature de l'accord franco-tunisien semble avoir provoqué une facilitation réelle d'obtention des CCT pour les ressortissants de ce pays, bien qu'à très faible échelle. Pour ce pays, le nombre de CCT délivrés a doublé entre 2008 et 2009 (année de signature de l'AGC), alors que la progression générale pour l'ensemble des ressortissants de pays tiers était de 64 %.

Tableau 8.1. Pourcentage du quota annuel de CCT effectivement réalisé depuis la signature des AGC.

	Nombre moyen annuel de CCT délivrés	Quota annuel maximum prévu	% de l'objectif atteint
Tunisie	52	1500	3.5
Congo	1	150	0.7
Maurice	1	150	0.7
Bénin	1	150	0.7
Burkina Faso	0.8	150	0.5
Ensemble CCT	407	2000*	20.4

Note : Le nombre de CCT délivrés comprend les premiers titres et les changements de statut. Le nombre d'année depuis la signature de l'accord est indiqué entre parenthèses pour chaque pays.

* Contrairement aux quotas annuels maximum prévus, inscrit directement dans les AGC, l'objectif de 2000 CCT délivrés annuellement est un objectif minimal déclaré, mais n'est inscrit dans aucune loi.

Source : AGDREF, ministère de l'Intérieur.

AGC et métiers en tension

En ce qui concerne la seconde approche, celle qui fonde les AGC et leur liste de métiers « en tension », le nombre de migrants admis dans le cadre des AGC signés entre la France et certains pays d'Afrique sont là encore extrêmement faibles et très en-deçà du nombre de travailleurs requis pour combler les besoins de recrutement dans certains secteurs et certains métiers. Selon le rapport du Réseau européen des migrations de 2016 (REM, 2016), les postes non pourvus en France dans le secteur des soins à la personne (dans lequel sont inclus les emplois de gardes et d'aides-soignants à domicile) s'élevaient à 19 000 en 2012 (tableau 8.3). Les pénuries de travailleurs sont encore plus criantes dans le secteur des services aux particuliers (cuisiniers, serveurs, agents d'entretiens) dans

lequel on dénombrait 34 000 postes non pourvus en 2012. La situation est également alarmante dans d'autres secteurs et n'est pas spécifique à la France.

Si l'on trouve quelques emplois liés à ces secteurs dans certaines listes de métiers annexées aux AGC que la France a signés avec les différents pays, on s'aperçoit aussi que le nombre de primo-arrivants exerçant dans ces domaines est loin de répondre significativement aux besoins de main-d'œuvre, malgré ces facilitations d'entrée.

À contrario, les emplois vacants de services dans la coiffure, les taxis, l'auto-entreprenariat sont également nombreux et ne rentrent pas dans le cadre des listes de métiers annexés aux AGC.

Au total, l'efficacité de ces Accords de Gestion Concertée sur les migrations légales à des fins professionnelles est des plus limitée. Pour faire participer les pays d'origine à la gestion des migrations internationales dans l'intérêt partagé des pays d'accueil et des pays d'origine, des mesures innovantes inspirées d'expériences en cours ou réalisées entre certains pays d'accueil et les pays de départ devraient permettre de sortir du cadre relativement étriqué des AGC (voir dernière section de ce chapitre).

Les chiffres du co-développement et du développement solidaire

Afin d'avoir une idée des efforts consentis au troisième volet des AGC, il est intéressant de regarder d'abord les crédits du budget général de l'État français consacré au co-développement (programme « 301 » dans le projet de loi de finances) et de comparer ces crédits avec ceux alloués d'une part à l'immigration et l'asile (programme « 303 », qui intègre la circulation des étrangers et la politique des visas, la garantie de l'exercice du droit d'asile et la lutte contre l'immigration irrégulière) et d'autre part à l'intégration et à l'accès à la citoyenneté (programme « 104 »). En ce qui concerne les crédits dédiés au co-développement, il importe de préciser que seule une partie est destinée à financer des projets dans les pays ayant signé un AGC et participant à une meilleure maitrise des flux migratoires. En effet, le programme 301 concerne une liste de pays bien plus large que les seuls pays signataires d'un AGC (28 au total). Mais il n'est malheureusement pas possible d'avoir des informations plus désagrégées qui permettraient de connaître avec précision la part des crédits alloués à ces derniers.

