Immigration, qualifications et marché du travail

Rapport
Gilles Saint-Paul

Commentaires
Pierre Cahuc
Antoine Magnier

Compléments
Nadiya Bolle-Ukrayinchuk, Yves Chassard, Xavier Chojnicki, Frédéric Docquier, Anaïs Faure Atger, Elspeth Guild, Hubert Jayet, Lionel Ragot, Hillel Rapoport et Grégory Verdugo

Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl

© La Documentation française. Paris, 2009 - ISBN : 978-2-11-007726-4

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Sommaire

Introduction 5
Christian de Boissieu

RAPPORT
Immigration, qualifications et marché du travail 7
Gilles Saint-Paul

1. Introduction 7

2. Les effets économiques de l'immigration 9
2.1. Qui doit être pris en compte ? 9
2.2. Les effets de l'immigration sur un natif « représentatif » 11
2.3. Les effets redistributifs de l'immigration 14
2.4. Le rôle des rigidités salariales 18
2.5. Immigration et commerce international 22
2.6. Effets d'échelle 25
2.7. Immigration et économie politique de la redistribution 26

3. L'analyse empirique des effets de l'immigration sur le marché du travail 34

4. L'analyse des déterminants des flux 39

5. L'immigration comme politique de main d'œuvre 41
5.1. Les nouveaux dispositifs 42
5.2. Critique de la doctrine des besoins 45
5.3. L'immigration comme politique de fluidification 61
5.4. L'immigration qualifiée 67

6. Conclusion 75

Annexe 1. Le modèle de Meltzer-Richard 83

Annexe 2. Liste des métiers libéralisés par le décret du 18/01/2008 85

Auditions 103

COMMENTAIRES

Pierre Cahuc 105

Antoine Magnier 109

COMPLÉMENTS

A. Les immigrés et le marché du travail en France : quelques éléments descriptifs 115
Grégory Verdugo

B. L'accès au travail des ressortissants de pays tiers en Europe : comparaison des législations de neuf États membres 131
Anaïs Faure Atger et Elspeth Guild

C. La gouvernance des politiques migratoires en Europe 157
Yves Chassard

D. Vieillissement démographique, immigration sélective et financement des retraites 179
Xavier Chojnicki et Lionel Ragot

E. Importations et exportations françaises de « cerveaux » : performance relative et effets sur les pays d'origine 203
Frédéric Docquier et Hillel Rapoport

F. La localisation des immigrants en France 223
Hubert Jayet et Nadiya Bolle-Ukrayinchuk

RÉSUMÉ 239

SUMMARY 247

Introduction

La question de l'immigration fait généralement l'objet d'approches faisant plus de place à l'émotion et aux préjugés qu'à la raison et au raisonnement. C'est pourquoi le rapport qui suit est plus que bienvenu. Il fournit une analyse approfondie des effets de l'immigration sur les salaires, l'ensemble des revenus (y compris donc ceux du capital) et l'emploi de toutes les parties concernées, qu'il s'agisse des natifs ou des immigrés, des travailleurs qualifiés ou non… Même s'il est clairement indiqué que tous les aspects de l'immigration ne sont pas pris en considération, le champ d'étude va au-delà des éléments précédents puisqu'il intègre aussi l'impact de la mobilité internationale des personnes sur la fiscalité, l'offre de biens et services collectifs et les inégalités.

Les arguments théoriques mettent en évidence l'importance des conditions microéconomiques. En particulier, l'immigration a en principe une influence négative sur le salaire et l'emploi des travailleurs substituables aux immigrés, un effet inverse sur les facteurs complémentaires (dont le capital). Mais ce résultat ne vaut que sous certaines conditions, et il n'est pas toujours vérifié dans les nombreux travaux empiriques cités.

Le rapport permet aussi de « revisiter » et de relativiser un certain nombre de notions autour desquelles s'organise la politique française d'immigration, qu'il s'agisse des « besoins de main d'œuvre » ou des indicateurs de tension sur le marché du travail calculés par métier et par région. Il apparaît que l'immigration, loin d'atténuer la segmentation du marché du travail et le fossé entre les *insiders* et les *outsiders*, est susceptible de l'accroître, au point qu'il faille passer d'une approche dualiste à une vision ternaire de ce marché (les immigrés représentant un troisième compartiment). Il ressort aussi de l'analyse que la mise en œuvre d'une politique d'immigration sélective, privilégiant les travailleurs qualifiés, peut engendrer certaines conséquences inattendues qu'il faut maîtriser, et qu'elle doit de toute façon s'accompagner de mesures structurelles (fiscales, mais pas seulement) visant à renforcer l'attractivité du pays d'accueil. Évoquant des pistes plutôt que des recommandations, l'auteur souligne l'intérêt d'une politique d'immigration globale et à long terme.

Ce rapport a fait l'objet d'une présentation à Monsieur Éric Besson, ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire le 27 mai 2009. Il a bénéficié du concours actif de Lionel Ragot, conseiller scientifique au CAE.

Christian de Boissieu
Président délégué du Conseil d'analyse économique

Immigration, qualifications et marché du travail

Gilles Saint-Paul
École d'économie de Toulouse

1. Introduction

Faut-il recourir à l'immigration pour pourvoir aux besoins de la France en main d'œuvre ? Cette question a longtemps été déterminante pour les politiques migratoires de notre pays. Pendant les années soixante, la forte croissance économique a entraîné des « pénuries de main d'œuvre » qui se sont traduites par une forte immigration de travailleurs peu qualifiés. Avec la montée du chômage, les possibilités d'immigration par le travail ont disparu tandis que l'immigration à caractère familial prenait le relais. De nos jours, on envisage d'ouvrir certains métiers à l'immigration par le travail alors que des entreprises font état de difficultés de recrutement.

La discussion du présent rapport se limite aux liens entre immigration et marché du travail. Elle ignore en général d'autres aspects des politiques migratoires, en particulier :

• l'effet de l'immigration sur la culture du pays d'accueil et les problèmes d'intégration ;

• le lien entre immigration et finances publiques, notamment en ce qui concerne les dépenses sociales ;

• l'immigration comme politique démographique pouvant potentiellement remédier au vieillissement.

Ces considérations sont importantes car elles jouent un rôle dans la détermination des limites que l'on peut vouloir imposer sur les flux migra-

toires[1]. Cependant, la perspective que nous adoptons ici est différente et se limite à la discussion de l'immigration comme politique de régulation du marché du travail.

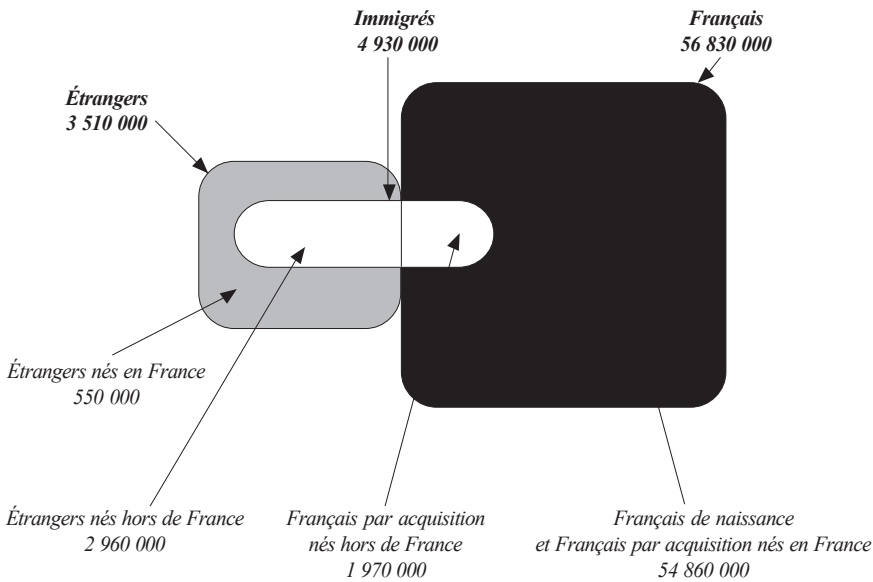
Nous discutons d'abord les effets économiques de l'immigration sur les salaires des natifs et plus généralement la distribution des revenus, d'un point de vue théorique et empirique. Nous abordons ensuite les déterminants des flux migratoires entre pays, puis considérons la place éventuelle de l'immigration dans une politique de main d'œuvre. Suivant en cela le débat public et les mesures prises en 2008, nous considérons le rôle qu'elle peut avoir, d'une part, dans l'ajustement des déséquilibres aussi bien au cours du temps qu'entre segments du marché du travail et, d'autre part, en tant que politique susceptible d'améliorer la qualité de la main d'œuvre en attirant des travailleurs hautement qualifiés.

Nous jetons un regard critique sur ces approches. Alors que les politiques suivies semblent poursuivre un réglage fin des besoins de main d'œuvre dans le contexte d'un marché du travail rigide, nous pensons qu'un tel réglage devrait plutôt être confié à un marché du travail libéré des contraintes réglementaires, et que la politique migratoire devrait plutôt se fixer pour objectif une régulation globale des flux. Par ailleurs, l'idée d'attirer des travailleurs qualifiés doit être confrontée au problème de l'attractivité de la France pour ces travailleurs, qui souffre de politiques fiscales et réglementaires qui tendent par ailleurs à favoriser l'expatriation des talents ; de plus, son articulation avec les politiques éducatives mérite d'être explicitée.

Sauf indication contraire, tout au long de ce rapport nous retenons la définition recommandée par le Haut-Conseil à l'Intégration et proposée par les démographes : un immigré est une personne née étrangère à l'étranger et résidant en France. Ainsi selon cette définition, tous les immigrés en France ne sont pas de nationalité étrangère. D'après les données des enquêtes annuelles de recensement de 2004 et 2005, 4 930 000 immigrés résidaient en France, soit 8,2 % de la population totale. Parmi ceux-ci, 2 960 000 étaient des étrangers nés à l'étranger et 1 970 000 des Français par acquisition nés à l'étranger. La figure 1 représente le décompte de la population totale en France en 2004 en distinguant, les Français, les étrangers et les immigrés à partir de la définition retenue.

(1) Le premier type de considérations peut conduire à limiter les flux et à favoriser certains pays d'origine plus proches culturellement, ce qui est le cas à travers l'appartenance à l'Union européenne ; le deuxième type de considérations est difficile à évaluer. D'une part, on peut craindre que l'État-providence et le système redistributif ne tendent à attirer des migrants ayant une probabilité élevée d'être dépendants de l'aide sociale (RMI, RSA, assurance-chômage) ; d'autre part, ces migrants étant plus jeunes, leur contribution nette aux retraites et à l'assurance-maladie aura tendance à être positive. Enfin, le troisième type de considérations militerait plutôt en faveur d'une ouverture à l'immigration, encore que la natalité en France soit nettement plus favorable que chez ses voisins, et que l'idée répandue que le vieillissement soit une mauvaise chose soit sujette à caution (une démographie peu dynamique accroît le capital par tête ainsi que le niveau moyen d'expérience de la main d'œuvre).

1. Français , étrangers et immigrés en 2004



Source : Borrel (2006).

2. Les effets économiques de l'immigration

La première question qu'il convient de se poser est : quels sont les effets économiques de l'immigration ? Il existe une abondante littérature théorique et empirique sur ce sujet. D'un point de vue de politique économique, formulée ainsi, la question n'est pas sans ambiguïté. Parle-t-on des effets de l'immigration sur les résidents du pays de destination, sur les immigrés eux-mêmes, ou sur les résidents du pays source ? Cela soulève la question de l'ensemble des agents dont le bien-être doit être pris en compte lorsque l'on évalue une politique donnée. Il est important de cerner les enjeux de cette question avant de discuter des effets économiques de l'immigration proprement dits.

2.1. Qui doit être pris en compte ?

En principe, la politique migratoire est déterminée par le gouvernement du pays de destination, qui est représentatif des résidents de ce pays qui l'ont élu. On tendra donc, dans ce rapport, à privilégier ce point de vue.

Cependant, dans le débat public, les choses ne sont pas si claires. D'une part, il existe des politiques migratoires de nature « altruiste » telles que les réglementations sur les réfugiés ou le regroupement familial, qui sont conçues du point de vue de l'immigré lui-même plutôt que de celui du pays de destination. D'autre part, les effets de l'émigration sur le pays d'origine sont l'objet d'un large débat. Certains pensent que celle-ci véhicule un « double dividende » sous l'effet du retour au pays de travailleurs ayant acquis un capital humain et financier important à l'étranger, ainsi que des transferts de fonds que ceux-ci effectuent à destination du pays d'origine. D'autres craignent que l'émigration ne se traduise par un « *brain drain* »(2) néfaste au développement du pays source. Ces considérations sont pertinentes pour nos politiques d'immigration de travailleurs qualifiés. Mais dans ce rapport on se limitera au point de vue de l'intérêt du pays de destination et on ne se posera pas la question de savoir si l'on doit limiter l'afflux de qualifiés dans le but d'éviter un « *brain drain* » dans l'intérêt du pays source, ou bien accroître les flux de non qualifiés dans un simple objectif humanitaire. En effet, si l'on s'écarte de cette posture on doit alors expliciter les fondements de la prise en compte du bien-être de résidents étrangers dans la politique française en général, et pas seulement dans le domaine migratoire. D'une part, si l'on rend peut-être service à un pays étranger en se retenant d'attirer sa main d'œuvre qualifiée, on ne rend sûrement pas service à ceux de ses citoyens qui veulent émigrer. D'autre part, une politique « altruiste » devrait sans doute prendre la forme positive d'une aide au développement plutôt que d'un frein à la mobilité des travailleurs qualifiés. Enfin, de telles restrictions sont vouées à l'échec dans la mesure où les pays développés sont en concurrence pour attirer les talents ; des restrictions unilatérales se traduiront par une diversion des flux plutôt que par une hausse du capital humain dans les pays source.

La question plus complexe est : dans quelle mesure le bien-être des nouveaux venus eux-mêmes doit-il être pris en compte dans les politiques migratoires ? À terme, ceux-ci sont appelés à s'intégrer dans la communauté nationale et donc à jouir des mêmes droits civiques (en particulier, du droit individuel à la représentation politique) ; ce processus d'intégration garantit la prise en compte de leurs intérêts, au même titre que ceux des autres Français, dans les politiques suivies. Inversement, du point de vue *ex ante*, le migrant est un résident étranger au même titre que le non-migrant qui reste dans le pays d'origine. Il n'est donc pas évident que le bien-être du premier doit être pris en compte si celui du second ne l'est pas. D'autant que l'on sait que le fait d'émigrer bénéficie nécessairement au premier, puisqu'il avait l'option de rester dans son pays d'origine. En d'autres termes, toute politique qui permet à une personne d'émigrer augmente nécessairement le bien-être de cette personne (le jargon économique qualifie ce raisonnement d'argument de « préférence révélée »), alors que cela peut ne pas être le cas pour les résidents du pays de destination et/ou les résidents du pays source. Bien entendu, de nombreux aspects de la politique migra-

(2) Fuite des cerveaux.

toire sont susceptibles de profiter aux immigrés sans nuire aux natifs. Mais le problème de la prise en compte du bien-être des immigrés ne peut plus être évité – comme on le verra plus bas – lorsque l'on traite d'éventuelles politiques de transferts destinées à compenser les groupes sociaux susceptibles de souffrir d'une perte de bien-être lorsqu'ils sont exposés à l'immigration.

