



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE



Centre
d'analyse
stratégique

MAI 2006

RAPPORT

*Besoins de main-d'œuvre
et politique migratoire*

Table des matières

Présentation du rapport	7
Chapitre 1	
Le vieillissement de la population française induira des besoins de main-d'œuvre ciblés	15
A. Le vieillissement démographique ne devrait pas induire de besoins globaux de main-d'œuvre	17
1. L'évolution prévisible de la population d'ici 2050 : la population française vieillit mais ne diminue pas.....	17
2. Sous l'effet du vieillissement et en dépit d'une reprise de la fécondité, la population active devrait diminuer à partir de 2010 ou 2015	23
3. Vieillissement démographique et chômage : les enseignements des modèles économétriques.....	29
B. Peut-on espérer freiner le vieillissement démographique par des migrations de remplacement ?	33
1. Hypothèses de cadrage et scénario de référence.....	34
2. Evaluation des flux migratoires nécessaires et de leur impact	36
C. Le vieillissement démographique accroîtra les difficultés de recrutement d'ores et déjà observées dans certains secteurs.....	41
1. Panorama des besoins sectoriels actuels	41
2. Projection des besoins sectoriels en 2015	44
Chapitre 2	
Immigration et marché du travail : un état des lieux	55
A. Les caractéristiques des migrants et des immigrés	56
1. La faible part des migrations de travail.....	56
2. Les entrées annuelles d'actifs étrangers sur le marché du travail	62
3. Les étrangers présents sur le territoire sont, en moyenne, moins qualifiés que les Français	67
4. ... mais la France est bien placée pour attirer ou conserver la main-d'œuvre qualifiée.....	68
5. Le nombre d'étudiants étrangers en France augmente rapidement.....	70
B. L'impact de l'immigration sur l'emploi et la croissance	71
1. Les étrangers sont plus fréquemment au chômage que les Français ...	72
2. L'immigration ne porte pas préjudice aux opportunités d'emploi des autochtones	74
3. Les conséquences de l'émigration sur les perspectives de développement des pays de départ.....	76

Chapitre 3

L'accès des étrangers au marché du travail français :

cadre juridique et options politiques	83
A. Le cadre juridique français	83
1. L'entrée en France et le droit au séjour	83
2. L'accès des étrangers au marché du travail français	87
B. Le droit communautaire	91
1. La libre circulation des travailleurs ressortissants des Etats membres de l'Union européenne	92
2. Le débat autour des propositions de la Commission européenne	98
C. Quelle gestion des flux migratoires ?	102
D. Les enseignements des expériences étrangères	107
1. Diversité des approches	107
2. Le système des quotas par profession ou par qualification	109

Chapitre 4

Orientations pour la politique migratoire de la France

A. Porter un nouveau regard sur l'apport de la main-d'œuvre étrangère.....	113
1. Sans constituer une réponse définitive, le recours accru à la main-d'œuvre immigrée peut remédier à une partie de tensions sectorielles observées sur le marché du travail.....	113
2. La France doit chercher à attirer une main-d'œuvre étrangère qualifiée	115
3. Attirer les talents notamment parmi les étudiants	117
4. Mettre fin sans tarder à la période transitoire pour les nouveaux Etats Membres.....	119
B. Gérer de façon souple et efficace les migrations de travail	122
1. Accélérer et rendre plus transparente l'instruction des demandes d'autorisation de travail pour les ressortissants de pays tiers ...	122
2. Simplifier les démarches pour les entreprises internationales	125
3. Mettre en place des institutions bilatérales pour organiser le séjour des migrants temporaires	126
C. Améliorer l'intégration des immigrés sur le marché du travail	128
1. Reconnaître que l'immigration familiale a vocation à alimenter le marché du travail et en tirer toutes les conséquences	128
2. Ouvrir les professions fermées aux étrangers	128

Annexe 1

Composition du groupe de travail	133
--	-----

Annexe 2

L'immigration familiale	135
-------------------------------	-----

*On m'avait dit qu'en Amérique, les rues étaient pavées d'or.
Quand je suis arrivé, j'ai découvert trois choses :*

- 1. Elles n'étaient pas pavées d'or ;*
- 2. Elles n'étaient pas pavées du tout ;*
- 3. On attendait de moi que je les pave.*

Un immigrant italien de la fin du XIXème siècle
(cité au musée de l'immigration d'Ellis Island, New York)

Présentation du rapport

Sophie BOISSARD
Directrice générale du Centre d'analyse Stratégique

Les travaux récents effectués sous l'égide du Commissariat général du Plan et du ministère du Travail (Prospective des Métiers et des Qualifications¹) ont mis en lumière le risque que le marché du travail français connaisse, dans certains secteurs, des tensions marquées au cours des prochaines années. Ce constat, qui n'est d'ailleurs pas propre à la France, remet sur le devant de la scène avec une particulière acuité la problématique des migrations économiques.

Le recours accru à une main-d'œuvre étrangère peut, en effet, apparaître comme l'un des moyens de résoudre, au moins partiellement, les tensions qui vont apparaître sur le marché du travail, à côté des efforts d'ores et déjà engagés pour améliorer l'adéquation entre la main-d'œuvre présente sur le territoire national et les besoins de l'économie.

Afin d'explorer dans quelle mesure et à quelles conditions l'immigration peut constituer pour notre pays une issue possible à ces difficultés de recrutement, une réflexion a donc été conduite depuis plusieurs mois au sein d'un groupe de travail associant les principaux départements ministériels concernés ainsi que des fédérations professionnelles.

Ces travaux ont alimenté au fil de l'eau la réflexion interministérielle sur le volet économique du projet de loi sur l'immigration et l'intégration, menée au sein du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI). Au delà, ils se sont efforcés de mettre en résonance la situation de la France avec celle de ses partenaires européens, en tenant compte des projets présentés par la Commission européenne en matière de migrations économiques.

Quels sont les principaux enseignements que l'on peut tirer de ces travaux ?

¹ Voir DARES - CGP « Les métiers en 2015 : l'impact du départ des générations du baby-boom », *Premières Synthèses*, décembre principalement 2005, n°50.1

Ils sont au nombre de trois :

- la France, à la différence de ses voisins, n'aura pas besoin, dans les dix prochaines années, d'un recours massif à l'immigration de main-d'œuvre, en raison d'une situation démographique plus favorable ;
- certaines branches d'activité souffrent aujourd'hui des difficultés récurrentes de recrutement qui freinent leur développement ; le recours à l'immigration peut constituer une solution transitoire à ces difficultés, à condition que les mécanismes d'orientation de la main-d'œuvre soient efficaces et que les secteurs d'activité en cause poursuivent en parallèle les efforts entrepris pour améliorer l'attractivité de ces métiers et fidéliser leurs salariés.
- La stratégie migratoire de la France doit tenir compte du contexte européen et de la progressive communautarisation de ces politiques de mouvement de main-d'œuvre, sachant que l'Union européenne va connaître dans son ensemble, au cours des années à venir, une forte pression migratoire vis-à-vis de laquelle les Etats doivent coordonner leurs politiques.

Des perspectives démographiques atypiques à l'échelle de l'Europe

En raison du dynamisme relatif de sa démographie, la France n'aura pas besoin, dans les dix ans qui viennent, d'un recours systématique à l'immigration de main-d'œuvre. Depuis plusieurs années, les perspectives démographiques de la France apparaissent plus dynamiques que celles de la plupart des autres pays européens. La faiblesse de la fécondité féminine européenne, soit 1.5 enfant par femme en moyenne en 2003, rend préoccupant l'avenir démographique de la plupart des pays de l'Union européenne. La France n'est pas dans la même situation : avec un taux de fécondité de 1.92 enfant par femme en 2004 (et même 1,94 en 2005), la France se situe au premier rang en Europe, à égalité avec l'Irlande et loin devant les autres grandes nations européennes que sont le Royaume Uni (1,74), l'Allemagne (1,37), l'Italie (1,33) ou l'Espagne (1,32). Même si la France n'assure plus tout à fait le renouvellement de ses générations, sa position relative reste très enviable.

Concernant l'évolution de la population active, les projections les plus récentes ne prévoient pas de décroissance de la population active dans les dix prochaines années. La plus pessimiste d'entre elles prévoit une stagnation de la population active entre 2007 et 2016. Au delà de 2015, la perspective apparaît plus incertaine et il convient évidemment de rester prudent quant à l'extrapolation du taux de fécondité.

Ces projections sont d'autant plus réalistes que, depuis plusieurs années, le solde migratoire de la France est plus important que prévu. Après l'avoir évalué à 50 000 personnes par an pour la période intercensitaire 1990-1999, l'Insee considère aujourd'hui que le solde migratoire a crû de façon significative depuis 1999, s'établissant à près de 100 000 personnes en 2005. La tâche de l'Insee est rendue particulièrement difficile par l'absence de tout enregistrement des flux de sortie de ressortissants étrangers ou d'entrée/sortie de Français. Consciente de cette difficulté, l'Insee a d'ores et déjà entrepris d'améliorer sa méthode d'estimation du solde migratoire. Les conclusions des études qui ont continué à prendre en compte une hypothèse de solde migratoire de 50 000 personnes par an sont donc partiellement biaisées.

Qu'il s'agisse de sa population totale ou de sa population active, la France ne connaîtra pas, à l'horizon 2015, à la différence d'autres pays européens, de problème démographique global qui justifierait un recours massif à l'immigration. Ce constat n'interdit pas à la France de s'interroger sur l'immigration ciblée dont elle a besoin, pour répondre à certaines difficultés sectorielles de son économie ou, de façon plus positive, pour enrichir son développement et sa croissance.

Des besoins de main-d'œuvre immédiats et ciblés auxquels l'immigration ne peut apporter qu'une réponse partielle et transitoire

L'économie française doit d'ores et déjà faire face à des pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs et ce phénomène ira en s'amplifiant à l'avenir.

Depuis plusieurs années, certaines entreprises ou administrations rencontrent des difficultés de recrutement, en particulier dans les secteurs et métiers du bâtiment et des travaux publics, de l'industrie mécanique, de l'hôtellerie restauration et dans le secteur hospitalier ou para hospitalier. Les emplois dont il s'agit sont des emplois moyennement qualifiés (ouvriers qualifiés, représentants, agents de maîtrise, infirmiers, sages

femmes, cuisiniers, techniciens, bouchers, boulangers, charcutiers). Les tensions enregistrées dans ces secteurs ne se résorberont pas à court terme. En outre, et il n'y a là nulle coïncidence, certains de ces secteurs sont des lieux de développement privilégiés du travail clandestin (bâtiment, hôtellerie restauration...).

Parallèlement mais à plus long terme, c'est-à-dire à l'horizon 2015, le nombre de postes à pourvoir chaque année sur le marché du travail devrait augmenter fortement, notamment en raison du départ à la retraite des générations nées après guerre, pour deux catégories de métiers :

- dans le secteur des services, pour des emplois non qualifiés (aides à domicile, employés de maison, assistantes maternelles, agents d'entretien...)
- dans le secteur industriel et dans celui des services, pour des emplois de cadres, c'est-à-dire pour des emplois très qualifiés (informaticiens, cadres commerciaux et technico-commerciaux, cadres et techniciens du BTP, personnels d'études et de recherche, cadres administratifs et dirigeants d'entreprise, enseignants...)

Pour remédier à ces tensions et satisfaire les besoins de main-d'œuvre correspondants, la politique économique de notre pays doit en priorité s'attacher à augmenter les taux d'emploi et à permettre la mobilisation effective des importantes ressources humaines inemployées dont dispose notre économie, qu'il s'agisse des chômeurs ou, au sein de la population inactive, des seniors, des femmes, des jeunes. Ceci vaut singulièrement pour les salariés issus de l'immigration, dont l'exposition au chômage est, en moyenne, deux fois plus grande que celle des autochtones.

Au demeurant, si l'immigration pour motif de travail est marginale en France, une partie très importante des migrants arrivés en France pour des motifs familiaux accède ensuite au marché du travail. Ainsi, en 2005, l'immigration pour motif de travail a concerné seulement 11 400 personnes, soit 7 % des flux migratoires accueillis par la France. Mais l'essentiel des autres immigrants, et notamment des immigrants pour motifs familiaux disposent de titres de séjour qui les autorisent à travailler et, selon une étude du ministère chargé des affaires sociales, ce sont chaque année plus de 100 000 étrangers qui entrent sur le marché du travail.

L'ouverture pleine et entière du marché du travail français aux salariés des nouveaux Etats membres de l'Union européenne, au plus tard à partir de 2009, permettra sans doute de pourvoir à une partie des besoins, notamment dans les secteurs faisant face à des tensions structurelles en matière de main-d'œuvre. Cette ouverture gagnerait à être d'ailleurs anticipée dès le 1^{er} mai 2006, au moins pour certaines activités et pour certaines zones géographiques de notre pays.

Parallèlement, un recours accru et ciblé à l'immigration extra-communautaire est souhaitable dans les secteurs faisant face à des tensions structurelles. Sans préjudice des efforts engagés par les fédérations professionnelles pour attirer et fidéliser des ressources disponibles sur le marché du travail français, il est indispensable de permettre le recrutement d'étrangers par les entreprises, lorsque celles-ci ne trouvent pas la main d'œuvre qu'elles recherchent. La législation actuelle n'est pas adaptée, comme le prouve indirectement la persistance d'un travail illégal significatif dans ces secteurs. De même, il convient de faciliter la venue de travailleurs saisonniers dans les secteurs de l'économie qui connaissent des variations fortes et cycliques de leur activité.

Privilégier à terme des mouvements de main-d'œuvre qui contribuent à la compétitivité et à l'attractivité de notre pays.

L'internationalisation des entreprises françaises suscite de nouvelles formes de mouvement de main d'œuvre insuffisamment pris en compte par la législation. Dans le cadre de projets de recherche ou pour développer des nouvelles activités, des entreprises implantées dans plusieurs pays ont besoin de faire circuler leurs salariés d'une implantation à l'autre ; à ce titre, il est impératif de faciliter les mouvements de salariés détachés à l'intérieur d'un même groupe, sinon, les choix de localisation de ces entreprises se feront au détriment de notre pays.

Enfin, pour le plus long terme, c'est une immigration plus qualifiée et plus fluide qui devrait être recherchée : elle permettra à la fois de répondre à des besoins prévisibles de recrutement en emplois très qualifiés et de stimuler de façon durable la croissance de notre économie et l'évolution du PIB par tête.

Un cadre juridique à revoir en fonction de ces nouvelles orientations

Le cadre juridique existant distingue une immigration pour motifs privés ou politiques, qui est de loin la plus nombreuse, d'une immigration pour motif économique. Cette dernière se fonde pour l'essentiel sur une analyse au cas par cas des besoins des entreprises, au regard de la situation du marché du travail local et subordonne l'admission de l'étranger à l'obtention d'un contrat de travail. Cette réglementation, et les procédures d'instruction des dossiers dont elle s'accompagne, ne permettent pas de répondre de façon souple et efficace aux besoins de main-d'œuvre qui apparaissent dans certains secteurs économiques. Elles ne permettent pas davantage de faire venir des personnes qui, par leurs compétences ou par leur niveau de qualification, trouveraient facilement à s'employer dans notre pays.

Le cadre communautaire, tout en laissant aux Etats membres l'entière maîtrise de leur immigration économique, évolue progressivement, encourageant notamment les Etats membres à faciliter l'arrivée de salariés très qualifiés, de main-d'œuvre saisonnière ou de personnels en formation.

C'est pour cela que le rapport préconise une évolution des politiques en matière d'immigration économique dans trois directions :

- Faciliter pour certaines catégories professionnelles, dans des zones géographiques ciblées, le recours à la main-d'œuvre étrangère par les employeurs ne parvenant pas à pourvoir leurs postes de travail, ainsi que la venue de travailleurs saisonniers ;
- Organiser les mouvements de main-d'œuvre à l'intérieur des entreprises transnationales, notamment dans le cadre de détachement ;
- Encourager la venue en France de personnels très qualifiés, en facilitant en particulier l'accès des étudiants étrangers ayant achevé leur formation au marché du travail.

Avertissement : Tout au long de ce rapport, le mot *immigration* désigne un mouvement de population vers un pays d'accueil avec l'intention de s'y installer. Conformément à la définition proposée par la Haut Conseil de l'Intégration en 1991 et adoptée depuis dans les statistiques, le mot *immigré* désigne toute personne née étrangère à l'étranger et qui réside sur le territoire français. Les personnes nées françaises à l'étranger et vivant en France ne sont donc pas des immigrés. À l'inverse, certains immigrés ont pu devenir français, les autres restant *étrangers*. Les populations étrangère et immigrée ne se confondent pas totalement : un immigré n'est pas nécessairement étranger et réciproquement, certains étrangers sont nés en France (essentiellement des mineurs). La qualité d'immigré est permanente : un individu continue à appartenir à la population immigrée même s'il devient français par acquisition.

Les *immigrés* représentaient 7,4% de la population française en 1999, soit la même proportion qu'en 1975, mais celle-ci pourrait approcher aujourd'hui le chiffre de 8% (soit près de 5 millions de personnes) si l'on en croit les premiers résultats du recensement de 2004. Au recensement de 1999, les Français de naissance représentaient 90,4% de la population (contre 90,8% en 1975), les Français par acquisition 4,0% et les étrangers 5,6%. Ces derniers étaient au nombre de 3 260 000, dont 510 000 nés en France. Environ 40% des immigrés sont français et 60% sont étrangers.

Chapitre 1

Le vieillissement de la population française induirait des besoins de main-d'œuvre ciblés

Le vieillissement démographique induirait-il des besoins de main-d'œuvre ? Pour apporter des éléments de réponse, à la fois qualitatifs et quantitatifs, à cette question, il convient de définir avec précision le concept de besoin de main-d'œuvre. Cette notion recouvre en fait deux réalités aux enjeux différents.

En premier lieu, la notion de besoin de main-d'œuvre peut caractériser un déséquilibre entre le nombre de postes proposés sur le marché du travail - ou sur un segment de celui-ci - et le nombre de travailleurs disposés à les occuper. Le besoin de main-d'œuvre résulte ainsi de l'insuffisance de l'offre de travail émanant des populations présente en France par rapport à la demande de travail des entreprises.

L'incidence d'un événement, démographique ou économique, sur les besoins de main-d'œuvre d'une économie sera alors fonction de l'impact de celui-ci, tant sur l'offre que sur la demande de travail. Il générera des besoins de main-d'œuvre s'il conduit à diminuer l'offre de travail et à augmenter - ou à diminuer plus faiblement - la demande.

Le vieillissement démographique peut donc générer des tensions sur le marché du travail ou sur un segment local ou sectoriel de celui-ci, s'il contribue à diminuer le nombre de travailleurs y opérant, tout en influençant de façon favorable - ou peu défavorable - la demande de travail. La notion de besoin de main-d'œuvre correspond ici à un besoin de travailleurs disponibles pour occuper les postes proposés par les entreprises, aux conditions d'emploi en vigueur. La question est alors de savoir de quelle façon ces tensions peuvent se dénouer et, parmi les

diverses solutions possibles, quelle est la plus favorable à la croissance et à l'emploi.

En second lieu, si la proportion de personnes âgées s'accroît dans la société, le vieillissement démographique met en péril le financement des régimes de protection sociale, en augmentant le nombre de bénéficiaires des prestations retraite et maladie, et en diminuant celui des cotisants. La notion de besoin de main-d'œuvre renvoie alors à un besoin de cotisants supplémentaires pour assurer la pérennité des régimes de protection sociale.

Ainsi, le vieillissement démographique véhicule deux types de tensions. Il peut induire des difficultés de recrutement pour les entreprises et compromettre la pérennité des régimes de protection sociale fondés sur le principe de la répartition.

Apprécier le bien fondé de ces craintes est précisément l'objet de ce premier chapitre.

La première partie explicite les conséquences du vieillissement démographique sur les besoins globaux de main-d'œuvre. Pour ce faire, nous adoptons une démarche en deux temps. Dans un premier temps, nous exposons les projections relatives aux évolutions attendues de la taille et de la structure par âge de la population française. **Cette première étape amène à un premier constat : à l'échéance de 2015, l'incidence majeure du vieillissement démographique n'est pas une diminution du volume de la population active, mais un accroissement marqué du ratio de dépendance.** Ce n'est qu'après 2015, et malgré l'incertitude qui entoure les projections à long terme des comportements d'activité aux différents âges, que notre pays devrait connaître, à flux migratoires constants, une diminution, sans doute limitée, du nombre des actifs. Dans un deuxième temps, en nous fondant sur les modèles macro-économétriques et les modèles de chômage d'équilibre, nous analysons les conséquences des différents paramètres démographiques sur la dynamique du taux de chômage.

La seconde partie du chapitre cherche à quantifier, à partir de ces résultats, les flux migratoires susceptibles d'atténuer l'impact du vieillissement démographique sur le ratio de dépendance et, par là-même, sur les déficits des régimes de protection sociale. Cette analyse débouche sur un autre constat : lorsque les migrations de remplacement sont calibrées de telle façon qu'elles engendrent une dynamique de la

population soutenable, leur impact macro-économique sur les finances publiques demeure relativement faible.

Enfin, la troisième partie analyse les conséquences des projections démographiques sur les difficultés de recrutement dans un certain nombre de secteurs. Nous montrons que le vieillissement démographique pourrait amplifier les difficultés de recrutement auxquelles sont confrontés certains métiers et en créer de nouvelles, notamment dans les secteurs produisant des services fortement consommés par les seniors.. Il devrait notamment exacerber les tensions dans les secteurs de l'agriculture, du bâtiment, de l'hôtellerie-restauration et des services aux particuliers proposant des emplois peu qualifiés saisonniers ou à temps partiel ainsi que dans les métiers de la santé.

A. Le vieillissement démographique ne devrait pas induire de besoins globaux de main-d'œuvre

L'objet de cette section est d'exposer les projections relatives à l'évolution de la taille et de la structure par âge de la population, puis d'analyser leur impact sur la dynamique de l'emploi et du taux de chômage.

1. L'évolution prévisible de la population d'ici 2050 : la population française vieillit mais ne diminue pas

Eurostat, l'Office Statistique de l'Union européenne, a publié en 2005 une série de projections de population à l'horizon 2050 dans les Etats membres de l'UE². Ces projections décrivent les effets de la prolongation des tendances actuelles. Basées sur la simple projection des taux de fécondité, de l'âge moyen à la maternité, des taux de mortalité ainsi que les flux migratoires, elles ne prennent en compte aucune mesure susceptible infléchir ces tendances.

Pour ce qui est de la situation actuelle, les migrants représentaient, au 1er janvier 2004, environ 3,5 % de la population totale de l'UE-25. En 2004, cette population totale a augmenté de 2,3 millions, principalement

² <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/05/48>

en raison d'un solde migratoire de 1,85 million ; autrement dit, le solde migratoire a compté pour plus de 80 % de cette augmentation totale.

Au cours des deux prochaines décennies, la population totale de l'Union européenne (tableau 1) devrait s'accroître de plus de 13 millions d'habitants, passant de 456,8 millions au 1^{er} janvier 2004 à 470,1 millions au 1^{er} janvier 2025, soit + 2,9%. Cette croissance de la population totale de l'Union jusqu'en 2025 sera due essentiellement au solde migratoire, puisque le nombre des décès devrait excéder celui des naissances à partir de 2010. Le solde migratoire ne devrait plus compenser la décroissance naturelle de la population après 2025 et celle-ci devrait commencer à diminuer progressivement, pour atteindre 449,8 millions au 1^{er} janvier 2050, soit une perte de plus de 20 millions d'habitants par rapport à 2025.

La France va, elle, connaître une évolution relativement atypique puisque sa population continuera d'augmenter tout au long de la période. La France métropolitaine devrait compter près de 66 millions d'habitants en 2050, soit près de 10% de plus qu'aujourd'hui. La population totale ne devrait diminuer qu'à partir de 2040, tandis que l'âge médian de cette population augmentera de façon continue. Seules l'Irlande et la Suède afficheront des augmentations aussi fortes, alors que plusieurs grands pays comme l'Allemagne, l'Italie ou la Pologne verront leur population diminuer sensiblement.

Tableau 1
Projection de la population des principaux pays de l'Union européenne

	Population totale au 1 ^{er} janvier en milliers d'habitants				Variation 2004 - 2050
	2004	2015	2025	2050	
UE25	456 815	467 307	470 057	449 831	- 1,5%
UE15	382 674	394 727	398 780	384 356	+ 0,4%
Nouv. États membres	74 141	72 580	71 278	65 475	- 11,7%
Belgique	10 396	10 674	10 898	10 906	+ 4,9%
République tchèque	10 212	10 012	9 812	8 894	- 12,9%
Danemark	5 398	5 498	5 557	5 430	+ 0,6%
Allemagne	82 532	82 864	82 108	74 642	- 9,6%
Grèce	11 041	11 390	11 394	10 632	- 3,7%
Espagne	42 345	45 264	45 556	42 834	+ 1,2%
France	59 901	62 616	64 392	65 704	+ 9,7%
Irlande	4 028	4 555	4 922	5 478	+ 36,0%
Italie	57 888	58 630	57 751	52 709	- 8,9%
Hongrie	10 117	9 834	9 588	8 915	- 11,9%
Pays-Bas	16 258	16 957	17 429	17 406	+ 7,1%
Autriche	8 114	8 358	8 501	8 216	+ 1,3%
Pologne	38 191	37 429	36 836	33 665	- 11,9%
Portugal	10 475	10 762	10 730	10 009	- 4,4%
Slovaquie	5 380	5 309	5 237	4 738	- 11,9%
Finlande	5 220	5 354	5 439	5 217	0%
Suède	8 976	9 373	9 769	10 202	+ 13,7%
Royaume-Uni	59 652	61 934	63 792	64 330	+ 7,8%

Source : EUROSTAT, *Projections de la population 2004-2050*, STAT/05/48, 8 avril 2005

Note : les projections pour la France concernent la France métropolitaine

Si les tendances démographiques actuelles se maintiennent, la part dans la population totale de la population considérée, selon les normes actuelles, comme étant en âge de travailler, soit entre 15 et 64 ans, devrait fortement diminuer dans l'ensemble de l'Union européenne, passant de 67,2% en 2004 à 56,7% en 2050, ce qui entraînera une chute du nombre d'habitants en âge de travailler de près de 52 millions, soit - 16,7% (tableau 2).

Là encore, la France va être relativement épargnée par ce phénomène de vieillissement. L'effectif de la population âgée de 15 à 64 ans en 2025 devrait être légèrement supérieur à son niveau actuel et inférieur de seulement 4% en 2050. Cette faible diminution contraste avec les fortes baisses que devraient enregistrer la plupart des autres pays européens : - 24% en Allemagne (entre 2004 et 2050), - 22% en Espagne, - 27% en Italie,

Tableau 2
Projection de la population en âge de travailler
dans les principaux pays de l'Union européenne

	Population âgée de 15 à 64 ans en milliers d'habitants			Variation 2004 - 2050
	2004	2025	2050	
UE25	306 980	296 136	255 054	- 16,9%
UE15	255 244	250 434	217 161	- 14,9%
Nouveaux États membres	51 676	45 974	37 779	- 26,9%
Belgique	6 820	6 746	6 282	- 7,9%
République tchèque	7 230	6 289	5 025	- 30,5%
Danemark	3 573	3 495	3 269	- 8,5%
Allemagne	55 544	51 318	42 173	- 24,1%
Grèce	7 475	7 281	5 869	- 21,5%
Espagne	29 049	29 703	22 659	- 22,0%
France	38 996	39 215	37 451	- 4,0%
Irlande	2 739	3 214	3 166	+ 15,6%
Italie	38 553	36 325	28 199	- 26,9%
Hongrie	6 940	6 108	5 180	- 25,4%
Pays-Bas	10 990	11 033	10 565	- 3,9%
Autriche	5 534	5 449	4 708	- 14,9%
Pologne	26 657	23 686	19 391	- 27,3%
Portugal	7 060	6 835	5 505	- 22,0%
Slovaquie	3 814	3 514	2 743	- 28,1%
Finlande	3 487	3 231	3 015	- 13,5%
Suède	5 834	5 975	6 060	+ 3,9%
Royaume-Uni	39 191	40 189	37 762	- 3,6%

Source : EUROSTAT, *Projections de la population 2004-2050*, STAT/05/48, 8 avril 2005

Note : les projections pour la France concernent la France métropolitaine

La proportion de personnes âgées de 65 ans et plus devrait s'accroître considérablement au cours de la même période. Dans l'ensemble de l'Union européenne, cette proportion, qui s'établit à 16,4%, en 2004 serait de 29,9% en 2050, le nombre de personnes âgées passant de 75,3 millions en 2004 à 134,5 millions en 2050. La part des personnes âgées en 2050 devrait être la plus élevée en Espagne (35,6%), en Italie (35,3%), et en Grèce (32,5%), et la plus faible au Luxembourg (22,1%), aux Pays-Bas (23,5 %) et au Danemark (24,1%). En France cette part devrait passer de 16,3% (soit à peu près la moyenne européenne) à 27,2% en 2050.

Ces évolutions se traduiront par une forte hausse des ratios de dépendance des personnes âgées mesurés par le rapport entre l'effectif de la population âgée de 65 ans et plus et celui de la population âgée de 15 à 64 ans (tableau 3). C'est ainsi qu'en France ce ratio de dépendance va connaître un quasi-doublement, passant de 25% en 2004 à 48% en 2050. Le phénomène sera encore plus accentué dans les pays dont la population totale va diminuer : Allemagne (de 27% à 56%), Espagne (de 25% à 67%), l'Italie (de 29% à 66%).

Tableau 3
Ratio de dépendance des personnes âgées
dans les principaux pays de l'Union européenne

	Population âgée de 65 ans et plus en % de la population âgée de 15 à 64 ans		
	2004	2025	2050
UE25	24,5	35,7	52,8
UE15	25,5	36,3	53,2
Nouv. États membres	19,6	32,7	50,4
Belgique	26,1	36,5	48,1
République tchèque	19,7	35,0	54,8
Danemark	22,5	33,8	40,0
Allemagne	26,8	39,3	55,8
Grèce	26,4	35,5	58,8
Espagne	24,6	33,6	67,5
France	25,2	36,9	47,9
Irlande	16,4	25,2	45,3
Italie	28,9	39,7	66,0
Hongrie	22,6	34,5	48,3
Pays-Bas	20,5	32,5	38,6
Autriche	22,8	34,5	53,2
Pologne	18,6	32,8	51,0
Portugal	24,9	34,7	58,1
Slovaquie	16,3	28,1	50,6
Finlande	23,3	41,4	46,7
Suède	26,4	36,5	40,9
Royaume-Uni	24,3	33,2	45,3

Source : EUROSTAT, Projections de la population 2004-2050, STAT/05/48, 8 avril 2005

Note : les projections pour la France concernent la France métropolitaine

2. Sous l'effet du vieillissement et en dépit d'une reprise de la fécondité, la population active devrait diminuer à partir de 2010 ou 2015

Projeter l'évolution de la taille de la population active nécessite d'adjoindre aux projections démographiques ci-dessus des hypothèses relatives à l'évolution des taux d'activité et du contexte économique et institutionnel.

Un premier scénario tendanciel a été élaboré par l'INSEE en 2002. Les taux d'activité ont été estimés à l'aide de modèles économétriques fondés sur des équations de comportement représentant les choix d'offre de travail. Cette méthode a conduit à anticiper une stabilité des taux d'activité des 15-24 ans, du taux d'activité des hommes de 25 à 54 ans, une légère augmentation de celui des femmes aux mêmes âges ainsi qu'une poursuite de la diminution de l'activité des plus de 55 ans, mais à un rythme sensiblement plus faible que celui observé jusqu'ici. Il a été supposé que le taux de chômage, le nombre de préretraites et le nombre d'apprentis demeurent stables à leur niveau actuel. Enfin, la réforme des retraites de 1993 a été prise en compte dans les projections.

Il est basé sur le maintien des tendances passées en matière de fécondité, de mortalité et de solde migratoire. En matière de fécondité, l'indice conjoncturel de fécondité³ est supposé stable à 1,8 enfant par femme (niveau moyen observé depuis un quart de siècle) et l'âge moyen à la maternité (de 29,4 ans en 2000 contre 26,8 ans en 1980) est supposé augmenter jusqu'à 30 ans d'ici 2005 avant de se stabiliser. Selon ces hypothèses, la descendance finale passerait progressivement de 2,1 enfants en moyenne pour les femmes nées dans les années 1945 à 1955 à 1,8 enfant en moyenne pour celles nées après 1985.

En matière de mortalité, les tendances à la baisse des quotients de mortalité se poursuivraient au rythme observé au cours des trente dernières années. Pour les hommes, l'espérance de vie à la naissance passerait de 75 ans en 2000 à 84 ans en 2050 ; pour les femmes, elle s'élèverait de 83 ans à 91 ans. En matière de solde migratoire, celui-ci est supposé stable à + 50 000 personnes par an (qui donnent environ 30 000 actifs par an directement ou par le biais des descendance), soit le niveau moyen observé au cours des dernières années. Les nouveaux migrants

sont supposés suivre les mêmes tendances en terme d'activité que la population déjà présente.

Il s'appuie sur la simulation des équations estimées sur la période 1968-2002, c'est à dire, hors facteurs supplémentaires, sur une poursuite des tendances temporelles estimées. Pour les facteurs supplémentaires, les hypothèses de base retenues sont, dans le cadre de ce scénario tendanciel :

- la stabilité du taux de chômage à son niveau de mars 2002 (8,9 %),
- la stabilité du nombre de préretraités de 55-59 ans au niveau de fin 2001 (130 000 personnes),
- la stabilité des taux d'apprentis par sexe et âge quinquennal aux niveaux de mars 2002.

Sous les hypothèses susmentionnées, comme l'illustre le Tableau 4, la population active devrait augmenter jusqu'en 2007 pour diminuer ensuite à un rythme croissant, qui atteindra 80 000 par an en 2020. Au total, le nombre d'actifs devrait être en 2050 inférieur de 2,6 millions de personnes à son niveau maximum atteint en 2007.

Tableau 4
Nombre d'actifs selon le sexe et l'âge
Scénario tendanciel de l'INSEE

	Chiffres en milliers au 1 ^{er} janvier				
	Observation		Projections		
	2002	2007	2012	2020	2050
Hommes					
15-24 ans	1 340,6	1 286,5	1 267,8	1 251,7	1 133,4
25-54ans	11 700,1	11 480,8	11 319,8	10 980,5	10 137,4
55 ans et plus	1 465,8	1 771,8	1 775,0	1 822,6	1 765,8
Ensemble	14 506,5	14 539,1	14 362,5	14 054,8	13 036,6
Femmes					
15-24 ans	1 010,9	971,2	964,2	938,5	855,6
25-54 ans	9 966,8	9 996,0	9 939,9	9 632,2	8 833,2
55 ans et plus	1 168,8	1 472,6	1 577,4	1 710,2	1 638,9
Ensemble	12 146,5	12 439,7	12 481,5	12 280,8	11 327,7
Total					
15-24 ans	2 351,5	2 257,7	2 232,0	2 190,2	1 989,0
25-54 ans	21 666,9	21 476,8	21 259,7	20 612,7	18 970,5
55 ans et plus	2 634,6	3 244,4	3 352,4	3 532,8	3 404,7
Ensemble	26 653,0	26 978,9	26 844,1	26 335,6	24 364,2

Source : E. NAUZE-FICHET, F. LERAIS et S. LHERMITTE « Les projections de population active 2003-2050 », *INSEE Résultats*, société n°13, 2003

Depuis, un certain nombre d'éléments nouveaux sont intervenus, qui ont conduit à réviser ces projections à la hausse. Un nouvel exercice complet de projections sera effectué en 2006 par l'INSEE.