Tableau 8.2. Budgets alloués aux programmes « Co-développement » et « Immigration, asile et intégration », période 2008-12

En millions d'euros

		Immigration et asile	Intégration /accès à la citoyenneté	Co-développement	Total
2008	Montant	414.2	195.3	29	638.6
	%	*64.9*	*30.6*	*4.5*	*100*
2009	Montant	436	77.8	24.5	538.3
	%	*81*	*14.5*	*4.6*	*100*
2010	Montant	480.6	79.8	35.1	595.4
	%	*80.7*	*13.4*	*5.9*	*100*
2011	Montant	488.6	72.8	29.9	591.3
	%	*82.6*	*12.3*	*5.1*	*100*
2012	Montant	560.3	71.6	28	659.9
	%	*84.9*	*10.9*	*4.2*	*100*

Note : Entre 2008 et 2010, les budgets alloués à « l'Immigration, l'asile et l'intégration » et au « Co-développement » formaient le budget total du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'Identité nationale et du Développement Solidaire. En 2011 et 2012, ils ont été intégrés dans le budget du ministère de l'Intérieur. En 2013, le budget alloué à « l'Immigration, l'asile et l'intégration » est resté sous la responsabilité du Ministre de l'Intérieur, mais celui alloué au « Co-développement » est allé rejoindre celui destiné à la « Solidarité à l'égard des pays en développement » au sein du budget du ministère des Affaires étrangères.

Source : République Française, Projet de loi de finance, Exercices 2008-12 *(*http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/ressources-documentaires/lois-projets-de-lois-et-documents-annexes-par-annee/, accès le 21/07/2016).

Entre 2008 et 2010, période pendant laquelle ces différents programmes sont gérés par le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, le budget alloué au co-développement est d'environ 30 millions EUR par an (29 millions en 2008, 24.5 millions en 2009 et 35 millions en 2010 d'après les projets de lois de finances relatifs à ces trois années) (tableau 8.2).

À titre de comparaison, 80 millions EUR ont été consacrés à la lutte contre l'immigration irrégulière en 2008, auxquels il faut ajouter l'ensemble des coûts liés à la mise en œuvre des mesures d'éloignement, comme le coût des « escortes » de police et de gendarmerie (quelque 334 millions EUR au total d'après un rapport de la Commission des finances du Sénat)[7]. On est donc dans un rapport de presque 1 à 14 entre les deux programmes, ce qui montre bien que le volet dédié à la lutte

contre l'immigration irrégulière constitue en réalité l'enjeu majeur pour le ministère de l'Immigration de l'époque. Cela est d'autant plus vrai que sur les 30 millions dédiées au co-développement, environ 10 % servent à financer les aides au retour des migrants gérées par l'OFII qui répondent plus à un objectif d'inversion des flux migratoires qu'à un objectif de coopération pour le développement.

Tableau 8.3. Aide publique au développement de la France, 2008-15

En millions d'euros

		Aide économique et financière au développement	Solidarité à l'égard des pays en développement	Co-développement	Total
2008	Montant	972.2	2 072	29.5	3 073.7
	%	*31.6*	*67.4*	*1*	*100*
2009	Montant	1 041.5	2 086.8	24.3	3 152.6
	%	*33*	*66.2*	*0.8*	*100*
2010	Montant	1 186.8	2 119.9	34.8	3 341.5
	%	*35.5*	*63.4*	*1*	*100*
2011	Montant	1 170.1	2 134	30	3 334.1
	%	*35.1*	*64*	*0.9*	*100*
2012	Montant	1 191.9	2 113.3	28	3 333.2
	%	*35.8*	*63.4*	*0.8*	*100*
2013	Montant	1 161.9	1 945.2	18.5*	3 125.6
	%	*37.2*	*62.2*	*0.6*	*100*
2014	Montant	1 059	1 748	8.5*	2 815.5
	%	*37.6*	*62.1*	*0.3*	*100*
2015	Montant	1 026.6	1 771.6	0.2*	2 798.4
	%	*36.7*	*63.3*	*0*	*100*

***** A partir de 2013, les crédits prévus pour le co-développement sont progressivement fondus dans ceux décernés à la solidarité à l'égard des pays en développement, ce qui explique leur disparition progressive.