2.2. Les effets de l'immigration sur un natif « représentatif »

Nous traitons d'abord, d'un point de vue théorique, des effets de l'immigration sur le bien-être d'un agent représentatif du pays de destination. Par représentatif, on entend que sa dotation relative en facteurs de production est égale à la dotation moyenne du pays de destination. Il existe un résultat théorique (dû à Berry et Soligo, 1969) qui dit que cet agent bénéficie d'un afflux d'immigrés (ou de tout facteur de production supplémentaire) – au sens où ses revenus augmentent. Comme le commerce international, l'immigration créerait donc des « gains de l'échange ». Nous reviendrons plus bas sur l'analogie entre l'immigration et le commerce international, mais ce résultat particulier ne se prête pas à cette interprétation. En effet, il s'agit ici d'un afflux d'immigrés *exogène* possédant des facteurs de production quelconques mais en proportion différente des natifs, tandis que les gains de l'échange analogues à ceux du commerce international se réfèrent aux entrées endogènes qui permettent à l'économie d'arbitrer des différences internationales de prix des facteurs.

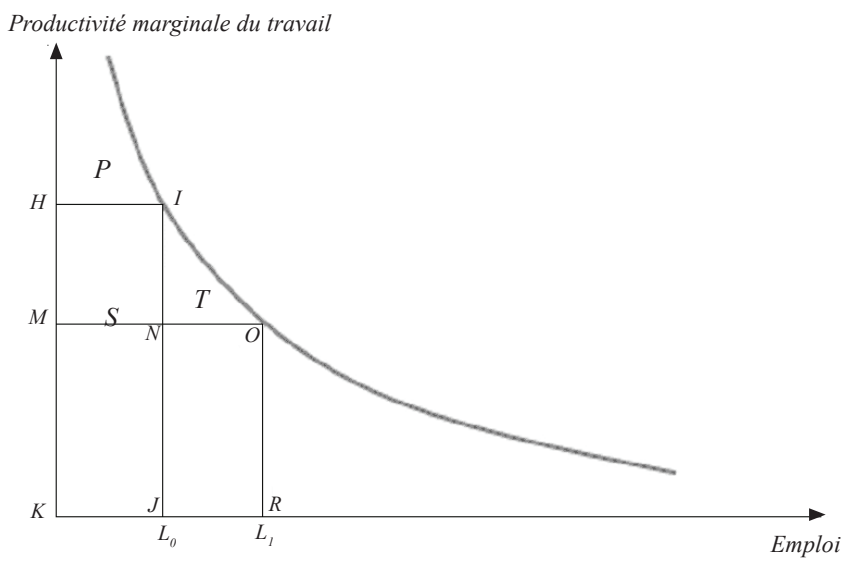
Quelle est donc la nature de ce résultat ? On sait que dans un marché concurrentiel, les facteurs de production sont payés à leur productivité marginale, c'est-à-dire que leur rémunération est exactement égale à l'incrément de production permise par leur utilisation. Un nouveau venu sur le marché du travail touchera exactement sa contribution additionnelle au PIB ; en conséquence, l'ensemble des autres agents voit sa rémunération totale inchangée. Cela suggère qu'au premier ordre, l'immigration n'a pas d'effet sur le revenu agrégé des résidents du pays de destination. Ce résultat ne s'applique, cependant, que si le nombre de travailleurs additionnels est très faible par rapport à l'emploi initial. Que se passe-t-il si ce n'est pas le cas ? Pour le comprendre, raisonnons de façon séquentielle et considérons un influx supplémentaire d'immigrés à la suite d'une entrée d'un travailleur payé à sa productivité marginale. Supposons pour simplifier qu'il n'existe que deux facteurs de production, le capital et le travail, et que les immigrés ne possèdent que du travail[3]. Les immigrés de la deuxième vague sont payés également à leur productivité marginale, et donc les ressources disponibles pour ceux qui se trouvent déjà là, c'est-à-dire les résidents d'origine et les immigrés de la première vague, sont inchangées. Mais l'arrivée

(3) Le raisonnement est en fait plus général et reste valide tant que la dotation relative de facteurs des immigrés diffère de celle des natifs. Inversement, si la dotation des immigrés est égale à celle des natifs – par exemple, s'ils possèdent un ratio capital/travail identique à celui d'origine dans le pays de destination –, alors l'immigration ne se traduit que par une hausse de la taille de l'économie sans aucun effet sur le bien-être.

de la deuxième vague augmente l'offre de travail à capital donné, ce qui réduit les salaires[4]. Les immigrés de la première vague ne possédant que du travail, leur rémunération baisse. Puisque la somme de leurs revenus et de ceux des natifs doit être inchangée, la deuxième vague d'immigration profite nécessairement aux natifs. C'est donc à travers son effet positif sur la rémunération du capital que l'immigration du facteur travail profite à un natif représentatif.

Il peut être utile de représenter ce résultat sur un diagramme (figure 2). La courbe représente la productivité marginale du travail comme fonction de l'emploi total L, à capital donné[5]. La relation est négative, ce qui représente l'existence de rendements décroissants du travail à capital donné. L'économie se trouve originellement au point I avec un emploi égal à L_0. L'ordonnée du point I est égale au salaire ; la surface $S = HIJK$ est le montant total de la masse salariale. La surface restante sous la courbe P est égale à la somme des revenus du capital[6]. De manière évidente, le revenu total des natifs avant immigration est égal au PIB total, somme des revenus du capital P et de ceux du travail S.

2. Les effets de l'immigration sur le bien-être d'un natif représentatif



Source : Auteur.

(4) Dans le cas où ceux-ci sont rigides, il y aurait une hausse du chômage.

(5) Le « capital » dont il s'agit, et dont les natifs sont mieux dotés que les immigrants, peut être interprété comme du capital physique ou du capital humain, c'est-à-dire du travail qualifié.

(6) En effet, la surface totale sous la courbe, $S + P$, peut être calculée comme la somme des productivités marginales de chaque travailleur, soit la production totale. La différence entre cette surface et la masse salariale S est donc la part revenant au capital.

Sous l'effet de l'immigration, l'emploi augmente de L_0 à L_1. L'économie se déplace du point *I* au point *O*. La plus grande abondance de travail fait baisser le salaire. La masse salariale peut désormais être décomposée comme la somme de la surface de *MNJK*, le salaire des natifs, et de celle de *NORJ*, qui représente le salaire des immigrés. Le revenu du capital est égal à la surface comprise entre la courbe et le segment *MO*. Celui-ci peut se décomposer en trois termes : la surface *P*, égale aux profits à l'origine ; la surface *HIMN*, égale au montant transféré par les travailleurs natifs aux capitalistes natifs sous l'effet de la baisse des salaires ; enfin, la surface *T*, égale aux profits supplémentaires permis par la hausse de la quantité de main d'œuvre. Cette surface représente le gain total de l'immigration pour l'ensemble des natifs. En effet, le revenu des natifs dans la nouvelle situation est égal à la différence entre le PIB total – i.e. la surface délimitée par la courbe, le segment *OR* et les axes du diagramme – et le salaire des immigrés *NORJ* ; ceci excède le PIB initial $S + P$ d'un montant égal à la surface *T*.

Dans cet exemple, les gains de l'immigration proviennent du fait que les immigrés sont moins bien dotés en facteur capital que les natifs. Leur venue augmente le rendement du facteur capital et réduit celui du facteur travail. Cela tend à redistribuer l'incrément de la production en faveur des natifs, puisque ceux-ci sont précisément mieux dotés en capital. Bien entendu, les revenus du travail des natifs baissent mais il s'agit là d'un pur transfert puisque cela concerne des unités inframarginales de travail. Leurs revenus du capital augmentent du même montant. En plus de cet effet, la hausse du rendement du capital due au fait que l'emploi a augmenté bénéficie aux natifs puisque ce sont eux qui possèdent le capital ; c'est ce que prend en compte la surface *T*.

Ce raisonnement repose sur le fait que les immigrés ont une dotation factorielle moyenne différente de celle des natifs. Il est valable quelle que soit la nature de cette différence et donc indépendamment du fait que les immigrés soient qualifiés ou non ou possèdent un capital élevé ou non. Un influx d'immigrés augmente nécessairement l'offre relative des facteurs abondants chez les immigrés ce qui tend à réduire le prix de ces facteurs, et donc à profiter aux natifs qui eux ont une dotation abondante dans les facteurs complémentaires.

On notera également que :

• l'effet est de second ordre puisque l'influx d'immigrés doit être suffisamment élevé pour qu'il ne soit pas négligeable ; un influx très faible d'immigrés n'a pas d'effets sur la rémunération agrégée des natifs puisqu'ils sont payés à leur productivité marginale ; mais ces effets cessent d'être négligeables si l'influx est important parce que l'abondance relative des facteurs dans le pays est alors modifiée ainsi donc que le prix de ces facteurs ;

• le gain en bien-être des natifs est donc d'autant plus élevé que l'influx d'immigrés est élevé, mais c'est l'inverse pour celui des immigrés ;

• l'argument repose sur l'hypothèse que la totalité des facteurs de production présents dans le pays avant l'épisode d'immigration appartient aux natifs. Par exemple, si le stock de capital est largement la propriété des étrangers – comme c'est le cas pour des pays dont le développement a été fondé sur un flux élevé d'investissements directs comme l'Irlande – alors les gains de l'immigration seront transférés aux capitalistes étrangers plutôt qu'aux résidents ;

• enfin, les rendements d'échelle doivent être constants pour que le résultat soit valide. Si les rendements sont décroissants un influx d'immigrés tend à réduire la productivité moyenne des facteurs et si cet effet est assez fort il se peut que les natifs connaissent des pertes nettes. Cela sera le cas, par exemple, s'il existe des externalités négatives de congestion (à mettre en regard, cependant, avec les externalités d'agglomération discutées plus bas)[7].

2.3. Les effets redistributifs de l'immigration

La discussion qui précède illustre le fait que si l'immigration génère des gains agrégés pour le pays d'accueil, ces gains sont inégalement distribués. Dans l'exemple qu'on a étudié, le revenu du capital des résidents du pays d'accueil augmente, mais le revenu du travail diminue. Le résultat signifie simplement que la hausse du revenu du capital excède la baisse du revenu du travail, pas que chaque agent soit un bénéficiaire net de l'immigration si les habitants du pays d'origine diffèrent dans leur dotation factorielle. Le résultat est général : l'immigration profite aux facteurs de production qui sont complémentaires avec celle-ci, et réduit le revenu des facteurs substituts. Dans le cas discuté plus haut, le facteur complémentaire est le capital et le facteur substituable est le travail. L'immigration nuit au revenu du travail mais cet effet n'est que transitoire dans la mesure où le capital est un facteur de production cumulable. L'augmentation du rendement du capital devrait attirer les capitaux étrangers et favoriser l'investissement. En d'autres termes, la migration d'un facteur induit la migration du facteur complémentaire. À partir d'une situation où le rendement du capital est à l'équilibre, un afflux d'immigrés a pour effet de l'augmenter au-dessus du niveau d'équilibre. Si la taille de l'économie est relativement faible et si la mobilité internationale des capitaux est élevée, le niveau d'équilibre est défini par le taux de rendement international sur le capital. L'afflux de capitaux devrait se poursuivre jusqu'à ce que le rendement du capital soit rétabli à ce niveau international. L'analyse économique implique alors que le salaire se rétablit à son niveau d'origine. En effet, en présence de rendements constants, la productivité marginale du travail ne dépend que du ratio capital/

(7) Si les rendements sont décroissants à cause de l'existence d'un facteur fixe tel que la terre, alors le résultat de gain net est rétabli dès lors que l'on prend en compte le bien-être des propriétaires terriens ; mais on peut se trouver dans des cas de figure où seuls ceux-ci sont bénéficiaires de l'immigration.

travail, et il en va de même pour celle du capital. L'afflux de capitaux rétablit donc ce ratio à son niveau de départ, ce qui rétablit à la fois le salaire et le rendement du capital. L'argument peut se représenter graphiquement sur la frontière de prix des facteurs (figure 3). Celle-ci est une relation d'équilibre entre le salaire et le rendement du capital, qui implique une relation univoque et décroissante entre ces deux quantités. Cette relation signifie simplement que si le coût du capital augmente, à l'équilibre la rémunération du travail doit baisser pour maintenir la profitabilité des entreprises. Inversement, si le coût du capital diminue, la profitabilité augmente ce qui se traduit par un supplément d'investissement et d'entrées sur le marché, d'où une hausse de la productivité du travail et du salaire.

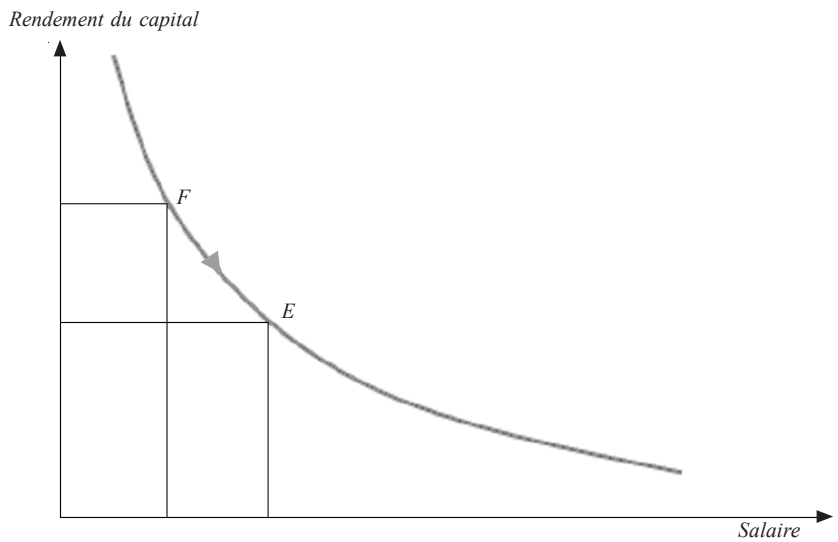
L'afflux d'immigrés se traduit donc sur la figure 3 par un déplacement à court terme de la position de l'économie du point *E* vers le point *F* où la hausse de l'emploi induit une hausse du rendement du capital et une baisse de salaire. Inversement, au fur et à mesure que les capitaux affluent en réponse au rendement plus élevé, ce dernier baisse graduellement (selon la trajectoire indiquée par la flèche) jusqu'au point où le rendement du capital est, à nouveau, égal au rendement international et où l'économie est retournée au point *E* ; comme la frontière de prix des facteurs ne s'est pas déplacée, le salaire est également rétabli. À long terme, donc, l'immigration n'aurait aucun effet sur les prix des facteurs et se traduirait simplement par une augmentation proportionnelle de la population, du capital et de la production[8].