D'ores et déjà, un travail spécifique de projection de population active a été élaboré par l'INSEE en 2004, pour le Conseil d'Orientation des Retraites. Ces projections combinent le scénario central démographique de l'Insee et un scénario de retour au plein emploi établi à la demande du secrétariat général du COR et intégrant une baisse à venir des taux de chômage, de préretraités et de dispensés de recherche d'emploi, ainsi que les effets estimés de la réforme des retraites de 2003 qui n'avaient pu être pris en compte dans le scénario tendanciel élaboré en 2002³. Ce nouveau

³ Audition de Mme Anne-Marie BROCAS, secrétaire générale du COR ; voir aussi : Conseil d'Orientation des Retraites, Séance plénière du 20 octobre 2004 « *Présentation des scénarios*

scénario a été construit de manière conventionnelle à partir de deux exercices :

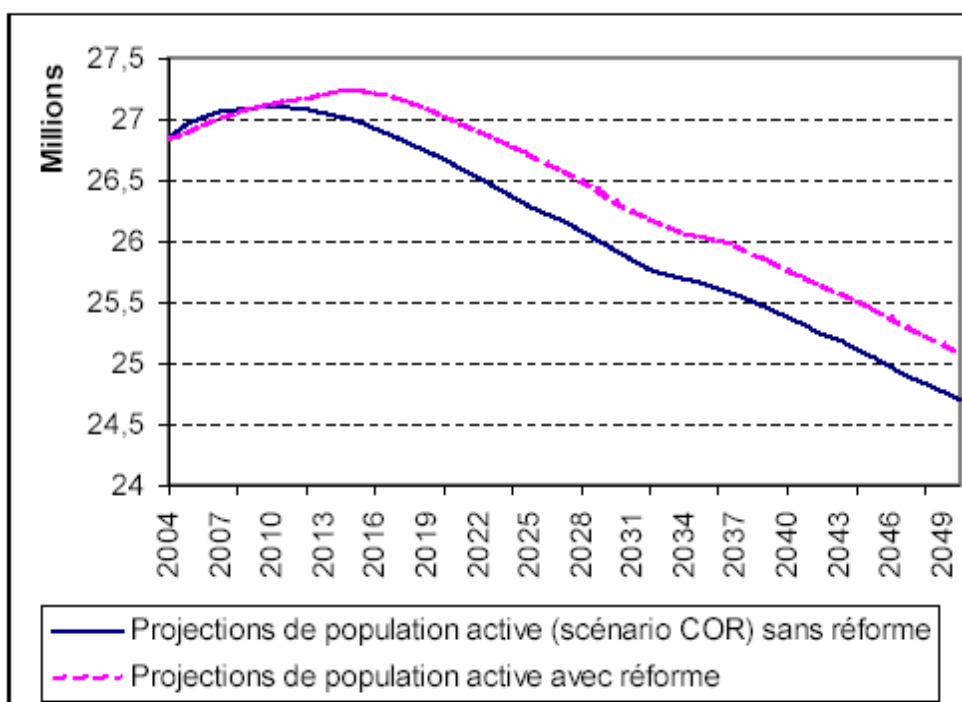
- un exercice de moyen terme décrivant entre 2004 et 2015 un retour au plein emploi avec un taux de chômage de 4,5% ;
- un exercice de long terme décrivant entre 2015 et 2050 une phase de croissance déterminée par l'évolution des facteurs d'offre.

Dans ce scénario, l'hypothèse d'une sensible remontée des taux d'activité des plus de 55 ans a été privilégiée, sous l'effet du resserrement des mesures de cessation anticipée d'activité et des modifications des barème de pension introduite par la réforme d'août 2003. Si, à très court terme, la réforme de 2003 risque d'avoir un impact à la baisse sur la population active, compte tenu des départs anticipés à la retraite pour carrière longue, à moyen terme, elle débouchera sur une augmentation du taux d'activité seniors. La population active s'en trouverait au total accrue d'un peu plus de 400 000 en 2050, par rapport au niveau qui aurait été atteint en l'absence de réforme. Cette évaluation est cependant fragile, de l'avis même de ses auteurs, car fondée sur de multiples hypothèses.

Dans ce scénario, l'inflexion de la population active n'interviendrait pas avant 2010. La prise en compte des effets de la réforme de 2003 retarderait même cette inflexion à 2015.

économiques et discussion sur les variantes dans le cadre des travaux engagés par le Conseil », disponible sur le site du COR : <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-374.pdf>

Graphique1
 Projections de population active suivant un scénario volontariste
 auxquelles ont été adjoints les effets estimés
 de la réforme des retraites de 2003.



Source : INSEE, projections de population active selon un scénario proposé par le secrétariat général du COR, 29 septembre 2004

Par ailleurs, les observations de population totale pour 2003 et 2004 se sont révélées supérieures aux projections effectuées en 2002. En effet, suite au recensement de 2004, les estimations de population de l'INSEE établies à partir des statistiques annuelles de l'état civil et calées sur les résultats du recensement ont été revues pour toute la période 2000-2004 ont été revues, le recensement précédent datant de 1999. De ce fait, les effectifs mesurés à partir de l'enquête Emploi ont été revus, les taux restant pratiquement inchangés. C'est ainsi que la population active totale en 2004 est désormais estimée à 27 455 000 personnes alors que les projections publiées en 2003 prévoyaient 26 900 000 en 2004, soit 550 000 personnes de moins⁴.

⁴ Voir « France, portrait social 2005-2006 », INSEE Références, novembre 2005, pages 188-189.

Si, pour des raisons liées à la croissance, la création d'emplois est plus forte et le chômage moins élevé, alors la population active pourrait être supérieure à cette projection, du fait d'effets de flexion des taux d'activité. Y a-t-il des réserves de main-d'œuvre suffisantes pour permettre ces effets de flexion ? Les taux d'activité particulièrement bas des jeunes et des seniors laissent penser que oui. En ce qui concerne les seniors, notamment, la suppression progressive des dispositifs de sortie anticipée de l'emploi et le nouveau régime des retraites pourraient conduire à une remontée sensible de leur taux d'activité. En ce qui concerne les femmes, les hypothèses prennent déjà en compte une légère hausse de leur taux d'activité, mais cela ne signifie pas qu'il ne reste plus de marge de manœuvre : pour les jeunes et les plus âgées, les taux d'activité féminins projetés restent inférieurs à ceux des hommes, d'environ 10 points en 2015 dans la seconde moitié de la vie active.

La France affiche d'ailleurs des taux d'activité, masculin aussi bien que féminin, sensiblement inférieurs à ceux de nos voisins portugais, britanniques, néerlandais, suédois et surtout danois. Le taux global d'activité y est même inférieur de trois points (69,5 contre 72,6%) à celui de l'Allemagne.

Tableau 5
Taux d'activité en 2004
des personnes âgées de 15 à 64 ans
en France et dans les principaux pays voisins
en %

	Hommes	Femmes	Ensemble
Italie	74,9	50,6	62,7
Belgique	73,4	58,2	65,9
Espagne	80,4	56,8	68,7
France	75,2	63,9	69,5
Allemagne	79,2	65,8	72,6
Portugal	79,1	67,0	73,0
Royaume-Uni	82,0	68,6	75,2
Pays-Bas	83,9	69,2	76,6
Suède	79,1	75,2	77,2
Danemark	84,0	76,2	80,1

Source : Emploi en Europe 2005, Commission européenne⁵, annexe statistique 2

⁵ http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/employ_2005_fr.htm

Au bout du compte, il y a lieu de retenir de ces analyses quatre conclusions :

- du fait de la révision, après le recensement de 2004, des estimations de population totale établies par l'INSEE, l'effectif de la population active observé en 2004 est supérieur de plus d'un demi-million de personnes à celui qui avait été projeté en 2002 pour la même année. De ce fait, toutes les projections qui en découlent vont devoir être révisées à la hausse par rapport aux chiffres publiés en 2003.
- Après avoir crû de près de 150 000 par an depuis 40 ans, la population active va connaître une période de stabilité, avant de diminuer. Le moment précis auquel s'amorcera cette baisse est encore imprécis, on sait seulement qu'il se situera entre 2010 et 2015 ; beaucoup dépendra de l'évolution du chômage d'ici cette date et de l'impact d'une réduction éventuelle de ce taux sur les comportements d'activité (taux d'emploi).
- La tendance de long terme est cependant indéniable : à flux migratoires constants, il pourrait y avoir en France en 2050 environ 2 millions d'actifs de moins qu'en 2005 (27,5 millions).
- Les taux d'activité étant relativement bas, notamment pour les femmes, les jeunes et les seniors, en comparaison de ceux que l'on observe chez nos voisins européens, des réserves de main-d'œuvre existent ; un relèvement du taux global d'activité de 5 à 6 points (soit à peu près l'écart séparant en 2004 le taux français du taux d'activité au Royaume-Uni) permettrait de maintenir en 2050 la population active à son niveau de 2005.

3. Vieillesse démographique et chômage : les enseignements des modèles économétriques

L'idée selon laquelle la diminution ou la stabilisation du volume de la population devrait conduire à réduire le chômage est souvent avancée. Cette idée repose sur une conception keynésienne du fonctionnement du marché du travail : pour une productivité et un volume de production donnés, la réduction de la population active entraîne une diminution mécanique du chômage. Ce raisonnement simple peut avoir une certaine pertinence dans le court terme, mais n'est cependant pas adapté pour comprendre les relations entre l'évolution de la population et le chômage

dans le long terme. Ainsi, après avoir explicité, dans un premier temps, les enseignements des modèles macro-économétriques quant aux relations entre vieillissement démographique et chômage, nous analysons, dans un second temps, les principaux résultats des modèles dits de « chômage d'équilibre ».

Les modèles macro-économétriques n'attribuent au vieillissement démographique qu'une incidence transitoire sur le chômage ...

Conformément aux enseignements de l'analyse macro-économique d'inspiration keynésienne, la diminution du taux de croissance de la population active contribuerait à diminuer le taux de chômage à court terme. En effet, à court terme, les prix et les salaires étant relativement rigides, c'est la demande de biens qui s'adresse aux entreprises qui détermine leur production et donc, in fine, leurs besoins en main d'œuvre, compte tenu de la technologie en vigueur. Le taux de chômage résulte de la confrontation entre le nombre d'actifs et la quantité de travail nécessaire pour produire, à la hauteur de la demande de biens. Une diminution du taux de fécondité se traduisant à terme par une diminution du nombre d'actifs, le taux de chômage devrait baisser, si tant est que le vieillissement de la population ne diminue pas la demande de biens.

A plus long terme, cette diminution du taux de chômage devrait exercer une pression à la hausse sur les salaires. Les entreprises répercutant la hausse de leurs coûts de production sur les prix, l'inflation rétroagit alors sur la demande de biens et donc sur les besoins en main d'œuvre des entreprises. Au final, les modèles macro-économétriques n'attribuent qu'un impact très transitoire à une baisse de la fécondité sur le taux de chômage.

Ces modèles ont toutefois une portée limitée pour cerner l'incidence globale du vieillissement démographique. Ils ne permettent pas, en effet, d'évaluer l'incidence du vieillissement de la population active elle-même. De plus, en absence de liens entre l'âge, la productivité et la rémunération des travailleurs, ils ne stipulent aucune incidence directe du vieillissement sur la demande de travail des entreprises et leur capacité à innover. Enfin, le taux de chômage de long terme est, dans ces modèles, indépendant de la taille et du taux de croissance de la population active.

... alors que les modèles de chômage d'équilibre concluent à un impact à long terme modéré et fortement conditionné par les mesures prises pour financer les retraites

Les modèles de chômage d'équilibre d'ancienne génération, dits modèles WS-PS⁶, sont également peu adaptés pour analyser les conséquences de modifications démographiques sur le taux de chômage. Force est en effet de constater que ces modèles ne représentent pas explicitement les frictions et la manière dont les tensions sur le marché du travail apparaissent et se résorbent. Le modèle d'appariement, qui est progressivement devenu le cadre d'analyse standard pour étudier le fonctionnement du marché du travail, permet, en revanche, d'analyser et de quantifier l'impact des tensions du marché du travail sur le chômage et l'emploi.

Ce modèle d'appariement montre qu'en modifiant les flux d'entrée et de sortie des travailleurs sur le marché du travail, le vieillissement démographique pourrait théoriquement diminuer durablement le taux de chômage. En effet, d'un côté, la diminution du taux de fécondité induit à terme une diminution du nombre de jeunes entrant sur le marché du travail. Si l'entrée dans la vie active se traduit généralement par une période de chômage imputable à la recherche d'un premier emploi stable, ce phénomène pourrait donc contribuer à diminuer le taux de chômage. D'un autre côté, la diminution du taux de mortalité pourrait inciter les entreprises à créer davantage d'emplois. L'augmentation de l'espérance de vie permet en effet aux entreprises d'amortir les coûts fixes associés à l'emploi sur une période en moyenne plus longue. Néanmoins, la simulation d'un modèle d'appariement sur l'économie française montre que l'évolution démographique à l'horizon de 2015 n'aurait qu'un impact très faible sur le chômage⁷. L'incidence du vieillissement démographique sur le taux de chômage de long terme resterait donc limité⁸.

⁶ Pour Wage Schedule-Price-Schedule.

⁷ Sur les liens entre les départs à la retraite et le chômage, on peut consulter les articles de Manon DOMINGUES DOS SANTOS, « Vieillesse démographique et chômage », *Revue Française d'Economie*, vol 16, 2002, pp. 3-50, et Loïc CADIOU, Julien GENET et Jean-Louis GUERIN, « Evolutions démographiques et marché du travail : des liens complexes parfois contradictoires », *Economie et Statistique*, n°355-356, 2002, pp. 139-156.

⁸ Ces résultats sont conformes à ceux de plusieurs études empiriques qui montrent que des changements de population active brusques et de grande ampleur n'ont qu'un impact très limité sur le taux de chômage : David CARD, "The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market," *Industrial and Labor Relations Review*, vol 43, 1990, pp. 245-257, Jennifer HUNT, "The impact of the 1962 repatriates from Algeria on the French labor market", *Industrial and Labor Relations Review*, vol 45, 1992, pp. 556-572

En outre, cette approche montre que l'impact des évolutions démographiques sur le chômage est fortement conditionné par les mesures mises en œuvre pour assurer la pérennité des régimes de retraites par répartition. Une augmentation de la durée de cotisation, si tant est qu'elle s'impose à tous de façon uniforme, contribuerait à accentuer la diminution du taux de chômage. En revanche, l'impact d'une augmentation des cotisations dépend de la façon dont la pression fiscale est répartie entre entreprises et travailleurs et de son incidence sur les salaires nets.

Le vieillissement démographique se traduit également par une modification de la structure par âge de la population active. Ce phénomène pourrait induire un effet de composition mais également influencer la capacité d'innovation des entreprises. En premier lieu, les travailleurs âgés ayant une propension au chômage plus faible que leurs cadets, l'augmentation de la part des travailleurs âgés pourrait induire un effet de structure favorable à une réduction du chômage. Néanmoins, il convient de noter que si la propension au chômage diminue avec l'âge, la durée du chômage augmente. Si les entreprises ne modifient pas leur politique de recrutement à l'égard des seniors, le vieillissement démographique pourrait se traduire par une augmentation du chômage de longue durée. L'effet global sur le taux de chômage est donc incertain.

En second lieu, le vieillissement démographique pourrait influencer les stratégies d'innovation des entreprises. Certains travaux empiriques montrent que si les capacités d'apprentissage ne diminuent que faiblement jusqu'à 65 ans, les travailleurs âgés ont des difficultés à maîtriser rapidement de nouvelles compétences, lorsque celles-ci sont qualitativement très différentes de leurs compétences initiales. Par ailleurs, les rémunérations augmentant avec l'ancienneté, le vieillissement de leur main d'œuvre pourrait peser sur leur marge et donc sur leur capacité à financer de nouvelles innovations.

Ainsi, une évaluation de l'impact des changements démographiques à venir prenant en compte les phénomènes frictionnels, qui devraient conduire à diminuer le chômage, mais aussi les facteurs d'offre, aboutit à une conclusion beaucoup plus mitigée que celle de l'approche keynésienne. Il apparaît que l'augmentation du ratio de dépendance (nombre de retraités par personne en âge de travailler) risque d'avoir un impact sur le chômage plus important que celui induit par la diminution de

la population active. En effet, l'alourdissement des prélèvements sociaux nécessaires au paiement des retraites risque d'accroître le coût du travail, ce qui devrait être défavorable à l'emploi, notamment l'emploi peu qualifié qui est le plus sensible au coût du travail. La diminution de la population en âge de travailler, loin de conduire à un hypothétique retour au plein emploi, risque au contraire d'amplifier les problèmes auxquels est confronté le marché du travail.

En résumé, *le vieillissement démographique ne devrait pas contribuer à accroître de façon globale les difficultés de recrutement auxquelles sont confrontées les entreprises.* Cette déduction repose sur deux principaux constats. En premier lieu, il ne faut pas attendre dans un avenir proche une diminution substantielle des populations totale et active. En second lieu, l'analyse économique montre que, si la diminution des taux de fécondité et de mortalité contribue à diminuer le taux de chômage, l'augmentation du ratio de dépendance, pourrait, via les mesures qu'elle nécessite pour assurer la pérennité des régimes de retraite, contribuer au contraire à l'augmenter.

Autrement dit, l'incidence la plus préoccupante des évolutions démographiques à venir a trait à l'équilibre des régimes de protection sociale.

B. Peut-on espérer freiner le vieillissement démographique par des migrations de remplacement ?

La nécessité d'atténuer, autant que possible, les effets négatifs annoncés du vieillissement démographique sur l'activité économique est à l'origine du débat sur une *immigration de remplacement*. Une action sur les flux d'entrée, plutôt que sur les taux de fécondité, a le double avantage d'être davantage maîtrisable par les autorités publiques et d'avoir un effet immédiat. À cet objectif démographique quantitatif est venu se greffer la visée d'un contrôle qualitatif des flux d'entrée. La mise en place d'une procédure de sélection devrait favoriser l'arrivée d'immigrés qualifiés. Ces derniers sont supposés, du point de vue économique, s'intégrer plus facilement sur le marché du travail et apporter une contribution nette positive aux finances publiques.

Un autre argument milite en faveur d'une politique sélective. L'évolution démographique actuelle fait redouter des déséquilibres importants dans les finances publiques en l'absence de politiques correctrices volontaristes. Une entrée massive d'immigrés, en plus de son effet démographique positif direct, sera d'autant plus bénéfique pour les finances publiques que ces entrants seront hautement qualifiés. Leur contribution nette (impôts et taxes versés moins prestations reçues) est, à tout âge, presque toujours positive et d'un montant largement supérieur à celle d'un immigré faiblement ou moyennement qualifié. Il n'y aurait donc *a priori* que des avantages économiques à retirer d'une politique migratoire de remplacement sélective.

On propose ci-dessous une synthèse des résultats existants ainsi qu'une évaluation des conséquences démographiques et économiques d'une telle modification de la politique migratoire. Pour ce faire, nous présenterons, dans un premier temps, une description du vieillissement de la population française basée sur les projections démographiques de l'INSEE. Ensuite, nous quantifierons les besoins de main-d'œuvre étrangère nécessaires pour stabiliser le ratio de dépendance, puis, plus modestement, pour maintenir constante la taille de la population en âge d'être active. Enfin, nous terminerons par une évaluation des conséquences de la mise en place d'une politique plus sélective quant au niveau de qualification des immigrés.

1. Hypothèses de cadrage et scénario de référence

Le Tableau 6 présente l'évolution attendue de la population française pour les décennies à venir. Le modèle de projection utilisé a été élaboré par Xavier Chojnicki, maître de conférence à l'université de Lille 2, élaboré pour les besoins de groupe de travail⁹. Ces projections de population s'appuient sur des hypothèses relatives aux différentes composantes démographiques de l'évolution de la population : évolution du taux de fécondité, de l'espérance de vie et des flux futurs d'immigration. Les hypothèses retenues concernant les deux premières composantes sont

⁹ Xavier CHOJNICKI, *Les perspectives économiques d'une politique d'immigration active en France*, rapport préparé pour le groupe KAZAN ; voir aussi CHOJNICKI X., « Vieillesse démographique et immigration : un modèle de comptabilité générationnelle appliqué à la France », *Economie et Prévisions*, à paraître et CHOJNICKI X., DOCQUIER F. et L. RAGOT « L'immigration choisie face aux défis économiques du vieillissement démographique », *Revue économique*, novembre 2005.

tirées des dernières projections de l'Insee¹⁰. Elles supposent tout d'abord un accroissement de l'espérance de vie à la naissance : de 75 ans pour les hommes et de 82,7 ans pour les femmes en 1999, celle-ci passerait à 84,3 ans pour les hommes et 91 ans pour les femmes en 2050. Les hypothèses concernant l'indicateur conjoncturel de fécondité supposent une stabilisation de la fécondité moyenne à 1,8 enfant par femme à partir de 2005. Enfin, au vu des statistiques les plus récentes des soldes migratoires, le modèle présenté ici retient l'hypothèse d'un solde migratoire net constant et égal à 100 000 par an sur toute la période de projection. Ces projections de population sont donc comparables à la variante « migrations hautes » des projections de l'Insee.

Tableau 6
Caractéristiques du vieillissement de la population française
entre 2000 et 2100

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2100
Population totale en milliers	59 424	61 965	64 032	65 820	67 158	67 638	65 951
Population d'âge actif (16 – 64 ans)	37 746	39 667	39 140	38 360	37 513	37 207	36 205
Ratio de dépendance 65 et + / 16 – 64 ans	26,0%	26,7%	34,5%	42,4%	48,9%	51,6%	51,7%
Ratio de dépendance 15 et - / 16 – 64 ans	31,4%	29,5%	29,1%	29,2%	30,2%	30,2%	30,4%
Part des immigrés dans la population	7,3%	7,8%	8,2%	8,5%	8,7%	8,8%	8,9%

Source : Xavier Chojnicki, rapport pour le groupe, calculs de l'auteur

Selon ces estimations, la population totale de la France en 2050 serait de l'ordre de 67,6 millions d'habitants, soit 8 millions de plus qu'en 2000. Elle diminuerait ensuite progressivement pour atteindre 66 millions d'habitants en 2100. Le processus de vieillissement démographique n'entraînera un déclin démographique (diminution de la population totale) qu'à partir de 2050. Mais l'effectif de la population en âge de travailler (entendue aux normes actuelles, soit entre 16 et 65 ans) est appelée à se réduire dans moins d'une dizaine d'années. D'ici la fin du siècle, la population active devrait diminuer, par rapport à son maximum (2010), d'environ 8,7%.

Dans la mesure où notre système de protection sociale est essentiellement ascendant (transferts des jeunes vers les plus âgés), ce processus de

¹⁰ BRUTEL C. et L. OMALEK, « Projections pour la France, ses régions et ses départements » (Horizon 2030 / 2050), *INSEE Résultats*, Société., 16, 2003.

vieillesse pesera lourdement sur les finances publiques. Cet effet de ciseaux - augmentation sensible des personnes âgées et réduction de la population en âge de travailler - est à l'origine des déséquilibres financiers anticipés des régimes de retraite. L'évolution du ratio de dépendance (nombre de personne de plus de 65 ans et plus par personne en âge de travailler) est un bon indicateur des transformations attendues. Il devrait être multiplié par deux entre 2000 et 2050, passant de 26% à 52%. Nous passerons ainsi d'une situation de 4 cotisants pour un retraité aujourd'hui à 2 cotisants par retraité dans la deuxième moitié du siècle. La part du PIB nécessaire au financement des retraites devrait passer de 11,6% en 2000 à plus de 14,9% en 2050, soit un besoin de financement de presque 4 points de PIB. Toutefois, dans les rapports et études consacrés à cette question¹¹, il n'est pas fait explicitement référence, parmi les pistes avancées pour contrecarrer cette évolution, à une immigration de remplacement.

2. Evaluation des flux migratoires nécessaires et de leur impact

Une immigration de masse destinée à stabiliser le ratio de dépendance générerait une dynamique de population insoutenable à long terme

Il a fallu attendre un rapport des Nations-Unies pour lancer le débat en France parmi les démographes et les économistes. Ce rapport publié en 2000, qui analyse les flux d'immigration nécessaires pour neutraliser le vieillissement, montre toutefois que l'immigration ne peut à elle seule résoudre le problème posé par le vieillissement¹². L'ampleur des flux migratoires nécessaires dépend largement des objectifs démographiques fixés.

Les simulations ayant le plus attiré l'attention visent une stabilisation du ratio de dépendance jusqu'en 2050. Elles conduisent à des flux migratoires d'une ampleur exceptionnelle, sans aucune commune mesure avec ce que l'on peut raisonnablement attendre. Pour la France, l'objectif de maintien du ratio de dépendance à son niveau de 1995 implique la

¹¹ Voir notamment Jean-Michel CHARPIN, *L'avenir de nos retraites*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation Française, 1999 et Conseil d'Orientation des Retraites (C.O.R.), *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations*, La Documentation Française, 2001.

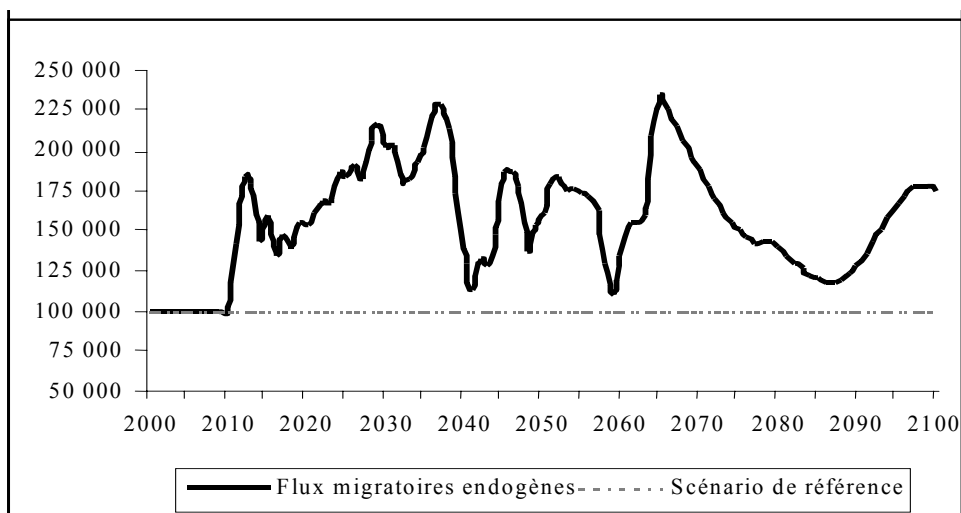
¹² Nations-Unies, « *Replacement Migrations: Is it a Solution to Declining and Ageing Population ?* », Population Division, Department of Economics and Social Affairs, New York, 2000.

venue de deux millions d'étrangers par an entre 2010 et 2040, ce chiffre dépassant les trois millions à la fin de la période étudiée. Cette politique se traduirait, sur l'ensemble de la période considérée, par l'entrée de 93 millions d'étrangers. La France compterait alors 187 millions d'habitants dont 68 % d'immigrés de première ou de deuxième génération.

Aussi irréalistes soient-elles, ces projections n'en amènent pas moins à des conclusions éclairantes. Elles confirment tout d'abord que l'immigration massive ne peut constituer à elle seule un remède contre le vieillissement démographique à long terme, notamment du fait du vieillissement des migrants eux-mêmes et de l'ajustement, au fil des années, du comportement de fécondité des immigrées sur celui du pays d'accueil. La prépondérance de l'allongement de l'espérance de vie dans l'explication du phénomène de vieillissement des populations est à la base des trajectoires explosives découlant d'un simple recours à l'immigration¹³. Dans ces conditions, l'utilisation de l'immigration de masse afin de modifier la structure par âge de la population est vouée à générer une dynamique de population insoutenable à long terme.

¹³ Voir notamment Didier BLANCHET, « Immigration et avenir démographique » in *Immigration, marché du travail, intégration*, Rapport du séminaire présidé par François HERAN, Commissariat Général du Plan, La Documentation Française, novembre 2002.

Graphique 2
Flux nets d'immigration nécessaires pour stabiliser la population d'âge actif



Une immigration visant à stabiliser la taille de la population en âge d'être active est soutenable et peut être bénéfique pour les finances publiques ; mais ses effets restent modérés.

L'objectif de stabilisation de la population en âge d'être active se révèle davantage à la portée de la politique migratoire de la France. Supposons la mise en place d'une politique migratoire utilisant le volume d'immigration comme instrument pour stabiliser la taille de la population en âge d'être active. La cible à atteindre est la taille observée en 2010 (39,7 millions), année à partir de laquelle la population active devrait commencer à baisser. A partir de 2011, les flux migratoires nets (nombre d'arrivées moins nombre de départs) sont donc calculés par le modèle : les migrants additionnels viennent s'ajouter à ceux prévus dans les projections de référence. Afin de répondre immédiatement à l'objectif poursuivi, on a fait l'hypothèse que ces flux additionnels concernent uniquement des migrants âgés de 20 à 64 ans.

Comme l'indique le Graphique 2, stabiliser la taille de la population d'âge actif à sa taille anticipée pour 2010 requiert une augmentation importante, mais envisageable des flux migratoires. Par exemple, cela suppose de multiplier par environ 1,8 les flux nets annuels entre 2010 et 2040. Les flux

nécessaires varient fortement selon l'année considérée. On notera que l'accroissement des flux migratoires est permanent, ce qui implique que l'immigration de remplacement modifie fortement la dynamique démographique de long terme du pays.

Tableau 7
Caractéristiques du vieillissement de la population française
entre 2000 et 2100
dans le cas où les flux migratoires sont ajustés pour permettre
une stabilisation de la population d'âge actif

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2100
Population totale en milliers	59 424	61 965	64 649	67 464	69 965	71 124	72 309
Population d'âge actif (16 - 64 ans)	37 746	39 667	39 667	39 667	39 667	39 667	39 667
Ratio de dépendance 65 et + / 16 – 64 ans	26,0%	26,7%	34,1%	41,2%	46,8%	49,9%	52,6%
Ratio de dépendance 15 et - / 16 – 64 ans	31,4%	29,5%	28,9%	28,9%	29,6%	29,5%	29,7%
Part des immigrés dans la population	7,3%	7,8%	9,0%	10,4%	11,6%	12,1%	12,9%

Source : Xavier Chojnicki, rapport pour le groupe, calculs de l'auteur

Assez logiquement, la part des immigrés dans la population totale croît parallèlement à l'augmentation des flux (Tableau 7) et atteint 12,1% en 2050 (contre 8,8% dans les projections démographique de référence) et 12,9% en 2100. Par rapport aux projections du tableau 2 basées sur des flux nets d'immigration de 100 000 par an, la population augmenterait d'environ 5% en 2050 et de quasiment 10% à l'horizon 2100. Une telle politique d'immigration de remplacement conduirait également à un changement dans la structure par âge de la population française. Ainsi, le ratio de dépendance serait dans un premier temps réduit par rapport aux projections initiales et serait inférieur de plus d'un point et demi en 2050. Mais cette réduction resterait relativement faible en comparaison de l'effet général du vieillissement sur ce ratio. A long terme, le vieillissement de cette population immigrée additionnelle conduit par contre à accroître la part des personnes âgées.

Les conséquences macro-économiques d'une telle politique sont décrites dans le Tableau 8 ci-dessous¹⁴. Globalement, l'impact de l'immigration de remplacement sur le niveau d'éducation moyen de la population résidente combine deux effets opposés : d'une part, les immigrés additionnels appartiennent à des cohortes plus jeunes et donc plus éduquées que la moyenne (toutes choses égales par ailleurs) et d'autre part, les immigrés sont en moyenne moins qualifiés que les natifs. Ce deuxième effet l'emporte sur le premier : la part des personnes faiblement qualifiées dans la population active totale passe en 2050 de 36,6% dans le scénario de référence à 37% dans cette variante. Cet écart se maintient sur l'ensemble de l'horizon.

Tableau 8
Conséquences économiques d'une modification de la politique migratoire
visant à stabiliser la population d'âge actif

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2100
PIB par tête (indice 100 en 2000)							
Scénario de référence	100,0	131,0	150,1	169,2	186,1	203,6	350,0
Immigration de remplacement (a)	0,0%	0,0%	0,2%	0,6%	0,8%	1,1%	- 0,5%
Immigration choisie (a)	0,0%	0,0%	0,2%	0,8%	1,2%	1,6%	- 0,2%
Transferts publics (en % du PIB)							
Scénario de référence	32,4%	31,1%	31,3%	31,9%	33,3%	34,4%	35,7%
Immigration de remplacement (b)	0,0%	0,0%	- 0,1%	- 0,2%	- 0,3%	- 0,3%	0,1%
Immigration choisie (b)	0,0%	0,0%	- 0,1%	- 0,2%	- 0,4%	- 0,4%	0,2%
dont retraites (en % du PIB)							
Scénario de référence	11,6%	13,0%	13,5%	14,0%	14,9%	14,9%	14,9%
Immigration de remplacement (b)	0,0%	0,0%	- 0,1%	- 0,1%	- 0,4%	- 0,3%	- 0,1%
Immigration choisie (b)	0,0%	0,0%	- 0,1%	- 0,2%	- 0,4%	- 0,3%	0,0%
Taux prélèvement sur les salaires (en %)							
Scénario de référence	41,3%	2,4%	43,1%	44,3%	45,4%	47,4%	48,9%
Immigration de remplacement (b)	0,0%	0,0%	- 0,3%	- 0,2%	- 0,9%	- 0,6%	0,1%
Immigration choisie (b)	0,0%	0,0%	- 0,3%	- 0,3%	- 1,1%	- 0,8%	0,3%

(a) : écart en pourcentage de la variable dans le scénario de référence

(b) : écart en points de pourcentage par rapport au scénario de référence

Source : Xavier Chojnicki, rapport pour le groupe, calculs de l'auteur

Cet accroissement des flux migratoires améliore la situation des finances publiques. La part des transferts publics dans le PIB diminue de 0,3 point en 2050. L'effet est toutefois moins prononcé à long terme, étant donné le

¹⁴ Les résultats économiques présentés dans la suite du développement sont basés sur le modèle d'équilibre général calculable présenté dans Chojnicki et al., *Revue Economique*, novembre 2005, op.cit.

vieillesse au sein de la population immigrée. Au total, le taux de taxation sur les salaires baisse d'un montant compris entre 0,5 et 1 point de pourcentage dans les décennies les plus difficiles. Le résultat macro-économique est donc relativement faible en comparaison de l'ampleur du changement requis en terme de flux nets d'entrées.