Source : Réseau européen des migrations, Commission européenne, Rapport de synthèse pour l'étude ciblée 2015 Déterminer les pénuries de main-d'œuvre et les besoins en migration économique dans l'UE depuis les pays tiers.

Par ailleurs, les crédits du budget consacrés au co-développement enregistrent une baisse significative à partir de 2011, pour finir par être fondus (sans pouvoir être distingué), à partir de 2013, dans les crédits du budget destiné au programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » géré par le ministère des Affaires étrangères. Pour autant, ces derniers ont plutôt eu tendance à baisser au cours des toutes dernières années, passant de 2.1 milliards en 2012 à

1.8 milliard en 2015 (tableau 8.3). Cette évolution est contradictoire avec la progression observée du Fond Européen de Développement, dont la dotation moyenne annuelle a progressé d'1.1 milliard sur la période 2014-20.

Le nombre effectif de projets individuels et collectifs financés au travers du programme « 301 » montre quant à lui le faible succès des dispositifs d'appui proposés aux migrants : d'après les projets de loi de finances des années 2008 à 2012, qui fournissent en annexe des indicateurs de suivi des réalisations des programmes mise en œuvre par l'ensemble des ministères[8], le nombre de projets collectifs de co-développement financés dans les pays d'origine des migrants était de 47 en 2008, 55 en 2009 et 61 en 2010, des chiffres bien en-deçà de l'objectif de 100 projets financés par an. Pour les années plus récentes, aucun chiffre n'est fourni, ce qui laisse penser que le programme n'a pas rencontré plus de succès. Les documents disponibles en ligne ne fournissent pas non plus de statistiques sur les projets individuels, mais les quelques estimations fournies ici et là (voir notamment le rapport de l'Institut Montaigne paru en 2010 et intitulé « Afrique – France. Réinventer le co-développement ») suggèrent là encore un faible succès des dispositifs proposés : en 2008, le nombre de projets individuels financés se serait élevé à 56 pour un objectif affiché par le ministère de 1 000 projets financés par an.

Ainsi, les avantages que les pays d'origine signataires sont supposés recevoir en échange de leur implication dans le contrôle des flux migratoires paraissent, sur la base du bilan qui vient d'être fait, très marginaux : les possibilités de migration légales restent en effet pour le moins limitées et les dispositifs (ainsi que les moyens) dédiés au co-développement et au développement solidaire sont loin d'être à la hauteur des enjeux. Le faible succès qu'ils rencontrent montre que les actions de développement ne doivent être ni un moyen de pression sur les migrants établis, ni une compensation ou une récompense dans la négociation d'accords bilatéraux. Sans compter que les termes des AGC qui lient aide au développement et maîtrise des flux migratoires reposent sur le postulat (soumis à discussion) que plus de développement génèrera moins de migrations. Il paraît donc impératif de dissocier totalement ces deux volets.

Pour une alternative aux AGC : Tirer parti de la dynamique des diasporas

Présentés au départ comme un outil offrant à la France la possibilité de satisfaire les besoins de son marché du travail dans des secteurs ou des métiers connaissant des difficultés de recrutement, les AGC sont aujourd'hui fortement remis en question et d'aucuns prônent leur abandon. C'est ce qui explique peut-être que l'AGC négocié avec le Liban n'a pas encore été approuvé par le Liban lui-même et qu'aucun nouvel AGC ne soit en cours de négociation en dépit d'un objectif initial de 20 AGC signés à l'horizon 2012. La suite de ce chapitre propose quelques pistes pour améliorer les dispositifs existants et mieux tirer parti de la dynamique des diasporas.