Inversement, si les facteurs complémentaires aux migrants ne sont pas mobiles, les effets redistributifs de l'immigration sont permanents. Un exemple important est celui où il existe deux facteurs de production imparfaitement mobiles, le travail qualifié et le travail non qualifié. S'ils sont complémentaires dans la production, un influx de travailleurs non qualifiés aura pour effet de réduire le salaire des non qualifiés et d'accroître celui des qualifiés. Comme dans le cas analysé plus haut où les deux facteurs sont le capital et le travail, pour rétablir les salaires à leur niveau initial il faudrait un influx de travailleurs qualifiés proportionnel à celui de non qualifiés.

(8) On pourrait s'appuyer sur cette propriété pour en conclure que l'ouverture des frontières à l'immigration est une politique très efficace sur le plan global : les travailleurs se déplacent des sites de production les moins productifs vers les plus productifs ; l'ajustement du capital neutralise les effets distributifs de court terme de ces mouvements ; à long terme on a tout simplement réalloué l'activité économique dans l'espace de manière à accroître l'efficacité. Cet argument, cependant, ignore un certain nombre de facteurs. D'une part, il ignore la rareté des ressources naturelles et de la terre dans les pays de destination et dans les pays d'origine. D'autre part, il ignore les causes de la sous-efficacité des techniques de production dans les pays d'origine. Si celle-ci est due à un retard, alors on peut aussi bien envisager un rattrapage technologique ce qui est probablement aussi efficace. Si celle-ci est due à une mauvaise qualité institutionnelle, elle-même due à des phénomènes tels que l'instabilité politique, les conflits armés et les négations diverses de l'État de droit, alors l'émigration est une réponse à cette mauvaise qualité qui est inefficace du point de vue de l'optimum de premier rang, même si elle peut être efficace dans un optimum de second rang où l'on considérerait que les déficiences institutionnelles sont irrémédiables.

Mais si la mobilité de la main d'œuvre est imparfaite, l'influx de qualifiés ne sera pas suffisant pour rétablir le ratio initial entre main d'œuvre qualifiée et main d'œuvre non qualifiée. Les non-qualifiés connaissent des pertes permanentes, et les qualifiés des gains permanents, relativement à une situation où l'épisode d'immigration n'aurait pas eu lieu. De plus, contrairement aux gains agrégés, ces effets redistributifs sont du premier ordre.

3. Fontière de prix des facteurs



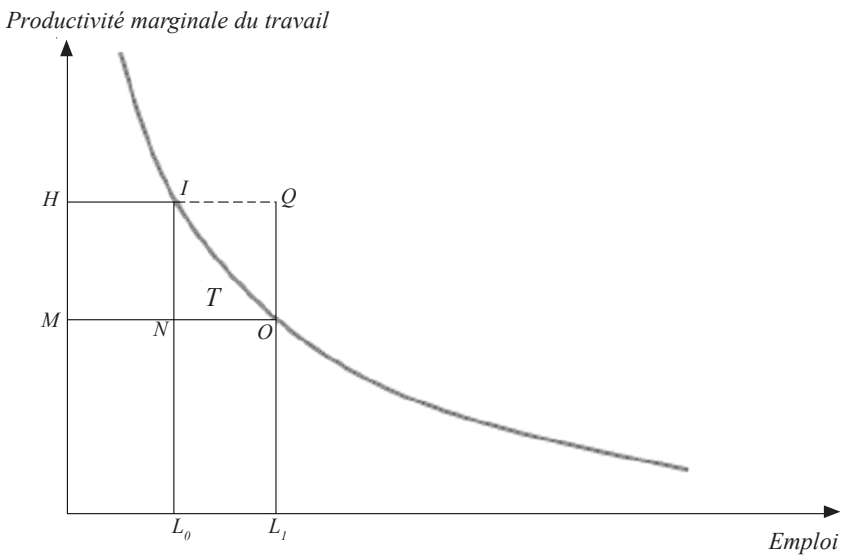
Source : Auteur.

Ces effets distributifs soulèvent la question suivante : les gagnants peuvent-ils compenser les perdants ? Notons que plus encore que dans le domaine du commerce international, cette question est absente du débat public : celui-ci traite l'immigration économique comme devant répondre à un « besoin » de l'économie nationale en ignorant à la fois le fait que celle-ci est composée d'individus distincts dont les intérêts diffèrent et que le fait pour l'immigration de « répondre à un besoin » (notion sur laquelle nous reviendrons dans la section 5.2 de ce rapport) n'oblitère pas ses effets sur les prix relatifs.

Le résultat décrit ci-dessus implique que s'il existe un système de transferts forfaitaires, il est en principe possible de compenser les perdants de sorte que l'influx d'immigrés représente un gain au sens de Pareto, c'est-à-dire pour tous les *résidents* du pays de destination. En termes de la figure 2, cela signifie que l'on peut rembourser aux salariés-résidents le montant transféré aux capitalistes sous l'effet de la baisse des salaires, à savoir la surface *HINM*, plus une fraction arbitraire du gain national net *T*. La partie de *T* non redistribuée aux travailleurs représentant, elle, le gain net de la

migration pour les détenteurs du capital[9]. Si un tel système de transferts est réalisable, alors, sur le strict plan économique, tous les résidents d'un pays devraient être favorables à l'immigration. Cependant, pour qu'un tel consensus soit atteint, il est indispensable que les mécanismes de transferts compensatoires soient *discriminatoires,* c'est-à-dire que les immigrés en soient exclus. Un mécanisme de transfert qui n'aurait pas cette propriété ne peut générer de gain au sens de Pareto. Supposons, par exemple, que l'on mette en place un transfert par salarié égal à la perte de salaire des natifs et que celui-ci soit versé aux immigrés aussi bien qu'aux natifs. Comme l'illustre la figure 4, chaque employé doit percevoir une somme égale à la distance verticale *HM*. Cela implique que l'on verse aux natifs un montant égal à la surface *HINM*, et aux immigrés un montant égal à la surface du rectangle *IQON*[10]. Mais cette dernière est clairement supérieure au montant des gains nets pour les natifs, *T* ; un tel transfert non discriminatoire ne peut donc se faire qu'au détriment des capitalistes.

4. L'effet d'un mécanisme de compensation non discriminatoire



Source : Auteur.

L'aspect discriminatoire du transfert compensatoire ne signifie pas que le bien-être des immigrés soit réduit relativement à l'absence d'immigration. On a en effet vu que ceux-ci sont bénéficiaires de toute façon puis-

(9) Le même raisonnement s'applique en remplaçant capitalistes par travailleurs qualifiés dans les cas où le contexte qualifiés/non-qualifiés est considéré comme plus pertinent que le contexte travailleurs/capitalistes.

(10) En effet, celle-ci n'est autre que le produit du nombre d'immigrés $L_1 - L_0$ par le niveau du transfert.

qu'ils auraient pu exercer l'option de ne pas immigrer. En d'autres termes, il existe des gains au sens de Pareto même en prenant en compte le bien-être des immigrés. Mais il existe en France et en Europe de nombreux transferts sociaux qui sont non discriminatoires par construction. L'analyse qui précède implique que le jeu automatique de ces transferts ne peut répliquer un mécanisme de compensation des perdants, et donc ne peut contribuer à un consensus favorable à l'immigration. Pour ne pas interférer avec ces mécanismes, des transferts compensatoires devraient être explicitement liés à une mesure particulière de politique migratoire et les droits à ces transferts devraient être alloués une fois pour toutes avant l'implémentation de la mesure considérée.

2.4. Le rôle des rigidités salariales

L'analyse des effets distributifs de l'immigration change dans le cas où il existe des rigidités salariales. L'ajustement des salaires peut alors être incomplet et un influx d'immigrés peut engendrer une hausse du chômage. Dans un pareil cas il est possible que l'immigration n'engendre plus de gains nets pour l'ensemble des natifs. Prenons un exemple extrême où l'emploi des natifs moins qualifiés est contraint par un salaire minimum, tandis que les salaires des qualifiés s'ajustent pour les maintenir au plein emploi. L'emploi de non-qualifiés est alors déterminé par la demande et une immigration de travailleurs non qualifiés se traduit simplement par une hausse égale du nombre de chômeurs. Il n'y a donc dans ce cas aucun gain, et cette absence de gain peut se transformer en perte dans la mesure où le chômage est indemnisé(11). De plus, en présence de rigidité salariale le rendement des facteurs complémentaires (capital, travail qualifié) n'augmente plus et l'immigration n'est plus suivie d'une accumulation supplémentaire de capital. Inversement, un influx d'immigrés qualifiés aurait des effets encore plus bénéfiques qu'en l'absence de rigidité salariale. En augmentant la productivité marginale des non-qualifiés, les nouveaux venus permettent aux entreprises d'en embaucher ce qui réduit leur chômage et augmente leur emploi. Même si l'influx est faible, les gains nets sont maintenant du premier ordre à cause de cet effet positif sur l'emploi(12). Il est également intéressant de considérer l'exercice inverse et de noter que, si une émigration nette de

(11) Cette perte apparaît que les étrangers soient ou non éligibles à l'indemnisation du chômage. Dans le cas où ils ne le seraient pas, l'incidence du chômage induit sera d'autant plus forte sur les natifs puisqu'il est moins coûteux pour eux d'abandonner leur emploi que pour les immigrés d'être au chômage. Un cas extrême est celui où c'est un minimum social, et non un salaire minimum, qui constitue la rigidité salariale et où seuls les natifs sont éligibles ; si un influx d'immigrés non qualifiés réduit le salaire au niveau de ce minimum social, tout influx supplémentaire se traduit par une hausse du chômage des natifs. En effet, la productivité marginale des moins qualifiés tend à se réduire au-dessous du minimum social, ce qui incite une fraction des natifs à abandonner leur emploi pour en profiter (option qui, par hypothèse, n'est pas ouverte aux immigrés).

(12) Si, par exemple, la fonction de production est $Y = F(H, L)$, avec H l'emploi qualifié et L l'emploi non qualifié, et si l'on note b le plancher sur le salaire des non-qualifiés, alors L est déterminé par $F'_L(H, L) = b$. Une hausse du nombre de qualifiés dH induit donc une

qualifiés a un effet du second ordre en l'absence de rigidité salariale, elle se traduit par une hausse du chômage et par une perte pour les natifs s'il y a des rigidités salariales.

Il s'agit là cependant d'une représentation extrême des rigidités salariales. On considère plutôt que celles-ci se matérialisent par l'existence d'une courbe de formation des salaires qui implique une relation négative entre le chômage et le salaire réel – ce qui rend compte du fait que les « *insiders* », c'est-à-dire les travailleurs déjà en place, négocient des salaires plus élevés lorsque le marché du travail est plus tendu – et dont la position dépend également des aspirations salariales des « *insiders* ». Dans le plan (emploi, salaire) cette courbe a la même forme qu'une courbe d'offre de travail élastique mais elle rend compte d'un processus non concurrentiel de la formation des salaires. À court terme, le chômage d'équilibre et le salaire réel correspondant sont déterminés par l'intersection de la courbe de formation des salaires et d'une courbe de demande de travail qui nous dit que le salaire doit être plus faible pour que les employeurs puissent absorber une main d'œuvre plus importante. Ce mécanisme est représenté sur la figure 5.

L'immigration augmente l'offre de travail de la catégorie de travailleurs considérée. À court terme, le marché du travail absorbe cette hausse de l'offre en la répartissant entre baisse du salaire et hausse du chômage, comme représenté sur la figure 6 : si les immigrés n'induisent pas un changement dans la formation des salaires au niveau microéconomique mais seulement une hausse de l'offre de travail globale, alors le chômage augmente(13).

Mais cette baisse augmente le rendement du capital, et donc l'investissement. À long terme le stock de capital s'ajuste de façon à rétablir le niveau initial du rendement du capital et donc du salaire, ce qui correspond également au niveau initial du chômage.

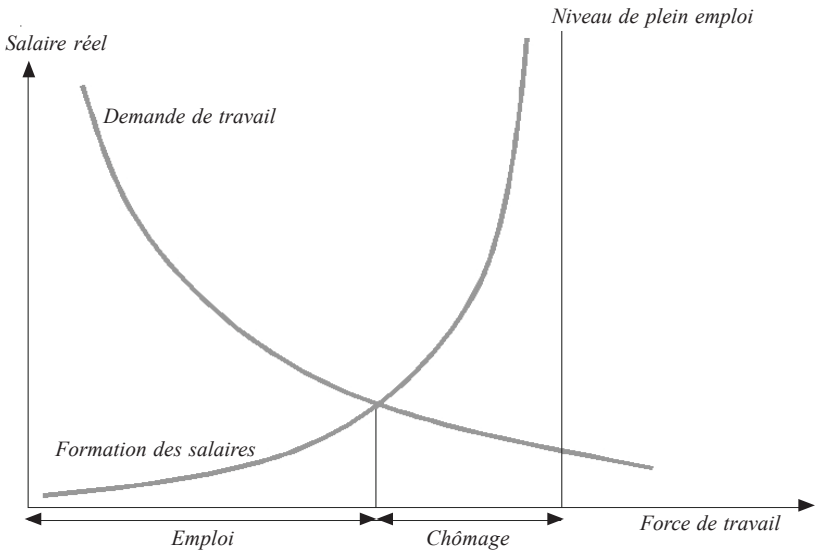
Que se passe-t-il si les figures 5 et 6 représentent le taux de chômage d'équilibre pour une catégorie spécifique de travailleurs (les non-qualifiés) et que le facteur complémentaire (les qualifiés) est fixe ? Dans ce cas le

---

hausse de l'emploi non qualifié égale à $dL = (- F''_{HL}/F''_{LL})\ dH > 0$. La hausse du PIB est égale à $dY = F'_H dH + F'_L dL = F'_H dH + bdL$. Si les immigrants sont payés à leur productivité marginale F'_H, le gain net pour les natifs est alors égal à $dY - F'_H dH = F'_L dL > 0$. En l'absence de rigidité salariale et avec une offre native de travailleurs non qualifiés inélastique, on aurait $dL = 0$ et l'effet serait du second ordre. Même si l'offre walrasienne de travailleurs non qualifiés natifs était élastique à leur salaire, ce dernier serait égal à leur désutilité marginale du travail, et le gain de bien-être des natifs resterait du second ordre.