C. Le vieillissement démographique accroîtra les difficultés de recrutement d'ores et déjà observées dans certains secteurs

Certains secteurs rencontrent déjà des difficultés de recrutement structurelles, imputables notamment à leur faible attractivité auprès des jeunes et/ou au fait que ceux-ci restent peu de temps dans les métiers correspondants. Le vieillissement démographique, en augmentant le nombre de départs à la retraite, pourrait amplifier ces difficultés, à supposer que la demande de travail dans ces secteurs ne soit pas affectée par ce phénomène démographique. Il pourrait également initier de nouveaux besoins de main-d'œuvre notamment dans les secteurs produisant des biens et services fortement demandés par les seniors.

1. Panorama des besoins sectoriels actuels

Afin d'anticiper les besoins en main d'œuvre à venir, il est nécessaire de disposer d'instruments fiables permettant d'apprécier les difficultés de recrutement que rencontrent certains secteurs ou corps de métiers.

L'intensité des tensions actuelles sur le marché du travail n'est évaluée que de façon imparfaite

L'identification des tensions actuelles sur le marché du travail s'appuie aujourd'hui sur les statistiques de l'ANPE. Celle-ci propose trois principaux indicateurs permettant d'apprécier les difficultés de recrutements que rencontrent certains secteurs d'activité. Les données sont tirées des fichiers mensuels « marché du travail » qui comptabilisent les demandes et offres d'emploi, en flux et en stock, à partir des fichiers administratifs de gestion des demandeurs d'emploi.

1) *L'indicateur de tension* « offres sur demandes d'emploi » : cet indicateur rapporte le flux d'offres d'emploi enregistrées durant les six derniers mois aux demandes enregistrées durant la même période.

2) *Le taux d'écoulement des demandes d'emploi* correspond au volume des demandes d'emploi qui sont sorties au cours de l'année, rapporté à celui des demandes qui étaient initialement enregistrées pendant la période.

3) *Le taux d'écoulement des offres d'emploi* correspond au volume des offres d'emploi qui sont sorties au cours de l'année, rapporté à celui des offres d'emploi qui étaient initialement enregistrées pendant la période.

Si ces indicateurs fournissent une information précieuse sur l'évolution du marché du travail, ils ne permettent pas d'avoir une approche parfaitement fidèle des tensions réellement observées.

En premier lieu, si l'ANPE enregistre exhaustivement tous les demandeurs d'emploi inscrits, seules 40% des offres d'emploi sont recensés par l'Agence et cette proportion varie selon les métiers et les régions. Plus précisément, ces indicateurs sont essentiellement représentatifs du marché du travail des salariés des entreprises privées. Pour les métiers où la part des non-salariés ou des salariés de la fonction publique est importante, ces indicateurs sont donc à considérer avec prudence. Pour les métiers de cadres, une plus forte proportion des offres d'emploi ne transitant pas par l'ANPE ou l'APEC, les tensions sont également sous-estimées.

Par ailleurs, l'indicateur national de tension étant le rapport entre des flux d'offres et de demandes d'emploi, un raccourcissement de la durée moyenne des contrats a pour effet d'augmenter les offres d'emploi à un moment donné, et donc l'indicateur de tension, alors que le stock de chômeurs reste élevé. Enfin, les difficultés de recrutement ressenties par les entreprises dépendent de leur plus ou moins grande exigence à l'égard des candidats et celles-ci sont généralement plus élevées en période de fort chômage.

Ces statistiques de tension sur les recrutements, qui rapprochent offres et demandes d'emploi déposées à l'ANPE, sont néanmoins de bons indicateurs de l'évolution des difficultés de recrutement, par secteur, par domaine professionnel, et pour les métiers pour lesquels l'ANPE collecte

une part significative des offres d'emploi. Ils présentent l'avantage de pouvoir être déclinés à un niveau géographique fin, à chaque fois dans une nomenclature quasi identique à celle des Familles Professionnelles¹⁵ utilisées au plan national. De nombreux départements et régions construisent ces indicateurs, ou des indicateurs proches, mais dans un cadre défini localement pour répondre aux demandes locales.

Il est donc nécessaire d'utiliser ces indicateurs de tension en complément avec d'autres statistiques. A titre d'illustration, la région Bourgogne, pour apprécier les « potentiels d'embauches », estime les demandes et les offres d'emploi régionales, en complétant ces statistiques par des estimations du stock régional d'emplois, des besoins de renouvellement (en quantifiant le nombre des salariés de plus de 55 ans) et les métiers en progression.

Les secteurs en tension : éléments d'explication

Ces réserves étant posées quant à la portée des statistiques disponibles pour évaluer l'ampleur des difficultés de recrutement, plusieurs constats peuvent toutefois être effectués.

En se fondant sur les indicateurs de tensions proposés par l'ANPE, les difficultés de recrutement apparaissent très variables selon les secteurs. Début 2005, bien que l'emploi reste atone et le chômage élevé, des difficultés de recrutement existent dans certains secteurs. Ces tensions se révèlent, particulièrement dans des domaines où la part des travailleurs qualifiés est importante, tels que l'informatique, la communication, la banque et l'assurance, les ingénieurs de l'industrie et l'électricité électronique. Les domaines professionnels où les tensions sont les plus importantes demeurent néanmoins l'agriculture, l'hôtellerie et la restauration, la banque et l'assurance ainsi que certains métiers du bâtiment, de l'industrie et des services, notamment ceux de la santé et de l'action sociale.

Si l'imperfection des indicateurs de tensions disponibles rend délicate la comparaison des difficultés de recrutements entre métiers, des éléments peuvent néanmoins être avancés pour expliquer certaines tensions rémanentes, qui touchent aux conditions d'emploi proposées.

¹⁵ Nomenclature de métier obtenu par rapprochement des nomenclatures ROME de l'ANPE et PCS de l'INSEE. Il y a 22 domaines, 84 familles regroupés, 224 métiers

En premier lieu, l'importance du travail saisonnier et des contrats à durée déterminée, notamment dans l'agriculture et dans l'hôtellerie-restauration, y augmente les taux de rotation des effectifs. Les entreprises de ces secteurs sont donc amenées à recruter régulièrement pour pourvoir leurs emplois vacants et ceci engendre des besoins de recruter récurrents. A titre d'illustration, alors que le taux de rotation moyen est inférieur à 40%, ce taux dépasse 100% dans le secteur de l'hôtellerie-restauration, où près du quart des emplois sont des postes à temps partiel et près de 10% sont des CDD, les taux moyens étant respectivement de 16% et 6%. Dans l'agriculture, l'emploi saisonnier a augmenté passant de 79 400 équivalent-temps plein en 1988 à 90 700 en 2003, 28% des exploitations utilisant ce type de travail.

En second lieu, la durée journalière du travail, la pénibilité des tâches, la part des emplois à temps partiel ainsi que la faiblesse des rémunérations relatives limitent l'attractivité de certains métiers rendant par la même les postes proposés difficiles à pourvoir.

2. Projection des besoins sectoriels en 2015

L'effectif des générations nées entre 1935 et 1940, qui avaient entre 55 et 60 ans en 1995, oscillait entre 530 et 600 000 personnes ; celui des générations nées entre 1945 et 1960, qui auront donc entre 55 et 60 ans entre 2005 et 2015, atteint environ 850 000 personnes. De ce fait, le volume annuel des départs définitifs de l'emploi va passer de 450 000 en 2002 à plus de 600 000 dès 2006, voire à près de 650 000 par an à partir de 2015. Cette augmentation du nombre de départs sera plus marquée encore dans certains secteurs, du fait de leur structure démographique particulière : santé, banques et assurances, fonction publique (hors enseignants), électricité et électronique, maintenance. Elle touchera, en outre, davantage les employés qualifiés et les professions intermédiaires.

Pour la première fois depuis les années soixante-dix, les personnes sortant de l'emploi en fin de vie active quitteront autant, voire plus de postes qu'il n'y aura d'emplois recherchés par les jeunes arrivant du système éducatif. Le nombre de postes à pourvoir annuellement suite aux départs en fin de carrière et à la croissance de l'emploi devrait ainsi

nettement augmenter entre 2005 et 2015¹⁶. Même avec un rythme de croissance du PIB modéré (2% en moyenne par an) et un taux de chômage fixé à 7,5% à terme, il atteindrait des niveaux proches de ceux des années 1998 à 2001 alors que la croissance du PIB était supérieure à 3%. Tel est le principal résultat d'un exercice de prospective de l'emploi par métiers à l'horizon 2015 réalisé conjointement par la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques du ministère du Travail (DARES) et le Commissariat général au Plan (CGP)¹⁷.

Selon ces estimations 80% des postes à pourvoir d'ici 2015 seront consécutifs à des départs en fin de carrière. Dans certaines familles professionnelles, les baisses d'effectifs atténueront très nettement l'effet des départs des générations anciennes. Ailleurs, le dynamisme de l'emploi amplifiera fortement les besoins de main- d'œuvre.

Le scénario macro-économique qui a servi de support aux projections de la mission Prospective des Métiers et des Qualifications table sur une prolongation des grandes tendances observées par le passé. L'économie devrait poursuivre sa tertiarisation. Il devrait y avoir toujours plus de cadres mais aussi toujours plus d'emplois peu qualifiés dans les services. Les métiers industriels devrait décliner à nouveau après la courte embellie de 1998 à 2001. Le repli des travailleurs indépendants dans l'agriculture, le petit commerce et l'artisanat devrait se poursuivre.

Plus de la moitié des postes à pourvoir se concentreront dans 15 des 83 familles professionnelles recensées dans la projection : assistants maternels et aides à domicile, agents d'entretien, enseignants, cadres administratifs et dirigeants, aides soignants, conducteurs de véhicules, fonctionnaires de catégorie C, ouvriers qualifiés des industries de process, employés administratifs, informaticiens, infirmiers et sages femmes, cadres commerciaux, ouvriers qualifiés de la manutention, employés de maison et représentants de commerce.

¹⁶ Cet indicateur de nombre de postes à pourvoir ne tient pas compte des autres mouvements sur le marché du travail (démission, fin de contrat court, licenciement).

¹⁷ La mission *Prospective des Métiers et des Qualifications* au sein du Commissariat Général du Plan a pour objet la quantification des besoins de main-d'œuvre jusqu'en 2015 pour chacune des 80 familles professionnelles identifiées par la DARES, ceux-ci résultant de l'addition de la variation nette du nombre d'emplois et des flux de départs en retraite dans chacune de ces familles professionnelles. Voir « Les métiers en 2015 : l'impact du départ des générations du baby-boom », *Première Synthèses*, décembre 2005, n°50.1

L'accroissement du nombre de cadres commerciaux, administratifs, comptables et financiers illustre les besoins d'expertise des entreprises (étude de marché, mercatique, audit, conseil juridique). Parallèlement, le nombre de postes d'encadrement continuerait à baisser. L'emploi qualifié se développerait aussi fortement dans le conseil en recrutement, la formation professionnelle et la communication, même si les volumes en jeu sont plus faibles.

Les besoins de main-d'œuvre dans l'informatique ont fortement augmenté de 1995 à 2001, du fait du passage à l'an 2000 et à l'euro, de la mise en place des 35 heures et de la «bulle» Internet, mais se sont ensuite stabilisés en raison d'une conjoncture moins favorable, du passage à des investissements de renouvellement et de l'absence d'innovation technologique majeure dans ce secteur. Le syndicat professionnel met en exergue l'incidence substantielle et rémanente de la mobilité internationale des informaticiens sur la situation du marché de l'emploi de ce secteur, ce qui rend la prévision des besoins de main-d'œuvre difficile. D'un côté, dès 1998, pour faire face aux besoins de la profession, les pouvoirs publics ont décidé d'ouvrir les recrutements aux professionnels étrangers. De l'autre, un mouvement inverse s'observe actuellement avec le développement des productions *offshore* (Inde, Chine, zone asiatique) et *nearshore* (Maghreb, pays de l'Est)¹⁸.

Les postes à pourvoir seront aussi très nombreux à tous les niveaux de qualification dans certaines filières en expansion. Le développement des échanges de marchandises et la concurrence engendreront des besoins dans la logistique (conducteurs de véhicules, ouvriers qualifiés de la manutention) et dans les fonctions commerciales (représentants et attachés commerciaux). La demande de soins des ménages en lien avec le vieillissement de la population va requérir de plus en plus d'infirmières et d'aides soignantes, au sein des établissements d'hébergement ou dans les services de soins à domicile.

La fonction publique se distinguera par de forts besoins de renouvellement, alors même que l'emploi devrait y être peu dynamique. Le nombre d'enseignants devrait stagner avec la stabilisation de la population scolarisée et l'emploi devrait même baisser dans les fonctions administratives sous l'effet entre autre des gains de productivité liés à l'informatisation. Mais les recrutements massifs pendant les trente

¹⁸ Audition de M. Pierre DELLIS, délégué général de Syntec informatique

glorieuses vont entraîner des départs à la retraite très concentrés sur les prochaines années et qui ne seront remplacés qu'en partie.

Les postes à pourvoir seront aussi très nombreux parmi les aides à domicile, les employés de maison, les assistantes maternelles et les agents d'entretien. Qu'il s'agisse de besoins d'aide aux personnes dépendantes ou de besoins actuellement insuffisamment satisfaits, comme les gardes d'enfants, ces emplois considérés comme peu qualifiés devraient se développer fortement dans les prochaines années. Ils offrent actuellement un accès au marché du travail à des femmes peu diplômées ou longtemps restées inactives. Dans ces métiers les moins attractifs, les départs des salariés en place vont s'accélérer, entraînant une forte hausse du nombre d'offres d'emploi. Les difficultés de recrutement risquent ainsi d'être amplifiées sur les postes d'assistante maternelle, d'aide à domicile, d'agent d'entretien et d'employé de maison. De plus, la place importante des particuliers employeurs limite les marges de manœuvre pour améliorer les conditions de travail, les perspectives professionnelles et surtout les revenus tirés de ces métiers. Enfin, comme dans de nombreux emplois de services de proximité, la distance entre le lieu d'habitation des salariés et la demande de travail peut accentuer localement les difficultés à recruter.

Les métiers qui emploient aujourd'hui une forte proportion d'étrangers ne sont pas ceux qui vont croître le plus

On comptait 2 260 000 actifs de nationalité étrangère en 2003, dont 405 000 chômeurs. La part des étrangers dans la population active est de 6%, mais le taux de chômage des étrangers est plus du double de celui des nationaux : en 2003, le taux de chômage des étrangers et des Français d'origine étrangère était respectivement de 19,1% et de 16,1% contre 8,9% pour les Français de naissance. La part de la main-d'œuvre étrangère dans l'emploi est de 5%. Cette part n'augmente pas depuis 20 ans : elle était de 6% en 1982 comme en 1990. La part des immigrés, à savoir les personnes nées étrangères à l'étranger et venues s'installer en France, dont certains peuvent avoir acquis la nationalité française, est supérieure à ce chiffre : 8,6% en 2004 dans la population active et 7,9% dans l'emploi.

Les métiers dans lesquels le recours à la main d'œuvre étrangère est le plus fréquent sont les suivants : ouvriers qualifiés du bâtiment gros œuvre (27% des emplois), employés de maison (24%), ouvriers non qualifiés dans l'enlèvement ou le formage des métaux (22%), ouvriers qualifiés

travaux publics et béton (21%), gardiens (18%), conducteurs d'engins de traction (14%), conducteurs d'engins de traction (14%), ouvriers non qualifiés du bâtiment (13%), employés et agents de maîtrise dans les hôtels-café-restaurants (13%), agents d'entretien (11%), ouvriers non qualifiés du bâtiment et les ouvriers qualifiés du textile et du cuir (10%).

Ces métiers qui emploient aujourd'hui le plus d'étrangers ne sont pas, dans l'ensemble, des métiers en forte croissance. Alors que les projections de la mission PMQ anticipent une croissance de l'emploi total de 0,8% en moyenne par an entre 2005 et 2011, elles estiment que la croissance de l'emploi ne devrait être que de 0,6% par an dans les métiers qui emploient au moins 10% d'étrangers ; et le taux de renouvellement, par suite des départs en retraite, dans ces métiers sera inférieur à son niveau moyen dans l'ensemble de l'emploi. On ne prévoit donc pas de tension particulière dans ces métiers. L'un d'entre eux fait toutefois exception : les ouvriers qualifiés du gros œuvre du bâtiment.

Quatre secteurs où des tensions sont prévisibles : l'agriculture, le bâtiment, l'hôtellerie-restauration et les services aux personnes

L'agriculture

L'agriculture occupe aujourd'hui en France près de 1 350 000 actifs dont 54% sont des non-salariés. 700 000 saisonniers travaillent dans l'agriculture, dont la moitié pour une durée de travail inférieure à 15 jours. Parmi eux, 15 000 sont des travailleurs étrangers recrutés par l'intermédiaire de l'OMI (Office des Migrations internationales).

Le secteur agricole rencontre déjà aujourd'hui d'importantes difficultés de recrutement, qui tiennent notamment à la forte saisonnalité de ses besoins. Il est difficile d'établir des projections sur les besoins de main d'œuvre. La production agricole est fortement tributaire des modifications de la Politique Agricole Commune, des effets de l'élargissement de l'Union européenne intervenue le 1^{er} mai 2004, des stratégies développées par les grands groupes agro-alimentaires et des changements de comportement des consommateurs. L'évolution des exigences de protection de l'environnement aura également un impact important sur la production agricole. En outre, l'isolement des zones rurales dégrade sensiblement les conditions de vie des agriculteurs et donc l'attractivité de cette profession, phénomène, ce qui compromet la transmission familiale des exploitations.

Le travail illégal semble se développer, généralement sous le couvert de faux prestataires de services. Ceux-ci mettent à disposition des salariés étrangers, sans respect des normes sociales applicables en France en matière de rémunération, de durée et de conditions de travail, ce qui constitue un délit de marchandage.

Le nombre d'actifs agricoles devrait diminuer, pour atteindre le chiffre d'un million. L'emploi salarié devrait progresser, sans pour autant correspondre à la création d'emplois permanents. Les problèmes de recrutement devraient se concentrer sur les emplois non salariés¹⁹.

Le bâtiment

Le secteur du bâtiment occupe actuellement plus de 300 000 artisans et près de 1 300 000 salariés, auxquels il convient d'ajouter plus de 100 000 intérimaires. Entre 1990 et 1997, le secteur a perdu 200 000 salariés, soit une décroissance des effectifs de 20 %. Depuis 1998, le secteur a créé des emplois de façon continue, 20 000 en moyenne par an. La part de la main d'œuvre étrangère diminue : de 30 % en 1970, elle est aujourd'hui de 15 %.

La Fédération française du bâtiment (FFB) estime que le secteur devrait faire face à un besoin moyen de 80 à 100 000 recrutements par an à l'horizon 2015, compte tenu de l'expansion actuelle du secteur et des 25 000 départs annuels à la retraite. 60% de ces besoins concerneront le second œuvre, c'est-à-dire une main d'œuvre relativement qualifiée. Si près des trois quarts des chefs d'entreprise déclarent rencontrer actuellement des difficultés de recrutement, les efforts entrepris pour adapter l'appareil de formation et améliorer les conditions d'emploi dans ce secteur devraient permettre à terme de pallier ces difficultés.

Des tensions pourraient cependant apparaître dans certains bassins d'emploi. Au moment de la reprise d'activité en 1998, la FFB a travaillé en liaison étroite avec l'ANPE et l'AFPA pour mieux rapprocher l'offre de la demande. Par ailleurs, la profession connaît des gains de productivité de l'ordre de 2 % par an et il reste encore des marges de progression. L'évolution de l'organisation du travail conduit à constituer des équipes plus réduites, avec une augmentation du niveau de qualification requis.

¹⁹ Communication au groupe de Mme Muriel CAILLAT, sous-directrice Emploi – Formation, Fédération nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles ; audition de M. Michel BLANC, directeur de recherche à l'INRA.

Au-delà de l'important investissement effectué en matière de formation professionnelle, le premier objectif consiste aujourd'hui à fidéliser les salariés. Si des évolutions notables peuvent être constatées en matière de rémunération et de revalorisation de l'image de la profession, le problème des conditions de travail reste posé et explique probablement le turn-over important que connaît la profession. Le second vise à poursuivre le travail engagé avec le service public de l'emploi pour rapprocher les offreurs et les demandeurs et mieux cibler les formations organisées par l'AFPA. Enfin, la profession souhaite utiliser les futurs contrats de professionnalisation comme de réels contrats d'embauche.

Bien que certaines entreprises expriment une demande immédiate de recours à la main d'œuvre étrangère, la Fédération française du bâtiment ne plaide pas pour une évolution profonde de la politique migratoire. Celle-ci pourrait, en effet, compromettre la politique volontariste qu'elle met en œuvre depuis plus de dix ans, en lien avec le service public de l'emploi²⁰.

L'hôtellerie et la restauration

L'industrie hôtelière (hôtels, cafés restaurants et débits de boisson, ou HCRD) regroupe 180 000 entreprises et emploie plus de 600 000 salariés et plus de 100 000 non-salariés. C'est une industrie à forte saisonnalité : en pleine saison, le nombre de salariés augmente de près de 250 000. Le secteur est composé de petites structures : près de 93% des entreprises ont moins de 10 salariés et emploient 51% des salariés. C'est enfin un secteur dynamique : le nombre d'emplois a augmenté de 21% entre 1990 et 2002. Les emplois dans les HCRD sont en majorité peu ou moyennement qualifiés : près des trois quarts des salariés sont employés ou ouvriers (contre 60% dans l'ensemble du secteur privé et semi-public), les cadres et chefs d'entreprise salariés représentent moins de 10% des salariés (15% dans l'ensemble du secteur privé et semi-public). La population salariées est jeune : 34 ans en moyenne (40 ans dans l'ensemble du secteur privé et semi-public) ; un emploi sur deux est occupé par une femme, 8 femmes sur dix occupent des emplois peu qualifiés (contre 7 sur dix pour les hommes). Un tiers des salariés travaille à temps partiel (contre 15% dans l'ensemble du secteur privé et semi-public). Les périodes d'emploi sont souvent de courte durée : 25% des

²⁰ Communication au groupe de M. Jean-Louis TERDJMAN, directeur des affaires sociales et de la formation, Fédération Française du Bâtiment ; audition de M. Jean MICHELIN, directeur de la formation à la Fédération Française du Bâtiment .

salariés travaillent dans une année moins de trois mois dans le même établissement, 44% moins de six mois. Le niveau moyen de rémunération est plus faible qu'ailleurs (11% de moins que dans l'ensemble du secteur privé et semi-public) avec de fortes disparités (hôtels de chaîne vs. Indépendants).

Globalement, les demandes d'emploi qui transitent par le service public de l'emploi équilibrent pratiquement les offres : un peu plus de 300 000 enregistrées à l'ANPE en 2003. 36% des offres sont proposées en CDI, 53% pour des contrats de moins de 6 mois. Toutefois, des tensions importantes sont identifiées pour certains métiers : les cuisiniers (74 000 offres pour 59 000 demandes d'emploi), les serveurs (80 000 offres pour 65 000 demandes) et les employés polyvalents en restauration (52 000 offres pour 25 000 demandes).

Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer le caractère récurrent de ces difficultés de recrutement. En premier lieu, le secteur recrute majoritairement des jeunes de formation de niveau V (CAP, BEP), alors que la tendance est de pousser le maximum de jeunes vers le bac.

De plus, une partie des salariés est incitée à se reconvertir pour bénéficier de conditions de travail plus avantageuses et/ou pour trouver un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie familiale. Ces départs touchent principalement des postes impliquant une forte disponibilité, notamment le poste de cuisinier. Si, au début de leur vie professionnelle, l'essentiel des cuisiniers travaille dans l'hôtellerie – restauration, leur part au sein du secteur tend à se réduire à mesure qu'ils vieillissent : 67% parmi les moins de 30 ans, 36% parmi les 31- 49 ans, 21% parmi les 50 ans et plus. Les salariés se dirigent vers des secteurs d'activité connexes : restauration collective, casinos, centres de cure ou de thalassothérapie.

Pour fidéliser ses salariés qualifiés, la branche s'efforce de développer la certification des compétences acquises (VAE) et de construire des parcours professionnels valorisants. S'il est trop tôt pour juger de l'impact de ces mesures sur les difficultés de recrutement des entreprises du secteur des HCRD, à . A elles seules, elles ne permettront pas de remédier aux autres facteurs de fragilité rencontrés, en particulier la forte saisonnalité du secteur et la faible taille des entreprises.

L'appel à la main d'œuvre étrangère ne paraît pas constituer une réponse parfaitement adaptée, faute de candidats qualifiés et maîtrisant le français. Certains partenariats ont été esquissés notamment entre la Bretagne et la

Pologne, pour essayer de faire venir des salariés : mais l'obstacle de la langue n'a pu être surmonté²¹.

Les services aux particuliers

Toutes les études mettent en évidence des besoins potentiellement importants en terme d'aides aux personnes : environ les deux tiers des enfants de moins de trois ans sont gardés à titre principal par la famille ; les projections de populations montrent que l'on peut s'attendre à une forte augmentation du nombre de personnes âgées dépendantes, même si le pic sera plutôt atteint à l'horizon 2020-2025 avec l'arrivée aux grands âges des générations nées après-guerre. Mais ces études montrent aussi que, en l'absence de dispositif et/ou de financement socialisé, la tâche d'aidant incombe systématiquement aux femmes, souvent au détriment de leur activité professionnelle. Par ailleurs, la délégation de certaines tâches domestiques par le biais d'une prestation payante se heurte très vite aux questions de certifications de la qualité du service et donc de l'organisation du travail et de la qualification des salariés.

L'évolution de ces emplois donne donc matière à discussion en fonction de l'évolution de l'activité féminine et des politiques vis à vis de la famille et de la dépendance.

En somme, dans le contexte économique et institutionnel actuels, des difficultés de recrutement pourraient persister notamment dans les secteurs proposant des emplois saisonniers aux conditions d'emploi difficiles tels que ceux de l'agriculture ou de l'hôtellerie-restauration. Ces tensions pourraient également d'amplifier dans les secteurs dont la demande de biens et services devrait croître du fait du vieillissement démographique tels que les métiers de la santé et des services aux particuliers.

* *
*

²¹ Audition de M. Philippe DELTERME, directeur des affaires sociales et de la formation professionnelle, de Mme Laurence MARIANI, responsable formation et de M. SERAZIN, président de la fédération nationale des professions hôtelières saisonnières (FNPHS) de l'Union des Métiers et des Industries de l'Hôtellerie (UMIH).

Ainsi, trois constatations s'imposent au terme de ce premier chapitre:

- En premier lieu, *le vieillissement démographique ne devrait pas contribuer à accroître de façon globale les difficultés de recrutement* auxquelles peuvent être confrontées les entreprises. L'analyse économique montre que si la diminution des taux de fécondité et de mortalité contribuent à réduire faiblement le taux de chômage, l'augmentation du ratio de dépendance, pourrait, via les mesures qu'elle nécessite pour assurer la pérennité des régimes de retraite, contribuer au contraire à l'augmenter.
- En second lieu, si le vieillissement démographique met en péril les régimes de protection sociale, *l'immigration de travailleurs ne saurait être une réponse appropriée pour y remédier.*
- Enfin, *le vieillissement démographique peut contribuer à exacerber certaines difficultés de recrutement sectorielles*, qui existent notamment dans les métiers proposant des emplois saisonniers ou des conditions de travail et de rémunérations relativement peu attractives pour la population résidente tels que ceux de l'agriculture et de l'hôtellerie-restauration. Il pourrait également induire de nouveaux besoins, notamment dans le secteur produisant des biens et des services fortement consommés par les seniors, tels que les métiers de la santé et des services personnels et domestiques. Ce sont dans ces secteurs qu'un recours, au moins temporaire, à une immigration plus importante, peut se justifier, à condition que les nouveaux arrivants soient effectivement en mesure d'occuper les emplois à pourvoir.

Chapitre 2

Immigration et marché du travail : un état des lieux

En 2004, 4,5 millions de personnes immigrées (nées étrangères à l'étranger) âgées de 18 ans ou plus résidaient en France métropolitaine. Elles représentaient 9,6% de la population totale du même âge. Parmi elles, 41% avaient acquis la nationalité française. A titre de comparaison, en 2004 aux Etats-Unis, la proportion d'immigrés âgés de 18 ans ou plus était supérieure, puisqu'elle s'élevait à 14,5% de la population totale du même âge, mais parmi cette population immigrée la proportion de personnes ayant acquis la nationalité américaine (40,6%) était remarquablement identique à celle constatée en France²².

En 2005, les Français représentaient 94,4% de la population résidente en France en âge de travailler (15-64 ans), les ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne 2% (dont seulement 0,1% de ressortissants des nouveaux Etats membres) et les ressortissants de pays tiers 3,6%. En comparaison de ses voisins, la France compte relativement peu d'étrangers dans sa population en âge d'être active : 5,6%, contre 7,6% dans l'ensemble de l'Europe des 15 (et 6,3% dans l'ensemble de l'Europe des 25). Le nombre d'étrangers est sensiblement plus élevé en Allemagne, en Belgique (où ce sont surtout des communautaires), en Espagne, en Irlande et en Autriche ; il est sensiblement moindre aux Pays-Bas et dans les pays scandinaves.

²² Voir D. FOUGERE et M. SAFI, « L'acquisition de la nationalité française : quels effets sur l'accès à l'emploi des immigrés ? », *France, Portrait social 2005-2006*, INSEE, collection INSEE - références.

Tableau 9
Population résidente en âge de travailler par nationalité - 2005 (en %)

	Nationaux	UE15	UE10	non-UE	Total
Belgique	91,3	5,8	0,2	2,8	100
Danemark	96,4	1,1	0,1	2,4	100
Allemagne	89,5	2,8	0,7	7,0	100
Grèce	94,0	0,3	0,4	5,3	100
Espagne	90,5	1,2	0,2	8,1	100
<i>France</i>	<i>94,4</i>	<i>1,9</i>	<i>0,1</i>	<i>3,6</i>	<i>100</i>
Irlande	92,3	3,0	2,0	2,8	100
Luxembourg	57,9	37,6	0,3	4,2	100
Pays-Bas	95,7	1,4	0,1	2,8	100
Autriche	89,2	1,9	1,4	7,5	100
Portugal	97,0	0,4	0,0	2,6	100
Finlande	98,3	0,4	0,3	1,0	100
Suède	94,8	2,3	0,2	2,7	100
Royaume-Uni	93,8	1,7	0,4	4,1	100
<i>UE15</i>	<i>92,4</i>	<i>2,1</i>	<i>0,4</i>	<i>5,1</i>	<i>100</i>
UE 10	98,4	0,2	0,2	1,2	100
<i>UE 25</i>	<i>93,7</i>	<i>1,7</i>	<i>0,3</i>	<i>4,3</i>	<i>100</i>

Source: Eurostat, Enquête communautaire sur les forces de travail, 1er trimestre 2005²³.

L'Italie est exclue, parce qu'elle ne ventile pas ses données par nationalité.

Agrégats UE 15 et UE 25 sans l'Italie. Agrégat UE 10 sans la Pologne.

A. Les caractéristiques des migrants et des immigrés

1. La faible part des migrations de travail

Le nombre de premiers titres de séjour délivrés en France métropolitaine à des étrangers soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour s'est établi à 164 234 en 2005. Depuis 2004, les ressortissants communautaires, de même que ceux des autres pays de l'Espace Economique Européen²⁴, ne

²³ Cité dans Commission européenne, *Rapport sur le fonctionnement des dispositions transitoires visées au Traité d'adhésion de 2003 (période du 1^{er} mai 2004 au 30 avril 2006)*, COM(2006) 48 final, 8 février 2006 (annexe1, tableau A2).

²⁴ L'Espace Economique Européen (EEE) comprend les pays de l'Union européenne, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège ; les ressortissants de ces trois derniers pays bénéficient des mêmes

sont plus tenus de disposer d'un titre de séjour, ce qui rend impossible les comparaisons des flux migratoires totaux entre les années antérieures à 2004 et les années postérieures.

Le tableau 10 ci-dessous montre la répartition des premiers titres de séjour délivrés en 2005 selon le motif d'entrée sur le territoire, ainsi que l'évolution de cette répartition entre 1997 et 2005. Ce tableau recense tous les étrangers entrés en France pour y séjourner, à l'exception des ressortissants des pays de l'Europe des 15, des autres pays de l'Espace Economique Européen ainsi que de Malte et de Chypre (nouveaux Etats membres non concernés par la période transitoire²⁵).

Les titres de séjour délivrés pour *motifs familiaux* ont représenté près de la moitié du total, les titres délivrés à des *étudiants* ou à des stagiaires environ le quart et les titres délivrés pour *motifs professionnels* seulement 7% du total (contre 28% en 1997). La délivrance du *statut de réfugié* (11 803 en 2005, y compris l'asile territorial / protection subsidiaire, pour 57 616 demandes) a motivé un peu plus de 7% des entrées. Le reste est composé de *visiteurs* (3%), c'est-à-dire d'étrangers qui s'engagent à n'exercer aucune activité professionnelle en France et qui apportent la preuve qu'ils peuvent vivre de leurs seules ressources (essentiellement des retraités), ainsi que des autres titulaires d'une carte vie privée et vie familiale (5%) et des malades qui viennent se soigner en France (près de 4% du total des entrées), dont le nombre augmente fortement depuis quelques années.

droits à la libre circulation que ceux des Etats membres de l'UE. La Suisse n'est pas membre de l'EEE, mais elle a conclu avec l'UE un accord bilatéral relatif à la libre circulation des personnes, entré en vigueur le 1^{er} juin 2002.

²⁵ Voir infra, page 94.

Tableau 10
**Nombre de premiers titres de séjour délivrés,
hors nationalités non soumises à titre de séjour,
selon le motif de l'entrée sur le territoire**

	1997		2005	
	effectifs	%	effectifs	%
motifs professionnels	33 521	28,2	11 437	7,0
motifs familiaux	37 636	31,7	81 285	49,5
visiteurs	12 542	10,6	5 478	3,3
réfugiés	3 954	3,3	11 803	7,2
étudiants	24 596	20,7	40 083	24,4
étrangers malades	2	0,0	6 307	3,8
autres	6 499	5,8	7 841	4,8
total	118 750	100,0	164 234	100,0

Source : Premier Ministre, Rapport au Parlement, *Les orientations de la politique de l'immigration*, février 2006, page 40

Ces entrées d'étrangers non communautaires ont représenté en 2005 0,27% de la population de la France métropolitaine, soit grosso modo le même pourcentage qu'aux Etats-Unis (0,24%) ; dans d'autres pays, ces flux migratoires sont sensiblement plus élevés : 0,37% au Royaume-Uni, 0,70% au Canada, 0,74% en Australie, 1,09% en Suisse.

Jusqu'en 2003, les flux d'immigration en provenance des pays communautaires (au sens large) étaient comptabilisés et il était possible de compter le nombre de premiers titres de séjour délivrés à l'ensemble des étrangers, quelle que soit leur nationalité. En 2003, les *migrations de travail* ont représenté 15,7% du total de ces entrées. Ce pourcentage est très inférieur à celui que l'on constate au Royaume-Uni (55%), en Australie (50,6%), en Suisse (46,5%) ou au Canada (25,6%). Mais il n'est cependant pas exceptionnel : les migrations de travail représentent moins de 1% des entrées en Suède et 13,3% aux Etats-Unis. De plus, les membres des familles des migrants, qui accompagnent ceux-ci au moment où ils arrivent en France, sont particulièrement peu nombreux : 1% du total des entrées seulement, contre 7% aux Etats-Unis, 19% en Suisse, 25% au Royaume-Uni, 28 % en Australie et 31% au Canada.