Déconnecter les trois volets des AGC

Comme cela a déjà été mentionné, l'une des premières inflexions qu'il semble impératif d'apporter aux AGC existants est la nécessaire déconnexion entre les trois volets qui les composent, à savoir l'organisation de la migration légale, la lutte contre l'immigration irrégulière et le développement solidaire. En effet, en séparant les objectifs et les moyens mis en œuvre pour chacun de ces trois volets et en les rendant indépendants les uns des autres, on contribue d'abord à ce que la délivrance de titres de séjour et les efforts consentis en matière de coopération bilatérale n'apparaissent plus comme des contreparties à la lutte contre l'immigration irrégulière. On permet ensuite de clarifier les orientations de la politique migratoire et on lui donne la possibilité d'atteindre une plus grande efficacité. En effet, séparer les trois volets n'est pas incompatible avec le fait que chacun puisse contribuer, mieux qu'il ne l'a fait jusqu'à présent, à résoudre les tensions du marché du travail, au travers d'une plus grande diversification des emplois ouverts à la migration légale, ou via des possibilités accrues de migrations circulaires et de mobilité et davantage de coopération de la part des pays d'origine dans l'identification de leurs besoins en matière de formations et de qualifications. Car dans les faits, les AGC n'ont en dernière analyse pas accru significativement les possibilités de migration légale : à bien des égards, beaucoup des dispositions énoncées dans les accords entrés en vigueur figuraient déjà dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Dans le même ordre d'idée, pour certains pays, beaucoup des métiers listés dans l'accord étaient déjà ouverts grâce à la liste des 30 métiers en tension dont bénéficient tous les ressortissants des pays tiers.

Mieux rapprocher l'offre et la demande d'emploi par-delà les frontières

Indépendamment du sort qu'il sera fait aux AGC, la faiblesse des effectifs de migrants récemment entrés en France via les possibilités de migration légale offertes par ces accords montre qu'il reste beaucoup à faire pour rapprocher l'offre et la demande d'emploi par-delà les frontières.

Du côté français, un rapport du Sénat, sorti au moment de l'entrée en vigueur des premiers AGC, met notamment en avant « l'absence de chaîne de commandement direct entre l'administration centrale du ministère de l'Immigration et les services des visas » d'une part et l'attentisme des administrations d'autre part. Se voulant également force de propositions, le rapport préconise la création d'un « pôle d'immigration économique » au sein des ambassades qui aurait notamment pour fonction de mettre en valeur les nouveaux instruments créés par le gouvernement français pour favoriser la migration légale. Il cite pour exemple les ambassades britannique et australienne qui n'hésitent pas à faire la promotion de leur système d'immigration économique et, dans le cas australien, à vanter la qualité de la vie australienne et la situation « exceptionnelle » du marché de l'emploi pour les plus qualifiés. Étant donné la difficulté à faire correspondre les profils recherchés avec les candidatures proposées, il est également possible de développer une plateforme internet recensant les offres et demandes de travail en France et à l'étranger. Les auteurs du rapport sénatorial insistent en parallèle sur la nécessité de ne pas se substituer aux administrations des pays d'origine pour organiser une pré-sélection des candidats.

Ce dernier point nous amène à aborder la question des dispositifs étatiques d'accompagnement des migrants dans les pays d'origine. Dans beaucoup des pays ayant signé un AGC avec la France, de nombreuses professions s'exercent dans le secteur informel, et sont occupées par des personnes dont les compétences sont reconnues sans être nécessairement toujours validées par un diplôme ou une certification. Cette situation pose des difficultés aux employeurs français qui ont besoin d'avoir un minimum de garanties sur les compétences des personnes qu'ils s'apprêtent à recruter. La situation n'est d'ailleurs pas forcément plus simple lorsque ces dernières sont diplômées du supérieur, du fait du manque d'information sur la qualité des instituts de formation. Il y a donc là un rôle important à jouer pour des établissements publics ou privés de placement à l'étranger, à l'instar de ce qui existe par exemple