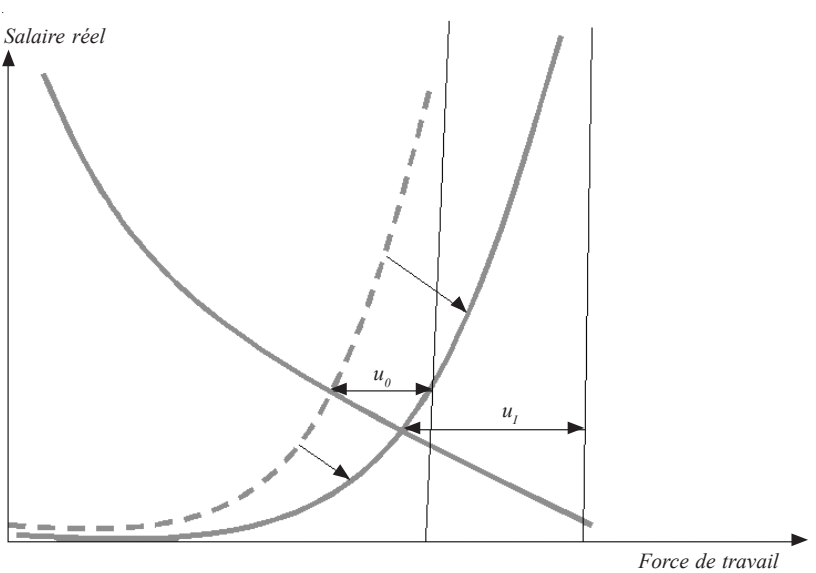
(13) Formellement, la courbe de formation des salaires est du type $w/p = f(u)$ avec $df/du < 0$. La courbe de demande de travail est du type $w/p = D(L)$, avec $D' < 0$. Dans ce qui précède, u est le taux de chômage, L est l'emploi et w/p le salaire réel. On a $L = N(1 - u)$, où N est la force de travail. L'effet d'impact d'une hausse de N, due à l'immigration ou toute autre raison, est donc d'accroître u à L donné. À l'équilibre, L augmente, ce qui implique que w/p baisse, et donc que u augmente. Mais à long terme, l'accumulation de capital déplace la fonction $D(L)$ vers le haut. Si, comme on le suppose, le rendement du capital est rétabli à son niveau initial, il doit en aller de même pour le salaire car il est déterminé par le même point de la frontière des prix des facteurs. Puisque le salaire est le même, le taux de chômage est inchangé.

5. Le modèle standard de chômage d'équilibre



Source : Auteur.

6. Effet de l'immigration sur le salaire et le chômage d'équilibre



Source : Auteur.

salaire ne remonte pas sous l'effet d'une accumulation du facteur complémentaire ; en l'absence d'un changement dans le comportement de formation des salaires, on s'attend donc à ce que l'économie évolue vers un taux de chômage plus élevé et des salaires plus faibles pour les non-qualifiés. On considère cependant en général que la courbe de formation des salaires s'ajuste à long terme de manière à rétablir un taux de chômage d'équilibre indépendant de la demande de travail ; le mécanisme est un ajustement des « aspirations salariales » qui déterminent la position de la courbe de formation des salaires. La raison pour laquelle cette hypothèse a été retenue comme la plus satisfaisante par les théoriciens du chômage est que l'on n'observe pas de baisse tendancielle du taux de chômage sous l'effet de la croissance de la productivité qui déplace la courbe de demande de travail vers le haut. On obtient donc à nouveau le résultat que l'immigration n'induit qu'une hausse transitoire du chômage (mais une baisse permanente du salaire des non-qualifiés), ce dernier étant essentiellement déterminé par les institutions du marché du travail. Notons néanmoins que même dans ce cas, le taux de chômage agrégé peut évoluer à cause d'effets de composition : si le taux de chômage naturel des non-qualifiés est plus élevé que celui des qualifiés (par exemple, parce que les taux de remplacement effectifs sont plus élevés pour les premiers que pour les seconds), alors un influx de non-qualifiés accroît le taux de chômage moyen dans l'économie, tandis qu'un influx de qualifiés a l'effet contraire.

Pour conclure : si en l'absence de rigidités l'immigration engendre des gains agrégés du second ordre, indépendamment des caractéristiques des immigrés, en présence de rigidités salariales qui frappent surtout les non qualifiés, on s'attend plutôt à une perte agrégée du premier ordre pour l'immigration non qualifiée et un gain agrégé du premier ordre pour l'immigration qualifiée.

Les effets de l'immigration sur les natifs dépendent également d'autres rigidités que les rigidités salariales. Le résultat de gain nul au premier ordre dépend du fait que le salaire est égal à la productivité marginale du travail. Cette condition n'est pas nécessairement satisfaite si certaines rigidités sont présentes. Par exemple, si les entreprises exercent un pouvoir de monopsone sur les embauches, le salaire est plus faible que la productivité marginale du travail. L'immigration représente alors un gain net au premier ordre pour les natifs, puisque la rémunération des nouveaux venus est inférieure à leur contribution au PIB[14].

(14) Certaines rigidités telles que la protection de l'emploi peuvent augmenter le salaire au-delà de la productivité marginale du travail, mais dans ce cas il n'y aurait pas d'incitation à l'embauche des nouveaux venus.

2.5. Immigration et commerce international

Les effets des mouvements internationaux de main d'œuvre et de capitaux sur les prix des facteurs sont analogues à ceux du commerce des biens et des services ; en ce sens, la mobilité des facteurs et celle des biens sont substituts.

La théorie du commerce international prédit que les pays importent les biens intensifs en facteurs de production dont ils sont relativement peu dotés, et exportent les biens intensifs en facteurs de production relativement abondants dans le pays[15]. Ce faisant, le commerce international permet d'arbitrer indirectement les différences de dotations factorielles. En achetant un jouet chinois, les consommateurs européens achètent indirectement de la main d'œuvre chinoise à bon marché. De fait, la théorie du commerce international ne prédit pas exactement quels biens seront exportés ou importés mais seulement le contenu net de la balance des paiements en facteurs de production. Si le nombre de biens échangeables est suffisamment élevé, le commerce international conduit à une égalisation du prix des facteurs dans tous les pays, c'est-à-dire le même résultat que s'il y avait une mobilité parfaite des facteurs de production, à ceci près que leur localisation géographique n'est pas la même. Avec une mobilité parfaite des facteurs, le Nord abondant en travail qualifié aurait tendance à les perdre au profit du Sud tandis que les travailleurs peu qualifiés du Sud émigreraient vers le Nord[16]. En présence de commerce international, le Sud exporte sa main d'œuvre non qualifiée vers le Nord en l'incorporant dans des objets, et le Nord fait de même pour sa main d'œuvre qualifiée. Le prix des objets échangés reflète l'abondance relative des facteurs dans le pays où ils sont produits. Cela incite les consommateurs du Nord à importer les biens intensifs en travail peu qualifié du Sud, car ils y sont meilleur marché. Il en résulte une baisse de la demande de travail peu qualifié au Nord et sous certaines conditions ce processus se poursuit jusqu'à l'égalisation du prix des facteurs.

Une autre prédiction est que l'égalisation du prix des facteurs conduit à une distribution inégale des gains de l'échange : par le jeu du commerce, les détenteurs du facteur de production relativement rare se trouvent mis en concurrence avec les étrangers qui détiennent ce facteur en quantité relativement plus abondante et leurs revenus baissent tandis que ceux qui détiennent le facteur relativement abondant voient leurs revenus augmenter. Ces effets sont analogues aux effets distributifs de l'immigration décrits plus haut. De même, dans les deux cas, il existe des gains agrégés de l'échange qui peuvent en principe être redistribués pour se transformer en gains au sens de Pareto.

(15) Voir, par exemple, Dixit et Norman (1980).

(16) Cette prédiction est évidemment peu réaliste au regard du fait que ce sont les qualifiés aussi bien que les peu qualifiés qui désirent émigrer vers les pays les plus riches. Ceci peut s'expliquer si l'on réintroduit des différences de productivité entre pays comme cela est discuté plus bas.

Cela signifie qu'en principe, les pressions migratoires devraient être d'autant plus faibles que les pays du Nord sont ouverts au commerce de biens et services avec le Sud, et que les gains de l'échange que les résidents du pays de destination obtiennent grâce à l'immigration pourraient à la place être obtenus au moyen du commerce international[17].

Dans une économie ouverte avec égalisation du prix des facteurs, les gains agrégés de l'immigration deviennent nuls. On se souvient que ces gains venaient du fait que les influx non marginaux d'immigrés faisaient baisser le prix du facteur abondant chez les immigrés créant une rente nette pour le facteur abondant chez les natifs. Cet effet disparaît si les prix des facteurs sont déterminés par leur abondance relative dans l'économie mondiale. Dans ce cas, un influx de travailleurs non qualifiés dans un pays du Nord se traduit par une simple baisse des importations de ce pays en provenance des pays du Sud, et par une baisse concomitante de ses exportations. L'influx ne génère pas de gains agrégés pour les natifs mais les effets différentiels sur leurs revenus selon qu'ils sont qualifiés ou non disparaissent également. En d'autres termes, l'immigration est moins intéressante économiquement pour le pays de destination quand le commerce international est libre, mais elle est également moins porteuse de conflits d'intérêts.

On notera que les politiques de transferts compensatoires jouent aussi peu de rôle dans le débat sur le commerce international que dans celui sur l'immigration, mais que dans le cas du commerce international les transferts compensatoires n'ont pas besoin de discriminer entre différentes catégories de travailleurs présents sur le territoire, contrairement à ce qui est le cas pour l'immigration[18].

Les résultats théoriques sur l'égalisation du prix des facteurs ne sont valables que si tous les pays ont accès à la même technologie. L'équivalence entre commerce des biens et flux migratoires ne tient plus lorsqu'il existe des différences de productivité entre le Nord et le Sud. Si, par exemple, le Sud est uniformément moins productif que le Nord, alors on aura

(17) Cette vue a été critiquée par Cogneau et Tapinos (2000) qui s'appuient sur l'argument empirique d'après lequel l'effet du commerce sur la croissance n'est pas assez élevé et/ou rapide pour réduire significativement les pressions migratoires. D'un point de vue théorique, l'argument n'est pas non plus totalement général dès lors qu'il existe des biens non échangeables, comme l'ont montré Markusen (1983), Svensson (1984) et Markusen et Svensson (1985). L'argument de la substituabilité entre commerce international et mobilité des facteurs remonte au moins à Mundell (1957).

(18) En d'autres termes, les travailleurs étrangers non qualifiés sont automatiquement exclus du schéma compensatoire puisqu'ils restent dans leur pays d'origine, alors qu'une telle exclusion doit être mise en place artificiellement dans le cas de l'immigration pour que les transferts génèrent des gains au sens de Pareto. On se souvient que dans le cas de l'immigration, on avait montré par un argument de préférence révélée que bien qu'ils soient exclus des transferts compensatoires, les migrants bénéficiaient nécessairement de l'influx migratoire puisqu'ils avaient la possibilité de rester dans leur pays. De même, dans le cas du commerce international, les travailleurs non qualifiés des pays du Sud sont gagnants grâce à la hausse de leur salaire induite par l'égalisation du prix des facteurs. Il n'en va pas de même pour les qualifiés qui voient leur salaire baisser.

égalisation des salaires relatifs mais les travailleurs du Sud seront plus pauvres que ceux du Nord. Ils seront donc incités à migrer vers le Nord. Cette incitation sera la même pour tous les niveaux de qualification, alors que dans le cas de technologies identiques on s'attendait à des flux de sens opposé selon le niveau de qualification des travailleurs. Du point de vue de l'efficacité globale de la répartition géographique de l'activité économique, cette pression migratoire est donc associée à un mouvement des facteurs des sites de production les moins productifs vers les plus productifs. Elle génère donc des gains d'efficacité, du moins dans la mesure où l'on ignore la possibilité de rattrapage technologique du Sud. Mais ces gains d'efficacité sont entièrement appropriés par les migrants sous la forme d'une hausse de salaire. Du point de vue des natifs du pays de destination, la migration n'a pas d'effets sur les prix des facteurs qui restent déterminés par le commerce international et les gains de l'immigration restent nuls même au second ordre.

Un autre aspect qui doit éventuellement être pris en compte est celui des biens non échangeables. S'il existe des biens non échangeables, alors l'équivalence entre commerce international et mobilité des facteurs de production n'est à nouveau plus valable. La présence de biens non échangeables n'interdit pas l'égalisation du prix des facteurs si les différences de dotations factorielles entre pays ne sont pas trop fortes. Dans ce cas rien n'est changé : le commerce international égalise les prix des facteurs exprimés en termes d'un panier de biens échangeables, et si les biens non échangeables ont la même technique de production partout, leur prix sera également le même puisque leur coût de production ne dépend que du prix des facteurs qu'ils utilisent. Malgré la présence de ces biens, le pouvoir d'achat de chaque type de travailleur reste égalisé et la pression migratoire reste nulle. Cependant, si les différences de dotations factorielles sont suffisamment grandes, l'ouverture internationale peut conduire un pays à se spécialiser entièrement dans les biens intensifs en facteur abondant[19], le facteur rare étant réparti entre ce secteur et les biens non échangeables. Dans ce régime, les travailleurs non qualifiés sont isolés de la concurrence des travailleurs étrangers ; leur pouvoir d'achat ne baisse plus sous l'effet d'une baisse du prix international des biens intensifs en travail peu qualifié. Au contraire, il augmente sous l'effet direct du fait que ces importations sont peu chères. Il en va de même pour le salaire des travailleurs qualifiés : l'économie se trouve dans un régime « *win-win* » où elle ne produit plus de biens échangeables intensifs en travail peu qualifiés et où tous les travailleurs bénéficient proportionnellement d'une plus grande abondance de ce dernier dans le reste du monde. Il n'y a alors plus d'égalisation du prix des facteurs et la spécialisation complète permet un salaire des non-qualifiés plus élevé que dans le reste du monde. Cette différence de salaire crée des

(19) Le raisonnement qui suit ne repose en fait pas sur l'existence de bien non échangeables mais simplement sur la possibilité de spécialisation complète. Mais la présence de biens non échangeables rend plus probable qu'il y ait spécialisation complète.

incitations à l'immigration des non-qualifiés qui nuit aux non-qualifiés dans le pays de destination et profite aux qualifiés. Comme plus haut, les effets nets agrégés sur le bien-être des natifs sont positifs mais faibles comparés aux effets redistributifs. La mobilité internationale du travail élimine le régime « *win-win* » et rétablit la logique habituelle où certains travailleurs sont gagnants et d'autres perdants.

2.6. Effets d'échelle

Dans ce qui précède, tous les effets économiques de l'immigration résultent de l'évolution des prix des facteurs avec une technologie à rendements constants. Il n'est donc pas étonnant que les flux migratoires aient des effets opposés sur les prix de différents facteurs : la plus grande abondance d'un facteur doit impliquer une baisse de sa productivité marginale et une hausse de celle des facteurs complémentaires. Cependant, la littérature plus récente sur le commerce international (Helpman et Krugman, 1985) a étudié les effets d'échelle ; ceux-ci impliquent que le commerce international pourrait bénéficier à tous les facteurs de production s'il existait des rendements d'échelle croissants dans la production, car la spécialisation permettrait alors de mieux tirer parti de ces rendements croissants. Il existe également une littérature sur l'économie géographique (Krugman, 1991 et Krugman et Venables, 1995) qui insiste sur ces effets d'échelle, notamment à travers les externalités d'agglomération, c'est-à-dire le fait que la productivité moyenne est plus élevée sur les sites où l'activité économique est plus intense, grâce aux externalités de réseau, à l'amortissement des coûts fixes des infrastructures publiques, à l'accès des entreprises à une gamme de services et de qualifications plus large, etc.