Tableau 11
**Nombre total de premiers titres de séjour délivrés
selon le motif de l'entrée sur le territoire,
y compris nationalités non soumises à titre de séjour**

	1997		2003	
	effectifs	%	effectifs	%
motifs professionnels	53 658	30,5	34 004	15,7
motifs familiaux	48 531	27,6	89 095	41,1
visiteurs	18 793	10,7	14 206	6,6
réfugiés	3 955	2,2	8 318	3,8
étudiants	42 022	23,8	54 569	25,2
étrangers malades	2	0,0	4 540	2,1
autres	9 246	5,2	11 857	5,5
total	176 207	100,0	216 589	100,0

Source : Premier Ministre, Rapport au Parlement, *Les orientations de la politique de l'immigration*, février 2006, page 47

Les *entrées à caractère temporaire* ne sont comptabilisées que pour les ressortissants des pays tiers. On y distingue : les bénéficiaires d'une autorisation provisoire de travail délivrées à des chercheurs, enseignants, informaticiens, artistes (environ 9 950 personnes en 2004) ou à des travailleurs saisonniers (15 750), ainsi que les autorisations provisoires de séjour délivrées à des étudiants (55 000) et aux demandeurs d'asile (50 550 en 2004). Rappelons que, durant l'examen de la demande d'asile, les demandeurs reçoivent une autorisation provisoire de séjour qui n'ouvre pas le droit d'exercer une activité professionnelle.

La possibilité pour les employeurs de recruter des travailleurs étrangers en qualité de *saisonniers* pour une durée maximum de six mois, et exceptionnellement de huit mois, est prévue par le code du travail. En 2003, 14 566 saisonniers agricoles ont été introduits, essentiellement des Marocains et des Polonais. Ils sont concentrés pour une grande part dans les Bouches-du-Rhône.

S'agissant de l'origine géographique des migrants (tableaux 12 et 13), la tendance est à une augmentation soutenue des entrées en provenance des pays d'Afrique, qui représentent plus de 60% du total des entrées. La part des pays d'Asie (moins de 20%) et d'Amérique (moins de 10%) est, par contrecoup, limitée.

Tableau 12
**Répartition du nombre d'entrées d'étrangers en provenance des pays
autres que ceux de l'Espace économique européen
selon de grandes aires géographiques**

moyenne des flux en 2001, 2002 et 2003

Zone géographique d'origine	en %
Autres pays d'Europe (hors EEE et CEI)	6,0
Pays de la CEI	3,1
Asie	18,2
Afrique	62,8
Amérique	9,0
Océanie	0,3
Non ventilés et apatrides	0,6
Ensemble	100,0

Source : Immigration et présence étrangère en France en 2003, rapport annuel de la direction de la Population et des Migrations, 2005

Tableau 13
**Les dix principales nationalités bénéficiaires
de premiers titres de séjour par motif,
hors nationalités non soumises à titre de séjour, en 2005**

Tous motifs		Motifs familiaux		Motifs professionnels		Etudiants	
Algérie	26 870	Algérie	19 190	Etats-Unis	1 584	Chine	5 254
Maroc	22 850	Maroc	16 430	Pologne	971	Maroc	3 727
Tunisie	8 757	Tunisie	6 023	Maroc	936	Algérie	2 790
Chine	8 250	Turquie	5 339	Japon	689	Japon	1 976
Turquie	8 039	Cameroun	2 714	Turquie	563	Etats-Unis	1 971
Etats-Unis	5 134	Côte d'Ivoire	2 319	Canada	523	Tunisie	1 909
Cameroun	4 328	Chine	1 989	Roumanie	487	Sénégal	1 261
Côte d'Ivoire	3 658	Sénégal	1 718	Inde	485	Brésil	1 254
Russie	3 522	Ex-Zaïre	1 503	Chine	471	Corée du Sud	1 231
Ex-Zaïre	3 457	Mali	1 487	Algérie	451	Roumanie	1 003
<i>Rappel</i> : total des titres délivrés							
<i>164 234</i>		<i>81 285</i>		<i>11 437</i>		<i>40 083</i>	

Source : Premier Ministre, Rapport au Parlement, *Les orientations de la politique de l'immigration*, février 2006, page 36

Le développement accéléré de l'immigration des conjoints de Français

Les données présentées par la Direction de la Population et des Migrations dans son rapport annuel paru en 2005²⁶ montrent une croissance rapide des entrées à caractère permanent pour raisons familiales. De 84 250 en 2001, celles-ci sont passées à 117 750 en 2003. Comme les entrées de ce type concernant des ressortissants de l'EEE sont à peu près constantes, l'accroissement concerne pour l'essentiel les migrants de pays tiers (de 73 250 en 2001 à 100 150 en 2003). Les migrations familiales sont de loin le premier motif d'entrée à caractère permanent des ressortissants de pays tiers.

Dans ces entrées, sur la même période, le regroupement familial proprement dit est presque constant (23 081 en 2001, 26 768 en 2003). La loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise des flux migratoires a depuis apporté des modifications substantielles à la procédure, en durcissant les conditions d'obtention du regroupement familial et en renforçant le rôle des maires dans l'instruction des dossiers de demande.

Comparativement, les entrées de « membres de famille de Français » croissent considérablement (42 567 en 2001, 61 489 en 2003) et représentent un peu plus de la moitié des entrées, alors que les entrées « liens personnels et familiaux » sont passées de 5 564 à 10 643. La répartition par sexe de cette immigration familiale est proche de l'équilibre. L'accroissement de l'immigration des « membres de famille de Français » concerne très majoritairement des ressortissants de pays africains (28 429 en 2001, 45 989 en 2003), et secondairement des ressortissants de pays d'Asie (de 6 565 à 7 698), ce qui couvre les Turcs. Le constat est identique pour les entrées « liens personnels et familiaux ».

Plus de quatre membres étrangers de familles de Français sur cinq sont des conjoints ce qui renvoie sans doute, au moins pour partie, à un nombre important de mariages intra-communautaires pour motifs personnels.

²⁶ *Immigration et présence étrangère en France en 2003*, rapport annuel de la Direction de la Population et des Migrations, ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du logement ; voir notamment les tableaux II.15, II.16, II.25, II.27, II.30 et II.32.

Le solde migratoire représente le quart de l'accroissement total de la population

Les *sorties*, quant à elles, sont mal connues, qu'elles concernent les Français qui s'expatrient ou les étrangers qui quittent le territoire national. On comptait, en 2004, 1 250 000 personnes de nationalité française inscrites dans les consulats français à l'étranger, dont un tiers posséderait un diplôme d'enseignement supérieur. Mais ce chiffre sous-estime certainement la réalité, car les Français résidant à l'étranger ne s'immatriculent pas toujours, ne renouvellent pas toujours en temps voulu leur inscription, informent rarement le poste consulaire de leur départ définitif ou peuvent ne pas avoir la volonté de maintenir un lien avec l'administration française. Entre 2003 et 2004, le nombre d'inscriptions a augmenté de 30 000 unités.

Le *solde migratoire* est évalué par l'INSEE, dans son bilan démographique annuel, à 97 000 en 2002, 102 000 en 2003, 109 000 en 2004 et 97 500 en 2005 (contre 42 000 en 1985, 77 000 en 1990, 42 000 en 1995 et 71 000 en 2000)²⁷. Ce chiffre laisse supposer que la somme des sorties d'étrangers et des expatriations de Français s'établirait aux alentours de 70 000, soit plus du double du chiffre des nouvelles inscriptions dans les consulats. Rappelons que le solde naturel des naissances et des décès s'est monté en 2005 à 270 000 personnes. Le solde migratoire représente donc un peu plus du quart (27%) de l'accroissement total de la population, contre les neuf dixièmes dans l'ensemble de l'Europe des 25.

2. Les entrées annuelles d'actifs étrangers sur le marché du travail

Depuis la mise en place de titres uniques autorisant à la fois à séjourner en France et à y travailler (loi n° 84-622 du 17 juillet 1984), il n'est plus possible de dénombrer de manière exhaustive le nombre d'étrangers qui accèdent chaque année au marché de l'emploi français de façon permanente. C'est précisément pour combler ce vide statistique que la Direction de la Population et des Migrations (DPM) du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement a initié en 1996 une série d'études destinée à produire une estimation du flux annuel d'étrangers qui entrent sur le

²⁷ Voir Lucile Richet-Mastain, *Bilan démographique 2005*, INSEE Première, n°1059, janvier 2006.

marché du travail français dans le cadre de l'immigration à caractère permanent.

La méthode d'estimation élaborée dans ce but repose sur une décomposition préalable des entrées sur le marché du travail en trois catégories exclusives les unes des autres. On distingue ainsi :

- les *entrées directes* : il s'agit des étrangers qui entrent en France précisément pour exercer une activité professionnelle, salariée ou non. Ce flux est connu avec une bonne précision grâce aux dénombrements effectués par l'OMI²⁸ et le ministère de l'intérieur.

- les *entrées indirectes* : elles correspondent aux étrangers qui entrent sur le marché du travail l'année même de leur arrivée en France, alors que celle-ci s'est effectuée à un autre titre que l'exercice d'une activité professionnelle. Les actifs potentiels sont les étrangers âgés de plus de 16 ans qui bénéficient de la procédure du regroupement familial, les conjoints et parents de Français, les réfugiés politiques et les membres des familles de réfugiés. Depuis 1999, les étrangers qui bénéficient d'une carte « vie privée et familiale » en raison de liens personnels et familiaux en France (alinéa 7 de l'article 12 bis) sont inclus dans cette catégorie.

L'effectif de ces actifs potentiels est obtenu à partir, d'une part, des données de l'OMI, du ministère de l'intérieur et de l'OFPRA²⁹ et, d'autre part, d'estimations produites par la DPM. La structure par sexe et âge est issue, pour les années 2002 et 2003, d'une exploitation par l'INED des données du ministère de l'intérieur. Pour obtenir le nombre de ces étrangers qui accèdent au marché du travail, on applique à ces effectifs répartis par âge, sexe et groupe de nationalités les taux d'activité correspondants issus d'une exploitation de l'enquête annuelle sur l'emploi réalisée par l'INSEE.

- les *entrées différées* : il s'agit des étrangers présents sur le territoire français le 1^{er} janvier de l'année considérée (parmi eux se trouvent donc des étrangers qui sont entrés en France dans le cadre de l'immigration à caractère permanent avant cette date), qui n'ont encore jamais accédé au

²⁸ Office des Migrations Internationales ; depuis le 1er octobre 2005, l'OMI a fusionné avec le Service Sociale d'Aide aux Emigrants (SSAE) pour former l'agence Nationale pour l'accueil des Etrangers et les Migrations (ANAEM).

²⁹ Office français de protection des réfugiés et apatrides, chargé de l'application des textes français et des conventions européennes et internationales relatifs à la reconnaissance de la qualité de réfugié, d'apatride et à l'admission à la protection subsidiaire.

marché de l'emploi et qui deviennent précisément actifs au cours de cette même année. Leur estimation est produite en reconstituant une table d'entrée sur le marché du travail à partir d'une exploitation des statistiques d'activité par âge, sexe et groupe de nationalités issues de l'enquête sur l'emploi de l'INSEE.

A ces trois flux permanents peuvent, ponctuellement, s'ajouter d'*autres entrées* d'actifs étrangers sur le marché du travail. Ainsi, en 1997 et 1998, les bénéficiaires du réexamen de 1997 ont considérablement augmenté le flux annuel de nouveaux actifs étrangers. Depuis 1999, ces « autres entrées » sont surtout le fait des étrangers qui obtiennent une carte « vie privée et familiale » parce que leur résidence habituelle se trouve en France depuis plus de dix (ou de quinze) ans (alinéa 3 de l'article 12 bis).

Cette catégorisation constante des entrées d'étrangers sur le marché de l'emploi, conjuguée à une certaine stabilité et qualité des sources à partir desquelles cette méthode d'estimation a été mise en œuvre depuis 1996, permet aujourd'hui de disposer d'une série statistique couvrant la période 1990-2003 (tableaux 14 et 15).

Cette série statistique révèle un renversement de tendance en 1997. En effet :

- entre 1990 et 1997, le flux annuel de nouveaux actifs a connu (à l'exception d'une hausse conjoncturelle en 1992³⁰) une baisse régulière et importante, chutant en sept ans de 30 % (de 98 000 en 1990 à moins de 70 000 en 1996).
- depuis 1997, on assiste au contraire à une augmentation de ce flux sous l'impulsion, tout d'abord en 1997 et 1998, des bénéficiaires du réexamen de 1997 puis, à partir de 1999, de l'augmentation des migrations familiales. Depuis 2001, ce sont ainsi plus de 100 000 étrangers qui sont entrés chaque année sur le marché du travail français. D'après notre estimation, ils seraient même 116 000 en 2003.

Ces nouveaux actifs étrangers sont jeunes : quels que soient leur sexe ou le groupe de nationalités auquel ils appartiennent, plus de la moitié d'entre eux est âgée de moins de 30 ans. Sur le plan de l'origine géographique,

³⁰ En 1992, l'élargissement de la libre circulation aux ressortissants espagnols et portugais conjugué à la régularisation de demandeurs d'asile déboutés avait entraîné des entrées massives, pour partie réelle, pour partie de nature statistique, dans la catégorie des « entrées directes ».

les étrangers originaires des pays tiers sont environ quatre fois plus nombreux que les ressortissants des pays membres de l'Espace Economique Européen (respectivement 79 % et 21 % en 2003). Parmi ces derniers, on compte autant d'hommes que de femmes. En revanche, parmi les nouveaux actifs originaires des pays tiers, les hommes sont surreprésentés : sur dix nouveaux actifs en 2003, on compte ainsi six hommes pour quatre femmes.

La structure par sexe et groupe de nationalités des entrées annuelles d'actifs étrangers sur le marché du travail français a connu peu de changement depuis 1990. En revanche, le poids respectif des différents types d'entrées sur le marché de l'emploi a considérablement varié. C'est notamment le cas des « entrées indirectes », dont l'effectif a été multiplié par 2,5 depuis 1998. Devenu le flux le plus important depuis 2000, ce type d'entrées représenterait même en 2002 et 2003 plus de la moitié du flux annuel de nouveaux actifs étrangers (respectivement 52 % et 57 %). Cette évolution est notamment liée à l'augmentation des migrations familiales qui constituent donc actuellement le principal vivier des nouveaux actifs étrangers.

D'une manière plus générale, ces résultats montrent nettement que l'on ne peut restreindre l'immigration professionnelle aux seules « entrées directes », et ce d'autant plus que l'estimation proposée ne tient compte ni des migrations de travail à caractère temporaire (travailleurs saisonniers, bénéficiaires d'une autorisation temporaire de travail parmi lesquels on compte les scientifiques), ni des artistes ou auteurs titulaires de la carte « profession artistique et culturelle », ni des étudiants qui ont dorénavant accès au marché du travail parallèlement à la poursuite de leurs études en France (cf. infra).

Tableau 14
**Entrées annuelles d'actifs étrangers sur le marché du travail français
de 1990 à 2003 par type d'entrée**

Année	Directes	Indirectes	Différées	Autres	Total
1990	29 000	29 000	40 000		98 000
1991	32 000	33 000	38 000		103 000
1992	52 000	30 000	38 000		120 000
1993	28 500	30 000	40 000		98 500
1994	22 000	20 000	39 000		81 000
1995	17 000	19 000	34 000		70 000
1996	15 500	19 000	32 000		66 500
1997	16 000	24 000	32 000	18 000	90 000
1998	18 000	25 000	32 000	41 000	116 000
1999	19 000	31 000	31 000	5 000	86 000
2000	20 000	39 500	31 000	3 000	93 500
2001	22 500	46 000	31 000	2 500	102 000
2002	21 000	54 000	26 000	2 000	103 000
2003	20 500	66 000	26 000	3 500	116 000

Source : *Migrations Etudes*, Direction de la Population et des Migrations, « Les entrées d'étrangers sur le marché de l'emploi français de 1999 à 2001 », décembre 2003 et actualisation par l'auteur de l'étude³¹.

Tableau 15
**Entrées annuelles d'actifs étrangers
sur le marché du travail français de 1990 à 2003
par groupe de nationalités et par sexe**

Année	EEE		Pays tiers		Total
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	
1990	14 500	12 500	45 000	26 000	98 000
1991	15 000	11 500	50 000	26 500	103 000
1992	24 000	18 000	51 000	27 000	120 000
1993	17 500	13 000	41 000	27 000	98 500
1994	13 500	11 000	33 500	23 000	81 000
1995	11 000	8 500	29 000	21 500	70 000
1996	11 000	9 000	26 000	20 500	66 500
1997	11 500	10 500	36 000	32 000	90 000
1998	13 000	10 000	51 500	41 500	116 000
1999	13 000	11 500	35 500	26 000	86 000
2000	14 500	12 500	38 500	28 000	93 500
2001	14 500	12 500	44 000	31 000	102 000
2002	11 500	11 500	46 500	33 500	103 000
2003	12 500	12 000	55 000	36 500	116 000

³¹ Jean-François LEGER, chercheur associé au laboratoire Popinter, Université Descartes Paris V.

Source : idem

On estime que les *entrées internes* sur le marché du travail - qui concernent des personnes, françaises ou étrangères, présentes le 1^{er} janvier sur le territoire national et englobent de ce fait les *entrées différées* évoquées ci-dessus - représentent chaque année environ 670 000 personnes. S'y ajoutent les *entrées externes*, à savoir la somme des *entrées directes* et *indirectes* d'étrangers. La prise en compte de ces entrées externes porte à plus de 755 000 personnes environ le nombre total d'entrées sur le marché du travail. Les étrangers (entrées directes, indirectes et différées) représentent donc environ chaque année 15% du total des entrées sur le marché du travail.

3. Les étrangers présents sur le territoire sont, en moyenne, moins qualifiés que les Français ...

La structure de la population active se déforme. Au cours des dix prochaines années, les besoins de main d'œuvre seront en forme de sablier : plus importants en haut et en bas de l'échelle des qualifications. Le nombre de cadres, mais aussi celui des employés non qualifiés, va continuer d'augmenter. Celui des ouvriers non qualifiés et des indépendants (commerçants, agriculteurs) continuera de diminuer. En 2015, les cadres (plus de 21% des emplois) seront presque aussi nombreux que les ouvriers (24%).

La France fait partie, avec l'Allemagne, la Belgique et, à un degré moindre, les Pays-Bas, des pays de l'OCDE où les étrangers actifs sont en moyenne moins qualifiés que les nationaux. Il en va différemment dans d'autres pays : l'Espagne, le Royaume-Uni, et surtout l'Irlande et les Etats-Unis, où le niveau moyen de qualification des étrangers est supérieur de près de 25% à celui des nationaux.

Tableau 16
**Niveau relatif de qualification des étrangers et des nationaux
dans quelques pays de l'OCDE**

années 2002-2003

	Indice moyen de qualification		
	Nationaux	Etrangers	Etrangers / Nationaux
France	1,90	1,52	0,80
Allemagne	2,10	1,68	0,80
Belgique	1,91	1,70	0,89
Pays-Bas	1,93	1,81	0,94
Canada	2,04	2,10	1,03
Royaume-Uni	2,02	2,13	1,05
Espagne	1,67	1,85	1,11
Irlande	1,84	2,29	1,24
Etats-Unis	1,64	2,03	1,24

Note : La mesure des qualifications n'est pas homogène d'un pays à l'autre et il est, de ce fait, difficile de comparer les pays entre eux. On peut, en revanche, comparer dans chaque pays les niveaux de qualification des nationaux et des étrangers. L'indice moyen de qualification ci-dessus a été obtenu en attribuant la note 1 à la fraction de la population dont le niveau d'éducation est secondaire inférieur, la note 2 à celle dont le niveau est celui du secondaire supérieur et la note 3 à la fraction de la population de niveau d'éducation supérieur (diplôme universitaire) et en pondérant par la répartition des étrangers et des nationaux entre les trois catégories.

Source : OCDE, Tendances des migrations internationales 2004, calculs CGP d'après le tableau I.12, p.68

4. ... mais la France est bien placée pour attirer ou conserver la main-d'œuvre qualifiée

Un raisonnement en flux et non plus en stocks apporte un éclairage différent. Si l'on s'intéresse uniquement à la mobilité *au sein de la zone OCDE*, on constate que la France occupe une position médiane : au cours des dernières années, on a compté pratiquement autant de Français diplômés de l'enseignement supérieur qui sont partis travailler dans les autres pays de l'OCDE que de ressortissants de ces pays qui sont venus travailler en France. Seuls l'Australie, le Canada et les Etats-Unis ont été

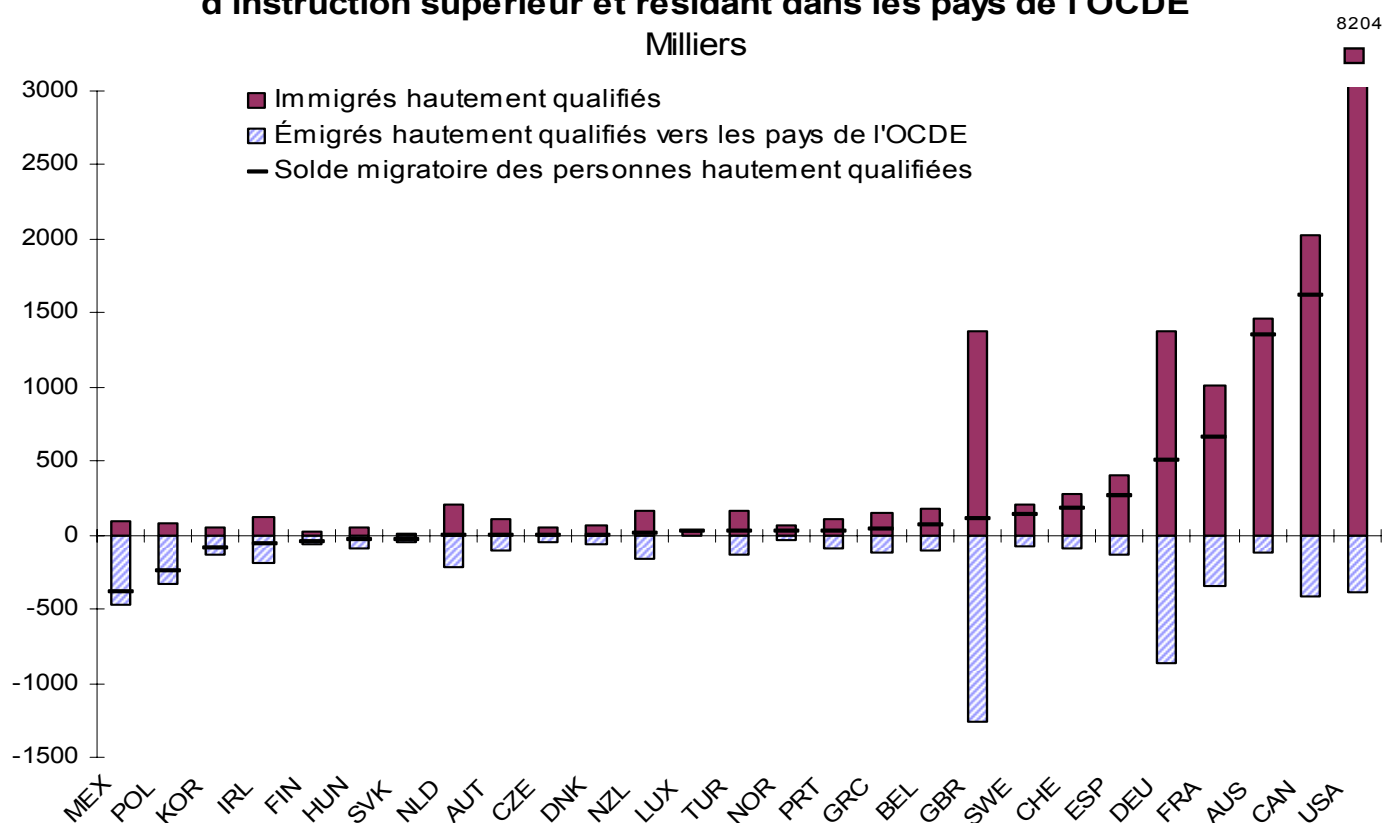
bénéficiaires nets de cette mobilité des travailleurs très qualifiés. La France est, avec la Norvège, l'Espagne et la Belgique, l'un des pays où le solde net est voisin de zéro. D'autres pays, comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou l'Allemagne, affichent au contraire un solde négatif, entre 5 et 10% du total de la main-d'œuvre très qualifiée.

Si l'on considère maintenant *l'ensemble de la planète*, la France est largement bénéficiaire des flux migratoires de travailleurs qualifiés. Certes, presque tous les pays de l'OCDE sont bénéficiaires de ces flux migratoires, en provenance des pays non membres. Mais la France est, en effectifs, le quatrième pays bénéficiaire, après les Etats-Unis (très loin devant les autres), le Canada et l'Australie (graphique 3). La France attire un peu moins de travailleurs qualifiés que l'Allemagne ou le Royaume-Uni, mais beaucoup moins nombreux sont les Français qui vont travailler à l'étranger. Ce sont d'ailleurs ces deux derniers pays, le Royaume-Uni et l'Allemagne, qui voient s'expatrier le plus grand nombre de travailleurs diplômés de l'enseignement supérieur. L'Espagne, la Suisse et la Suède attirent eux-mêmes un nombre significatif de travailleurs qualifiés, mais à un niveau moindre que la France.

Graphique 3

Immigrés et émigrés âgés de 15 ans et plus ayant un niveau d'instruction supérieur et résidant dans les pays de l'OCDE

Milliers



Source : Dumont JC et Lemaître G (2005) "Tendances des Migrations Internationales" OCDE Ed. 2004

5. Le nombre d'étudiants étrangers en France augmente rapidement

Dans l'ensemble de la planète, le nombre d'étudiants inscrits dans des établissements d'enseignement supérieur dans un autre pays que celui dont ils sont originaires s'élevait à 1,9 million en 2002, soit deux fois plus qu'en 1980. Cinq pays de l'OCDE (Etats-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Australie et France) accueillent près de 75% de ces étudiants étrangers. Mais la place de la France a reculé depuis 20 ans, au profit du Royaume-Uni et de l'Australie.

La France accueillait en 2005 plus de 250 000 étudiants étrangers, dont 70 000 étaient présumés résider déjà en France, étant titulaires d'un baccalauréat français. Alors qu'il avait stagné autour de 150 000 entre 1990 et 1998, ce nombre d'étudiants étrangers est, depuis lors, en forte augmentation (au rythme de 12% par an), sensiblement supérieure à celle des effectifs d'étudiants français. Dans l'ensemble de l'enseignement supérieur, la proportion d'étudiants étrangers atteint désormais 11,3%, contre 7,0% en 1998. On estime à 60 000 le nombre d'*étudiants français à l'étranger*, dont 20 000 bénéficiaires du programme européen *Erasmus* et 7 000 environ aux Etats-Unis.

Les *étudiants étrangers en France* représentaient, en 2004-2005, un septième des étudiants à l'université et sensiblement plus (un tiers) parmi les étudiants de troisième cycle. Les filières courtes (sections de techniciens supérieurs, IUT, formations paramédicales) et les classes préparatoires aux grandes écoles accueillent peu d'étrangers. Les étudiants étrangers sont, en revanche, nombreux en lettres et sciences humaines (67 000), ainsi qu'en sciences économiques (41 000, soit près de 23% du total des étudiants dans cette discipline)³².

Plus de la moitié (51%) des étudiants étrangers dans les universités sont originaires d'Afrique (29% des pays du Maghreb et 22% des autres pays d'Afrique). Un peu moins du quart (23,5%) sont européens, dont seulement 16% (soit 32 000) sont ressortissants des Etats membres de l'Union européenne. Moins de 20% sont originaires d'Asie, dont 7% de Chine (soit un peu plus de 14 000). Enfin, 6,5% viennent d'Amérique, dont moins de 1% du Brésil et un peu plus de 1% des Etats-Unis.

³² Voir sur ce point « *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche* », ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, édition 2005.

Près de 30 000 jeunes étrangers viennent étudier en France dans le cadre de programmes d'échanges entre universités, mais 150 000 viennent par leurs propres moyens. Bien que l'on ne dispose pas de statistique nationale précise à ce propos, le sentiment prévaut parmi les présidents d'université que leurs résultats académiques sont globalement déficients³³.

L'agence EduFrance fédère 180 universités et écoles et dispose de 75 bureaux implantés dans les postes diplomatiques, les centres culturels et les Alliances françaises de 45 pays. Ses moyens budgétaires sont faibles toutefois, comparés à ceux de ses homologues allemand et britannique. Elle éprouve en outre des difficultés à faire de la promotion différenciée. Par ailleurs, des « centres pour les études en France » ont été créés en Chine, au Vietnam, dans les trois pays du Maghreb et au Sénégal. 13 autres pays doivent suivre, dont les Etats-Unis, Brésil, Russie, Turquie. Les postulants obtiennent, moyennant 150 euros, un rendez-vous au cours duquel ils exposent leur projet d'études en France et passent un test de français. La réalité de leur cursus antérieur est contrôlée. S'il est retenu, leur dossier est examiné dans un délai très bref par la section consulaire. Le feu vert final appartient aux établissements universitaires.

B. L'impact de l'immigration sur l'emploi et la croissance

L'évaluation de l'influence des migrations a suscité de larges débats parmi les économistes, notamment l'incidence de l'immigration sur les opportunités d'emploi et le chômage au sein des pays d'accueil³⁴. Le taux de chômage d'une économie étant la moyenne pondérée des taux de chômage des différentes catégories de main-d'œuvre, l'immigration est susceptible d'influencer le chômage de deux façons. En premier lieu, si les immigrés ont une propension au chômage différente de celle des autochtones, l'immigration induit un *effet de composition* qui modifie le taux de chômage moyen. En second lieu, l'immigration peut affecter les *taux de chômage catégoriels*, et plus particulièrement ceux des travailleurs ayant des caractéristiques proches de celles des immigrés.

³³ Audition par le groupe de M. Josy REIFFERS, Professeur à l'université Bordeaux II, auteur d'un rapport au ministre de l'éducation nationale sur l'accueil des étudiants étrangers en France.

³⁴ Les développements qui suivent sont empruntés à Manon DOMINGUES DOS SANTOS, « Immigration et chômage », *Revue Française d'Economie*, 2005

1. Les étrangers sont plus fréquemment au chômage que les Français

En France, les hommes, français et étrangers, qu'ils soient d'origine européenne ou non, ont des comportements d'activité relativement similaires. En revanche, les femmes étrangères ont des taux d'activité moindres que les Françaises, la différence étant particulièrement nette pour les femmes d'origine non européenne (tableau 17).

Tableau 17
**Comparaison des taux d'activité et de chômage
 des Français et des étrangers**

	moyenne 1997 – 2002, en %							
	Français		Etrangers		dont Européens		dont non Européens	
	H	F	H	F	H	F	H	F
Part dans la population	45,8	47,6	3,3	3,2	1,3	1,2	2,0	2,0
Taux d'activité	90	76	88	53	89	68	87	44
Taux de chômage	8,2	12	19,6	25,6	9,2	12,6	26,7	37,8

Source : Enquêtes Emploi, 1997-2002 ; données en pourcentage de la population considérée.

Champs : individus de plus de 16 à 60 ans ayant terminé leurs études

Dans tous les pays de l'OCDE (à l'exception des Etats-Unis, pour les hommes), le taux de chômage des étrangers est supérieur à celui des nationaux. La différence est particulièrement marquée en France, où le taux des étrangers est plus de deux fois plus élevé que celui des Français. Cette disparité concerne toutefois essentiellement les non européens, les étrangers européens ayant des taux de chômage assez proches de ceux des Français.

Il n'est pas facile de se prononcer sur l'origine de ces disparités entre Français et étrangers. Une part significative provient du fait que ces deux populations diffèrent par leur qualification et leur ancienneté dans l'emploi, mais il est difficile de la quantifier précisément, car les statistiques utilisées pour mesurer la qualification et l'expérience sont peu fiables pour les travailleurs immigrés, qui ont effectué leurs études dans leur pays

d'origine. Un fait troublant est que le rapport entre les taux de chômage des étrangers et des Français tend à s'accroître avec le niveau de qualification, comme on peut le voir sur le tableau 18. Pour les non diplômés, le taux chômage des étrangers est supérieur d'un peu plus de 50% à celui des Français (23,1% contre 15,1%) ; pour les bacheliers, le rapport entre les deux taux est de 2,4 (21,8% contre 9,1%) et, pour les diplômés de l'enseignement supérieur long, ce rapport est de 2,6 (14,2% contre 5,5%).

Tableau 18
Taux de chômage par niveau de diplôme
des Français et des étrangers

	moyenne 1997 – 2002, en %			
	Français		Etrangers	
	taux de chômage	<i>proportion</i>	taux de chômage	<i>proportion</i>
Aucun diplôme	15,1	23,7	23,1	57,4
BEPC	11,4	7,7	25,0	4,9
CAP, BEP	9,0	30,9	19,6	14,6
Bac	9,1	14,1	21,8	8,5
Bac +2	5,9	12,2	19,2	5,2
Supérieur à bac+2	5,5	11,4	14,2	9,3
Ensemble	9,9	100	21,5	100

Source : Enquêtes Emploi, 1997-2002

Champs : individus de plus de 16 à 60 ans ayant terminé leurs études

Il reste qu'après contrôle de l'âge, du sexe, du niveau de diplôme déclaré et de la situation matrimoniale, l'occurrence du chômage demeure sensiblement plus forte pour les étrangers que pour les Français, même si ces différences sont moins importantes, voire non significatives pour les étrangers européens. Ainsi, pour les femmes, on peut évaluer qu'une Française, ayant entre 20 et 40 ans, célibataire et sans enfant, ne résidant pas en Ile-de-France et sans diplôme avait en 2002 une propension au chômage de 26% contre une propension de 43% pour son homologue étrangère. Pour les hommes, on peut estimer qu'un Français ayant entre 20 et 40 ans, célibataire et sans enfant, ne résidant pas en Ile-de-France et sans diplôme avait une propension au chômage de 22% contre une propension de 43% pour son homologue étranger. Après contrôle des caractéristiques observables usuelles, la propension à l'emploi des

Français demeure donc plus élevée que celle des étrangers, ces différences étant plus marquées pour les étrangers non européens.

L'ampleur de ces différences suggère indéniablement qu'il existe des pratiques discriminatoires chez les employeurs. Mais d'autres caractéristiques, non observées dans les enquêtes, affectant l'employabilité et la productivité des travailleurs, peuvent aussi contribuer à expliquer ces différences. Le degré de maîtrise de la langue, les secteurs d'activité vers lesquels se concentrent la recherche d'emploi, la densité inégale des réseaux d'entraide, la non reconnaissance des diplômes acquis à l'étranger sont autant de facteurs susceptibles d'influencer les opportunités d'emploi et l'efficacité du processus de recherche.