aux Philippines au travers de la *Philippine Overseas Employment Administration* (POEA) qui fait le lien entre les migrants potentiels et le marché international de la migration. Héritière de l'*Overseas Employment and Development Board* créée en 1974, la POEA est le résultat de la politique volontariste du gouvernement philippin vis-à-vis de l'émigration professionnelle. Elle « gère » aujourd'hui 70 % des dossiers de candidats au départ. En plus de s'occuper de leur placement, elle leur offre la garantie d'un certain nombre de protections sociales et un suivi du déroulement du contrat. Cet exemple philippin pourrait constituer une source d'inspiration pour les pays d'origine désireux d'accompagner leurs candidats au départ. Cette fonction peut également être remplie par des établissements privés (il en existe d'ailleurs un grand nombre aussi aux Philippines), mais il importe dans ce cas de mettre en place des outils permettant de lutter contre les agences frauduleuses qui pourraient être tentées de publier des offres d'emploi fictives et d'extorquer des sommes d'argent importantes aux demandeurs d'emploi sans les placer réellement à l'étranger. C'est dans cet esprit que le ministère de la Formation professionnelle et de l'Emploi de Tunisie met à disposition des candidats à l'émigration une liste des établissements privés de placements à l'étranger « autorisés »[9].

L'Égypte est autre exemple de pays ayant mis en place une politique structurée impliquant des moyens en direction de sa diaspora. Sous l'action du ministère des Forces humaines et de l'Émigration (Howaida, 2008), l'état égyptien s'est en effet efforcé d'établir une relation coordonnée entre les accords bilatéraux qu'elle a pu passer avec les pays d'accueil de ses émigrants (pays de l'Union européenne, pays du Golfe) et ses préoccupations de développement économique, d'insertion des migrants de retour sur le marché du travail et de formation professionnelle dans les pays de destination en fonction de ses propres besoins sur le marché du travail (Sika, 2010). On peut ainsi citer l'expérience du programme IMIS (Système Intégré d'Informations sur la Migration) et IMIS Plus avec l'Italie qui a été organisé en deux phases : la première phase de juin 2001 à décembre 2005 et la seconde de février 2008 à janvier 2010. Au cours de la première phase, un site internet (www.emigration.gov.eg) a été créé pour mettre en lien les demandeurs d'emploi égyptiens et les employeurs et fournir des informations sur les programmes de formation en langue, en technologies de l'information et en management à l'usage des candidats à l'émigration. Avec IMIS Plus, le système d'information a été enrichi dans le but de développer davantage les relations économiques, sociales et culturelles avec la diaspora égyptienne, et ce dans un double-objectif : celui de mieux

promouvoir l'organisation effective de l'insertion économique et de la formation des migrants égyptiens en relation avec les besoins du marché du travail égyptien d'une part, et celui de mieux répondre à la demande des employeurs italiens d'autre part. Le programme consistait simultanément à promouvoir les opérations d'investissement en Égypte à partir des transferts de fonds des mêmes migrants. À partir du cas italien, l'Égypte a ensuite dupliqué ces pratiques dans d'autres pays de destination de ses migrants. Le succès de ce programme a été souligné par plusieurs acteurs même si l'évaluation précise de son impact reste, à notre connaissance, à effectuer de manière plus précise.

En conclusion, les accords de gestion concertée traités dans ce chapitre ont montré un manque flagrant d'efficacité. Leur impact sur les flux de travailleurs a été quasiment nul. Ce type d'accord est de fait confronté à trois écueils. Tout d'abord, le fait de conditionner dans les accords la mobilité des travailleurs et l'aide au co-développement à la lutte contre l'immigration irrégulière n'a pas aidé au succès des dispositifs mis en place. En second lieu, la grande rigidité des accords, avec leurs listes de métiers figées dans le temps, empêche une renégociation plus à même d'utiliser l'accord de manière positive. Enfin, les listes de métiers annexés aux accords n'ont pas été accompagnées d'instruments susceptibles de faciliter effectivement la mobilité. Dans l'état actuel des choses, dénoncer ces accords n'est pas faisable sans alternative. Renégocier un nouveau cadre de partenariat sur la mobilité avec les pays d'origine qui inclurait des éléments d'appariement entre offre et demande des deux pays signataires pourrait être une solution envisageable, en prenant en compte l'expérience passée des AGC et leur évaluation.