Enfin, certains auteurs montrent que l'immigration a des effets externes propres, indépendamment de son effet sur la taille de la force de travail. En particulier, les réseaux d'immigrants jouent un rôle important dans le développement du commerce international grâce aux liens qui existent avec les pays source[20].

Si ces externalités d'agglomérations sont importantes, on s'attend, d'une part, à ce que l'immigration puisse potentiellement accroître le revenu de tous les natifs en augmentant la taille de leur économie et, d'autre part, à ce que ce soient les lieux où l'activité économique est déjà la plus dense qui attirent le plus d'immigrés – ce qui tendrait à expliquer l'attractivité de sites tels que Londres, New York ou la côte Ouest des États-Unis, malgré le fait que la densité de population y est déjà très élevée. Inversement, l'émigration réduit la productivité dans les pays source et donc le revenu des non-migrants, ce qui accroît leurs incitations à emboîter le pas aux émigrants. Les externalités d'agglomération conduisent donc à une localisation de l'activité dans un petit nombre de sites, ce qui peut se révéler problé-

(20) Voir Casella et Rauch (2002).

matique si des régions ou des pays entiers se voient vider de leur population, ce qui n'est pas exclu pour certains pays d'Europe centrale ou orientale.

On notera cependant que ce processus a des limites dans la mesure où il se traduit par une hausse de la rente foncière et une aggravation des externalités de congestion ; de plus, le développement des nouvelles technologies de l'information implique un transfert d'un certain nombre d'interactions dans des espaces virtuels tels qu'Internet et donc une réduction des effets externes sur un site géographique donné.

2.7. Immigration et économie politique de la redistribution

D'autres effets de l'immigration doivent être pris en compte si l'on réintroduit des interactions autres que celles passant par l'offre et la demande sur les marchés de facteurs.

Dans la mesure où les immigrés ont une distribution des revenus et des qualifications différente de celle des natifs, l'immigration a un impact sur la distribution des revenus ce qui crée un effet en retour sur les choix politiques.

Depuis Meltzer et Richard (1981), l'analyse politico-économique de la redistribution établit un lien entre la distribution des revenus et le niveau de la taxation redistributive. L'idée est que celle-ci est déterminée par les préférences de l'électeur médian, ou plus généralement de l'agent décisif sur le plan électoral. Tandis que le niveau de contribution augmente avec le revenu – et ces auteurs supposent pour simplifier qu'il lui est proportionnel – le niveau de bien public et/ou de transferts obtenus par un agent ne croît pas avec le revenu – ils supposent qu'il est constant.

Dans quelle mesure l'électeur décisif profite-t-il d'une hausse de la pression fiscale ? Il considère que la hausse d'impôts correspondante qu'il devra supporter est proportionnelle à son revenu, contrairement au gain sous forme de biens publics et de transferts qui, lui, n'est pas proportionnel à son revenu mais dépend des recettes fiscales totales rapportées à la population, c'est-à-dire du revenu moyen. L'électeur décisif votera donc pour des impôts plus élevés :

- si le revenu moyen est plus élevé, étant donné son revenu ;
- si son revenu est plus faible, étant donné le revenu moyen.

On montre que ces effets se ramènent à une dépendance simple du taux d'imposition en fonction de la distance relative entre le revenu de l'électeur décisif et le revenu moyen. Si, par exemple, l'électeur décisif est 10 % plus pauvre que la moyenne, le taux d'imposition sera de 5 %, tandis que s'il est 20 % plus pauvre, ce taux sera de 10 %, etc.

On sait par ailleurs que pour des distributions de revenus usuelles, l'électeur médian est plus pauvre que la moyenne. Cela implique qu'il est incité à taxer plus qu'un « planificateur social » utilitariste qui déterminerait le

niveau de bien public en maximisant le bien-être de l'individu moyen – du point de vue du bien-être « agrégé », l'impôt est donc excessif ; de plus, une hausse de l'inégalité a pour effet d'accroître la distance entre le revenu de l'électeur médian et le revenu moyen, et donc d'accroître la fiscalité redistributive.

Ces principes permettent de formuler des prédictions sur l'impact de l'immigration sur la fiscalité. Ces prédictions dépendent crucialement de deux paramètres :

• la position des nouveaux venus dans la distribution des revenus. En effet, le revenu moyen augmente si leur revenu est supérieur à la moyenne, mais baisse dans le cas contraire. Il en va de même pour le revenu médian ;

• les droits politiques des immigrés. En effet, s'ils ont le droit de vote (ce qui peut être considéré comme exact à relativement long terme), la présence d'immigrés affecte le revenu de l'électeur décisif. Par exemple, si le taux de participation est le même quel que soit le niveau de revenu, alors l'électeur décisif est celui dont le revenu est le médian de la distribution. L'électeur médian s'appauvrit lorsqu'il y a un influx d'immigrés pauvres – ce qui aurait tendance à accroître le taux d'imposition, sauf qu'il faut également prendre en compte l'effet sur le revenu moyen. L'inverse est vrai si les immigrés sont riches. En revanche, si les immigrés ne votent pas, ils n'affectent pas l'électeur décisif, et les décisions collectives sur la fiscalité ne sont altérées que du fait de leur impact sur le revenu moyen.

Nous étudions maintenant les conséquences de ces effets sur la distribution des gains nets de l'immigration parmi les natifs, en introduisant l'immigration dans le modèle de Meltzer et Richard (1981), suivant en cela Razin, Sadka et Swagel (2002), dont le modèle est légèrement différent de celui utilisé ici.

Dans les sections précédentes, nous avons analysé les effets de l'immigration sur la distribution des revenus des natifs avant impôt, en mettant en lumière le rôle des facteurs complémentaires et substituables avec ceux dont sont dotés les immigrés. Dans la discussion qui suit nous ignorons ces effets et supposons que l'influx d'immigrés a un effet nul sur la distribution des revenus des natifs avant impôt, ce qui permet d'isoler les mécanismes politico-économiques[21].

Du point de vue d'un individu donné, les effets de l'immigration sur son bien-être dépendent de deux mécanismes :

• le revenu moyen n'est pas le même, ce qui affecte le niveau de transfert et de biens publics dont bénéficie cet individu, à taux d'imposition

(21) Cela sera le cas si les rendements sont constants et s'il existe un seul facteur de production (le travail), ou si tous les autres facteurs de production sont ajustables (comme c'est le cas dans un modèle à deux facteurs capital-travail) ; dans ce cas la productivité marginale du facteur travail est constante et la distribution des revenus du travail est proportionnelle à la distribution de la dotation en travail.

donné. Cet effet est positif si le revenu moyen augmente et négatif s'il diminue. Il est valide quel que soit le statut politique des immigrés ;

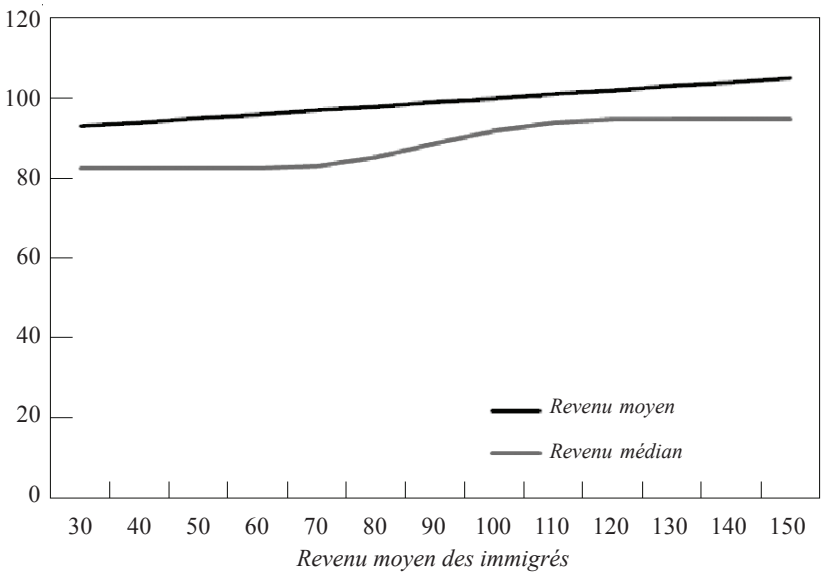
• la distance entre l'électeur décisif et le revenu moyen change, ce qui induit un changement dans le taux d'imposition. Ce changement a également un effet sur le bien-être de l'individu, et cet effet est positif ou négatif selon que le taux d'imposition augmente ou diminue et selon que l'individu est bénéficiaire net ou non de la fiscalité. Par exemple, si l'individu est plus riche que l'électeur médian, alors il est un perdant net d'une hausse de la fiscalité. En effet, le taux d'imposition effectif est celui préféré par le médian et les individus plus riches préféreraient un taux d'imposition plus faible. Une hausse de ce dernier les éloigne encore plus de leur taux préféré, réduisant leur bien-être. De plus, comme on l'a vu plus haut, l'évolution du taux d'imposition dépend du statut politique des immigrés. Si ceux-ci ne votent pas, un afflux d'immigrés « riches » augmente la distance entre l'électeur décisif (qui est alors le médian de la distribution de revenus des natifs) et le revenu moyen, ce qui augmente le taux d'imposition. S'ils votent, alors les immigrés riches augmenteront à la fois le revenu moyen et celui de l'électeur décisif, qui est maintenant le médian de la distribution des revenus totale, immigrés compris. L'effet net sur l'imposition est alors ambigu et on montre qu'il dépend en fait de la dispersion des revenus des immigrés relativement aux natifs. Plus cette dispersion est faible, plus l'effet sur le médian sera fort et plus il y a de chances qu'un influx de travailleurs riches se traduise par une baisse de la fiscalité.

Un exemple numérique permet d'illustrer ces résultats ; les détails techniques des résultats que nous allons présenter sont décrits dans l'annexe 1 de ce rapport. Dans la simulation présentée dans le tableau 1, on part d'une situation où la distribution des revenus est telle que le revenu moyen par tête est égal à 100 tandis que le revenu médian est égal à 88,2. Dans cette situation, le taux d'imposition sur le revenu est de 11,75 % (ce chiffre dépend des paramètres du modèle et peut être ajusté librement). On considère un influx d'immigrés dont le revenu moyen diffère de celui des natifs et dont la distribution est plus concentrée[22]. On suppose donc que le pays accueille une catégorie d'immigrés relativement bien définie en termes de niveau de revenu. La figure 7 décrit l'effet de l'influx d'immigrés sur le revenu moyen et le revenu médian de l'économie. Si le revenu moyen augmente linéairement en fonction de celui des immigrés, le revenu médian augmente également mais de façon non linéaire. L'écart avec le moyen est minimal pour des immigrés environ 10 % plus riches que la moyenne et il est maximal si les immigrés sont 30 % plus pauvres.

La figure 8 décrit l'impact de ces variations sur le taux d'imposition d'équilibre. La ligne horizontale représente le taux d'imposition de 11,75 % qui prévaudrait en l'absence de flux migratoires. Ce taux monte à environ 14 % pour un influx d'immigrés 30 % plus pauvres que la moyenne alors qu'il baisse à 7 % si les immigrés sont 10 % plus riches.

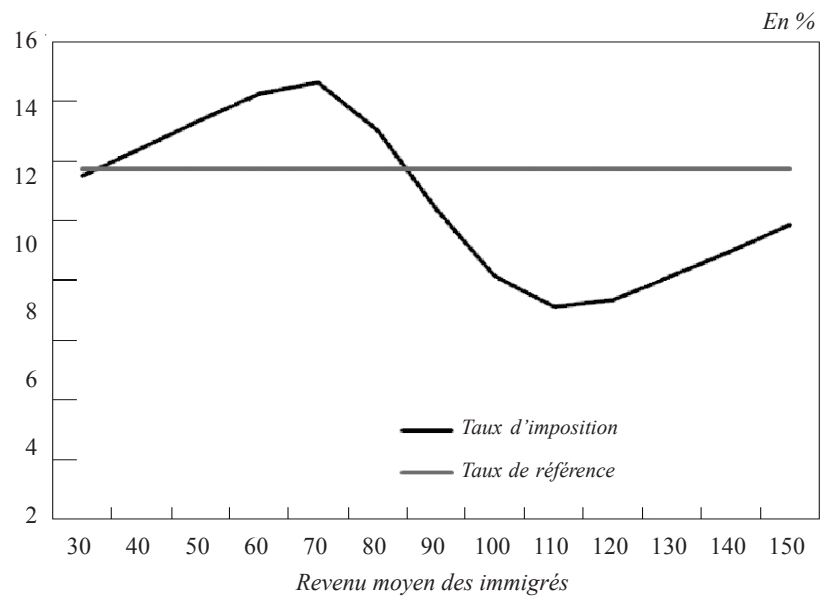
(22) Plus précisément, on a supposé un écart-type du log-revenu égal à 0,1 au lieu de 0,5.

7. Revenu moyen de l'économie



Source : Auteur.

8. Taux d'imposition d'équilibre



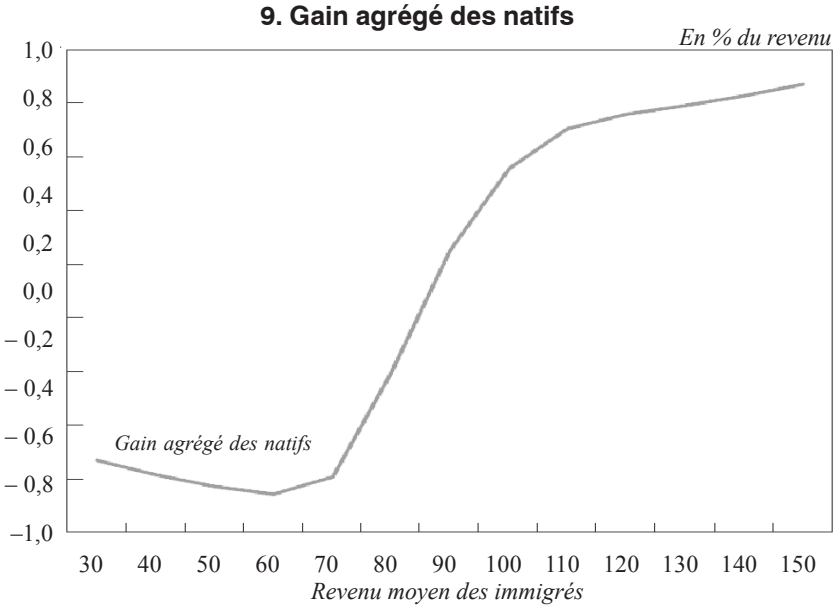
Source : Auteur.