Des chercheurs de l'INED ont étudié la mobilité des descendants de migrants. Si une modification substantielle des formes d'activité est intervenue d'une génération à l'autre, les « secondes générations » connaissent toujours d'importantes difficultés pour entrer sur le marché du travail. Au surchômage s'ajoutent une plus grande précarité dans l'emploi et une dépendance à l'égard des emplois aidés. Par contre, la forte ségrégation professionnelle observée pour les immigrés a diminué à la génération suivante, signalant un processus de diffusion dans l'espace des professions. La persistance des écarts entre secondes générations et natifs contredit les prévisions d'une mobilité intergénérationnelle que devrait engendrer une scolarisation et une socialisation en France. Ce handicap d'une origine héritée témoigne de l'existence de discriminations, qui pèsent principalement sur les trajectoires des immigrés maghrébins, africains et turcs, mais aussi sur celles de leurs descendants³⁵.

2. L'immigration ne porte pas préjudice aux opportunités d'emploi des autochtones

Quel est l'impact de l'immigration sur la propension au chômage des actifs du pays d'accueil ? Certains auteurs ont avancé la thèse du *remplacement*, selon laquelle les travailleurs immigrés se substituerait aux autochtones ; l'immigration contribuerait alors à diminuer le salaire de ces derniers et à augmenter leur propension au chômage. D'autres

³⁵ Voir Dominique MEURS (Université Paris 2, ERMES), Ariane PAILHE (INED), Patrick SIMON (INED) « Mobilité intergénérationnelle et persistance des inégalités : l'accès à l'emploi des immigrés et de leurs descendants en France », INED, Paris, *Document de travail* n° 130, novembre 2005.

privilégient, au contraire, la thèse de la *segmentation*, selon laquelle les immigrés occuperaient des emplois dont les natifs ne veulent pas ou généreraient à terme une demande équivalente au nombre d'emplois qu'ils occupent.

L'immigration augmente la taille de la population active présentant des caractéristiques productives similaires à celles des immigrés. Dans cette optique, évaluer si les migrations influencent le taux de chômage de la catégorie de main-d'œuvre à laquelle les immigrés s'apparentent revient à s'interroger sur les liens qu'entretiennent, à court comme à long terme, taux de chômage et taille de la population active.

Les enseignements des travaux théoriques incitent à penser que les migrations ont un effet négligeable sur les taux de chômage catégoriels de long terme, mais pourraient les augmenter de façon transitoire, lorsque les salaires et les prix prennent un certain délai pour s'adapter aux modifications de l'environnement économique et que les travailleurs mettent un certain temps à trouver un emploi adapté à leur compétence. Cette augmentation est d'autant moins persistante que les rigidités nominales sont faibles et le processus d'appariement sur le marché du travail efficace.

Les travaux empiriques valident ces enseignements, qu'il s'agisse de la recherche de corrélations spatiales entre condition d'emploi des autochtones et présence de travailleurs immigrés ou de l'analyse d'épisodes spécifiques, telles que l'afflux des rapatriés en France en 1962 ou l'exode de Mariel aux Etats-Unis en 1980³⁶. L'effet des migrations sur le salaire et la propension au chômage des autochtones apparaît faible. Au total, la thèse du remplacement semble infirmée : les économies ne sont pas caractérisées par un nombre d'emplois donné, que les individus présents devraient se partager ; elles ont plutôt tendance à créer des emplois en proportion du nombre d'individus qui y travaillent et y consomment³⁷.

³⁶ En 1980, près de 130 000 Cubains furent autorisés par le gouvernement cubain à s'embarquer depuis le port de Mariel en direction des côtes de Floride.

³⁷ Pour un survol de la littérature, voir notamment Manon DOMINGUES DOS SANTOS, « Les conséquences économiques des migrations », in *Démographie : analyse et synthèse*, volume 6, page 137-158, INED, 2004.

3. Les conséquences de l'émigration sur les perspectives de développement des pays de départ

L'émigration est-elle néfaste aux perspectives de développement des pays de départ ? De nombreuses contributions tendent en effet à conclure en ce sens³⁸. En effet, de nombreux travaux, théoriques et empiriques, montrent que la propension à immigrer augmente avec le niveau de qualification : les pays de départ perdent donc avec l'émigration une partie de leur main-d'œuvre qualifiée, phénomène dénommé communément « exode des cerveaux ». L'exode des cerveaux est susceptible de porter préjudice au bien-être des autochtones des pays en voie de développement qui demeurent sédentaires de deux façons. En premier lieu, les travailleurs les plus qualifiés étant également ceux qui contribuent le plus aux finances publiques, les pays de départ perdent une source importante de revenus qui peuvent être taxés et redistribués. De plus, ces pays financent la formation des émigrants, mais ne perçoivent pas les rendements de cet investissement en capital humain. En second lieu, conformément aux théories de la croissance endogène pour lesquelles le principal moteur du développement est l'accumulation de connaissance, la perte de capital humain induite par l'émigration de travailleurs qualifiés diminue la productivité et le revenu par tête et ralentit la croissance des pays de départ.

Toutefois, une littérature récente met en évidence quatre effets positifs que pourrait avoir l'émigration sur le bien-être de l'économie d'origine des migrants. En premier lieu, les émigrés renvoient vers leur contrée d'origine une part substantielle des revenus qu'ils perçoivent dans leur pays d'accueil. A titre d'exemple, 30% des travailleurs étrangers en France déclarent envoyer une partie conséquente de leur revenu. Cette proportion atteint 92% au sein des immigrés mariés dont l'épouse demeure dans leur pays d'origine. Au total, selon l'INSEE, le montant total des transferts réalisés par les étrangers en France vers leur pays d'origine s'élevait à 2,6 milliards d'euros en 2003, les principaux pays destinataire étant le Portugal (871 millions d'euros) et les pays du Maghreb (1,1 milliard d'euros).

En second lieu, lorsque l'on prend en considération le choix de formation et le fait que tous les travailleurs le désirant ne peuvent pas émigrer, l'exode des cerveaux peut accroître l'incitation à se former au sein du pays

³⁸ Les développements qui suivent sont en partie empruntés à Manon DOMINGUES DOS SANTOS et Fabien POSTEL-VINAY : « The impact of Temporary Migration on Human Capital Accumulation and Economic Development », *Brussels Economic Review*, 2005.

de départ, ce qui peut in fine s'avérer favorable à la croissance. En troisième lieu, pour une économie où le secteur de la recherche est peu efficace, il peut être optimal de laisser émigrer une partie de la main d'œuvre qualifiée, si cette économie peut récupérer une partie des avancées technologiques réalisées dans les pays d'accueil par un processus d'imitation ou de transferts technologique. Enfin, il est avéré qu'une part importante des immigrants retournent dans leur contrée natale après un séjour temporaire à l'étranger. Ils sont alors susceptibles d'y diffuser les connaissances qu'ils ont acquises au sein du pays d'accueil, point favorable au développement de leur pays d'origine.

Il convient également d'avoir à l'esprit que l'émigré qualifié peut souvent se retrouver dans une situation professionnelle que, de toutes façons, son pays de départ ne pouvait pas lui proposer. On constate couramment aussi, qu'à niveau égal, les sédentaires se retrouvent dans une situation telle que leurs qualifications se détériorent rapidement tandis qu'au contraire l'émigré, une fois de retour dans son pays, occupe un poste qui lui permet de développer ses compétences.

Au total donc, l'incidence des migrations sur les perspectives de développement des pays de départ est incertaine : si ces pays perdent une partie de leur main d'œuvre qualifiée, les migrations s'avèrent être également une source de financement conséquente, de par les transferts de fonds qu'elles génèrent, et un vecteur appréciable de diffusion internationale du savoir. Force est néanmoins de constater, que les travaux empiriques actuels ne permettent pas de quantifier l'ampleur relative de ces différents créneaux d'inférence³⁹.

Brain drain et codéveloppement

Selon les théories de la croissance endogène, l'émigration de travailleurs qualifiés aurait un effet négatif aussi bien sur le revenu des travailleurs sédentaires que sur le taux de croissance de la région de départ. Mais cet effet peut être atténué. Certains économistes font certes valoir que, la rémunération d'un travailleur qualifié étant supérieure dans les pays

³⁹ Pour une revue des travaux empiriques, voir Frédéric DOCQUIER et Hillel RAPOPORT, 2004 « *Skilled Migration : The Perspective of Developing Countries* » Policy Research Working Paper 3382, Development Research Group, World Bank. Voir aussi OCDE, *Tendances des migrations internationales*, SOPEMI 2004, notamment le chapitre II, §4, pp. 131 à 143 et WORLD BANK, *Global Economic Prospects 2006 : Economic Implications of Remittances and Migration*, 2005/11/01, et notamment le chapitre 3 : « *The Policy Challenges of Migration : The Origin Countries' Perspective* ».

développés, une probabilité non nulle de pouvoir émigrer accroît le rendement de l'éducation dans le pays de départ et incite davantage de travailleurs à se former. Si, in fine, une partie de ces travailleurs ne peut émigrer, l'effet d'incitation à la formation peut compenser l'effet récessionniste direct de l'exode des cerveaux. Il est peut-être, en outre, optimal pour la région dont l'activité d'innovation est la moins efficace de laisser émigrer une partie de sa main-d'œuvre qualifiée, si cette région peut bénéficier, par un processus d'imitation, des avancées technologiques réalisées dans la région d'accueil⁴⁰.

Mais cet argument est contesté, tant au plan théorique qu'empirique. Les conditions à remplir pour obtenir un tel résultat sont restrictives. Il semble que l'impact de la mobilité internationale des travailleurs hautement qualifiés ne soit pas uniforme d'un pays à l'autre. Les pays en développement les plus grands par la taille ne paraissent pas affectés de manière significative et il se peut même qu'ils profitent des effets indirects de cette mobilité (migrations de retour, transferts de technologie, transferts de fonds⁴¹). A l'opposé, certains des plus petits pays notamment en Afrique ou en Amérique centrale affichent des taux d'émigration élevés au sein de leurs élites.

La Commission européenne, dans son récent Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques⁴², ne méconnaît pas l'effet potentiellement négatif de la fuite des cerveaux :

« La coopération avec les pays tiers pour faciliter la migration légale ainsi que l'intégration sociale et économique des migrants potentiels devrait par conséquent inclure une série de questions, telles que la fuite des cerveaux, le fait que les pays d'origine investissent dans le développement des qualifications de personnes qui partiront travailler à l'étranger, la difficulté pour les migrants de conserver des liens sociaux et culturels, etc. Il importe de réfléchir à la manière d'aborder ces questions et aussi aux mesures visant à faciliter le retour des travailleurs temporaires à l'expiration de leur contrat ainsi qu'à les réintégrer dans leur société d'origine. Des mesures possibles pour favoriser des solutions

⁴⁰ OCDE, *Tendances des migrations internationales*, SOPEMI 2004, notamment le chapitre II, §4, pp. 131 à 143.

⁴¹ Selon l'INSEE (Tableaux de l'économie française, septembre 2005), le montant total des transferts effectués par les travailleurs étrangers en France vers leur pays d'origine s'est élevé à 2,6 milliards d'euros en 2003. Les principaux pays destinataires ont été le Portugal (871 millions d'euros) et les pays du Maghreb (1,1 milliard d'euros).

⁴² COM(2004) 811 final, *op. cit.*

avantageuses pour tous, et/ou pour compenser des situations défavorables qui pourraient survenir, pourraient consister à : fournir des informations actualisées sur les conditions d'entrée et de séjour dans l'UE ; créer des centres de formation et de recrutement dans les pays d'origine pour les qualifications pour lesquelles il existe un besoin au niveau européen, ainsi que pour la formation culturelle et linguistique; créer des bases de données par qualifications/emploi/secteur (portefeuille de compétences) des migrants potentiels; faciliter le transfert d'une partie de la rémunération dans le pays d'origine; dédommager les pays tiers pour les coûts de formation des migrants qui quittent leur pays pour l'UE... ».

En réponse, la France propose de promouvoir une politique dite de « codéveloppement » :

La notion de codéveloppement se fonde sur l'idée que les émigrés originaires de pays en développement, qui contribuent par leur travail à la prospérité des pays qui les accueillent, représentent, par les compétences qu'ils ont acquises, les réseaux de relations qu'ils ont tissés et leur capacité d'épargne, un potentiel qui peut également être valorisé en vue du développement de leur pays d'origine.

La politique de codéveloppement poursuit deux objectifs essentiels :

- faciliter la canalisation d'une part accrue de l'épargne des migrants vers l'investissement productif dans le pays d'origine, notamment grâce à la mise en place de fonds de capital risque et de fonds de garantie ;*
- permettre aux membres qualifiés des diasporas d'effectuer des missions dans leur pays d'émigration et de nouer des partenariats entre les institutions qui les emploient en France et des institutions homologues de leur pays d'origine. Il s'agit non seulement de compenser en partie les effets négatifs de la « fuite des cerveaux », mais aussi de déboucher sur un nouveau mode de relation, orienté vers un bénéfice mutuel.*

En outre, le codéveloppement peut comporter des aides (financements, mais aussi conseil technique) à des associations de migrants désireuses de réaliser dans leur village d'origine des projets sociaux (écoles, centres de santé) ou des équipements

(petits barrages agricoles, électrification rurale, adduction d'eau, etc), ainsi que des aides à la réinsertion, pour les migrants désireux de rentrer au pays pour y réaliser un projet créateur de revenus. Il importe de considérer que ces aides à la réinsertion ne sont qu'une des modalités de promotion de l'investissement dans les pays d'origine, la modalité la plus fréquente étant l'investissement « à distance » (c'est-à-dire réalisé par des migrants qui conservent leur activité principale dans le pays d'accueil).

Le codéveloppement ainsi conçu peut contribuer à organiser « la circulation des cerveaux » et permet de renouveler de manière positive la problématique habituelle de la « fuite des cerveaux » ; il va dans le sens d'une gestion concertée des migrations dans l'intérêt tant du pays d'accueil que du pays d'origine : le codéveloppement n'existe que dans et par le partenariat, et participe donc d'une gestion des flux migratoires en coopération avec les pays d'origine et de transit, en tenant compte de leur réalité et de leurs besoins ; il contribue à une gestion des retours dans l'intérêt mutuel des pays d'origine et d'accueil ; il favorise enfin une meilleure intégration des migrants dans la société d'accueil ; l'élaboration et la mise en œuvre de projets de développement dans les pays d'origine implique, en effet, un partenariat entre, d'une part les migrants et leurs associations, d'autre part les pouvoirs publics (administrations d'Etat, régions, collectivités locales), mais aussi la société civile (associations, établissements d'enseignement et de recherche, hôpitaux, entreprises, etc) de la société d'accueil. »

Le codéveloppement peut concerner aussi bien des immigrés qui désirent retourner dans leur pays pour y créer une activité que ceux qui, installés durablement en France, pourraient faire profiter leur pays d'origine de leurs compétences et de leur réseau de relations. Les migrants rapatrient de surcroît des fonds importants dans leurs pays d'origine. Jusqu'ici, les budgets consacrés en France à la politique de codéveloppement sont restés limités. Quelques opérations pilotes ont été tentées, avec le Sénégal et le Mali, comprenant le versement d'un pécule aux candidats au retour. Un nouveau dispositif d'aide au retour volontaire est mis en place, depuis septembre 2005, dans 21 départements, comportant le versement d'un pécule de 2000 euros par adulte, 3 500 par couple et 1000 euros par enfant mineur, avec un objectif de 5000 personnes bénéficiaires.

Au cours des années 1990, un grand nombre d'*accords bilatéraux* ont été signés entre les pays de l'OCDE et des pays en développement pour le recrutement et l'emploi de leurs ressortissants, de manière temporaire ou permanente, assortis éventuellement d'accords de réadmission des immigrants clandestins. Certains pays toutefois, comme les États-Unis et l'Australie, ignorent ce type d'accords et préfèrent conserver un caractère universel à leur politique migratoire. *Pour les pays de destination*, de tels accords servent à promouvoir des relations commerciales et économiques (ce fut le cas de l'Allemagne avec les pays d'Europe centrale et orientale avant l'adhésion de ces pays à l'UE), à préserver des liens historiques et culturels (le Royaume-Uni avec le Commonwealth), mais aussi à combattre l'immigration clandestine, en permettant à des migrants peu qualifiés d'être admis officiellement. *Pour les pays d'origine*, l'objectif est d'accroître l'accès de leurs ressortissants au marché du travail international, de protéger les candidats migrants par l'établissement de contrats de travail cadres et de promouvoir leur propre développement (retombées économiques par les transferts de fonds, acquisitions de savoirs, création de PME binationales)⁴³.

Le débat sur la mobilité internationale des personnes qualifiées s'est longtemps concentré sur la nature et l'ampleur des compensations que les pays d'accueil pourraient verser aux pays d'origine. Aujourd'hui, d'autres voies sont envisagées comme la définition d'un code d'éthique favorisant les échanges de cerveaux (*brain circulation*), l'arrêt des recrutements à partir des pays disposant de ressources humaines qualifiées limitées (notamment dans le secteur de la santé), le renforcement de la coopération internationale pour le développement par le biais d'une assistance et de formation dans les secteurs les plus démunis des pays d'origine, et les plus recherchés dans les pays d'accueil.

Lors de l'établissement des accords bilatéraux les plus récents, l'accent a été mis sur la possibilité de mieux organiser le retour des travailleurs migrants temporaires par une meilleure collaboration entre les différentes parties (administration publique, employeurs, travailleurs), par la possibilité offerte au travailleur de revenir travailler (Allemagne, Canada) ainsi que par la possibilité pour l'employeur de réembaucher un travailleur dont il a été satisfait.

⁴³ Voir *Migration et emploi : Les accords bilatéraux à la croisée des chemins*, OCDE 2004.

Chapitre 3

L'accès des étrangers

au marché du travail français :

cadre juridique et options politiques

A. Le cadre juridique français

L'ordonnance du 2 novembre 1945 a défini le régime de l'immigration en France. Le nouveau Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile⁴⁴ (CESEDA), qui regroupe « à droit constant » les dispositions auparavant en vigueur, en reprend les principales dispositions.

1. L'entrée en France et le droit au séjour

La délivrance d'un visa

L'entrée en France est subordonnée à l'obtention d'un visa délivré par les autorités diplomatiques ou consulaires. Ainsi, le motif fondant la démarche de migration est en principe apprécié en amont de l'octroi du visa. La délivrance des visas est régie par l'article L 211-1 CESEDA et par un arrêté ministériel du 10 avril 1984. La Convention de Schengen du 19 juin 1990 n'a pas remis en cause ces dispositions.

En droit commun, les étrangers doivent donc disposer d'un visa délivré par les autorités consulaires pour pouvoir entrer sur le territoire français.

⁴⁴ Ordonnance du 24 novembre 2004

En sont toutefois dispensés les ressortissants de l'Union européenne et de l'EEE, qui entrent et séjournent en France sous couvert d'un simple document d'identité ainsi que, pour les courts séjours, les ressortissants de certains autres Etats⁴⁵. A titre personnel, les étrangers titulaires d'un titre de séjour ou d'un document de circulation pour mineur délivré par les autorités françaises, et les demandeurs d'asile⁴⁶, sont également dispensés de visas.

La délivrance des visas a fait l'objet d'une instruction de Ministère des affaires étrangères, qui n'est pas publiée⁴⁷. L'autorité administrative dispose d'une large marge de manœuvre pour décider d'accorder ou de refuser un visa. Les refus de visa ne sont en principe pas motivés. Toutefois, l'article L 211-2 CESEDA, qui prévoit cette dérogation au principe de la motivation des décisions individuelles de refus, comporte une liste d'exceptions. Celle-ci concerne notamment les membres de la famille de ressortissants de Français, de ressortissants de l'Union Européenne ou de l'EEE, les bénéficiaires du regroupement familial, les réfugiés et leur famille, ainsi que les détenteurs d'une autorisation de travail. En toute hypothèse, les refus de visa peuvent être contestés devant la Commission des recours puis devant le juge administratif⁴⁸.

Les candidats à l'immigration économique doivent, dès l'instruction de leur demande de visa de long séjour, produire un contrat de travail ou une promesse d'embauche, ainsi qu'un certificat médical⁴⁹

Pour les étudiants, l'obtention d'un visa de long séjour est également requis. Toutefois, les étudiants entrés régulièrement en France peuvent obtenir un titre de séjour en l'absence d'un tel visa⁵⁰, si le déroulement de leurs études le requiert.

Pour demeurer sur le territoire français au-delà de la durée de validité du visa ou, pour les personnes dispensées de visa, au-delà de trois mois,

⁴⁵ Ceux avec qui la France a conclu un accord de circulation, ceux qui figurent sur la « liste commune » dressée par les Etats de l'espace Schengen ou sur celle la liste II du règlement du 15 mars 2001.

⁴⁶ Art. L 741-3 CESEDA.

⁴⁷ CE 17 fév. 1997, Rec. p. 823. La décision du Conseil se fonde sur la nécessaire protection du secret de la politique extérieure.

⁴⁸ Décret du 10 novembre 2000. A défaut de recours préalable, le recours contentieux est irrecevable (art. 1).

⁴⁹ Art. L 341-2 C. trav.

⁵⁰ Art. L 313-7 CESEDA.

l'étranger âgé de plus de 18 ans doit détenir un titre de séjour, à moins qu'il ne soit ressortissant de l'Union européenne, d'un État appartenant à l'Espace Économique Européen (EEE) ou de la Confédération suisse⁵¹.

En l'état des textes en vigueur au 1^{er} mars 2006, il existe trois catégories de titre de séjour :

- soit une *carte de séjour temporaire* valable pour une durée maximale d'un an ; l'étranger qui séjourne sous couvert d'une carte de séjour temporaire peut solliciter la délivrance d'une carte de résident ;
- soit une *carte de résident*, valable pour une durée de dix ans et renouvelable de plein droit, sauf dans les cas prévus par le code ;
- soit une *carte de séjour « retraité »*.

Dans chaque département, est instituée une commission du titre de séjour, qui est saisie par l'autorité administrative lorsque celle-ci envisage de refuser de délivrer ou de renouveler une carte de séjour temporaire à un étranger ou de délivrer une carte de résident à un étranger.

La carte de séjour temporaire

Il existe aujourd'hui six types de cartes de séjour temporaire⁵². Certaines d'entre elles sont destinées aux étrangers qui entretiennent des liens personnels importants avec la France (carte « vie privée et familiale »). D'autres sont réservés aux émigrants qui s'établissent en France pour des motifs professionnels (carte « salarié » ou « actif non salarié », « artiste » ou scientifique), d'autres enfin sont destinés aux simples visiteurs ou aux étudiants et stagiaires.

La durée de validité d'une carte de séjour temporaire est en principe d'un an renouvelable. L'étranger doit quitter la France à l'expiration de la durée de validité de sa carte, s'il n'en obtient pas le renouvellement ou ne se voit pas délivrer une carte de résident.

⁵¹ Art. L 311-1 CESEDA.

⁵² Articles L313-6 à L313-11 CESEDA

La carte de résident⁵³

La délivrance d'une première carte de résident est subordonnée à l'intégration républicaine de l'étranger dans la société française, appréciée en particulier au regard de sa connaissance suffisante de la langue française et des principes qui régissent la République française.

Lorsqu'elle a été délivrée à un étranger résidant sur le territoire de la France métropolitaine, la carte de résident en cours de validité confère à son titulaire le droit d'exercer, sur ce territoire, la profession de son choix, dans le cadre de la législation en vigueur.

Tout étranger qui justifie d'une résidence non interrompue, conforme aux lois et règlements en vigueur, d'au moins cinq années en France, peut obtenir une carte de résident. La décision d'accorder ou de refuser la carte de résident est prise en tenant compte des faits qu'il peut invoquer à l'appui de son intention de s'établir durablement en France, de ses moyens d'existence et des conditions de son activité professionnelle s'il en a une.

Toutefois, la carte de résident peut être délivrée avant l'écoulement de la période de cinq ans aux étrangers qui justifient de liens particuliers avec la France (parent d'enfant français, conjoint de ressortissant français, ancien combattant des forces françaises, réfugié etc.).

La carte de séjour retraité⁵⁴

L'étranger qui, après avoir résidé en France sous couvert d'une carte de résident, a établi ou établit sa résidence habituelle hors de France et qui est titulaire d'une pension contributive de vieillesse, de droit propre ou de droit dérivé, liquidée au titre d'un régime de base français de sécurité sociale, bénéficie, à sa demande, d'une carte de séjour portant la mention "retraité". Cette carte lui permet d'entrer en France à tout moment pour y effectuer des séjours n'excédant pas un an. Elle est valable dix ans et est renouvelée de plein droit. Elle n'ouvre pas droit à l'exercice d'une activité professionnelle.

⁵³ Articles L314-1 à L314-12 CESEDA

⁵⁴ Art. L315 CESEDA

Le conjoint du titulaire d'une carte de séjour "retraité", ayant résidé régulièrement en France avec lui, bénéficie d'un titre de séjour conférant les mêmes droits.

2. L'accès des étrangers au marché du travail français

Le code du travail prévoit qu'un ressortissant non communautaire ne peut exercer une activité professionnelle salariée en France sans avoir obtenu au préalable une autorisation administrative⁵⁵. Un étranger peut être autorisé à travailler en France en qualité de salarié, sur demande de son futur employeur alors qu'il réside encore hors du territoire français : il s'agit alors d'une procédure d'introduction. Mais dans un certain nombre de cas, notamment celui des étudiants, l'étranger déjà présent sur le territoire peut aussi demander lui-même cette autorisation : il s'agit alors d'une demande de changement de statut.

La procédure d'introduction

La procédure d'introduction d'un travailleur étranger est à l'initiative de l'employeur. Celui-ci dépose sa demande à la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) qui examine alors la situation de l'emploi présente et à venir dans le secteur d'activité concerné et s'assure du respect par l'employeur de la réglementation relative au travail, et des conditions d'emploi et de rémunération, ainsi que des conditions d'hébergement. A l'appui de cette demande le futur employeur doit apporter la preuve qu'il n'a pas été en mesure de recruter des salariés déjà présents sur le territoire français pour le poste à pourvoir.

Ce régime d'autorisation préalable de travail, qui suppose une instruction longue et au cas par cas, a été assoupli de façon ponctuelle pour répondre aux difficultés rencontrées par certains secteurs de l'économie et/ou dans certains bassins d'emploi. Tel a été le cas de l'informatique en 1998. Alertée par des chefs d'entreprises et par les anticipations de l'ANPE quant aux besoins en spécialistes informatiques en vue du passage à l'an 2000, la DPM a donné des instructions, par circulaire en date 16 juillet 1998, pour que tout informaticien étranger présentant les qualifications requises et dont le contrat de travail fait état d'une rémunération au moins

⁵⁵ Art. L. 341-2 s. C. trav.

égale à 2250 euros par mois reçoive rapidement une autorisation de travail. Ces informaticiens ont eu, comme tout travailleur étranger régulier, la possibilité de faire venir leur famille après un an de séjour régulier et de recevoir une carte de résident au bout de cinq ans. Ils ont pu, en outre, sans attendre ce délai d'un an faire venir leur famille immédiatement sous le statut "visiteur". Par ailleurs, la fixation d'une rémunération plancher limitait les risques de dumping social. En janvier 2004, en accord avec les partenaires sociaux et en raison de la progression du chômage dans ce secteur, touchant notamment de jeunes informaticiens, les conditions de recrutement des informaticiens étrangers sont revenues au droit commun. La situation de l'emploi est à nouveau opposable à toute demande, la circulaire du 13 janvier 2004 réservant toutefois le cas des demandes portant sur des compétences et des qualifications non disponibles sur le marché du travail.

Ainsi, la procédure française, gérée au plus près du terrain en fonction des demandes des entreprises, a-t-elle en principe la souplesse permettant de répondre à des tensions conjoncturelles du marché du travail, de saisir l'administration à tout moment et de présenter des demandes individuelles ou collectives, quels que soient la nature du contrat de travail ou l'emploi à pourvoir.

En réalité, le système ne fonctionne pas de façon satisfaisante, en raison de l'insuffisance des mécanismes d'information⁵⁶ et du manque d'outils pour analyser la situation de l'emploi présente et à venir. Les services instructeurs ne sont donc pas en mesure de répondre rapidement aux demandes dont ils sont saisis et la doctrine varie d'un département à l'autre, créant ainsi une forte insécurité pour les entreprises.

Le cas particulier des étudiants

Les étudiants étrangers sont autorisés à travailler dans la limite d'un mi-temps annuel, sous réserve d'être munis d'une autorisation provisoire de travail. Il ressort des statistiques disponibles que le nombre d'autorisations provisoires de travail a augmenté de façon très importante ces dernières années - suivant en cela l'augmentation globale du nombre d'étudiants étrangers en France - pour passer d'environ 11 000 à 40 000 entre 1998 et 2003.

⁵⁶ Le nombre et la répartition des demandes d'autorisation, par secteurs professionnels notamment, les délais de réponse et le taux de refus ne sont à ce jour pas connus.

Si, en droit, l'accès au marché du travail des étudiants revêt un caractère dérogatoire, le Code du travail n'ayant pas prévu cette hypothèse, les étudiants se voient en fait délivrer quasi-automatiquement une autorisation provisoire de travail. La situation de l'emploi, dans un secteur et un bassin d'emploi donnés, ne leur est pas opposée.

Le temps consacré par l'étudiant à son activité professionnelle est lui-même défini de manière libérale. La circulaire du 15 janvier 2002 permet en effet à l'étudiant de travailler dans la limite d'un mi-temps annuel, sachant que le respect de la limite du mi-temps s'apprécie sur l'année et tient compte de la possibilité de travailler à temps plein trois mois consécutifs. Cette disposition apparaît plutôt plus favorable aux étudiants que celles que l'on trouve dans d'autres Etats européens. Elle va au-delà des obligations minimales définies par la directive européenne du 13 décembre 2004, relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'études, de formation professionnelle ou de volontariat.

A côté de cette possibilité ouverte aux étudiants de travailler pendant leurs études, le changement de statut des étudiants, c'est-à-dire leur passage du statut d'étudiant à celui de salarié a été encouragé, afin de permettre aux étudiants d'effectuer en France une première expérience professionnelle, voire d'y mener durablement leur vie professionnelle.

Alors qu'en 1977, une circulaire ministérielle indiquait que « *l'étudiant étranger a vocation à mettre ses compétences au service de son pays d'origine à l'issue de ses études* », l'opinion selon laquelle les changements de statut pouvaient être bénéfiques, à la fois pour compléter la formation des étudiants étrangers et dans l'intérêt des entreprises françaises, a commencé à prévaloir. Elle s'est traduite par une circulaire du 15 janvier 2002. Cette circulaire demande aux préfets d'examiner avec bienveillance les demandes de changement de statut formulées par des étudiants étrangers ayant achevé leur cursus universitaire. Elle confère à ces changements de statut deux objectifs : assurer le co-développement, à travers la formation des élites étrangères, et satisfaire les intérêts technologiques et commerciaux des entreprises françaises.

Ce changement de perspective ne concerne toutefois que les étudiants qualifiés, qui présentent des compétences recherchées sur le marché du travail, par exemple la maîtrise de certaines langues étrangères, ou la connaissance du tissu industriel et commercial ou des structures administratives d'un pays. Par ailleurs, le niveau de salaire doit être en

rapport avec le niveau de qualification, afin d'éviter toute forme de dumping social.

Selon une étude réalisée en 2005 par l'IRES sur les changements de statut des étudiants étrangers⁵⁷, environ 1 500 étudiants par an obtiendraient un titre de séjour « salarié » (les titulaires de la carte de séjour « travailleur temporaire » ne sont pas comptabilisés). Malgré les dispositions contenues dans la circulaire de 2002, le traitement des demandes de changement de statut émanant d'étudiants très qualifiés ne donne pas entière satisfaction, soit que des refus reposant sur la situation de l'emploi soient encore opposés à ces étrangers contrairement aux instructions, soit que les délais soient dissuasifs pour les entreprises et les jeunes diplômés. De nouvelles instructions sont donc en cours d'élaboration, afin de faciliter les changements de statut d'étudiants définis comme étant « à haut potentiel » (diplôme correspondant au grade de mastère) qui se verraient proposer un contrat de travail dont le niveau de rémunération est supérieur à 2 500 euros brut par mois.

Ainsi, pour ce qui concerne le travail des étudiants étrangers pendant leurs études, la France a donc adopté un dispositif assez libéral, puisqu'il permet à tous les étudiants, dès leur arrivée en France et quel que soit leur niveau d'études, de bénéficier des revenus d'appoint d'une activité salariée à mi-temps, ce mi-temps pouvant même se transformer un plein temps pendant trois mois.

Les emplois fermés aux étrangers non communautaires

Plus de cinquante professions voient aujourd'hui leur accès soit fermé, soit restreint aux étrangers non communautaires, parce que celui-ci est soumis à une condition de nationalité⁵⁸. Ces professions sont dans leur très grande majorité des professions libérales. Parmi celles-ci on trouve les officiers publics et ministériels (notaires, huissiers de justice, greffiers des tribunaux de commerce) ainsi que la plupart des professions libérales organisées

⁵⁷ IRES, *De la carte d'étudiant au statut de travailleur étranger*, juillet 2005, étude réalisée pour le compte de la Direction de la Population et des Migrations.

⁵⁸ V. l'étude réalisée pour le compte de la DPM par BERNARD BRUNHES CONSULTANTS, *Les emplois du secteur privé fermés aux étrangers*, décembre 1999, disponible sur le site : <http://www.brunhes.com/EtudLigne/Etudes/PriveEtranger/PriveEtranger.htm> ; V. aussi Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations — GELD (2000), « Une forme méconnue de discrimination et les emplois fermés aux étrangers : secteur privé, entreprises publiques, fonctions publiques », note n° 1, 15 mars 2000, disponible sur le site : http://www.le114.com/contenu.php?dossier=1&id_rubrique=4&id_thematique=5

sous forme ordinaire (avocats, médecins, chirurgiens-dentistes et sages-femmes⁵⁹, pharmaciens⁶⁰ experts-comptables, administrateurs judiciaires, vétérinaires⁶¹, architectes, géomètres experts). On y trouve aussi des activités aussi diverses que les agents généraux ou les courtiers d'assurances, les débitants de tabac, les directeurs de publication de presse, les dirigeants d'entreprises de pompes funèbres, les directeurs de salles de spectacles ou les capitaines de navires français. Les professions dont l'exercice est soumis à une condition de nationalité totaliseraient plus de 600 000 emplois.

Mais les emplois fermés aux étrangers se dénombrent avant tout dans le secteur public. Les emplois de titulaires des trois fonctions publiques (d'État, hospitalière et territoriale) sont interdits aux étrangers non communautaires⁶². De plus, les entreprises à statut gérant des services publics (La Poste, EDF-GDF, Air France) et les établissements publics industriels et commerciaux, qui comptent plus d'un million de salariés ne peuvent recruter d'agents statutaires que s'ils sont de nationalité française ou ressortissants d'un Etat membre de la communauté européenne⁶³. Cela ne leur interdit pas d'embaucher des étrangers pour effectuer des tâches identiques à celles d'agents statutaires, mais seulement en tant que contractuels ou qu'auxiliaires. Au total, plusieurs millions d'emplois sont interdits partiellement ou totalement aux étrangers.