Notes

1. Ce dernier n'a finalement pas été ratifié.
2. Ces deux derniers accords n'ont pas encore été ratifiés.
3. Tous les AGC disposent en annexe de liste de métiers ouverts. C'est également le cas de l'accord franco-mauricien, qui n'est pas un AGC. Toutefois, par facilité, la mention AGC comprendra pour la suite de ce chapitre tous les AGC ainsi que l'accord franco-mauricien.
4. Par souci de simplicité, on considère ici comme AGC tout accord ayant une liste d'emplois ouverts annexée, soit tous les Accords de Gestion Concertée ainsi que l'accord de mobilité franco-mauricien.
5. Il n'existe aucune source administrative permettant de connaître les flux de ressortissants de pays tiers venus pour exercer un métier annexé à un AGC. Les données de flux présentées ici comprennent tous les ressortissants arrivés l'année précédente et qui ont déclaré exercer une profession annexée à un AGC lorsqu'ils ont été interrogés dans le cadre du recensement. Il n'est pas possible de distinguer un primo-arrivant dont l'entrée en France était conditionnée à l'obtention d'un emploi salarié dans un métier annexé à un AGC, d'un primo-arrivant arrivé pour un autre motif (et ayant le plus souvent accès à l'ensemble du marché du travail) mais ayant le même type d'emploi. Par ailleurs, les métiers annexés aux AGC sont basés sur les codes ROME de Pôle Emploi, et ne sont donc que des approximations par rapport à la nomenclature des professions utilisée dans le recensement. Ces chiffres sont donc des estimations.
6. L'Accord de Gestion Concertée franco-tunisien a été ratifié le 1er juillet 2009.
7. http://www.senat.fr/rap/l08-099-315/l08-099-3158.html#toc120.
8. Voir http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/#.V_EP5sk-dQg.
9. http://www.emploi.gov.tn/fr/emploi/emploi-international/les-etablissements-prives-de-placement-a-letranger/.

Références

Coiffard, M. (2012), « Migrations, transnationalisme et diaspora : Théorie et études de cas », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 28, n° 1.

Howaida, R. (2008), « Irregular Migration of Egyptians », *CARIM Synthetic Notes*, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10113/1/CARIM_AS%26N_2008_68.pdf.

Sika, N. (2010), « Highly-Skilled Migration Patterns and Development: The Case of Egypt », *CARIM Analytical and Synthetic Notes*.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(81 2017 32 2 P) ISBN 978-92-64-28063-2 – 2017

Le recrutement des travailleurs immigrés

FRANCE

Cette étude a pour objectif d'analyser les politiques publiques françaises en matière de recrutement de main-d'oeuvre immigrée depuis l'étranger et d'évaluer dans quelle mesure la migration économique répond aux besoins du marché du travail. L'immigration professionnelle étant de faible ampleur en France, une attention particulière est également portée aux changements de statut, notamment d'anciens étudiants, ainsi qu'aux régularisations pour motif économique, dont la persistance pourrait témoigner de besoins de main-d'oeuvre non satisfaits. Le fonctionnement des dispositifs actuels d'immigration professionnelle en France – permanente, temporaire et saisonnière – est examiné, en particulier l'efficacité des tests du marché du travail et des listes de métiers en tension. Le nouveau dispositif pour l'immigration qualifiée, le passeport talent, est également analysé pour évaluer sa capacité à remédier aux écueils légaux et opérationels identifiés dans l'étude et à renforcer l'attractivité de la France pour les talents étrangers.

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264276741-fr.***

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

THE LONDON BOOK FAIR WINNER
INTERNATIONAL EXCELLENCE Awards 2017
IN PARTNERSHIP WITH THE PUBLISHERS ASSOCIATION

ISBN 978-92-64-28063-2
81 2017 32 2 P

9 789264 280632