Si la masse des immigrés est légèrement plus pauvre que le médian d'origine, on obtient une réduction maximale du revenu du votant médian pour une réduction minimale du revenu moyen ; c'est dans cette configuration que le taux d'imposition est le plus fort. Lorsque la masse des immigrés est nettement plus pauvre que ce niveau, on obtient à peu près le même effet sur le médian mais une réduction plus forte du revenu moyen ce qui tend à réduire le taux d'imposition. Des considérations du même type s'appliquent si les immigrés sont plus riches que la moyenne[23].

On constate donc que l'immigration peut changer de manière significative les choix collectifs sur les politiques redistributives.

La figure 9 représente le gain net de l'immigration pour les natifs. L'effet le plus fort est celui du revenu moyen. Si les immigrés sont plus riches que la moyenne, les natifs sont gagnants car ils s'approprient une partie du revenu des immigrés grâce à la fiscalité. C'est l'inverse qui se produit lorsque les immigrés sont plus pauvres que la moyenne. Dans la simulation considérée, l'ordre de grandeur des gains n'excède pas 1 % du revenu, avec une perte de 0,75 % pour des immigrés dont le revenu ne serait que de 30 % du revenu moyen des natifs, et un gain de 0,77 % pour des immigrés dont les revenus sont supérieurs au revenu moyen des natifs de 50 %. Le modèle d'économie politique de la fiscalité redistributive implique donc que plus les immigrés sont qualifiés, plus les gains des natifs sont élevés et plus l'immigration fait l'objet d'un consensus ; ceci indépendamment de tout effet d'offre sur la rémunération des différents types de qualifications.

9. Gain agrégé des natifs



Source : Auteur.

(23) L'asymétrie entre l'écart de 30 % d'un côté de la moyenne et celui de 10 % de l'autre côté s'explique par l'asymétrie de la distribution log-normale utilisée.

On note cependant que pour un revenu moyen des immigrés de 90, les gains agrégés des natifs restent positifs. Cela est dû au fait que dans cette zone le taux d'imposition baisse car le médian se rapproche de la moyenne[24]. Comme on l'a noté plus haut, l'équilibre politique implique que le taux d'imposition est trop élevé du point de vue de l'individu moyen ; cette baisse de l'imposition due à l'influx d'immigrés lui est donc profitable même s'il pâtit par ailleurs de la baisse de la base fiscale due à la réduction du revenu moyen.

Comment sont distribués ces gains ? Le tableau 1 nous donne le pourcentage de la population native qui bénéficie de l'immigration ainsi que l'intervalle correspondant dans la distribution des revenus.

1. Revenu moyen des immigrés et distribution des gains parmi les natifs

Revenu des immigrés	Gain agrégé des natifs	Proportion de gagnants (en %)	Centiles gagnants
30	– 0,75	0	—
40	– 0,75	0	—
50	– 0,74	12	0-12
60	– 0,74	28	0-28
70	– 0,67	35	0-35
80	– 0,37	31	0-31
90	0,04	43	57-100
100	0,42	48	52-100
110	0,66	49	51-100
120	0,74	51	49-100
130	0,76	54	46-100
140	0,76	61	39-100
150	0,77	74	26-100

Source : Auteur.

Lorsque les immigrés sont très pauvres, ils ont peu d'effets sur le taux d'imposition car ils réduisent le revenu médian d'environ la même proportion que le revenu moyen. L'effet de la base fiscale domine et les natifs sont uniformément perdants. Lorsque l'on augmente le revenu des immigrés, on se retrouve dans la zone où les taux d'imposition sont plus forts qu'en l'absence d'immigration. Bien que les gains agrégés restent négatifs, une masse importante de natifs les moins riches profite de la hausse des taux d'imposition. Lorsque le revenu des immigrés atteint 90 % de celui des natifs, ils ont un effet négatif sur les taux d'imposition. Ce sont maintenant les natifs les plus riches qui profitent de l'immigration, mais dans ce cas ils restent minoritaires bien que les gains agrégés soient positifs. Si le revenu des immigrés est égal au revenu moyen, les effets de base fiscale disparaissent et seul subsiste l'effet du changement de taux d'imposition. On sait que les agents plus riches que le médian bénéficient d'une baisse de l'imposition

(24) Ces effets sont dus au fait que la distribution des revenus des immigrés est très concentrée ; le contraire se produirait si elle était moins concentrée que la distribution des revenus parmi les natifs.

tandis que ceux qui sont plus pauvres que le médian en pâtissent. Puisque dans cette zone le taux d'imposition baisse, les agents les plus riches sont nets bénéficiaires de l'immigration. Enfin, lorsque le revenu moyen des immigrés continue à augmenter relativement à celui des natifs, les gains nets s'accroissent et le consensus en faveur de l'immigration s'élargit, mais un « noyau dur » de perdants nets subsiste au bas de l'échelle des salaires.

On remarquera que la logique politico-économique joue en sens inverse de la logique de complémentarité et de substituabilité entre facteurs. Dans ce cas, les « riches » préfèrent des immigrés « pauvres » et vice-versa, car ils ont intérêt à favoriser l'immigration des facteurs de production complémentaires au leur, pour accroître leur productivité marginale. Ici, les immigrés « pauvres » accroissent l'influence politique des pauvres et leur permettent, dans une certaine zone, de bénéficier de transferts plus élevés, tandis que les immigrés « riches » augmentent le soutien politique en faveur d'impôts plus faibles ce qui profite plutôt aux « riches ». À ceci se superpose cependant le fait que le revenu moyen des immigrés est en partie redistribué ce qui biaise les résultats en faveur d'une immigration de « riches » – d'où le fait que l'ensemble des gagnants s'amenuise et finit par disparaître lorsque les immigrés sont trop pauvres relativement aux natifs.

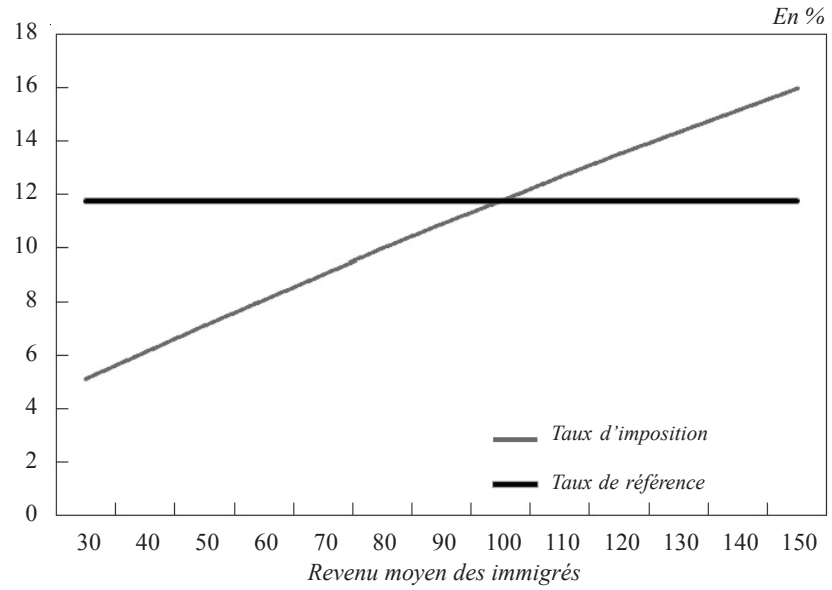
Il est important de noter que ces résultats ne sont valables que sous l'hypothèse de participation politique des immigrés, qui n'est pas nécessairement la plus plausible. Les résultats changent radicalement si l'on suppose que les immigrés ne votent pas.

La figure 10 montre l'évolution du taux d'imposition d'équilibre en fonction du revenu moyen des immigrés lorsque ceux-ci ne votent pas : il est maintenant monotone et croissant avec ce revenu.

La figure 11 représente l'évolution du gain agrégé des natifs : dans le cas où les immigrés votaient, ce gain était une fonction croissante de leur revenu moyen (figure 9). On voit maintenant que cette fonction est décroissante, puis croissante. Les natifs sont gagnants lorsque les immigrés sont plus riches qu'eux, pour les mêmes raisons que ci-dessus. Mais ils le sont également lorsque les immigrés sont pauvres, parce que ceux-ci réduisent la base fiscale moyenne et donc le taux d'imposition, ce qui réduit les distorsions liées à l'impôt. Pour ces raisons, les gains agrégés des natifs ont tendance à être positifs pour la plupart des niveaux de revenu moyen des immigrés. Ce n'est que si ce dernier est légèrement inférieur à celui des natifs que ceux-ci y perdent, parce que l'effet de l'immigration sur le taux d'imposition est alors négligeable tandis que les immigrés étant légèrement plus pauvres contribuent moins que les natifs alors qu'ils bénéficient des mêmes transferts. Même dans ce cas, les simulations prédisent une perte très faible pour les natifs[25].

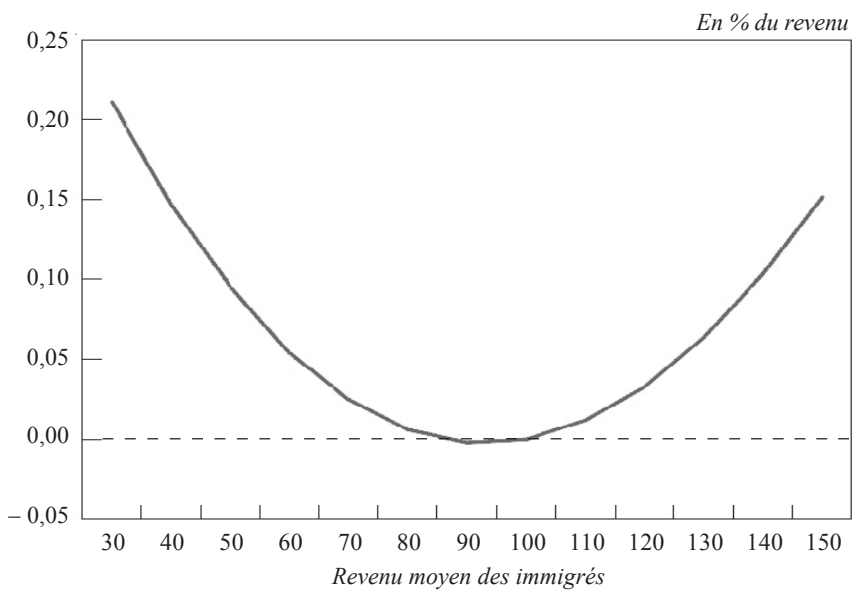
(25) On note également que si le revenu moyen des natifs est le même que celui des immigrés, l'immigration laisse inchangé le revenu total et donc le taux d'imposition, elle n'a donc pas d'effet sur le bien-être des natifs. Pour retrouver ce résultat si les immigrés votaient, il faudrait de surcroît que le médian soit aussi inchangé, c'est-à-dire que – en plus de la moyenne – la variance de la distribution des revenus des immigrés soit la même que celle des natifs.

10. Taux d'imposition en l'absence de vote des immigrés



Source : Auteur.

11. Le gain agrégé des natifs lorsque les immigrés ne votent pas



Source : Auteur.

Là encore, les gains agrégés des natifs sont distribués inégalement parmi eux. Le tableau 2 montre que, de même que la variation des taux d'imposition en fonction du revenu moyen des immigrés, celle de l'intervalle de gagnants est inversée relativement au cas où les immigrés votent. On a maintenant le résultat qu'un influx d'immigrés pauvres profite aux riches car les impôts baissent, tandis que l'inverse est vrai si les immigrés sont riches. Ces résultats peuvent expliquer, en partie, pourquoi en France où les immigrés sont traditionnellement plus pauvres que la moyenne, la « Gauche » est en faveur de leur droit de vote, tandis que la « Droite » ne l'est pas.

2. Distribution des gains de l'immigration entre natifs lorsque les immigrés ne votent pas

Revenu des immigrés	Gain agrégé des natifs	Proportion de gagnants (en %)	Centiles gagnants
30	0,21	43	57-100
40	0,15	42	58-100
50	0,1	42	58-100
60	0,05	41	59-100
70	0,03	41	59-100
80	0,006	40	60-100
90	– 0,001	40	60-100
100	0,00	=	=
110	0,01	61	0-61
120	0,03	61	0-61
130	0,06	62	0-62
140	0,10	62	0-62
150	0,15	63	0-63

Source : Auteur.

3. L'analyse empirique des effets de l'immigration sur le marché du travail

Nous venons de discuter des effets économiques théoriques de l'immigration. Nous décrivons maintenant ce que les travaux empiriques ont mis en évidence concernant l'effet de l'immigration sur les natifs.

Il existe une littérature empirique relativement abondante qui tente de mesurer les effets économiques de l'immigration sur l'emploi et les salaires des natifs. L'hypothèse de base est que l'immigration a un impact négatif sur le salaire et l'emploi des travailleurs substituables avec les immigrés, tandis qu'on s'attend à un effet inverse pour les facteurs complémentaires. D'une manière générale, le problème à résoudre est celui de l'estimation d'une courbe de demande de travail pour différentes catégories de travailleurs et l'on pourrait utiliser directement une telle estimation pour

évaluer les effets de l'immigration sans faire d'analyse empirique de celle-ci proprement dite. C'est d'ailleurs ce que font certains travaux. On peut d'ailleurs interpréter les études sur les effets de l'immigration comme utilisant celle-ci comme une source de variation dans l'offre de travail pour estimer une courbe de demande.

On rencontre essentiellement quatre types de difficultés lorsque l'on essaye d'estimer les effets de l'immigration.

La première difficulté est celle de *l'unité d'observation* ; une série temporelle au niveau d'un pays offre trop peu d'observations, ce qui rend hasardeux l'utilisation de variables instrumentales pour corriger les biais. Pour cette raison, la plupart des études ont utilisé une aire géographique (telle que ville, aire urbaine, État, comté, région ou département) et fondent leur estimation sur la corrélation entre le flux ou le stock d'immigrés et le salaire moyen (ou sa variation au cours du temps) entre aires géographiques.

Cette approche soulève une deuxième difficulté qui est celle du *biais d'endogénéité :* on s'attend en effet à ce que les immigrés choisissent les lieux où les salaires et les perspectives d'emploi sont les plus favorables, ce qui crée un biais positif dans l'estimation de l'effet des migrants sur le marché du travail[26]. De fait, comme le montrent Friedberg et Hunt (1995), une corrélation simple entre le revenu moyen du travail dans une aire métropolitaine des États-Unis et la proportion d'étrangers dans la population donne un résultat positif. Ce biais peut être corrigé par l'utilisation de variables instrumentales ou par celle d'expériences naturelles où l'on a de bonnes raisons de penser que le choix de localisation, du moins à court terme, est exogène.