B. Le droit communautaire

Le Traité instituant la Communauté européenne organise l'exercice de quatre libertés fondamentales au sein de l'Union : libre circulation des marchandises, libre circulation des personnes, libre circulation des services et libre circulation des capitaux. Les libertés de circulation des personnes et des services ont un impact sur la politique migratoire des Etats membres.

⁵⁹ Art. L 4111-1 C. santé pub.

⁶⁰ Art. L 4221-1 C. santé pub.

⁶¹ Art. L 241-1 C. rur.

⁶² Art. 5, loi du 13 juillet 1983.

⁶³ V. aussi art. L 914-4 et 5 du Code de l'Éducation (enseignement privé)

1. La libre circulation des travailleurs ressortissants des Etats membres de l'Union européenne

Les articles 39 à 42 du Traité fixent le principe de la libre circulation des travailleurs. Ce principe implique l'abolition de toute discrimination, directe ou indirecte, entre les travailleurs des Etats membres, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. D'après l'article 40, les mesures d'application doivent réaliser à cette fin la collaboration des administrations du travail des Etats membres, l'élimination des obstacles à la libre circulation (procédures, pratiques administratives, délais et conditions restrictives...) ainsi que l'institution de mécanismes de nature à rapprocher les offres et les demandes d'emploi.

L'article 39 du Traité instituant la Communauté européenne dispose que :

- « 1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté.*
- 2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.*
- 3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique :*
- a) de répondre à des emplois effectivement offerts;*
 - b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres;*
 - c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux;*
 - d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements d'application établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.*
- 4. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique. »*

De même, l'article 43 dispose que :

« Dans le cadre des dispositions visées ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 48, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux. »

La Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres⁶⁴ a édicté un certain nombre de dispositions pour permettre l'application effective du principe de libre circulation et de libre établissement⁶⁵.

Elle prévoit notamment que les citoyens de l'Union doivent avoir le droit de séjourner dans l'État membre d'accueil pendant une période ne dépassant pas trois mois sans être soumis à aucune condition ni à aucune formalité autre que l'obligation de posséder une carte d'identité ou un passeport en cours de validité, tout en autorisant les États d'accueil à imposer pour des périodes de séjour supérieures à trois mois, des conditions tenant aux ressources disponibles et au bénéfice d'une assurance maladie.

Conformément à ces objectifs, l'article L. 121-1 du CESEDA prévoit que les ressortissants des États membres de l'Union européenne (ainsi que ceux des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération suisse), qui souhaitent établir en France leur résidence habituelle ne sont pas tenus de détenir un titre de séjour, même pour un séjour supérieur à trois mois. Seuls demeurent soumis à la détention d'un titre de séjour, s'ils souhaitent exercer une activité économique, les ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne depuis le 1^{er} mai 2004 à l'exception de Chypre et de Malte. Ce régime transitoire devra cesser au plus tard le 1^{er} mai 2011.

Période transitoire pour les ressortissants des nouveaux États membres

Le traité d'adhésion, signé le 16 avril 2003, énonce les conditions de la libre circulation des travailleurs à partir et à destination des dix nouveaux

⁶⁴ Journal officiel des Communautés européennes n° L 158 du 30/04/2004 p. 0077 - 0123

⁶⁵ Le projet de loi sur l'immigration et l'intégration qui va être soumis prochainement au Parlement présentera des modifications du CESEDA visant à transposer cette directive.

États membres, après l'élargissement de l'Union européenne, le 1er mai 2004. Il organise un *régime transitoire* concernant la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union élargie⁶⁶. Les États membres de l'UE15 peuvent permettre une libre circulation totale ou partielle des travailleurs ressortissants des nouveaux États membres. Ils ont en effet la possibilité de restreindre cette liberté pendant la période transitoire, s'ouvrant le 1er mai 2004 et devant durer au plus sept années, cette période s'articulant en trois phases successives de deux, trois et deux ans. Pendant cette période transitoire, les États membres (UE 15) ont, en application de l'acte d'adhésion, la faculté de maintenir leur législation nationale en matière d'accès à l'emploi salarié ainsi que les dispositions plus favorables des accords bilatéraux existants. Les travailleurs en provenance des nouveaux États membres ont donc toujours besoin d'une autorisation de travail à titre de condition d'accès au marché du travail. Les nouveaux États membres sont libres d'imposer des restrictions réciproques aux travailleurs originaires des États membres de l'UE15 ayant décidé de telles mesures.

La Commission européenne vient de présenter un rapport sur l'application de ces dispositions. Sur cette base, chaque État membre de l'UE15 doit maintenant indiquer formellement à la Commission son intention soit d'appliquer pleinement le droit communautaire, et son principe de libre circulation des travailleurs, soit de maintenir des mesures restrictives pour une durée de trois années supplémentaires. En 2009, les États membres de l'UE15 pourront prolonger les mesures restrictives, pour une période de deux ans, seulement s'ils justifient l'existence ou un risque de graves perturbations sur leur marché de l'emploi. À l'issue des sept années de période transitoire, la libre circulation des travailleurs ressortissants communautaires au sein de l'Union élargie sera complète.

La libre circulation des travailleurs ne s'applique pas aux ressortissants de pays tiers

En application du Traité d'Amsterdam, les États membres de l'Union européenne ont accepté de communautariser les politiques de contrôle des frontières et de lutte contre l'immigration illégale. Celles-ci font l'objet d'un vote à la majorité qualifiée du Conseil, en codécision avec le Parlement européen.

⁶⁶ Ce régime transitoire ne s'applique ni à Chypre ni à Malte.

En revanche, compte tenu des réticences de certains pays comme l'Allemagne et l'Autriche, les mesures communautaires concernant l'immigration économique continuent aujourd'hui d'être adoptées à l'unanimité des Etats membres, après consultation simple du Parlement.

Les Etats membres continuent ainsi de définir les conditions d'entrée des ressortissants de pays tiers sur leur territoire et conservent la faculté de décider du nombre de ceux qu'ils y admettent pour occuper un emploi salarié ou y exercer une activité non salariée. Toutefois, une directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 engage une forme de communautarisation des mouvements intra-communautaires de résidents stables, entendus comme « *les ressortissants de pays tiers qui ont résidé de manière légale et ininterrompue sur leur territoire pendant les cinq années qui ont immédiatement précédé l'introduction de la demande en cause* ».

Elle dispose ainsi dans son article 14.3 que : « *Un résident de longue durée acquiert le droit de séjourner sur le territoire d'Etats membres autres que celui qui lui a accordé son statut de résident de longue durée, pour une période dépassant trois mois, pour autant que les conditions fixées dans le présent chapitre soient remplies. Un résident de longue durée peut séjourner dans un deuxième Etat membre pour l'un des motifs suivants : exercer une activité économique à titre salarié ou indépendant, poursuivre des études ou une formation professionnelle ou à d'autres fins* ». Mais elle autorise les Etats membres à continuer d'encadrer l'accès au marché du travail local.

Ces dispositions doivent être transposées au plus tard le 26 janvier 2006. Jusqu'à présent, la France s'est refusée à ouvrir sans contrôle son marché du travail à des immigrés non communautaires établis de longue date dans d'autres Etats de l'Union européenne.

La Commission dans son Livre vert⁶⁷ préconise, pour sa part à moyen terme l'instauration d'une véritable gestion harmonisée à l'échelle de l'Union du recrutement avec la mise en place d'une forme d'accès prioritaire au profit de ces ressortissants étrangers. Ainsi, elle recommande que tout employeur qui aurait « *publié une offre d'emploi pendant une durée minimale et qui n'avaient pas reçu de candidature acceptable en*

⁶⁷ Livre vert sur une approche européenne des migrations économiques (présenté par la Commission), COM(2004) 811 final, 11 janvier 2005.

provenance du marché européen du travail, soit autorisé à recruter à l'étranger »

Cette solution aboutirait à terme à une harmonisation des politiques d'admission des migrants économiques.

Les ressortissants de pays tiers employés régulièrement dans un pays de l'Union peuvent être détachés en France par leur entreprise dans le cadre de la libre prestation de services

Les travailleurs ressortissants de pays tiers salariés d'une entreprise européenne peuvent être détachés par leur entreprise dans un autre pays, dans le cadre de la libre prestation de services au sein du marché intérieur, à condition qu'ils soient autorisés à travailler dans le pays d'accueil et qu'ils soient des salariés habituels de l'entreprise.

La libre circulation des services est l'une des quatre libertés fondamentales conférées par le Traité ; elle complète la libre circulation des biens et des capitaux au sein du marché intérieur de l'Union européenne. Elle vise non seulement l'établissement des prestataires de services exerçant dans un cadre autre que le salariat, mais aussi la libre circulation des services fournis au départ d'autres Etats membres. Cette libre circulation des services sur le marché européen a pour corollaire la possibilité pour des entreprises de détacher les travailleurs sur le territoire d'un autre Etat membre dans le cadre d'une mission pour un client. En vertu de la directive « détachement » de 1996⁶⁸, les salariés sont alors soumis aux règles du pays où ils travaillent, qu'il s'agisse du droit du travail ou, au delà d'une certaine durée (un an) aux règlements de sécurité sociale.

Si l'introduction de salariés étrangers dans le cadre d'une telle prestation de services à l'intérieur de l'Union ne peut être subordonnée à l'obtention d'une autorisation de travail délivré par l'Etat d'accueil, celui-ci peut en revanche imposer une déclaration préalable, conformément à la directive de 1996 sur le détachement des travailleurs et au règlement 1408-71⁶⁹. La France, d'ailleurs à l'origine de ce dispositif, a mis en place une telle procédure. Mais son application s'avère problématique. Si l'on se fie aux statistiques de

⁶⁸ Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

⁶⁹ Règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté.

la DILTI, qui coordonne ce dispositif, les prestations de services transfrontalières, bien qu'étant en forte croissance en France (avec des taux de progression de 50 à 80% par an depuis plusieurs années) n'auraient concerné en 2003 que 120 000 salariés, pour des durées majoritairement courtes, dix semaines en moyenne⁷⁰. Mais la réalité est peut-être d'une toute autre ampleur, notamment dans l'agriculture, les hôtels-café-restaurants, le bâtiment et les travaux publics.

En effet, les contrôles sont rares, voire impossibles, surtout dans les cas les plus frauduleux : comment vérifier que l'entreprise qui détache ses salariés en France existe bien dans son pays d'origine, surtout si les autorités de ce pays se montrent peu disposées à coopérer ? On relève un certain nombre d'indices montrant que les cas de faux détachements concernent non seulement des salariés des nouveaux États membres, mais aussi des ressortissants de pays tiers⁷¹.

Dans certains cas les salariés étrangers ont saisi la justice française pour obtenir d'être payés aux conditions applicables en France. Mais, même s'ils sont payés au SMIC, comment peut-on être certain que les virements de salaire sont bien effectués ou que les salariés n'en reversent pas dans leur pays d'origine une partie à leur employeur ? Dans d'autres cas, ce sont les employeurs qui ont signalé les cas suspects à la DILTI. Car les employeurs ont souvent des intérêts contradictoires : certains utilisent la main-d'œuvre étrangère détachée pour faire baisser leurs coûts ; d'autres, au contraire, se plaignent de concurrence déloyale.

Paradoxalement, la procédure de détachement recèle donc des risques de déstabilisation, pour les marchés locaux du travail, beaucoup plus importants que la libéralisation des mouvements de main d'œuvre non communautaire régulièrement installée dans des États membres de l'UE, aujourd'hui recommandée par la Commission, mais fermement repoussée par la plupart des États membres.

⁷⁰ Chiffres tirés du rapport d'information parlementaire 2005 au nom de la délégation pour l'Union européenne du Sénat, rapporteurs Denis BADRE, Robert BRET, Marie-Thérèse HERMANGE, Serge LAGAUCHE.

⁷¹ Audition par le groupe de M. Claude CHAVANCE, sous-directeur au ministère des Affaires Étrangères, et communication au groupe de M. Thierry PRIESTLEY, secrétaire général de la DILTI.

2. Le débat autour des propositions de la Commission européenne

Vers une gestion harmonisée des flux de main-d'œuvre ?

Comme indiqué plus haut, la Commission européenne propose, dans son Livre vert de janvier 2005, de mettre en place une méthode de coordination qui conduirait les Etats membres à définir des objectifs d'immigration et à en informer la Commission afin de participer à l'évaluation des besoins du marché du travail européen, de contribuer à la mise en place d'une politique communautaire commune en matière de migration régulière, ainsi qu'à une procédure plus efficace et mieux coordonnée dans l'intérêt des Etats membres et des personnes concernées. Elle propose également la mise en place d'une procédure accélérée d'admission des migrants en cas de pénuries de main d'œuvre ou de qualifications spécifiques, qui pourrait être déclenchée lorsque plusieurs Etats membres le demanderaient et obtiendraient l'autorisation du Conseil.

Elle préconise la reconnaissance d'une véritable préférence communautaire au bénéfice :

- des résidents de longue durée faisant jouer leur droit à mobilité (ayant au moins cinq ans de séjour dans un premier Etat membre mais souhaitant s'établir dans un autre Etat de l'Union européenne) par rapport aux ressortissants de pays tiers désireux de s'établir pour une première fois dans un Etat membre,
- des ressortissants non résidents de longue durée mais en séjour régulier dans un Etat membre différent de celui dans lequel se manifestent des pénuries de main-d'œuvre,
- et, enfin, des ressortissants de pays tiers ayant antérieurement travaillé dans l'Union avant de regagner temporairement leur pays d'origine.

Les réponses des Etats membres : refus d'une gestion à l'échelle communautaire des marchés du travail nationaux ou infra-nationaux

Dans sa réponse au Livre vert (11 octobre 2005)⁷², la France s'est déclarée hostile à une éventuelle extension de la préférence communautaire : « *La définition actuelle de la préférence communautaire correspond à l'approche française. Il ne semble pas utile de se prononcer sur telle ou telle catégorie qui pourrait bénéficier d'une préférence. Il semble en effet plus important d'appeler l'attention de la Commission sur la faisabilité de sa proposition. Il conviendrait qu'elle vérifie que le système EURES et les services publics pour l'emploi sont en mesure de gérer une multiplicité de priorités avec un rang décroissant, sans pénaliser l'employeur par des délais dus au calendrier nécessaire à la mise en œuvre de ces différentes priorités.* »

Beaucoup d'Etats membres ont pris des positions proches, affichant leur intention de conserver l'entière maîtrise de la gestion des flux migratoires.

La Belgique, par exemple, écrit que « *La première question qui se pose est de savoir s'il existe, en fonction du contexte économique global, un besoin d'immigration économique au niveau du marché du travail. Cette question ne peut recevoir de réponse précise qu'au niveau de chaque Etat membre. Le besoin d'une immigration économique doit en effet être évalué à la lumière de la situation particulière de chaque marché du travail. La fixation des volumes d'entrée de ressortissants en provenance des pays tiers reste en revanche une compétence nationale.* » Et plus loin : « *L'octroi d'une préférence communautaire à tous les travailleurs de pays tiers résidant dans d'autres Etats membres engendrerait des difficultés pratiques importantes. Il paraît dans ces conditions préférable de s'en tenir à la définition actuelle de la préférence communautaire dont le principe semble plus que jamais d'actualité dans une Europe à 25 dans laquelle le taux de chômage reste important.* »

L'Allemagne écrit pour sa part : « *Il n'y a aucun besoin de changer la définition actuelle de la préférence communautaire. Si les règlements communautaires sur les migrations de travail doivent modifier un jour cette*

⁷² Contribution française au débat lancé par le livre vert de la Commission sur une approche communautaire de la gestion de la migration économique, disponible sur le site : http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/news_contributions_economic_migration_en.htm

Les autres réponses mentionnées ci-dessous sont également consultables sur ce site.

définition – par exemple en étendant la préférence communautaire à d'autres groupes que ceux visés aujourd'hui - alors la valeur ajoutée de ces nouvelles règles doit être démontrée au cas par cas. Il n'y a aucune valeur ajoutée évidente à étendre la préférence communautaire à des ressortissants de pays tiers résidant dans un Etat membre autre que celui où se manifeste une tension sur le marché du travail. »

C'est également l'avis du Royaume-Uni qui écrit dans sa réponse que « Le Livre vert fait référence à l'Union européenne agissant comme une « chambre de compensation » . Cette référence contient potentiellement des effets indésirables pour le Royaume-Uni. Le cœur de notre politique migratoire est la gestion des migrations de travail. Nous ne sommes pas disposés à accepter une proposition qui affaiblirait notre capacité à continuer cette politique. »

L'UNICE, qui fédère les organisations patronales européennes, est elle aussi hostile à toute communautarisation de la politique migratoire, s'agissant des migrations économiques : « Il est nécessaire de faciliter la mobilité dans l'ensemble de l'UE des ressortissants de pays tiers qui résident et travaillent déjà également dans un Etat membre, en vue d'un meilleur usage de l'offre de main-d'œuvre déjà présente dans l'UE. L'UNICE émet de vives réserves à l'égard d'une méthode de coordination au niveau de l'UE. Les besoins du marché du travail devraient être évalués dans les Etats membres au niveau approprié, aussi proche que possible du bas de l'échelle. De plus, le nombre de migrants économiques à admettre aux fins d'emploi relève des Etats membres. Le niveau européen doit rester à l'écart de toute approche quantitative des flux migratoires. » Elle ajoute néanmoins que « Il convient de faciliter la mobilité européenne des ressortissants de pays tiers travaillant légalement dans un Etat membre de l'UE. Le portail de la mobilité EURES pourrait être utile en ce sens, notamment en fournissant des informations sur l'admission de ressortissants de pays tiers sur le marché de l'emploi de divers Etats membres. Les règles européennes en matière de procédures nationales d'admission devraient promouvoir un mécanisme par lequel les Etats membres permettent que les procédures d'admission de ressortissants de pays tiers résidant et travaillant déjà légalement dans un autre Etat membre soient conduites dans cet Etat membre, sans que le travailleur concerné ait à retourner dans son pays d'origine. Cela supprimerait les obstacles à l'emploi de nombreux ressortissants de pays tiers qui résident et travaillent déjà légalement dans un Etat membre et contribuerait à leur intégration. »

La Confédération européenne des syndicats (CES) se montre, au contraire, ouverte à l'idée d'une évolution. Elle écrit : « *En ce qui concerne le principe général de la préférence communautaire, la CES est favorable à un travail basé sur les acquis précédemment convenus, qui donnent la priorité aux travailleurs communautaires et aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur les nouveaux arrivants. Il peut y avoir de bonnes raisons d'envisager d'étendre cette préférence aux ressortissants de pays tiers qui ont déjà travaillé quelques années dans l'Union européenne avant de retourner de manière temporaire dans leur pays. Cela peut stimuler et soutenir les migrants qui préféreraient venir pour une ou plusieurs périodes limitées, et regagner ensuite leur pays d'origine. Cette préférence pourrait également encourager la « circulation des cerveaux ».*

Le Comité économique et social européen a rendu un avis qui reflète davantage les positions de la CES que celles de l'UNICE. On y lit que « *Le principe de "préférence communautaire" doit inclure tous ceux qui composent le marché du travail dans l'Union européenne, et pas uniquement les travailleurs nationaux ou communautaires. Aussi, le CESE considère-t-il qu'il faut étendre le principe de préférence communautaire:*

- *aux citoyens des États membres;*
- *aux ressortissants de pays tiers ayant le statut de résidents de longue durée;*
- *aux ressortissants de pays tiers ayant un permis de séjour et de travail régulier dans un État membre;*
- *aux ressortissants de pays tiers ayant travaillé et résidé légalement dans l'UE (mais résidant temporairement dans leur pays d'origine).*

Dans tous les rapports qui analysent les problèmes du marché en Europe, la faible mobilité des travailleurs est mise en évidence. Or l'un des objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi est précisément d'encourager la mobilité. De toute évidence, les migrants peuvent fortement contribuer à améliorer la mobilité entre les marchés de l'emploi en Europe. »

La Commission continuera vraisemblablement à faire pression en faveur d'une gestion communautaire des migrations économiques, qui passerait à tout le moins par *la reconnaissance d'un traitement plus favorable pour les ressortissants de pays tiers résidant légalement dans un État membre*, à commencer par les résidents de longue durée. La France n'y est aujourd'hui pas favorable et milite pour le statu quo. Il est clair qu'accorder le droit à la libre circulation au sein de l'Union aux travailleurs ressortissants de pays tiers rendrait nécessaire une harmonisation des politiques migratoires des États membres. Or celles-ci devraient continuer à être très contrastées, ne serait-ce que parce que les situations

démographiques sont elles-mêmes très différentes, la France faisant plutôt figure d'exception par l'ampleur de son excédent naturel des naissances sur les décès.

La Commission européenne a adopté le 21 décembre 2005 un «Programme d'action relatif à l'immigration légale», qui définit une feuille de route pour 2006-2009 et énumère les mesures et les initiatives législatives que la Commission a l'intention de prendre. La Commission reconnaît, dans ce programme, que « *Les États membres restent compétents pour déterminer les volumes de travailleurs migrants à admettre* ».

Elle présentera par étapes une série de propositions législatives sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins d'emploi. Ces propositions consisteront en une directive-cadre générale, qui définira les droits fondamentaux de l'ensemble des travailleurs migrants admis dans l'UE (et sera accompagnée d'autres mesures horizontales), et quatre directives spécifiques, qui traiteront des conditions d'entrée et de séjour de certaines catégories d'immigrants (travailleurs hautement qualifiés et travailleurs saisonniers, personnes détachées au sein de leur entreprise et stagiaires rémunérés). Ces instruments ne devraient pas porter sur les procédures ni sur les conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'emploi.

C. Quelle gestion des flux migratoires ?

Une gestion globale des flux migratoires à l'échelle communautaire ne paraît donc pas aujourd'hui d'actualité.

Une telle perspective est-elle plus réaliste à l'échelle nationale ?

Plusieurs textes récents ont tenté de mettre en place pour la première fois des outils permettant une appréhension globale des flux migratoires, quelle qu'en soit l'origine. La loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité prévoit dans son article 1er que le Gouvernement dépose chaque année devant le Parlement un rapport sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration.

Le décret n°2005-544 du 26 mai 2005 a créé un comité interministériel de contrôle de l'immigration, chargé de fixer les orientations de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires et d'élaborer un véritable pilotage de la politique gouvernementale en matière d'immigration

Est-il possible de parvenir à contrôler les flux migratoires ou est-ce une illusion de le croire ? La pression migratoire ne cesse de croître. Le désir d'immigrer semble considérable parmi la population de beaucoup de pays non européens. Les raisons en sont multiples : la diffusion de l'usage des télécommunications, la baisse des coûts des transports, l'urbanisation dans les pays en développement, l'aggravation des inégalités de conditions de vie, la montée du chômage des jeunes (60 % en Algérie), le sentiment de *no future* qui se propage parmi eux, le fait que la rigidité des mœurs est de plus en plus difficilement supportée, tout cela concourt à forger un imaginaire migratoire de plus en plus prégnant. S'y ajoutent des troubles militaires dans certains pays d'Afrique (Côte d'Ivoire, République Démocratique du Congo) ainsi que des phénomènes d'exode rural (Chine), qui constituent un premier déracinement propice à des mouvements ultérieurs. La jeunesse des pays du Sud est de plus en plus encline à l'immigration : un sondage récent indiquait, par exemple, que près de 80 % des jeunes Marocains songent à émigrer. Tout porte donc à croire que la demande de migration en provenance des pays du Sud va s'intensifier.

Quels que soient les arguments invoqués en faveur de la libre migration ...

Devant cette montée de la pression migratoire, des voix s'élèvent pour plaider en faveur d'un changement radical de politique et pour un système de libre migration. Si l'accès aux pays développés était libre, plaide-t-on, les mouvements migratoires finiraient par s'autoréguler : un équilibre des flux d'entrée et de sortie s'installerait peu à peu, alors qu'aujourd'hui les migrants restent dans le pays d'accueil parce qu'ils savent que, s'ils s'en vont, ils ne pourront plus y revenir.

Cette thèse est portée aussi bien par des courants ultralibéraux que par des libertaires, pour qui le contrôle des flux migratoires par les États représente une atteinte à la liberté ⁷³. Ses tenants font valoir que, depuis

⁷³ Voir par exemple le texte « *A propos du Livre vert sur les migrations économiques* », signé par plusieurs associations françaises et européennes, sur le site du GISTI : <http://www.gisti.org/doc/actions/2005/livre-vert/index.html>

trente ans, l'admission au compte-gouttes des travailleurs migrants dans les pays les plus industrialisés n'a abouti qu'à laisser se développer une immigration économique de travailleurs sans papiers, exploités souvent clandestinement par leurs employeurs. Les pays européens sont d'ailleurs contraints de le reconnaître, qui régularisent par vagues ces immigrants clandestins et finissent par leur accorder un statut de résident, après dix ou quinze années de séjour illégal.

Cette politique des pays développés, en particulier des pays européens, est contestée dans son principe même. Au nom de quoi ceux-ci peuvent-ils s'arroger le droit de choisir les catégories de travailleurs bénéfiques à leur économie - ou considérés comme tels à un instant donné - et, ce faisant, de les inciter à quitter leur pays d'origine ? Que font-ils du libre choix des individus, si ceux-ci veulent vivre en Europe, lorsque ceux-ci ne répondent pas aux critères supposés correspondre aux besoins de l'économie européenne ? Et, d'ailleurs, qu'advient-il des travailleurs « utiles » lorsque leur travail deviendra « inutile » ? On stigmatise en particulier les invitations, réitérées par la Commission européenne, à mettre en œuvre des politiques centrées sur les seuls migrants à vocation économique, tandis que les entraves à la liberté de circulation sont maintenues ou même accrues. La coopération de l'Union européenne avec les pays du Sud est de plus en plus conditionnée par la répression des migrants (accords de réadmission, agents de liaison, contrôle policier des frontières) et cette pratique a été officialisée dans le programme de La Haye de novembre 2004. Et l'on fait remarquer que les politiques des Etats membres se développent dans la plus grande cacophonie, entre la régularisation massive en Espagne (qui se trouve d'ailleurs contestée par l'Allemagne et par les Pays-Bas), la nouvelle loi britannique filtrant l'accès des migrants qualifiés au détriment des autres, les craintes des nouveaux Etats membres de porter une tâche trop lourde de contrôle aux frontières orientales de l'Europe, etc.

... les arguments en faveur d'un pilotage volontariste des flux migratoires n'en restent pas moins forts.

La régulation des flux migratoires n'en reste pas moins un objectif légitime. Il n'est en rien démontré qu'une politique de libre migration conduirait automatiquement à la suppression du travail clandestin. Rien ne prouve, en effet, que les employeurs recruteraient des migrants légaux, à des

coûts sensiblement supérieurs (souvent près du double) à ceux de la main d'œuvre qu'ils emploient aujourd'hui clandestinement⁷⁴.

La France accorde chaque année deux millions de visas de tourisme, pour trois millions de demandes. Le nombre réel de demandes est probablement plus élevé, en raison des trafics : dans certains pays d'Afrique, on estime que 80% des documents d'identité présentés à l'appui des demandes de visas sont des faux. On estime à 80 000 environ le flux annuel de clandestins qui arrivent en France et probablement à 500 ou 600 000 le stock de clandestins. Il n'est pas certain d'ailleurs que les clandestins restent très longtemps en France, du moins ceux qui ne parviennent pas à se faire régulariser. Les clandestins ne représenteraient en France guère plus de 10% des immigrés, contre 25% aux Etats-Unis (soit 9 millions de personnes environ)⁷⁵.

S'il n'y a aucune évaluation absolument incontestable de l'efficacité des politiques de maîtrise des flux migratoires, on sait au moins que les efforts de lutte contre l'immigration clandestine peuvent être payants : lorsque les filières sont démantelées, elles mettent un certain temps à se reconstituer. Certaines mesures très volontaristes produisent indéniablement des effets. Par exemple, en 2001, les zones d'accueil de l'aéroport de Roissy étaient engorgées, avec plus de 200 personnes en permanence. Pendant l'été 2002, la menace de supprimer les licences d'atterrissage des compagnies aériennes africaines qui transporteraient des clandestins, assortie d'un renforcement des effectifs de la police aux frontières chargée de contrôler les passagers à la sortie des avions, a permis d'obtenir des résultats significatifs, faisant tomber à moins de 100 en moyenne le nombre de personnes séjournant dans la zone d'accueil de Roissy. Les flux d'immigration clandestine se sont peut-être déplacés vers les frontières terrestres, mais il est certain que le processus de migration clandestine est alors devenu plus compliqué.

Sur le long terme, le démantèlement des filières d'immigration illégale est lié à la lutte contre le travail illégal, car 80% des clandestins travaillent au noir. Il a été décidé en juillet 2005 de mettre à la charge des employeurs d'étrangers en situation irrégulière une contribution aux frais d'éloignement de ces personnes vers leur pays d'origine. Les mesures d'interpellation à

⁷⁴ Audition de M. Maxime TANDONNET, inspecteur général de l'administration, ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire.

⁷⁵ Voir WORLD BANK, *Global Economic Prospects 2006 : Economic Implications of Remittances and Migration*, 2005/11/01, page 62.

l'intérieur des frontières augmentent sensiblement, sans que l'on sache ce que cela représente. La France ordonne la reconduite à la frontière de 10 à 15 000 migrants clandestins chaque année, avec un taux d'effectivité de cette mesure de 20%, identique à celui des autres pays européens.

Priorité a été donnée aux moyens accordés aux consulats pour rendre les contrôles plus efficaces, pour éviter les fraudes et les trafics de papiers et pour vérifier que les candidats au séjour temporaire en France ont bien l'intention de revenir dans leur pays. Le Comité interministériel de contrôle de l'immigration du 27 juillet 2005 a décidé la mise en place d'une nouvelle politique de délivrance des visas : équipements d'une trentaine de consulats avec des systèmes permettant de délivrer des visas biométriques, création dans dix consulats sensibles d'une obligation de déclaration de retour par les personnes ayant bénéficié d'un visa de court séjour, création d'un réseau informatique protégé entre les consulats et les préfetures, détachement d'experts de la Police de l'Air et des Frontières dans dix consulats sensibles pour lutter contre la fraude documentaire.

En outre, les consulats en France des pays d'émigration acceptent jusqu'ici difficilement de délivrer des laissez-passer consulaires à leurs ressortissants qui tombent sous le coup de mesures d'éloignement du territoire français et qui n'ont plus de papiers, en général parce qu'ils les ont perdus volontairement. Or, la France dispose d'une monnaie d'échange avec les pays d'émigration, qui la pressent d'augmenter le nombre de visas de tourisme délivrés à leurs ressortissants. Des représailles sont possibles contre les pays qui refusent de coopérer, par exemple en cessant de délivrer des visas de tourisme à leurs ressortissants. Un préavis de trois mois a été adressé le 1^{er} août 2005 à dix pays qui ont été invités à se montrer plus coopératifs et s'exposant, dans le cas contraire, à des mesures restrictives en matière de délivrance de visas de court séjour. Les effets en sont d'ores et déjà significatifs.

Pour être effectif, un contrôle des flux migratoires suppose aussi des capacités de traitement des dossiers des demandeurs d'asile, dont on sait que seulement 15 à 20% sont acceptées par l'OFPRA ou, en appel, par la Commission de Recours des Réfugiés. En outre, les capacités supplémentaires d'accueil des demandeurs d'asile sont nécessaires⁷⁶. Enfin, un plan triennal a été fixé, visant à doubler le nombre de places dans les centres de rétention administrative, lequel devrait passer de 1 300

⁷⁶ 2000 places supplémentaires (sur un total de 13 500) doivent être créées en 2006 dans les centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA).

en 2005 à 2 700 en 2008, pour les étrangers qui font l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire et qui sont retenus dans les lieux ne dépendant pas de l'administration pénitentiaire, pendant le temps nécessaire à l'organisation de leur voyage de retour par les autorités.

D. Les enseignements des expériences étrangères

1. Diversité des approches

Les caractéristiques de la politique migratoire d'un pays dépendent d'un ensemble d'objectifs économiques mais aussi sociaux et politiques. Les travaux de comparaison internationale, menés à l'OCDE⁷⁷ ou à l'Office International des Migrations (OIM), permettent d'analyser les avantages et les limites des principaux types de politique migratoire : programmes de migration temporaire (travail temporaire ou détachement) ou permanente, politiques basées sur l'offre des migrants (et leur traduction dans un système par points), systèmes basés sur les demandes des entreprises, ceux-ci pouvant être centralisés (quota global ou quotas par métiers) ou bien décentralisés (octroi d'autorisations de travail après examen de la situation locale du marché du travail).

Ces travaux analysent en même temps l'objet et le contenu des accords de coopération entre pays d'accueil et pays d'origine, accords qui visent à favoriser l'accueil des migrants (notamment la formation des migrants potentiels), le respect des règles établies par le pays d'accueil et parfois à transformer le «*brain drain*» en «*brain gain*» pour le pays de départ.

Bien que spécifiques à chaque pays, les différentes politiques migratoires mises en œuvre se distinguent au regard de deux principaux critères. Une première distinction réside dans la durée des droits de séjours octroyés, une seconde oppose les politiques basées sur l'offre de travail des migrants à celles basées sur la demande de travail des entreprises.

Les migrations temporaires peuvent prendre différentes formes : travail saisonnier dans l'agriculture (dans ce cas, un logement est souvent fourni aux candidats, mais le regroupement familial est interdit), recrutement de

⁷⁷ *Tendances des migrations internationales*, OCDE, Rapport annuel du Système d'observation permanente des migrations (SOPEMI).

salariés étrangers pour une durée déterminée dans certains secteurs d'activité (hôpitaux, bâtiment, services à la personne), détachement de salariés. L'opposition traditionnelle entre *migrations temporaires* et *migrations permanentes* tend toutefois à perdre de sa centralité : la migration temporaire est souvent une voie d'accès à l'immigration permanente, notamment pour les travailleurs qualifiés. Au regard de notre problématique, cependant, si l'on souhaite recourir à l'immigration afin de pourvoir certains postes de travail non occupés par les résidents, il convient de garder en mémoire le fait que, lorsque leur séjour se prolonge, le comportement des travailleurs immigrés sur le marché du travail converge généralement vers celui des travailleurs autochtones.

Une autre distinction majeure oppose les politiques basées sur *l'offre de travail des migrants* (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande), dans lesquelles c'est le migrant qui dépose une demande d'immigration, aux politiques basées sur *la demande de travail des entreprises*, où une demande de autorisation de travail est déposée par un employeur, demande dont l'issue est généralement conditionnée à un examen préalable du marché du travail. La plupart des pays européens appliquent des politiques du second type. Une offre d'emploi est déposée auprès du service public de l'emploi et un constat de carence est effectué au bout de quelques semaines, établissant qu'il n'y a pas de travailleur résident disponible pour le poste. Des systèmes mixtes peuvent exister, comme c'est le cas au Royaume-Uni, pour des postes très qualifiés, ou lorsque les employeurs font face à des difficultés de recrutement avérées : le test du marché du travail est alors supprimé et les procédures accélérées.