Une troisième difficulté est liée à un *effet de composition* : le salaire moyen mesuré dans une zone géographique donnée aura tendance à baisser si les immigrés ont des salaires plus faibles que les natifs, indépendamment de tout effet de la présence des premiers sur les salaires des seconds. Il en résulte un biais négatif. Bien entendu, si le marché du travail est parfait et si les caractéristiques des individus sont parfaitement observables, ce biais devrait disparaître puisqu'on peut contrôler par les caractéristiques individuelles et qu'un immigré doit avoir le même salaire qu'un natif possédant les mêmes caractéristiques. Mais s'il existe des caractéristiques non observables et/ou de la discrimination sur le marché du travail, il est effectivement possible que le salaire observé d'un immigré soit plus faible que celui d'un natif possédant les mêmes caractéristiques. Quoi qu'il en soit, l'effet de composition n'est pas présent dans les études qui s'appuient sur des données individuelles pour mesurer le salaire.

Enfin, la dernière difficulté est due à un *effet de dilution* : si les migrants internes peuvent arbitrer entre différents marchés du travail locaux, une

(26) Il existerait un biais similaire si l'estimation se faisait en séries temporelles, l'influx d'immigrés étant alors pro-cyclique.

hausse de l'offre de travail due à l'arrivée (exogène) d'immigrants dans une zone donnée induit un début de baisse des salaires qui sera compensée par une migration interne vers d'autres zones. Si ce phénomène est suffisamment fluide, les salaires s'égalisent entre zones géographiques et l'on ne sera pas capable d'estimer un effet de l'immigration sur le salaire. Même si l'ampleur du phénomène est limitée, il implique que l'estimation en coupe de données géographiques des effets de l'immigration soit biaisée vers zéro. De plus, il n'est pas possible de corriger l'effet de dilution à l'aide de variables instrumentales puisqu'il est inhérent à l'utilisation de données géographiques et à la mobilité du travail entre différentes zones. On peut simplement espérer que la réponse de l'immigration interne soit suffisamment lente relativement à la fréquence des données utilisées pour que son impact sur la mesure soit faible(27).

Cela étant, la plupart des études trouvent un impact négatif modéré des migrants sur le salaire et/ou l'emploi des natifs qui leur sont substituts – bien que celles qui ne trouvent pas d'effets ne soient pas rares – tandis que peu d'entre elles ont une méthodologie suffisamment fine pour distinguer un impact positif sur le rendement des facteurs complémentaires(28).

Goldin (1994) est un exemple d'étude qui tente de corriger le biais d'endogénéité en corrélant le changement du nombre d'immigrés dans une aire géographique au cours d'une période donnée avec l'évolution des salaires dans cette même aire géographique. L'idée est que l'influx d'immigrés est déterminé par le niveau de salaire et que ceux-ci ne prennent pas en compte son évolution future dans leurs décisions de localisation. Cette hypothèse peut paraître une approximation raisonnable, mais on notera que cette méthode d'identification ne tient plus dès lors qu'il existe des différences structurelles de taux de croissance du salaire entre zones : les immigrés n'ont alors besoin que d'extrapoler les évolutions passées pour se diriger vers les zones où la croissance salariale est la plus forte et le biais est rétabli. Malgré la limite de son exercice, l'auteur trouve qu'une hausse de la proportion d'étrangers d'un point de pourcentage réduit le salaire de 1 à 1,6 %, ce qui est cohérent avec une élasticité-salaire de la demande de travail environ égale à – 1. Mais ses résultats sont sensibles à l'effet de composition puisqu'elle utilise le salaire moyen d'une aire métropolitaine plutôt que des données individuelles.

Lalonde et Topel (1991) utilisent une méthodologie similaire mais des données de salaire individuelles, leurs résultats ne sont donc pas sensibles à l'effet de composition. Ils trouvent que l'immigration de travailleurs peu qualifiés réduit essentiellement le salaire d'autres immigrés peu qualifiés,

(27) Blanchard et Katz (1992) et Decressin et Fatas (1995) trouvent une réponse relativement lente de la mobilité interrégionale aux différentiels de salaire. Ainsi, pour les premiers, les différences de salaires induites par des chocs asymétriques perdurent pendant environ dix ans.

(28) Voir Friedberg et Hunt (1995) et Borjas (1994) pour une discussion synthétique.

et que l'effet est faible. Ils ne parviennent pas à mettre en évidence un effet négatif sur les jeunes Noirs et Hispaniques dont on s'attendrait pourtant à ce qu'ils soient substituables avec les travailleurs immigrés peu qualifiés

Altonji et Card (1991) utilisent comme variable instrumentale pour le changement du nombre d'immigrés le stock d'immigrés à une date antérieure. L'idée est d'exploiter les effets de réseau dans la localisation des immigrés pour générer une source de variation de celle-ci non corrélée avec les perspectives d'emploi et de salaire. Les auteurs s'intéressent à l'impact de l'immigration sur le taux de chômage et les salaires des groupes les moins qualifiés tels que ceux qui n'ont pas terminé leur éducation secondaire. Ils trouvent qu'une hausse de la proportion d'immigrés d'un point de pourcentage réduit le salaire de 1,2 %, mais paradoxalement *réduit* également le taux de chômage de 0,25 %.

Certaines études tirent parti d'expériences naturelles pour identifier l'impact de l'immigration sur les salaires et l'emploi. Ainsi, Card (1990) étudie les conséquences économiques de l'accueil en 1980 par les États-Unis de 130 000 exilés cubains dans le port de Mariel en Floride. Cet épisode s'est traduit par une hausse de la population de la ville de Miami d'environ 7 %. On peut le considérer comme raisonnablement exogène aux variables économiques qui nous intéressent, en vertu des causes politiques de la décision d'accueil et du statut de Miami comme destination largement privilégiée par les immigrés cubains. Card utilise des données individuelles pour comparer l'évolution des salaires à Miami dans les années qui ont suivi l'événement à celle qu'ont connue des villes comparables. Il ne trouve pas d'effet sur les salaires sauf précisément un effet négatif pour les immigrés cubains, et montre que ce dernier effet est un effet de composition dû au fait que les réfugiés avaient des salaires inférieurs. Hunt (1992) étudie l'impact sur le marché du travail de l'installation des rapatriés d'Algérie dans le sud de la France en 1962. Elle trouve qu'une hausse de la proportion de rapatriés d'un point de pourcentage a réduit le salaire d'environ 0,8 % et augmenté le taux de chômage de 0,2 point de pourcentage.

Comme on l'a mentionné plus haut, certaines approches se contentent d'estimer une courbe de demande de travail et de simuler l'impact de l'immigration en utilisant les élasticités estimées. Ainsi, Borjas, Freeman et Katz (1992 et 1997) attribuent le quart de la baisse de salaire relatif de dix points qu'ont subie les travailleurs n'ayant pas terminé leur éducation secondaire au cours de la période 1980-1988 à l'immigration, qui au cours de cette période a porté la proportion d'immigrés sur le marché du travail américain de 6,9 à 9,3 %. Ce type d'approche conduit à des estimations des effets de l'immigration sensiblement plus élevées que les approches géographiques.

Dans une étude relativement récente, Borjas (2003) plutôt que d'utiliser une approche géographique, utilise comme unité d'observation un groupe de travailleurs défini de façon relativement étroite en termes de niveau d'édu-

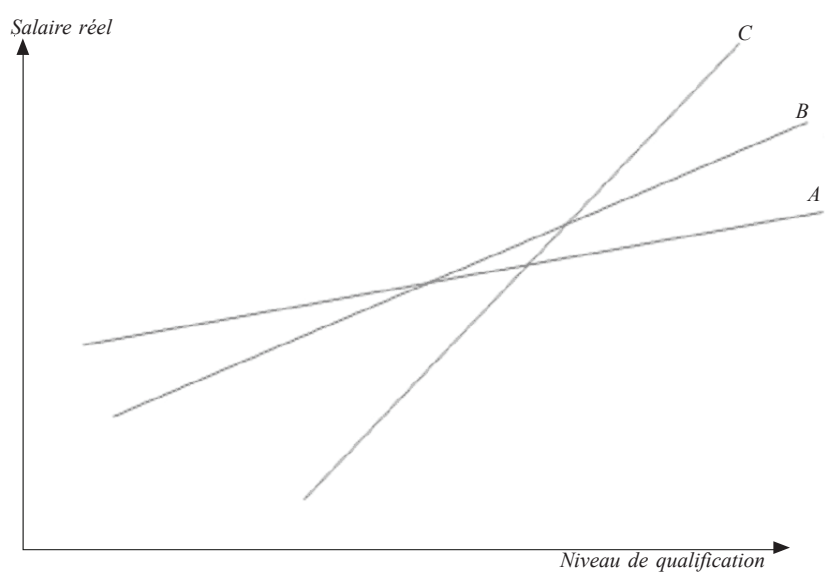
cation et d'expérience. L'idée est que des travailleurs ayant des niveaux d'éducation identiques mais qui diffèrent par leur expérience ne sont pas parfaitement substituts, et qu'un influx d'immigrés aura donc un impact significatif sur les salaires des travailleurs qui ont les mêmes niveaux d'éducation et d'expérience mais pas nécessairement sur ceux qui appartiennent à d'autres groupes. Contrairement aux études mentionnées plus haut, il trouve un impact relativement fort d'une hausse de l'offre de travail d'un groupe sur le salaire et l'employabilité des membres de ce groupe. Ainsi, une hausse de l'offre de 10 % réduit le salaire hebdomadaire de 4 %, le salaire annuel de 6,4 % et la fraction du temps passé dans l'emploi de 3,7 %. Borjas conclut son étude en affirmant qu'entre 1980 et 2000, l'immigration aurait accru l'offre de travail d'environ 11 %, ce qui aurait réduit le salaire des natifs d'environ 3,2 %, et que cette réduction frappe la plupart des catégories d'expérience et d'éducation, mais de manière inégale. Un des résultats de Borjas est que les complémentarités entre différents groupes de travailleurs ne sont pas assez fortes pour que l'immigration dans un groupe augmente les revenus dans un autre groupe. C'est donc essentiellement le capital qui profiterait de l'immigration. On notera cependant que son étude ignore l'ajustement du stock de capital à la hausse de l'offre de travail, bien que cet effet devrait être substantiel sur une période de vingt ans. Si cet ajustement est réintroduit, on s'attend à un effet nul à long terme de l'immigration sur le salaire moyen ; en effet, la hausse de l'offre de travail se traduit par une hausse du rendement du capital, qui devrait entraîner une hausse de l'investissement jusqu'au point où le rendement est revenu à son niveau initial, ce qui signifie alors que le ratio capital/travail, la productivité marginale du travail et le salaire sont inchangés. Cependant, si l'on considère que le facteur travail est hétérogène, les effets de long terme sur les différents groupes de travailleurs seront positifs ou négatifs selon que les immigrés y sont plus ou moins représentés.

La littérature empirique s'est également penchée sur les parcours salariaux propres aux immigrés. Les travaux de Chiswick (1978) et Carliner (1980) impliquent que les immigrés ont des salaires plus faibles que des natifs ayant les mêmes caractéristiques, mais que le rendement de l'expérience sur le marché du travail est plus élevé pour les immigrés, impliquant que cet écart se réduit au fur et à mesure qu'ils s'intègrent ; ces auteurs ont même trouvé qu'au-delà d'une certaine ancienneté les immigrés ont des salaires plus élevés que des natifs comparables, ce qu'ils interprètent comme le signe que l'immigration sélectionne des individus plus dynamiques. Mais cette interprétation a été remise en question par les travaux suivants, qui ont mis en évidence un biais positif dans l'estimation des rendements de l'expérience des immigrés dû au fait que les cohortes les plus récentes étaient moins productives que les précédentes. Lorsque l'on corrige ce biais on trouve que le rattrapage est relativement lent (environ quinze ans) et qu'il est peu probable qu'il y ait un dépassement salarial (*cf*. Borjas, 1994).

4. L'analyse des déterminants des flux

Une autre question qu'a traitée l'analyse économique est celle des déterminants des flux : quel est le niveau des flux bilatéraux en fonction des caractéristiques des pays source et des pays de destination, et quelles sont les catégories de travailleurs qui vont émigrer ? Outre les contraintes légales sur ces flux, l'un des déterminants des flux est la distribution des revenus – c'est-à-dire les rendements des différentes dimensions du capital humain – dans les pays source et dans les différents pays de destination possibles. Le travailleur choisira en effet le pays de destination où son revenu, net des coûts d'immigration, est le plus élevé. La figure 12 donne un exemple de cette logique. On considère trois pays de destination alternatifs, A, B et C. Le pays C a la distribution la plus inégalitaire, ce qui se traduit par une pente élevée de la courbe qui représente le revenu en fonction du niveau de qualification. Le pays A est le plus égalitaire, et le pays B est dans une situation intermédiaire. On constate que c'est dans le pays C que les plus qualifiés ont les revenus les plus élevés, que les moins qualifiés préfèrent le pays A, et que ceux de qualifications intermédiaires ont des revenus plus forts dans le pays B. On s'attend donc à ce que les immigrés sélectionnent leur pays de destination en fonction de ces considérations : les plus qualifiés s'installeront en C, ceux qui le sont un peu moins en B et les moins qualifiés en A.

12. La sélection du pays de destination par les migrants



Source : Auteur.

En l'absence de distorsions sur les marchés du travail, la distribution des revenus ne peut être plus égalitaire en A – c'est-à-dire le rendement de la qualification plus bas – que si celui-ci dispose d'une dotation plus abondante de travailleurs qualifiés ; et l'inverse est vrai pour C. Dans ce cas, les flux migratoires contribuent à réduire les différences de dotations relatives de facteurs et à tendre vers l'égalisation de leurs prix ; on retrouve la logique de l'analyse de la section 2. Il en va autrement s'il existe des distorsions, par exemple, dues à la fiscalité. Le pays A peut avoir des rendements des qualifications plus faibles parce que la fiscalité y est plus redistributive, ou parce que les conventions collectives imposent une compression de l'échelle des salaires. Dans ce cas, les flux ne traduisent pas les différences de dotations factorielles des pays mais plutôt leurs différences institutionnelles ; et leur influence n'est plus nécessairement stabilisante mais peut être déstabilisante. Par exemple, le fait pour le pays A de sélectionner les travailleurs les moins qualifiés crée à la fois une pression à la hausse de l'inégalité (qui irait à l'encontre de ses choix collectifs) et a des effets négatifs sur l'équilibre des comptes publics dans la mesure où c'est grâce à la redistribution que ce pays attire les peu qualifiés. Inversement, en se positionnant favorablement dans la concurrence fiscale internationale de façon à attirer les immigrés les plus talentueux au moyen d'une imposition plus faible sur les revenus élevés, le pays C profite d'un cercle vertueux : la présence d'immigrés qualifiés tend à égaliser la distribution des revenus et à améliorer l'équilibre budgétaire.