Des *systèmes par points* existent en Australie, au Canada et en Nouvelle-Zélande. Divers critères sont pris en compte et pondérés : l'éducation, l'expérience professionnelle, la connaissance de la langue, les liens familiaux éventuels avec des résidents, un éventuel séjour temporaire préalable. En Australie et au Canada, des points supplémentaires sont attribués aux candidats qui possèdent les qualifications les plus recherchées. Les migrants ne sont pas recrutés sur un poste de travail donné ; ils sont autorisés à rechercher un emploi et se trouvent dès lors en compétition avec les résidents. Le Royaume-Uni vient d'adopter un système de ce type pour les candidats très qualifiés (*Highly Skilled Migrant Program*). Partant du constat qu'il est très difficile d'anticiper les fluctuations du marché du travail, les avocats d'un tel système par points font valoir sa clarté pour l'opinion publique, sa flexibilité (la pondération des critères peut être modifiée si nécessaire) et le fait que les candidats à

l'immigration peuvent évaluer leurs chances d'être sélectionnés et sont alors moins vulnérables face aux abus éventuels des employeurs.

2. Le système des quotas par profession ou par qualification

Il existe un autre instrument pour la gestion des migrations de travail : les quotas. Ce terme générique recouvre toutefois des réalités assez différentes, car il peut être décliné à un niveau plus ou moins fin, national ou régional, par secteur d'activité ou par qualification. Les États-Unis adoptent ce système, de même qu'en Europe l'Italie et l'Espagne, pour des migrations théoriquement temporaires. L'avantage de ce type de politique est de permettre d'accélérer les procédures d'admission, tout en permettant une concertation avec les partenaires sociaux et les collectivités territoriales.

L'inconvénient du système des quotas est sa rigidité : entre le moment où le quota est fixé et celui où il est appliqué, la situation sur le marché du travail peut avoir évolué. Les auditions auxquelles a procédé le groupe⁷⁸ conduisent à porter une appréciation réservée sur les effets réels de la fixation de quotas économiques.

En *Espagne*, un processus de consultation des partenaires sociaux a été mis en œuvre afin de définir des quotas par secteurs, province et type d'emploi en fonction des besoins du marché du travail. La définition des quotas s'est faite selon la procédure suivante : i) les organisations patronales ont présenté dans chaque province les offres d'emploi que leurs membres estimaient impossibles à satisfaire dans leur bassin d'emploi pour l'année à venir ; ii) des commissions provinciales paritaires ont réévalué les demandes formulées en fonction des conditions du marché du travail local ; iii) une commission exécutive du ministère du Travail a statué sur les besoins de main d'œuvre étrangère au niveau national et fait approuver les quotas par le Conseil des ministres ; iv) les quotas ont ensuite été distribués aux associations d'employeurs qui ont eu la charge de les répartir entre leurs membres et v) la sélection des candidats a ensuite été organisée dans les pays d'origine au travers des ambassades⁷⁹.

⁷⁸ Audition par le groupe de Mme Sophie NONNENMACHER, chargée de programme au département des migrations de travail de l'Organisation Internationale pour les Migrations à Genève et M. Jean-Christophe DUMONT, OCDE, Direction de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales.

⁷⁹ Voir *Tendances de migrations internationales : SOPEMI 2002*, OCDE 2003, page 183

En pratique, et bien que les quotas finalement décidés aient été fixés à un niveau sensiblement inférieur à celui des demandes initiales présentées par les employeurs, tous les emplois offerts n'ont pas été pourvus. Pour l'année 2002, les entreprises auraient sollicité 80 000 autorisations de travail. Ces demandes ont été révisées à 30 000 par les commissions provinciales, mais le quota global a finalement été fixé par le gouvernement espagnol, en décembre 2001, à 10 884 emplois « stables » et 21 195 permis temporaires. Fin 2002, sur ce total de quelque 32 000 offres, seuls 13 600 emplois, dont 3 100 « stables » ont été pourvus⁸⁰. Dans le même temps, le nombre de demandes de régularisations de migrants en situation irrégulière en cesse d'augmenter. En 2000 et 2001, l'Espagne a mis en place deux programmes de régularisation exceptionnelle. A la fin juin 2002, le nombre de personnes ayant bénéficié de ces régularisations s'est élevé à plus de 405 000. Début 2005, un nouveau processus extraordinaire de régularisation a été ouvert. En trois mois, 565 000 sans-papiers, dont la moitié de Latino-Américains, ont déposé un dossier dans le cadre de ce processus.

En *Italie*, aux termes de la loi-cadre de 1998, un système de quotas a été instauré pour la main-d'œuvre étrangère. Ce système définit des catégories par région, type de travail, catégorie professionnelle et nationalité. En 2001, le quota total des entrées a été fixé à 89 400 : 39 400 travailleurs saisonniers, 15 000 demandeurs d'emploi parrainés, 12 000 travailleurs saisonniers, 3 000 infirmières et travailleurs du secteur des hautes technologies, ainsi que 11 000 ressortissants des pays « privilégiés » (Albanie, Tunisie, Maroc, Somalie). Mais le nombre de nouveaux permis de travail délivrés a été supérieur à ce chiffre : 92 400 en 2001 (dont seulement 30 300 travailleurs saisonniers alors que près de 40 000 étaient autorisés) et 139 100 en 2002. Dans le même temps, plus de 700 000 dossiers de régularisation ont été reçus pendant la période ouverte à cet effet (du 11 septembre au 11 novembre 2002) par la loi 189/02 de juillet 2002⁸¹.

En août 2001, *l'Allemagne* a mis en place un dispositif de « cartes vertes » qui offrait à 20 000 spécialistes des technologies de l'information de venir travailler en Allemagne pour une durée de cinq ans maximum. En janvier

⁸⁰ Voir *Tendances de migrations internationales : SOPEMI 2004*, OCDE 2005, page 200. Pour l'année 2003, le quota global a été fixé par le gouvernement espagnol à 10 600 permis de travail dits « stables », auxquels s'ajoutaient 13 700 permis de travail temporaires.

⁸¹ *Tendances des migrations internationales : SOPEMI 2004*, OCDE 2005, page 235

2003, 13 600 cartes vertes ont été délivrées. Ce dispositif a pris fin le 31 juillet 2003.

On voit que, lorsqu'une limite numérique est fixée avec pour objectif principal de répondre aux pénuries de main-d'œuvre, il n'est pas évident de déterminer ex ante et pour une période donnée quels sont exactement les besoins. La Commission européenne fait état du même scepticisme :

« Les États membres disposent de différentes méthodes pour fixer le nombre de migrants économiques admis chaque année. Ce nombre se fonde en général sur une évaluation nationale et/ou régionale des besoins du marché du travail. Quelques États membres disposent de systèmes de quotas, mais le mode d'utilisation de ceux-ci diffère d'un pays à l'autre. Certains déterminent un nombre total de ressortissants de pays tiers à admettre chaque année, alors que d'autres fixent des quotas plus précis pour chaque secteur d'activité, voire par type de travailleurs, les travailleurs saisonniers, par exemple. D'autres définissent des quotas sur une base annuelle, après avoir examiné les besoins du marché du travail et consulté les syndicats et les organisations patronales.

De nombreuses études ont souligné les difficultés que pose l'adéquation entre l'immigration et les besoins du marché du travail. D'un côté, les prévisions concernant le marché du travail sont loin d'être infaillibles et ne permettent pas toujours de prédire avec précision l'évolution du marché du travail. D'un autre côté, les flux migratoires actuels ne correspondent pas dans l'ensemble aux principaux besoins du marché du travail (travailleurs hautement qualifiés ou dotés de qualifications spécifiques). Alors qu'il se confirme que, dans de nombreux États membres, les immigrants ont tendance à occuper des emplois peu qualifiés, cette situation ne correspond pas nécessairement à leurs qualifications, car certains sont surqualifiés pour les emplois qu'ils occupent.⁸²»

Ainsi, établir des quotas à ne pas dépasser, de manière globale ou catégorielle, par métiers ou par qualifications, est une méthode parmi d'autres, qui n'est pas nécessairement facile à gérer, comme le montre l'expérience de certains pays, et qui entraîne un certain nombre de risques si les niveaux fixés sont trop faibles.

⁸² Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 4 juin 2004, intitulée « *Étude sur les liens entre immigration légale et immigration clandestine* » COM(2004) 412 final.

Dans sa réponse au Livre vert de la Commission européenne évoquée plus haut, La France écrit d'ailleurs : « *Il convient de rappeler l'opposition de la France à un système rigide de gestion de la migration. En effet, il convient d'apporter une réponse adaptée à la nécessaire analyse des besoins de main d'œuvre que chaque Etat membre doit conduire. Il apparaît en effet que, dans des contextes économiques de plus en plus complexes et soumis à de nombreux aléas, les entreprises elles-mêmes éprouvent des difficultés croissantes pour être en capacité d'anticiper et d'évaluer leurs besoins à moyen terme. La France travaille donc prioritairement à l'amélioration des outils d'analyse des besoins du marché du travail, au niveau local comme au niveau national, avec une implication des partenaires sociaux. Le système d'autorisation de travail tel qu'il existe actuellement en France est un outil souple et adapté aux besoins de main d'œuvre en provenance de l'étranger.* »

En complément des quotas par profession ou par qualification, il a pu être envisagé de fixer des plafonds contraignants annuels d'admission d'étrangers s'appliquant à l'ensemble des entrées, quel qu'en soit le motif. Un tel système ne pourrait en tout état de cause valoir pour l'immigration familiale, compte tenu des exigences inhérentes au respect de la vie privée et familiale (voir annexe 2) ; or celle-ci constitue aujourd'hui l'essentiel des flux migratoires observés en France.

Chapitre 4

Orientations pour la politique migratoire de la France

Des analyses qui précèdent, il est possible de tirer un certain nombre d'orientations pour la politique migratoire de la France, dans son volet économique.

A. Porter un nouveau regard sur l'apport de la main-d'œuvre étrangère

1. Sans constituer une réponse définitive, le recours accru à la main-d'œuvre immigrée peut remédier à une partie de tensions sectorielles observées sur le marché du travail

Certains secteurs rencontrent des difficultés structurelles de recrutement, imputables à leur faible attractivité auprès des jeunes et/ou au fait que ceux-ci restent peu de temps dans les métiers correspondants. Les tensions les plus aiguës concernent surtout la restauration (cuisiniers), l'hôtellerie et le bâtiment (ouvriers qualifiés du gros œuvre). Ces difficultés vont vraisemblablement être accentuées par les départs à la retraite des salariés en place.

Il ne faut pas surestimer l'efficacité d'un recours à la main d'œuvre immigrée pour répondre durablement à des difficultés de recrutement dans les métiers actuellement peu attractifs. Dès lors qu'ils ont un permis de séjour en bonne et due forme et accèdent, de ce fait, aux mêmes garanties et aux mêmes droits sociaux que ceux de la main-d'œuvre résidente, le comportement des immigrés sur le marché du travail converge, lorsque leur séjour se prolonge, vers celui des travailleurs autochtones. Il est donc illusoire de croire que des immigrés vont accepter

d'occuper durablement des emplois aujourd'hui mal considérés par les Français ou par les étrangers résidant déjà en France.

Conscientes de ce phénomène, les principales fédérations professionnelles concernées par ces tensions récurrentes (agriculture, bâtiment, hôtellerie-restauration) ne revendiquent pas, malgré les demandes exprimées par certains de leurs adhérents, de la politique migratoire. Elles considèrent un assouplissement marqué qu'un recours massif à la main-d'œuvre étrangère pourrait compromettre les politiques volontaristes de recrutement qu'elles mettent en œuvre, ainsi que les efforts déployés pour prolonger la durée d'emploi des salariés dans les métiers concernés. **Elles souhaitent seulement que, localement, il puisse être répondu de façon plus souple et plus rapide à la demande de recrutement d'étrangers par les entreprises, lorsque celles-ci ne peuvent trouver la main d'œuvre qu'elles recherchent.**

Des efforts importants sont actuellement engagés par les fédérations professionnelles pour accroître l'attractivité des métiers concernés, former les jeunes à ces métiers et fidéliser les salariés. L'existence de tensions peut conduire les entreprises à revoir et améliorer leurs modes de recrutement. L'abondance de la main-d'œuvre disponible au cours des années quatre-vingt dix avait amené les employeurs à embaucher de nombreux jeunes surqualifiés par rapport aux postes de travail qu'ils occupent. Un retour à des embauches davantage en cohérence avec le niveau de formation des jeunes, ainsi que le développement des mobilités promotionnelles en cours de carrière, pourraient réduire sensiblement ces tensions. Cette solution ne sera viable, toutefois, que si s'amorcent des réorganisations permettant le redéploiement des compétences de chaque salarié, dans des environnements de travail collectivement qualifiants.

L'exemple du secteur du bâtiment illustre bien ces différents enjeux. Actuellement, les trois quarts des chefs d'entreprises déclarent rencontrer des difficultés de recrutement. Malgré les demandes exprimées par certaines entreprises, la fédération se montre très prudente à l'égard d'un recours massif à la main-d'œuvre étrangère, considérant que cela pourrait compromettre la politique volontariste de recrutement qu'elle met en œuvre depuis plus de dix ans, en lien avec le service public de l'emploi, ainsi que les efforts déployés pour prolonger la durée d'emploi des salariés dans les métiers du bâtiment. La Fédération Française du Bâtiment travaille ainsi autour de trois axes prioritaires. Au-delà de l'important investissement effectué en matière de formation professionnelle, l'objectif prioritaire consiste aujourd'hui à fidéliser les

salariés. Si des évolutions notables peuvent être constatées en matière de rémunération et de revalorisation de l'image de la profession, la réalité des conditions de travail reste un handicap, en dépit des efforts effectués ces dernières années, et explique probablement le turn-over que connaît la profession. Le second vise à poursuivre le travail engagé avec le service public de l'emploi pour rapprocher les offreurs et les demandeurs d'emploi et mieux cibler les formations organisées par l'AFPA. Enfin, la profession souhaite utiliser les contrats de professionnalisation comme de réels contrats d'embauche.

C'est une approche analogue qui avait été prônée il y a quelques années par la Chambre de Commerce et d'industrie de Paris, dans un rapport publié au plus fort du pic conjoncturel du tournant du siècle dernier⁸³. La CCIP y présentait une palette de propositions répondant à des difficultés ou à des blocages. L'appel à la main d'œuvre étrangère y était présenté non comme une panacée, mais comme un complément par rapport à un ensemble de mesures. La Chambre n'exprimait pas spécifiquement un besoin de main d'œuvre étrangère, arguant que les besoins de main d'œuvre sont indifférents à la nationalité, mais s'interrogeait sur l'ensemble des voies nouvelles à emprunter pour faire face aux difficultés de recrutement⁸⁴.

2. La France doit chercher à attirer une main-d'œuvre étrangère qualifiée

D'ici 2010-2015 le nombre de postes à pourvoir sur le marché du travail devrait augmenter fortement, pour demeurer à un niveau élevé pendant une trentaine d'années, sous l'effet de l'arrivée en fin de carrière des générations nombreuses nées pendant les trente glorieuses notamment dans les activités de noces et de service à l'industrie. La tertiarisation de l'économie devrait se poursuivre, avec toujours plus de cadres mais aussi avec des emplois peu qualifiés, de plus en plus nombreux dans les

⁸³ Rapport du conseil économique et social de la CCIP, présenté par J.P. VERMES, « *Les difficultés de recrutement : quelles réalités ? Quels remèdes ?* », 21 décembre 2000.

⁸⁴ Audition de M. Bruno WEBER, département social, Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris ; v. aussi Carole DENEUVE, Centre d'Observation Economique, Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, « Besoins de main-d'œuvre des entreprises et recours à l'immigration : quelles perspectives ? » in *Immigration, marché du travail, intégration*, Rapport du séminaire présidé par François HERAN, Commissariat Général du Plan, La Documentation Française, novembre 2002 ainsi que l'exposé de Mme DENEUVE, aux 4èmes entretiens de l'emploi, ANPE, « *Migrations internationales et gestion de l'emploi* », 23 et 24 mars 2005 – Actes du colloque, pages 77 et suivantes.

services, en particulier les aides à domicile, les employés de maison, les assistantes maternelles et les agents d'entretien. Les postes à pourvoir seront très nombreux, à tous les niveaux de qualification, dans certaines filières en expansion, telles que celle des échanges de marchandises qui recrutera des conducteurs de véhicules, des ouvriers qualifiés de la manutention, des représentants et attachés commerciaux, ou celle des soins aux personnes âgées qui engagera de plus en plus d'infirmiers, d'aides soignants et d'auxiliaires de vie.

Parmi les métiers qualifiés pour lesquels les besoins de recrutement futurs seront les plus importants devraient figurer les informaticiens, les cadres technico-commerciaux, les personnels des établissements de recherche. A plus long terme, sur la base de la croissance prévue et des départs à la retraite, on peut prévoir d'importants recrutements dans certaines filières nettement plus qualifiées : chercheurs, informaticiens, enseignants, cadres administratifs.

Jusqu'ici, la France a été plutôt bien placée pour attirer ou conserver la main-d'œuvre qualifiée. Si l'on s'en tient aux seuls mouvements entre pays de l'OCDE, le solde net des entrées et des sorties de diplômés de l'enseignement supérieur est équilibré ; ce solde net est largement positif si l'on considère l'ensemble des mouvements à l'échelle de la planète. Un tel résultat est surtout dû au faible nombre d'expatriations de Français diplômés. Mais cette faible propension des Français à s'expatrier pourrait très bien ne pas perdurer. Si tel était le cas, la France pourrait se retrouver avec un déficit de main- d'œuvre qualifiée.

Ainsi, même si l'économie française n'éprouve pas le besoin de faire venir durablement une importante main-d'œuvre étrangère, il pourrait être souhaitable de former, de façon tout à fait délibérée, le projet de « faire venir en France les meilleurs », c'est-à-dire les individus dont les qualités personnelles et les potentialités contribueront à enrichir le développement – économique, scientifique, culturel - du pays dans lequel ils vivent et exercent leur activité. Une telle démarche paraît être, de façon évidente, d'intérêt national, à condition qu'elle ne s'effectue pas au détriment de pays en développement. Ceux-ci devraient donc se voir proposer des formules qui privilégieraient le retour dans leur pays d'origine de leurs citoyens ayant séjourné quelques années en France dans ce nouveau cadre.

Pour le plus long terme, c'est donc une immigration plus qualifiée qui devrait être recherchée, afin à la fois d'en maximiser les bénéfices

économiques et de répondre aux besoins prévisibles de recrutement. Mais cette politique d'immigration économique devra associer de manière étroite, dans le cadre d'un partenariat resserré, les pays d'origine. Les relations entre migration et développement doivent être établies, d'une part pour éviter le phénomène de fuite des cerveaux et d'autre part pour permettre la valorisation des migrations à la fois pour les pays d'accueil et les pays d'origine.

3. Attirer les talents notamment parmi les étudiants

Les projections indiquent que le nombre de jeunes qui poursuivront des études dans un autre pays que celui dont ils sont originaires devrait doubler d'ici 2015. Les étudiants étrangers qui viendront en France seront donc vraisemblablement plus nombreux, mais les jeunes Français qui iront poursuivre leurs études dans d'autres pays également.

Il est urgent d'améliorer les conditions d'accueil et d'encadrement des étudiants étrangers en France. Aujourd'hui, dans les contrats que l'État conclut avec les universités, les dotations, qui varient simplement en fonction du nombre d'étudiants inscrits, n'incitent guère à le faire. Certains présidents d'université sont tentés d'inscrire un nombre maximum d'étudiants étrangers afin d'augmenter la dotation versée par l'État. Par ailleurs, un échec dans les études n'a guère de conséquence sur la délivrance des titres de séjour, tout au moins pour les étudiants qui ne viennent pas dans le cadre de programmes d'échange. Lorsqu'un étudiant étranger se voit délivrer un titre de séjour d'un an, il suffit pour que celui-ci soit renouvelé qu'il obtienne un certificat d'assiduité, que les professeurs délivrent en général facilement. Enfin, l'instruction des demandes de bourse pêche encore par une trop grande lenteur, malgré les améliorations récemment apportées par l'administration.

Un rapport remis en 2004 au ministre de l'Éducation nationale⁸⁵ soulignait que le grand nombre de jeunes qui viennent effectuer des études supérieures en France ne doit pas faire illusion : celui-ci reflète simplement l'augmentation générale de la mobilité étudiante. Mais plusieurs signes sont inquiétants, en premier lieu le fait que le nombre des étudiants des autres États membres de l'Union européenne n'augmente pas, de même que le nombre de ceux qui ont étudié dans les lycées français à l'étranger.

⁸⁵ Rapport de M. Josy REIFFERS, professeur à l'université de Bordeaux II, non publié.

Les étudiants qui ont un droit automatique de s'inscrire dans notre pays font trop souvent d'autres choix que la France. Un tel constat pose la question de l'attractivité des universités françaises. Les causes de ce classement médiocre sont multiples : les universités françaises n'ont pas encore la culture de l'accréditation, des labels et de la qualité ; de plus, l'organisation de l'enseignement supérieur, fondé sur la dichotomie grandes écoles - université, est peu lisible.

Le rapport plaide en faveur d'une politique d'accueil des étudiants étrangers beaucoup plus ambitieuse et pour un changement d'approche radical, fondé sur l'idée qu'il s'agit pour la France « d'exporter » son enseignement supérieur. Une telle approche supposerait de définir clairement les critères d'admission des étudiants étrangers. Ces critères devraient privilégier les étudiants s'inscrivant en 2^{ème} (mastère) et 3^{ème} cycles (doctorat). Ils pourraient aussi favoriser certaines disciplines, dans lesquels des besoins sont à prévoir, au détriment des disciplines aux débouchés incertains.

La question de l'origine des étudiants étrangers admis à faire des études supérieures en France est cruciale et ses enjeux sont multiples. La France ne doit pas abandonner la défense de la francophonie et, plus généralement, du développement des pays du Sud, ce qui suppose qu'elle continue d'accueillir un nombre important d'étudiants des pays d'Afrique francophones. Encore faut-il que les cursus dans lesquels les étudiants sont inscrits présentent une véritable utilité pour les intéressés et pour leur pays d'origine. Mais la connaissance de la langue française ne devrait pas constituer une obligation à l'entrée, car l'observation montre que les étudiants apprennent le français très rapidement en cours d'études ; en revanche, cette maîtrise de la langue doit, bien évidemment, être vérifiée à la sortie des études.

Le rapport émettait diverses suggestions visant à attirer davantage d'étudiants non francophones, originaires de pays avec lesquels la France a intérêt à intensifier les échanges intellectuels, au premier rang desquels figure la Chine. Former des étudiants étrangers en France, qu'ils y restent ensuite ou qu'ils retournent dans leur pays d'origine, est indubitablement utile pour le développement à l'international des entreprises françaises. Un enjeu important consiste donc à attirer en France des étudiants originaires de pays qui constituent des marchés en fort développement, notamment en Asie du Sud-Est et en Europe de l'Est. Pour faciliter la sélection des étudiants, le dispositif CEF (Centre pour les études en France), qui existe actuellement en Chine, au Maghreb, au Sénégal et au Vietnam, va être

étendu à six pays: Mexique, Corée du Sud, Liban, Cameroun, Turquie, Madagascar. Un titre de séjour automatique sera délivré à ceux qui passent par les CEF.

L'État pourrait, à l'avenir, ne financer que les étudiants étrangers répondant à tel ou tel critère, ce qui n'empêcherait pas les universités de définir leurs propres critères de sélection. Une autre formule consisterait à instaurer des droits d'inscription différenciés selon que l'étudiant est ou non ressortissant de tel ou tel pays : les étudiants non ressortissants des pays cibles pourraient venir en France, mais en payant des droits plus élevés. Mais cette différence de traitement fondée sur la nationalité n'est guère compatible avec la tradition juridique française. Une meilleure solution serait d'instaurer un traitement plus favorable (bourses spécifiques, accélération des procédures...) pour les étudiants qui répondent à des critères objectifs déterminés à l'avance (nature de la spécialité choisie, existence d'une convention préalable, par exemple).

Pour renforcer l'attractivité de la France à l'égard des étudiants, diverses mesures ont été adoptées ces dernières années tendant à assouplir leurs conditions d'entrée et de séjour. En ce qui concerne le travail salarié des étudiants, l'évolution de la réglementation s'est faite également dans le sens d'une facilitation du travail des étudiants pendant leurs études et à l'issue de celles-ci, ce qui constitue un facteur indéniable d'attractivité à valoriser. S'il ne paraît pas souhaitable d'ouvrir davantage le marché du travail aux étudiants pendant leurs études, il paraît en revanche utile d'afficher plus clairement la volonté de la France de faciliter les changements de statut des étudiants hautement qualifiés.

4. Mettre fin sans tarder à la période transitoire pour les nouveaux Etats Membres

La préoccupation des représentants des professions qui ont été consultés par le groupe de travail ou qui ont participé à ses travaux est davantage la lutte contre le « dumping social » que l'ouverture de l'immigration. Dans l'agriculture, le bâtiment ou le transport routier, en particulier, la question des conséquences de l'élargissement récent de l'Union européenne est une préoccupation majeure. Un consensus s'est dégagé pour convenir qu'il est paradoxal que la France ait autorisé sans délai la libre prestation de services sur son territoire par des entreprises implantées dans ces pays, alors qu'elle imposait dans le même temps une période transitoire pour l'accès à son marché du travail. Il en est d'autant plus ainsi que, dans

certains secteurs comme le bâtiment, qui connaissent des difficultés ponctuelles de recrutement, il est relativement aisé de présenter comme indépendant celui qui accomplit en réalité un travail salarié.

Ainsi, des trois possibilités qui s'offraient à la France - maintenir le *statu quo* le plus longtemps possible ; s'ouvrir à la libre prestation de service ; accepter une immigration aux conditions sociales et fiscales du pays d'accueil - il ne semble pas que la seconde ait été la plus rationnelle.

Une première conclusion découle de ce constat : il est essentiel que la prestation de services demeure soumise aux conditions sociales du pays d'accueil, et que les entreprises prestataires restent soumises à une obligation de déclaration préalable, comme le prévoit pour l'instant l'article D 341-5-7 du Code du travail. En outre, la question est posée de savoir s'il est opportun d'allonger la période transitoire au-delà de la première échéance du 1er mai 2006. Cette période pourrait en effet, d'après les termes du Traité d'adhésion, être prolongée jusqu'en 2011, alors même que plusieurs des pays concernés auront vraisemblablement avoir rejoint l'Union économique et monétaire (et donc adopté l'euro) avant la fin de la présente décennie.

En prévision de l'élargissement, de nombreuses études ont été réalisées pour évaluer l'importance des flux migratoires prévisibles en provenance de l'Europe de l'Est. Ces études ont toutes conclu que les flux seraient limités et que le risque d'une immigration massive pouvait être écarté. Les méthodologies adoptées peuvent toutefois amener à s'interroger sur leur validité. Une première approche a, en effet, consisté à construire des estimations sur la base des flux migratoires qui ont résulté des élargissements passés. Or ceux-ci ont pris place dans un contexte différent. Des analyses ont également été conduites en analysant les migrations Est-Ouest passées ou encore en se livrant à des enquêtes d'opinion.

Les flux observés depuis le 1^{er} mai 2004 ont dépassé toutes les prévisions. 160 000 travailleurs originaires des nouveaux Etats membres sont venus en Irlande, une part importante étant composée de travailleurs saisonniers. Plus de 290 000 travailleurs originaires des nouveaux Etats membres se sont orientés vers le Royaume-Uni entre mai 2004 et septembre 2005⁸⁶ :

⁸⁶ Commission européenne, *Rapport sur le fonctionnement des dispositions transitoires visées au Traité d'adhésion de 2003 (période du 1^{er} mai 2004 au 30 avril 2006)*, COM(2006) 48 final, 8 février 2006, annexe statistique, pages 17-18.

pour la plupart jeunes, célibataires, en majorité polonais et déjà présents au 1^{er} mai 2004, travaillant dans les secteurs des services et de la santé ainsi que dans le tourisme et l'agriculture, pour des emplois le plus souvent saisonniers. Les données chiffrées, là encore, doivent être utilisées avec précaution : le coût élevé de la formalité d'enregistrement des ressortissants des nouveaux Etats membres venant travailler au Royaume-Uni (de 50 Livres) en dissuade vraisemblablement certains qui, de ce fait, renonceraient à être déclarés. D'un autre côté, les statistiques disponibles n'indiquent pas les flux de retour. Par ailleurs, personne n'est en mesure de dire si les flux auraient été identiques si d'autres pays de l'UE avaient ouvert leur marché du travail. Et il est difficile de faire la part de ce qui revient au fait que les deux pays concernés soient anglophones. En effet, l'Italie, qui avait ouvert un contingent de 75 000 emplois à des travailleurs ressortissants de pays de l'Est, ne les a pourvus que pour moitié.

Le sentiment dominant dans les milieux communautaires reste que l'Irlande et le Royaume-Uni ont attiré l'essentiel des candidats au départ, notamment parce que la langue anglaise est la plus familière à ces derniers, et que les flux seront beaucoup plus faibles lorsque les autres pays autoriseront à leur tour l'accès des ressortissants des nouveaux Etats membres à leur marché du travail.

Dans son rapport sur le fonctionnement des dispositions transitoires, la Commission européenne indique que « ... *il a été reconnu que les restrictions ont peut-être encouragé certains ressortissants de l'UE8 à chercher d'autres manières d'exercer une activité économique dans les Etats membres de l'UE15, ce qui expliquerait un afflux particulièrement élevé de travailleurs détachés ou de travailleurs prétendant être indépendants.* » L'ouverture du marché du travail aux nouveaux Etats membres devrait donc, dans certains cas, limiter le recours à de faux prestataires de services, comme dans l'agriculture par exemple. Elle peut réduire l'intérêt qui s'attache à la fraude et fournira parfois une alternative au recours à la prestation de services licite. Elle ne réglera évidemment pas intégralement le problème du travail illégal, notamment dans le cadre des prestations de services, comme le montre le cas de la Suède. Bien qu'ayant ouvert son marché du travail aux salariés des nouveaux Etats membres, la Suède souligne en effet le problème posé par le développement du travail illégal et du dumping social, à partir des salaires notamment, et la nécessité d'une coopération active entre les Etats membres pour le combattre. La corrélation ne pourra donc être que

partielle entre l'ouverture du marché du travail aux salariés et la baisse du travail illégal.

L'Autriche et l'Allemagne ont d'ores et déjà fait savoir qu'un changement de politique n'était pas à l'ordre du jour, compte tenu de "*la capacité d'absorption nationale, de la nécessité d'intégrer tous les migrants, y compris ceux originaires des pays non communautaires, et d'accompagner les réformes structurelles internes*". A l'inverse, la Finlande, la Grèce, le Portugal et l'Espagne ont indiqué qu'ils entendaient mettre fin aux dispositions transitoires dès le 1^{er} mai 2006.

Dans ce contexte, il apparaît souhaitable que la France anticipe elle aussi, l'ouverture de son marché du travail, selon des modalités à préciser en fonction du degré de coopération qui pourra être établi avec les pays concernés. En contrepartie, la France devrait exiger un strict respect des normes qui régissent la prestation de services et le détachement de main d'œuvre.

B. Gérer de façon souple et efficace les migrations de travail

Le caractère non uniforme des besoins de main d'œuvre étrangère et leur concentration sur certains métiers, certains bassins d'emploi et certaines périodes de l'année (travail saisonnier) militent en faveur d'une gestion déconcentrée des migrations de travail. Ceci implique de développer des *outils plus performants d'analyse des besoins du marché du travail, au niveau local comme au niveau national, avec le concours des partenaires sociaux.*

1. Accélérer et rendre plus transparente l'instruction des demandes d'autorisation de travail pour les ressortissants de pays tiers

Les entreprises déplorent la lenteur des procédures d'instruction des demandes d'autorisations de travail qu'elles déposent. Ce constat est partagé par les services publics qui ont à traiter de l'introduction de main d'œuvre étrangère dans le cadre de leurs procédures de recrutement, comme les établissements d'enseignement supérieur. Les difficultés

rencontrées tiennent à la longueur et à la complexité des procédures notamment dans les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), tant lors d'un dépôt du premier dossier que pour un changement de statut ou le renouvellement d'une autorisation provisoire de travail (APT). En outre, les informations demandées, de même que la liste de pièces à fournir, semblent varier d'une zone géographique à l'autre, d'une administration à l'autre, rendant la procédure opaque et aléatoire.

L'un des premiers obstacles rencontrés pour accélérer le traitement des demandes des entreprises tient à la qualité très inégale de l'information relative au marché du travail dont disposent les DDTEFP. L'informatisation des services compétents n'a toujours pas été menée à bien, au point que la Direction de la Population et des Migrations (DPM) au ministère du Travail ne dispose ni de données fiables quant au taux de refus au niveau local, ni d'un tableau de bord qui lui permettrait de piloter la gestion des demandes par les DDTEFP.

- *La première des priorités est donc de mener à bien l'informatisation des services de main d'œuvre étrangère dans les DDTEFP, ce qui devrait être fait d'ici la fin 2006. Cette informatisation permettra la production de tableaux de bord mensuels sur les demandes et les réponses apportées par les DDTEFP (portant notamment sur les délais de traitement) ainsi que de bilans annuels détaillés à partir des demandes et des autorisations acceptées : identification de l'entreprise, localisation, secteur d'activité, âge, sexe et nationalité de l'étranger, nature du contrat de travail, caractéristiques de l'emploi à pourvoir. Elle permettra également de procéder à des requêtes spécifiques pour obtenir une information plus individualisée (par exemple nombre de contrats demandés, délivrés, entre telle et telle date, pour un secteur d'activité déterminé).*

Faute d'avoir bénéficié de l'investissement nécessaire ces dernières années, la procédure déconcentrée, telle qu'elle est mise en œuvre actuellement, n'a pas apporté la démonstration de son efficacité. Elle reste pourtant nécessaire. Les besoins migratoires varient en fonction d'événements locaux (installation d'une entreprise, extension de la capacité productive d'un bassin d'emploi, tensions particulières sur certains métiers ...). Une procédure déconcentrée est donc mieux adaptée aux réalités qu'une procédure nationale. Rénovée dans ses méthodes et ses

outils, elle devrait pouvoir fonctionner avec une plus grande réactivité et une plus grande souplesse.

Des liaisons dématérialisées avec les principaux partenaires des DDTEFP (ANAEM, préfectures et postes consulaires) pourront, en outre, être établies, ce qui réduira les délais de traitement des demandes et facilitera l'arrivée des migrants (accueil, logement, éducation). Enfin, l'informatisation des services de main d'œuvre étrangère dans les DDTEFP devrait rendre possible une concertation au niveau local des différents acteurs impliqués (Conseils généraux ou régionaux, entreprises, DDTEFP, Comités économiques et sociaux régionaux ...), ce qui devrait entraîner une meilleure acceptation du fait migratoire par la société, dès lors que celui-ci est compris et assumé au plus proche du terrain.

- *D'autres aménagements peuvent être nécessaires, qui vont au-delà d'une simple amélioration de la gestion des autorisations de travail.* Plusieurs pistes ont été évoquées. La plus radicale consisterait à inverser la charge de la preuve du besoin de recrutement d'un étranger pour occuper un emploi déterminé : lorsqu'une entreprise dépose un offre d'emploi à l'ANPE, ou auprès d'un des autres opérateurs du service public de l'emploi, et si au bout d'un certain délai, par exemple trois mois, celle-ci n'a pas trouvé de candidat ou a proposé des candidats qui ne conviennent pas, un titre de séjour avec autorisation de travail serait délivré de plein droit à l'employeur qui propose un candidat étranger.

Cette formule n'est pas sans risques pour l'équilibre du marché du travail, car elle risque d'inciter les employeurs à se tourner systématiquement vers de la main d'œuvre immigrée au détriment des personnes présentes sur le territoire français. Les principales fédérations professionnelles concernées par ces tensions récurrentes (agriculture, bâtiment, hôtellerie-restauration) y sont opposées, estimant qu'elle compromettrait les politiques volontaristes de recrutement qu'elles mettent en œuvre, ainsi que les efforts déployés pour prolonger la durée d'emploi des salariés dans les métiers concernés.

Une autre solution consisterait à instaurer une procédure spécifique d'introduction de main d'œuvre étrangère pour les métiers réputés en tension, faisant l'économie du test du marché du travail local effectué par les DDTEFP.

Celle-ci paraît nettement préférable à la majorité des membres du groupe. Dans cette perspective, les préfets pourraient se voir confier le soin d'autoriser par arrêté, dans leur département, pour certaines activités fixées par décret et pour une durée limitée, la délivrance des autorisations de travail sans qu'un test du marché du travail ait été préalablement effectué par la direction départementale du Travail. Ne subsisterait plus alors qu'un contrôle, indispensable, sur les conditions d'emploi et d'hébergement.

Cette solution est en outre aisément réversible en fonction des évolutions de la situation du marché qui pourraient résulter, en particulier, de l'accès à la libre-circulation des ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union.

2. Simplifier les démarches pour les entreprises internationales

A côté des mouvements individuels de main d'œuvre, se développe une immigration liée au fonctionnement des groupes multinationaux.

Cette mobilité est inhérente à l'organisation de telles entreprises dont l'activité se déploie dans plusieurs pays et qui souhaitent regrouper certaines fonctions (R&D, bureau d'études, services informatiques) sur un seul site. Cette répartition géographique des activités engendre des migrations de courte durée, dans le cadre de missions ou de détachements, voire sur la base d'un contrat local à durée déterminée. La législation française ne prévoit aucun régime particulier pour de tels mouvements de main d'œuvre et leur applique les règles de droit commun en matière d'autorisation de travail, ce qui est source d'importantes difficultés tant pour les salariés que pour les entreprises concernées, au point de conduire certaines d'entre elles à s'interroger sur le maintien de leurs centres de recherche ou de formation sur le territoire français.

Dès à présent, un guichet unique pour les entreprises internationales pourrait être mis en place. Ceci impliquerait, certes, une rupture de l'égalité de traitement entre les entreprises, mais cette différence de traitement se justifie par le fait que la mobilité internationale au sein des grands groupes ne présente aucun risque important d'immigration non contrôlée. L'entreprise remplirait un dossier d'accréditation pour accéder à

ce guichet unique. L'administration examinerait le dossier et accepterait ou non son enregistrement, au regard de son activité internationale. Ce guichet unique traiterait toutes les procédures déposées ensuite par les entreprises, coordonnerait et délivrerait l'ensemble des autorisations (entrée, séjour, travail) sur l'ensemble du territoire.

Au-delà, il est indispensable d'adapter le droit de l'immigration à l'évolution de la mobilité intra-entreprise⁸⁷ et de mettre en place un titre spécifique destiné aux salariés détachés pour une durée limitée dans le cadre d'un groupe.

3. Mettre en place des institutions bilatérales pour organiser le séjour des migrants temporaires

Une gestion efficace des migrations doit nécessairement induire une coopération avancée entre les pays d'origine et les pays d'accueil.

Pour les pays d'accueil, il s'agit de vérifier que les salariés étrangers, par leur profil et leurs compétences, correspondent effectivement aux besoins à pourvoir et d'organiser, pour les migrants temporaires, les conditions de retour dans leur pays d'origine à échéance de leur permis de séjour.

Pour les pays de départ, il s'agit de faire en sorte que les mouvements de main-d'œuvre ne les privent de leurs forces vives mais favorisent la diffusion du savoir, via le retour des migrants, et le financement de leur économie, via les transferts de fonds réalisés par les émigrés. Ainsi, comme le souligne le Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques présenté par la commission européenne :

« La coopération avec les pays tiers pour faciliter la migration légale ainsi que l'intégration sociale et économique des migrants potentiels devrait par conséquent inclure une série de questions, telles que la fuite des cerveaux, le fait que les pays d'origine investissent dans le développement des qualifications de personnes qui partiront travailler à l'étranger, la difficulté pour les migrants de conserver des liens sociaux et culturels, etc. Il importe de réfléchir à la manière d'aborder ces questions et aussi aux mesures visant à faciliter le retour des travailleurs temporaires à

⁸⁷ V. notamment le *Livre blanc Magellan de la mobilité internationale*, Conseil Magellan de la Mobilité Internationale, édition 2005

l'expiration de leur contrat ainsi qu'à les réintégrer dans leur société d'origine. »⁸⁸

Pour définir les modalités d'une coopération entre pays d'accueil et de départ qui permette aux deux parties d'atteindre de concert leurs objectifs, il est souhaitable de mettre en place des institutions bilatérales dotées de ressources humaines et financières suffisantes pour accomplir les missions suivantes :

- Recenser de façon détaillée (qualification recherchée, durée du contrat, lieu d'exercice) l'ensemble des besoins exprimés par les entreprises localisées en France ; ce recensement pourrait être effectué par des associations d'entreprises au niveau des secteurs et des régions.
- Recenser au sein des pays partenaires les travailleurs présentant les caractéristiques recherchées ; la sélection des candidats pourrait être effectuée dans les pays d'origine, mieux à même d'évaluer les qualifications des travailleurs qui y sont formés.
- Organiser l'accueil de ces travailleurs et leur mobilité éventuelle d'un emploi à un autre. Une part des besoins en main d'œuvre étrangère concerne des emplois saisonniers, notamment dans les secteurs de l'agriculture et de l'hôtellerie-restauration. Il peut s'avérer efficace de coordonner dans le temps et l'espace la mobilité des travailleurs étrangers préalablement sélectionnés, d'un emploi temporaire ou saisonnier à un autre. Une telle démarche présenterait de nombreux avantages. Elle faciliterait le recrutement pour les entreprises concernées, notamment des petites et moyennes entreprises qui expriment de vives difficultés pratiques pour trouver une main-d'œuvre adéquate au moment opportun. Une telle initiative permettrait également de proposer un calendrier d'activité permettant aux migrants de rentabiliser leur venue temporaire et de limiter pour eux le risque et l'incertitude.
- Organiser le retour et l'intégration des migrants au sein de leur pays d'origine. Ces travailleurs pourraient être aidés pour réaliser leur projet productif ou se porter candidat à nouveau pour un nouveau projet migratoire. Une telle approche incitative permettrait de mieux réguler le retour effectif des migrants temporaires. Elle permettrait également

88

COM(2004) 811 final, *op. cit.*

d'orienter leurs ressources financières et humaines dans un sens favorable au développement économique de leur pays d'origine.

C. Améliorer l'intégration des immigrés sur le marché du travail

1. Reconnaître que l'immigration familiale a vocation à alimenter le marché du travail et en tirer toutes les conséquences

Avec seulement 11 400 entrées en 2005, soit 7% des flux migratoires permanents accueillis par la France, l'immigration pour motif de travail est aujourd'hui marginale par rapport à l'immigration familiale laquelle, avec plus de 80 000 entrées en 2005 représente près de 50% du total des flux, étudiants compris.

Cependant, l'ensemble des immigrants a vocation à se présenter tôt ou tard sur le marché du travail, ne serait-ce que parce que les immigrants pour motifs familiaux bénéficient le plus souvent de plein droit d'un titre de séjour les autorisant à travailler. Et de fait, chaque année, de l'ordre de 100 000 étrangers entrent sur le marché de l'emploi. Dès lors, il faut délibérément envisager les moyens de faire en sorte que cette population qui vient résider durablement en France puisse s'intégrer professionnellement et participer au mieux au développement économique de notre pays.

Le développement de l'employabilité de ces immigrants devrait être entrepris et organisé dès leur accueil en France, c'est-à-dire dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, lequel pourrait comporter un volet spécial « insertion professionnelle ». Car, ensuite, il n'est plus possible de prendre en compte de façon spécifique les besoins propres à cette population.

Parmi ces besoins, outre la mise à niveau linguistique, figure l'inscription dans des parcours d'insertion professionnelle différenciés, pouvant comporter formation professionnelle et certification des qualifications y compris par validation des acquis professionnels. Il convient certes de ne pas négliger l'importance de la distance culturelle qui peut exister entre

certaines populations immigrantes et la notion de travail en entreprise, singulièrement dans le secteur tertiaire.

Le Contrat d'accueil et d'intégration a été lancé au cours de l'été 2003 par une procédure d'expérimentation menée dans douze départements, la plupart accueillant d'importants flux de primo-arrivants. La généralisation du contrat est progressive, l'ensemble des départements devant mettre en œuvre la réforme d'ici à fin 2006. Ce contrat d'accueil et d'intégration ouvre le bénéfice d'une formation à l'apprentissage de la langue française et constitue la première étape d'un cheminement vers l'acquisition de la carte de résident, puis celle de la nationalité française. La seule obligation du signataire - outre le respect des valeurs de la République - est l'assiduité aux formations.

Une fois évalué le fonctionnement du contrat d'accueil et d'intégration, il conviendra de le prolonger dans une logique d'activité, en établissant notamment une connexion avec le service public de l'emploi. Les étrangers qui viennent séjourner légalement dans notre pays, quel que soit le motif de leur entrée, ont vocation à être actifs et des efforts doivent être faits pour améliorer leur employabilité. Ce serait une perte économique considérable, non seulement pour les personnes concernées mais aussi pour la collectivité nationale, de se comporter comme s'ils n'avaient pas vocation à être actifs.

2. Ouvrir les professions fermées aux étrangers

On peut, dans le même ordre d'idées, s'interroger sur l'opportunité de maintenir une inégalité de traitement entre étrangers communautaires et non communautaires en ce qui concerne l'accès à certaines professions et à certains emplois.

Sans doute, la différence de traitement entre nationaux et non nationaux peut être fondée sur des raisons tenant à l'exercice de l'autorité publique et ou à la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 réserve l'accès aux fonctions publiques aux citoyens français⁸⁹. L'article 5 du statut général de la fonction publique (loi du 13 juillet 1983) lie la qualité de fonctionnaire,

⁸⁹ Article 6 « ... *Tous les citoyens, étant égaux à ces yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ».

détenteur d'une parcelle de l'autorité publique, à la nationalité. L'article 5 bis introduit toutefois une exception à ce principe en disposant que « *Les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen autres que la France ont accès, dans les conditions prévues au statut général, aux corps, cadres d'emplois et emplois. Toutefois, ils n'ont pas accès aux emplois dont les attributions soit ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté, soit comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'Etat ou des autres collectivités publiques.*»⁹⁰.

Le principe de libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne continuera de constituer une variable discriminante essentielle, pour ce qui est des conditions d'entrée et de séjour dans notre pays. En revanche, à partir du moment où un grand nombre d'étrangers non communautaires y sont régulièrement établis, le traitement plus favorable accordé aux ressortissants communautaires pour l'accès aux professions indépendantes ou aux emplois paraît difficile à justifier.

Après la crise des années trente, la montée du chômage a conduit à l'adoption de mesures corporatistes (médecins, vétérinaires, architectes...). C'est pendant cette période que la liste des professions interdites ou difficilement accessibles aux étrangers s'est étendue considérablement. Mais les justifications avancées - préservation de la moralité publique, dévouement supposé plus grand des nationaux... - paraissent aujourd'hui fragiles, et elles n'ont d'ailleurs jamais eu pour objet de fonder une différence de traitement *entre étrangers*.

D'ores et déjà, un mouvement d'élimination de ces restrictions est engagé⁹¹. Ainsi, la RATP a-t-elle fait disparaître toute condition ayant trait à la nationalité de ses procédures de recrutement. Mais ce mouvement est inachevé. Les limitations qui demeurent ne se rattachent pas à la prise en considération de la situation de l'emploi, comme ce pourrait être légitimement le cas, à l'instar des dispositions qui ont trait au marché du travail. Sauf lorsqu'elles se rattachent au même fondement que l'article 5 du statut de la fonction publique - participation à l'exercice de la souveraineté, prérogatives de puissance publique -, elles peuvent

⁹⁰ Article 5 bis modifié par la loi n°2005-843 du 26 juillet 2005 art. 10 (JORF 27 juillet 2005).

⁹¹ V. p. ex. art. 4 du statut du personnel des industries électriques et gazières (D. du 4 mai 1950, du 16 février 1953 et du 20 novembre 1959), téléchargeable sur le site du Ministère de l'économie et des finances dans une forme mise à jour au 20 juin 2005. Les procédures de recrutement de la SNCF font par ailleurs l'objet de plaintes devant la HALDE.

aujourd'hui sembler d'autant moins rationnelles qu'elles ne sont souvent plus revendiquées par les représentants des professions intéressées. Leur impact sur le marché du travail est mal mesuré. Toutefois, il est permis de penser qu'outre leur effet direct, elles rendent aussi plus difficile l'accès des Français d'origine étrangère à certaines catégories d'emploi : les grandes entreprises publiques, par exemple, recrutent en effet souvent en tirant parti de traditions familiales, dont sont par construction exclus ceux dont les parents étaient interdits d'emploi en raison de leur nationalité.

Enfin, il paraît inéluctable de s'interroger sur l'exigence très fréquente du diplôme d'Etat français pour l'exercice d'une profession. Si l'intensité des échanges s'accroît, comme c'est probable, dans le domaine des services, il faudra que des équivalences soient définies, de façon pragmatique, chaque fois que l'intensité de la circulation des professionnels le requerra. Reste à savoir le degré d'exigence que la France doit poser. Si, dans certaines professions, on peut penser que le marché jouera son rôle et opérera une sélection *ex post* des meilleurs professionnels, dans d'autres professions, le principe de sécurité commande une plus grande vigilance. C'est évidemment le cas des professions médicales et paramédicales.

Au total, il paraît raisonnable de réviser dans un esprit d'ouverture la liste des professions et emplois encore fermés aux étrangers.

Annexe 1

Composition du groupe

Les membres du groupe de travail

Équipe d'animation

Yves CHASSARD, *chef du département « Travail, Emploi et Formation », Centre d'analyse stratégique* ; Manon DOMINGUES DOS SANTOS, *professeure d'économie, université de Marne-la-Vallée, conseillère scientifique, Centre d'analyse stratégique* ; Brigitte FRENAIS-CHAMAILLARD, *sous-directrice de la démographie, des mouvements de population et des questions internationales, Direction de la population et des migrations, ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement* ; François GAUDU, *professeur de droit, université de Paris I, conseiller scientifique, Centre d'analyse stratégique.*

Membres

Brigitte BERNEX, *chef de la mission « Marché du travail », sous-direction du service public de l'emploi, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement* ; Muriel CAILLAT, *sous-directrice emploi-formation, Fédération nationale des Syndicats d'exploitants agricoles* ; Marc-Antoine ESTRADE, *chargé de mission au Centre d'analyse stratégique* ; Marie-Cécile MILLIAT, *chargée de mission au Centre d'analyse stratégique* ; Didier PATINET, *directeur du Service emploi, Union des industries et métiers de la métallurgie* ; Thierry PRIESTLEY, *secrétaire général de la Délégation interministérielle à la lutte contre de travail illégal, ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement* ; Claude SAUVAGEOT, *chef de la Mission « Education - Economie - Emploi », Direction de l'évaluation et de la prospective, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche* ; Jean-Luc SCHNEIDER, *sous-directeur analyse macro-économique, Direction générale du Trésor et de la politique économique, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie* ; Jean-Louis TERDJMAN, *directeur des affaires sociales - formation, Fédération française du bâtiment* ; Francis VENNAT, *sous-directeur de l'emploi et du marché du travail, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement.*

Assistante : Françoise DECHEZELLE

N.B. Les membres du groupe de travail se sont exprimés à titre personnel et, pour les fonctionnaires, sans engager l'administration à laquelle ils appartiennent.

Annexe 2

L'immigration familiale

Le groupe de travail a focalisé ses réflexions sur les besoins de main-d'œuvre étrangère. Il s'est intéressé cependant indirectement aux autres types de migration, et notamment aux migrations familiales, dans la mesure où celles-ci ont un impact différé sur la population active. On a vu que le nombre d'étrangers qui intègrent chaque année le marché du travail est environ cinq fois plus élevé que celui des étrangers qui obtiennent un permis de séjour directement lié à un permis de travail⁹².

On peut imaginer une approche globale des migrations de travail, dont le volume pourrait être accru, et des migrations familiales (regroupement familial, membres de famille de Français, membres de famille de réfugiés et apatrides), qu'on chercherait au contraire à réduire. Toutefois, la France n'est pas totalement libre de ses décisions à l'égard des étrangers soumis à l'exigence du visa et du titre de séjour. Elle est tenue de respecter le *droit d'asile*. Elle doit également respecter *le droit de mener une vie familiale normale*, ce qui restreint naturellement le contrôle qui peut être exercé sur l'immigration à base familiale.

Le respect des droits fondamentaux

Le droit d'asile

Le droit d'asile est garanti à la fois des normes constitutionnelles (article 4 du Préambule de la Constitution de 1946, article 53-1 de la Constitution de 1958) et par des engagements internationaux de la France (en particulier, la convention relative au statut des réfugiés entrée en vigueur le 22 avril 1954). L'une des principales variables d'action de l'État tient à la durée des procédures de traitement de demande d'asile. La question a été réformée en dernier lieu, par la loi du 10 décembre 2003⁹³.

⁹² Voir page 59.

⁹³ Celle-ci a fait l'objet de la décision n° 2003-485 du Conseil constitutionnel.

Si les questions soulevées par le groupe de travail interfèrent peu avec les débats que suscitent les normes relatives au droit d'asile. Il en va, jusqu'à un certain point, différemment des normes relatives à l'immigration familiale, qui alimente bien évidemment le marché du travail français

Le droit de mener une vie familiale et la liberté du mariage.

Comme en matière de droit d'asile, il convient de combiner les exigences qui naissent des engagements internationaux de la France avec des dispositions constitutionnelles.

La France est en effet liée par la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), notamment ses articles 8 et 12.

Suivant l'article 8 de la CEDH :

1. *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.*
2. *Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.*

Suivant l'article 12 :

À partir de l'âge nubile, l'homme et la femme ont le droit de se marier et de fonder une famille suivant les lois nationales régissant l'exercice de ce droit.

D'après ces normes, il apparaît qu'un État peut fixer un âge minimum au mariage, « tant que l'âge exigé garde une relation raisonnable avec le concept d' « âge nubile » de l'article 12 »⁹⁴. Ainsi, l'on peut fixer l'âge du mariage à 18 ans pour les deux époux, comme le font plusieurs pays européens, et peut-être pourrait-on aller un peu au-delà, mais guère. Dans

⁹⁴ M. Enrich Mas, Commentaire de l'article 12 de la CEDH, *in* « La CEDH. Commentaire article par article », dir. L.-E. Pettiti, E. Decaux, P.-H. Imbert, préf. P.-H. Teitgen, Economica, 2^e éd., 1999.

un domaine un peu différent, l'interdiction faite à un divorcé de se remarier pendant trois ans a été condamnée⁹⁵.

La question du respect de la vie familiale a également sollicité la jurisprudence de la Cour. Dans un arrêt *Moustaquim c/ Belgique*⁹⁶, la Cour de Strasbourg a refusé l'expulsion d'un jeune Marocain multirécidiviste, parce que celui-ci était arrivé en Belgique à l'âge d'un an et y avait toute sa famille. Cependant, dans des affaires ultérieures mettant en cause la France, la Cour s'est montrée plus nuancée⁹⁷. Suivant la synthèse que fournit le Professeur Wachsmann⁹⁸, un critère important tiendrait au fait que la personne expulsée ait gardé ou non des liens avec l'État dont elle détient la nationalité : connaissance de la langue, relations dans le pays.

Il apparaît ainsi que l'on est dans un domaine relativement fluctuant, où les opinions de la Cour peuvent évoluer sans revirement de jurisprudence « à la française ». En tout cas, les solutions sont formulées de façon concrète et relative.

Dans une décision récente concernant le mariage, la Cour a pris en considération les « difficultés pour les époux de demeurer ensemble et, en particulier, pour un conjoint et/ou des enfants de vivre dans le pays d'origine de l'autre conjoint », dans le cas où l'épouse, suisse, ne parlait pas la langue de son conjoint étranger⁹⁹. Il y a peut-être un écho de cette idée dans le §7 de l'article 9 de l'*Aliens Act* danois évoqué ci-dessus¹⁰⁰ : à partir du moment où les liens des époux avec un autre État sont plus forts que leurs liens avec l'État européen concerné, la vie familiale normale est possible dans l'État non européen. Dans le cas des binationaux qui épousent une personne qui partage avec eux leur nationalité non européenne, le raisonnement peut sembler particulièrement facile à tenir. L'absence d'enfant le rend encore plus soutenable, parce que les enfants, très souvent, auront du mal à s'adapter au pays non européen. Ainsi, il serait plus facile de restreindre le rapprochement de couples très jeunes, qui n'ont pas d'enfants ou seulement des enfants en bas âge, que celui de

⁹⁵ F. c/ Suisse, 18 déc. 1987.

⁹⁶ 18 février 1991.

⁹⁷ CEDH 21 oct. 1997, *Boujlifa*, et 30 nov. 1999, *Baghli c/ France*.

⁹⁸ « Libertés publiques », Dalloz, coll. Cours, 4^e éd. 2002, n° 341.

⁹⁹ CEDH 2 août 2001, *Boultif c/ Suisse*.

¹⁰⁰ Pages 73 et suivantes.

couples dont les enfants sont presque élevés, et donc ancrés dans un pays¹⁰¹.

Les exigences posées par le Conseil constitutionnel sont particulièrement strictes. Le Conseil constitutionnel a reconnu à la liberté du mariage une valeur constitutionnelle dans la décision « Maîtrise de l'immigration » des 12-13 août 1993. Celle-ci est considérée par le Conseil comme une facette de la liberté individuelle¹⁰². Cette liberté s'oppose à ce que le Procureur de la République puisse sans recours possible surseoir à la célébration du mariage jusqu'à trois mois lorsqu'il y a des indices sérieux de fraude. Sur ce point, il y a sans doute convergence avec la CEDH. Il faut noter que, lorsque la pression politique se maintient, il arrive que le Conseil, tout en conservant ses exigences de principe, assouplisse son appréciation d'une règle matérielle. Ainsi, il admet maintenant un délai de rétention plus long qu'il y a quelques années, et il est impossible de quantifier précisément la limite qui découle de l'application des principes.

Le droit de mener une vie familiale normale a pour sa part été reconnu, dans la même décision, sur le fondement du Préambule de la Constitution de 1946 (« *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* »). La vie familiale dont il s'agit est celle qui est considérée comme normale en France. Le Conseil a ainsi pris une position différente de celle du Conseil d'État dans l'arrêt *Montcho*¹⁰³ et admis par voie de conséquence que les familles polygames ne bénéficient pas du regroupement familial. On peut penser que les mariages dans lequel le consentement des époux n'est pas pleinement assuré tombent sous le coup des mêmes règles que le mariage polygame.

La position du Conseil constitutionnel peut sembler, sur ce terrain, encore plus ferme que celle de la CEDH. En effet, il ne transparait nulle part l'idée que le regroupement familial pourrait être refusé lorsqu'il est très apparent que les époux peuvent vivre ensemble ailleurs. Les restrictions au regroupement familial doivent se fonder sur une norme constitutionnelle : sauvegarde de l'ordre public, protection de la santé publique, par exemple. En invoquant une norme d'égale valeur à celle que l'on souhaite aménager, on crée en effet un conflit qui requiert des mesures de

¹⁰¹ V. CEDH 21 juin 1988, *Berrehab c/ Pays Bas*, dans le cas d'un Marocain qui disposait d'un droit de visite à l'égard de sa fille de 14 ans.

¹⁰² Cf. Favoreu, Philip, obs. sous Cons. Const, 12-13 août 1993, Grands arrêts n° 46-20.

¹⁰³ CE 11 juill. 1980.

conciliation. Le conflit de normes donne des marges de manœuvre au législateur.

Le principe de proportionnalité s'applique, comme devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme ; par exemple, la même condition pourra être considérée comme excessive, s'agissant d'un résident de longue durée, alors qu'elle sera acceptée s'agissant d'un primo demandeur de titre de séjour. Le Conseil a ainsi notamment admis que le droit au regroupement familial soit subordonné à une durée de séjour de deux ans en France, dès lors que la demande pouvait être formulée avant la fin de ce délai. De même, il a admis le principe suivant lequel le regroupement de la famille doit être global, dès lors qu'un regroupement partiel peut être autorisé dans l'intérêt des enfants. Il a en revanche refusé qu'un délai de deux ans soit imposé à un étranger qui veut faire venir son nouveau conjoint après la dissolution d'un précédent mariage.

Le recours à la technique des plafonds pour limiter l'immigration familiale est difficilement compatible avec les droits fondamentaux

La technique du plafonnement du nombre d'étrangers qui peuvent être introduits chaque année en France pour des motifs familiaux est vraisemblablement inapplicable, compte tenu des droits fondamentaux qui s'imposent en la matière. L'application d'un quota implique que l'on puisse dire « non » à des demandeurs, non pas en considération de leur situation personnelle, mais par application d'une règle globalisante. Or les arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme prêtent une grande attention aux circonstances particulières des litiges. Si l'on applique un quota, il se trouvera toujours des « refusés » à qui une étude standard de leur situation aurait fourni une réponse favorable. Ou bien le quota est assorti de telles exceptions et de telles procédures qu'il ne veut plus dire grand chose.

Sur le plan constitutionnel, ce qui précède est également vrai. En outre, le Conseil n'admet de restrictions au droit de mener une vie familiale normale que fondée sur un « objectif de valeur constitutionnelle ». Il admet certes pour commencer qu'aucune règle constitutionnelle ne donne aux étrangers un droit d'accès au territoire. Mais il ajoute que tous ceux qui résident sur le territoire de la République, une fois admis, bénéficient de droits et libertés fondamentaux. Une fois autorisé à séjourner en France, et dans les limites de cette autorisation (on sait qu'il existe des autorisations de travail à portée limitée dans le temps, dans l'espace ou qui n'autorisent

l'exercice que de certaines activités), l'étranger bénéficie pleinement du principe d'égalité.

Quelle est la règle de valeur constitutionnelle qui permettrait au Parlement de fixer un plafond quantitatif au regroupement familial et/ou à l'entrée fondée sur le mariage avec un Français – c'est-à-dire d'écarter provisoirement le « droit de mener une vie familiale normale » de citoyens français et d'étrangers en situation régulière ? L'objectif poursuivi est un objectif d'efficacité économique et de cohésion sociale. Mais il s'agit d'un objectif très général, très « dilué », au regard de ceux – ordre public et santé publique – qui ont été admis pour justifier des limitations. L'existence d'un objectif de santé publique ou d'ordre public se vérifie au cas par cas, et l'application d'un quota empêcherait cette vérification.

En revanche, l'adoption d'une version appropriée de la solution danoise, qui joue sur l'âge des deux conjoints ou concubins, n'est pas inconcevable

Le souci de prendre en compte le débat sur les plafonds d'immigration conduit à observer le cas danois, le Danemark ayant récemment mis en place une réglementation restrictive en matière d'immigration familiale, alors que ce pays partage les valeurs qui sont celles de la France et est tenu par les mêmes engagements internationaux. Les préoccupations qui ont inspiré la législation danoise sont en effet sensiblement les mêmes que celles qui sous-tendent le débat français.

Le Danemark a adopté en 2002 une loi (*Aliens Act*) qui durcit sensiblement les conditions d'obtention de permis de séjour fondés sur le mariage ou la cohabitation. Suivant l'article 9 de cette loi :

« Sur demande écrite, un permis de résidence peut être accordé à :

1. Un étranger de plus de 24 ans qui cohabite dans une résidence partagée, soit dans le cadre d'un mariage, soit dans le cadre d'un concubinage stable, avec une personne résidant au Danemark âgée de plus de 24 ans qui :
 - a) est de nationalité danoise ;
 - b) est ressortissant d'un autre pays nordique ;
 - c) a obtenu un permis de résidence de réfugié ;
 - d) détient un permis de résidence permanent au Danemark depuis plus que les trois dernières années.

(...)

2. *Pour qu'un tel permis puisse être délivré, la personne résidant au Danemark doit s'engager à entretenir le demandeur.*
3. *Sauf exception, le résident qui s'engage à entretenir le demandeur doit prouver sa capacité à le faire.*
4. *Sauf exception, la personne vivant au Danemark qui s'engage à entretenir le demandeur doit fournir une caution de 50 000 Couronnes danoises pour couvrir toute dépense publique qui pourrait découler de l'assistance garantie au demandeur par l'Act on an Active Social Policy et l'Integration Act. (...)*
5. *Sauf exception, le résident qui s'engage à entretenir le demandeur ne doit pas avoir lui-même reçu d'assistance au titre de l'Act on an Active Social Policy ou de l'Integration Act depuis au moins un an avant la demande et jusqu'à ce que celle-ci soit acceptée.*
6. *Sauf raison particulière, la personne vivant au Danemark doit prouver qu'elle dispose d'une habitation d'une taille raisonnable.*
7. *Sauf exception, le permis de résidence ne peut être attribué que si les liens des époux ou des concubins avec le Danemark sont plus forts que les liens avec un autre pays.*
8. *Sauf exception, le permis de résidence ne peut être attribué si l'on peut douter que le mariage ait été contracté ou que le concubinage se soit établi suivant le désir des deux intéressés.*
9. *Le permis ne peut pas être attribué s'il y a des raisons précises de penser que le but décisif qui a conduit à contracter le mariage ou à établir le concubinage est l'obtention du permis.¹⁰⁴*

Les dispositions danoises sont-elles conformes aux engagements internationaux qui lient ce pays dans le cadre du Conseil de l'Europe ? Interrogé en 2004 à la Commission des droits économiques, sociaux et culturels du CES de l'ONU¹⁰⁵, le représentant danois répond que :

« La règle des 24 ans instituée dans le cadre des dispositions de la loi sur les étrangers relatives à la réunification familiale vise avant tout à protéger les jeunes des mariages forcés et à leur permettre de terminer leurs études. Il semble qu'elle ait eu l'effet souhaité puisque de 2001 à 2003, le nombre d'immigrés originaires de pays non occidentaux ayant épousé une personne vivant à l'étranger a diminué de 50 % et que l'âge moyen du mariage est passé de 20 à 25 ans. Les autorités danoises compétentes veillent à ce que la manière dont la règle en question est appliquée ne soit nullement contraire aux instruments internationaux visant la protection de

¹⁰⁴ Le texte intégral en anglais est disponible sur <http://www.inm.dk>.

¹⁰⁵ 33^{ème} session, 36^{ème} séance, 11 nov. 2004.

la famille, en particulier l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. »

Cette réponse met en exergue les objectifs que sont la protection des jeunes, la lutte contre les mariages forcés et le mariage systématique en dehors du pays de résidence. A l'analyse, il peut sembler que la technique utilisée par le Danemark est juridiquement plus robuste que celle qui consisterait à instituer un plafond global d'immigration.

Le raisonnement danois, comme on l'a vu, justifie la règle des 24 ans par les mariages forcés ainsi que par l'incidence sur les études des jeunes de mariages précoces. Dans les termes du débat français, on parlerait de la crainte du communautarisme, qui s'enracine avec les mariages intra-communautaires.

Ces éléments pourraient-ils fonder en droit la fixation d'un âge minimal pour que le conjoint français puisse faire venir son conjoint étranger ? Pour emporter la décision, il faudra sans doute organiser un débat public, dont l'issue n'est pas aisément prévisible. Qu'une réponse positive l'emporte n'est cependant pas logiquement impossible. En effet, il s'agit de porter atteinte au droit de mener une vie familiale normale *au nom de la liberté du mariage*. La règle est d'égale valeur à celle à laquelle elle emporte restriction. On pourrait dire que c'est l'atteinte à la liberté du mariage, atteinte grave, qui fonde une restriction limitée dans le temps à la liberté familiale.

La liberté du mariage implique la lutte contre les mariages forcés. L'objection suivant laquelle il pourrait être possible d'annuler les mariages forcés prouvés devant le juge civil, plutôt que de poser une règle générale qui atteint des mariages volontaires, vient aussitôt. Mais il est bien difficile d'annuler un mariage forcé consommé, surtout lorsque les époux sont issus de la même société traditionnelle. La prévention pourrait constituer un objectif légitime de politique publique, en vue duquel une élévation modérée de l'âge du rapprochement des conjoints, qui prive le mariage d'effet immédiat pour ce qui a trait au régime de l'immigration et en dissuade par voie de conséquence, peut constituer une solution proportionnée.

Suivant la même ligne d'argumentation, la lutte contre les mariages forcés pourrait aussi justifier que l'opinion des groupes qui n'admettent pas l'exogamie soit combattue par l'État dans la mesure nécessaire à ce qu'elle ne puisse pas être imposée aux jeunes filles. Il y a des mariages

forcés, mais il a aussi la pression sociale qui fait accepter les mariages arrangés. Les deux vont de pair. D'ailleurs, lorsqu'ils sont prononcés dans certains pays étrangers, la frontière entre mariage arrangé et mariage forcé est difficile à tracer... Or, on ne peut en tout état de cause pas atteindre les mariages arrangés et l'intolérance vis-à-vis de l'exogamie avec la nullité civile des mariages forcés. Ainsi, un objectif de politique publique qui vise à faire prévaloir les valeurs d'une société ouverte où les jeunes gens sont libres de chercher leur compagnon en dehors de leur groupe d'origine pourrait servir de base à la mesure envisagée.

Compte tenu de ce qui précède, il ne semble pas juridiquement impossible d'élever l'âge auquel un Français ou un résident peut faire venir son conjoint. Au minimum, une limite pourrait être placée à 18 ans, ce qui équivaut à refuser de tirer des conséquences de mariages avec des mineures célébrés à l'étranger (la France étant par ailleurs en train d'élever l'âge du mariage des femmes à 18 ans). Mais il n'est sans doute pas inconcevable d'aller plus loin, et par exemple de fixer la limite à 21 ans, âge symbolique. En effet, si la limite est à 18 ans, les jeunes filles peuvent en quelque sorte passer des mains de leur père à celle de leur mari. Si l'on introduisait un décalage suffisant entre la majorité et la survenue du mari que la famille est allée chercher à l'étranger, on mettrait en scène l'émancipation et l'on permettrait à la jeune majeure de prendre la mesure de ses prérogatives. La loi devrait cependant prévoir, en outre, des exceptions, afin de laisser une porte de sortie – par exemple, exception des personnes déjà mariées avant la venue en France de l'un des deux, plus une norme de souplesse si l'intérêt de la famille ou de l'enfant le justifie.

Il n'est toutefois pas possible de pousser l'analyse plus loin sans disposer de données supplémentaires (données sociologiques fiables sur les mariages de jeunes, les mariages forcés, arrangés, etc.) et sans rassembler l'ensemble des avis pertinents.