Le choix endogène du pays de destination par les migrants a donc des conséquences importantes. Dans un contexte où de nombreux pays développés tentent d'attirer les travailleurs qualifiés, il implique que ceux-ci sont en situation de concurrence et ont intérêt à modifier leur fiscalité pour être plus attractifs que les autres.

Comme l'a montré Borjas (1987), une logique similaire s'applique lorsque l'on considère la distribution des revenus des pays source : plus un pays est inégalitaire relativement au pays de destination, plus le rendement de l'émigration sera élevé pour les moins qualifiés et plus ceux-ci seront représentés dans les flux migratoires. Empiriquement, ce mécanisme semble expliquer pourquoi aux États-Unis les immigrés en provenance d'Amérique latine sont peu qualifiés tandis que ceux en provenance d'Europe sont qualifiés (Borjas, 1990).

Enfin, il est établi que ces considérations purement monétaires ne sont pas les seuls déterminants des flux migratoires ; les effets de réseau, l'existence d'une communauté originaire du pays source dans le pays d'accueil, et la proximité linguistique et culturelle entre les deux jouent également un rôle important (voir, par exemple, Bauer et *al*., 2000). Dans le complément F du présent rapport, Jayet et Bolle-Ukrayinchuk réalisent une analyse descriptive simple des principales caractéristiques de la répartition spatiale des immigrés en France à partir des recensements de 1968 à 1999. Ils mettent en évidence une forte concentration spatiale des immigrés. Près de la

moitié des immigrés sont concentrés dans 2 000 communes (soit 5,5 % des communes françaises), alors que ces mêmes communes accueillent un peu moins de 20 % des Français de naissance. La localisation de ces communes est elle-même concentrée sur quelques zones géographiques : les zones frontalières (Nord et Est), la Région parisienne et le Midi méditerranéen prolongé par la vallée de la Garonne. Cette répartition des immigrés sur le territoire français est marquée par une forte persistance sur la période considérée : les nouveaux immigrés (flux) du début des années quatre-vingt-dix choisissent de résider dans les mêmes communes qui ont attiré ceux qui les ont précédés vingt ans auparavant. Ce travail ne permet pas de discriminer entre les deux principales explications possibles de cette persistance : la stabilité dans le temps des facteurs explicatifs des choix de localisation ou (et) un effet de réseau. Plusieurs facteurs de localisation importants sont mis en exergue dans ce complément : le niveau d'urbanisation (56 % des immigrés sont localisés dans une commune de plus de 200 000 habitants contre seulement 35 % des Français de naissance), l'accessibilité au pays d'origine, le marché du logement (logements loués par le secteur privé). Par contre la situation du marché du travail n'est pas un déterminant majeur des choix de localisation.

5. L'immigration comme politique de main d'œuvre

Traditionnellement, en France, les politiques d'immigration ont reposé sur deux volets :

- une immigration à caractère « humanitaire » qui comprend le regroupement familial et l'accueil de réfugiés politiques ou humanitaires ;
- une immigration « économique » fondée sur un réglage fin des flux sur la base de « besoins » ou « pénuries » supposés de l'économie française.

La doctrine des « besoins » a conduit à une politique d'immigration en dent de scie. Pendant les Trente glorieuses, la France « manquait de travailleurs manuels » ce qui a conduit à une politique d'immigration élevée pour « combler les besoins de main d'œuvre non satisfaits ». Après le premier choc pétrolier, la montée du chômage s'est traduite par une fermeture de l'immigration au titre du travail, tandis que l'immigration au titre du regroupement familial prenait le relais. Cette évolution s'est encore amplifiée dans les années récentes. Le tableau 3 ventile les premiers titres de séjours[29] délivrés en 2005 en fonction du motif d'entrée sur le territoire national.

(29) Les ressortissants des pays de l'Europe des Quinze, des autres pays de l'Espace économique européen ainsi que de Malte et de Chypre sont donc exclus.

3. Ventilation des premiers titres de séjour en fonction du motif de l'entrée sur le territoire, 2005

	Effectifs	En %
Motifs professionnels	11 437	7,0
Motifs familiaux	81 285	49,5
Visiteurs	5 478	3,3
Réfugiés	11 803	7,2
Étudiants	40 083	24,4
Étrangers malades	6 307	3,8
Autres	7 841	4,8
Total	164 234	100,0

Source : Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (SGCICI) (2006).

Seulement 7 % des titres de séjours délivrés correspondent à des motifs professionnels en 2005 (cette part était de 28,2 % en 1997), contre près de 50 % pour des motifs familiaux (31,7 % en 1997).

Depuis peu, le gouvernement entend relancer l'immigration de travail sur la base d'une évaluation précise des « besoins de main d'œuvre ». Sur ce point, on peut consulter les rapports de la DGTPE (2006) et du Centre d'analyse stratégique (2006). On note aussi la mise en place d'une politique d'accueil d'étrangers qualifiés sur la base de leurs compétences, moins rigidement liée à une identification précise d'un besoin de main d'œuvre, avec la carte « compétences et talents » (un projet similaire existe aussi au niveau européen, la « carte bleue », *cf.* compléments B et C).

5.1. Les nouveaux dispositifs

Les nouveaux dispositifs de relance de l'immigration de travail s'articulent autour de trois grands axes :

- l'instauration d'un régime dérogatoire à l'autorisation de séjour pour une liste d'une trentaine de métiers souffrant de « pénurie de main d'œuvre » ;
- la carte « compétences et talents » ;
- un assouplissement des conditions pour l'immigration saisonnière.

5.1.1. Premier axe des nouveaux dispositifs

Le régime dérogatoire à l'autorisation de séjour pour une liste d'une trentaine de métiers souffrant de « pénurie de main d'œuvre » stipule que « la situation de l'emploi ou l'absence de recherche préalable de candidats déjà présents sur le marché du travail n'est pas opposable à une demande d'autorisation de travail présentée pour un étranger non ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse souhaitant exercer une activité

professionnelle dans un métier et une zone géographique caractérisés par des difficultés de recrutement ». Comment cette liste est-elle déterminée ? Le principe est le suivant : pour chaque métier et pour chaque région donnés, un indicateur de tension est construit, défini comme le rapport entre le nombre d'offres d'emploi et le nombre de demandes d'emploi déposées à l'ANPE (aujourd'hui, Pole emploi). Les cellules « métiers x régions » pour lesquelles ces indicateurs sont les plus élevés sont ensuite sélectionnées comme bénéficiant du régime dérogatoire. Le rapport de la DGTPE (2006), nous donne la liste des vingt métiers pour lesquelles les « difficultés de recrutement » mesurées par cet indicateur de tension sont les plus élevées.

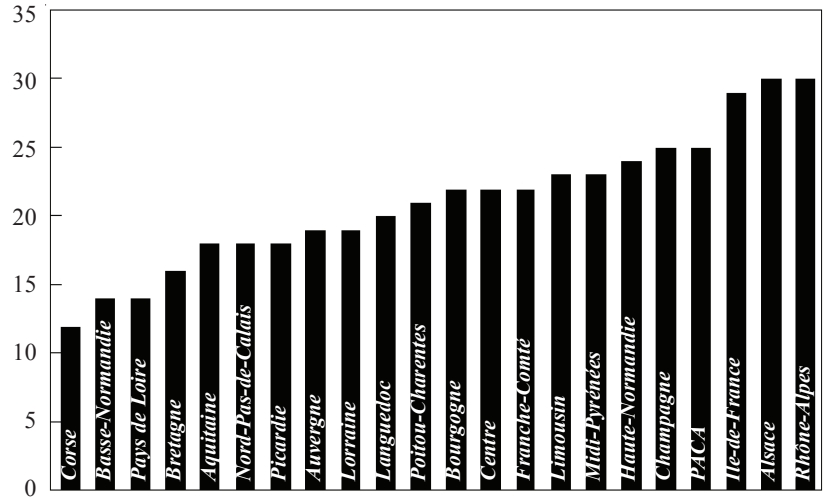
4. Les vingt métiers pour lesquels l'indicateur de tension est le plus élevé (juillet 2004-juin 2005)

	Indicateur de tension
Ouvriers qualifiés des travaux publics	1,85
Employés et techniciens des assurances	1,4
Employés de services divers	1,4
Ouvriers non qualifiés du bois	1,3
Cuisiniers	1,15
Ouvriers qualifiés du gros œuvre du bâtiment	1,1
Techniciens du bâtiment et des travaux publics	1,1
Employés et agents de maîtrise de l'hôtellerie	1,1
Infirmiers, sages-femmes	1,1
Techniciens et agent de maîtrise de l'électronique	1,05
Ouvriers qualifiés travaillant par formatage de métal	1,05
Techniciens et agents de maîtrise des industries mécaniques	1,05
Représentants	1,05
Ouvriers qualifiés travaillant par enlèvement de métal	0,95
Ouvriers qualifiés des industries de *process*	0,95
Bouchers, charcutiers, boulangers	0,95
Ouvriers qualifiés de l'électricité et de l'électronique	0,9
Conducteurs d'engin de traction et de levage	0,9
Maîtrises des magasins et intermédiaires du commerce	0,9
Ouvriers qualifiés de la mécanique	0,85

Source : DGTPE (2006).

On constate que la plupart de ces métiers requièrent soit peu de qualifications soit des qualifications relativement générales et donc transférables d'un métier à l'autre. Dans la pratique, le décret du 18 janvier 2008 sélectionne des métiers sensiblement plus qualifiés que ceux-ci. Cette liste est reproduite en annexe 2 et concerne essentiellement des techniciens supérieurs. On note également une grande variabilité des métiers éligibles entre régions, comme le montre la figure 13. Ainsi, l'immigration est ouverte à trente métiers dans les régions Alsace et PACA mais à seulement douze en Corse.

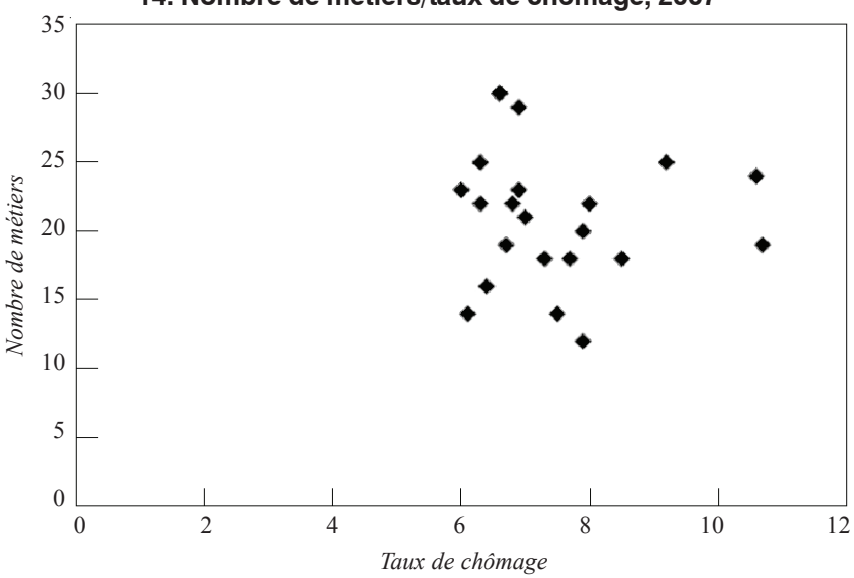
13. Nombre de métiers éligibles



Source : Décret du 18 janvier 2008.

On notera également qu'il n'existe aucune corrélation significative entre le nombre de métiers ouverts à l'immigration et le taux de chômage de la région considérée, comme on peut le voir sur la figure 14. Cela suggère un lien relativement ténu entre la situation réelle du marché du travail et la libéralité de la politique migratoire.

14. Nombre de métiers/taux de chômage, 2007



Source : Auteur.

5.1.2. Deuxième axe des nouveaux dispositifs

La carte « compétences et talents » est un dispositif concernant les travailleurs qualifiés et relativement discrétionnaire. Il permet à un étranger d'obtenir une autorisation de séjour de trois ans renouvelables si ses qualifications présentent un intérêt particulier pour l'économie française. Le site Internet www.servicepublic.fr en résume la procédure ainsi : « La carte de séjour 'compétences et talents' se met en place. Elle peut être accordée à l'étranger susceptible de participer au développement économique ou au rayonnement (intellectuel, scientifique, culturel, humanitaire ou sportif) de la France et du pays dont il a la nationalité. L'étranger souhaitant bénéficier de cette carte, s'il est déjà admis au séjour, présente sa demande au plus tard quatre mois avant l'expiration de son titre de séjour auprès du préfet du département du lieu de sa résidence. Il doit alors fournir notamment les indications relatives à son état civil, la description de son projet, tout document de nature à établir son aptitude à réaliser ce projet, trois photographies de face, tête nue, de format 3,5 x 4,5 cm, récentes et parfaitement ressemblantes. Le préfet évalue la demande en fonction de ces critères après avoir entendu éventuellement l'étranger. La demande, accompagnée de cette évaluation et d'un avis motivé, est ensuite transmise au ministère de l'Intérieur, auquel appartient la décision finale. Renouvelable, cette carte est accordée pour une durée de trois ans. L'attribution de cette carte vaut autorisation de travail ».

5.2. Critique de la doctrine des besoins

5.2.1. La (non) pertinence économique de la notion de besoin

Du point de vue de la science économique, la notion de pénurie n'est pas évidente. En effet elle signifie que la demande d'un bien serait supérieure à l'offre. La théorie économique classique prédit que ce déséquilibre devrait se résoudre par une hausse du prix, jusqu'au point où la demande et l'offre sont identiques. Ce processus peut être neutralisé si les prix sont rigides, par exemple, s'il existe une réglementation de contrôle des prix. Mais dans le cas qui nous occupe, cela signifierait une rigidité des salaires *à la hausse,* et on voit mal quelles réglementations s'opposeraient à de telles hausses.

La même logique salariale peut être opposée à l'argument selon lequel l'immigration est nécessaire pour pallier le fait que les natifs rejettent certains types d'emploi. D'une part, ce rejet peut simplement signifier que les travailleurs ont de meilleures opportunités que d'occuper ces emplois, et donc que les salaires correspondants devraient augmenter pour qu'ils soient pourvus. D'autre part, même si les natifs avaient, pour des raisons culturelles, une désutilité plus élevée dans ces emplois, il n'en reste pas moins qu'il existe un salaire qui compense suffisamment cette désutilité pour que l'équilibre sur le marché du travail soit rétabli (voir Smith, 1776).

Dans le cas du marché du travail, cela signifie qu'à la place de l'immigration des années soixante on aurait pu envisager une hausse du salaire des moins qualifiés. Bien entendu, cela aurait eu diverses conséquences sur l'économie : une profitabilité plus faible et donc de moindres incitations à investir ; un rendement plus faible du travail qualifié avec la conséquence positive d'une moindre inégalité salariale, mais aussi moins d'incitations à acquérir des qualifications ; une spécialisation internationale différente ; des pressions inflationnistes plus élevées, encore qu'il importe de distinguer tendance sous-jacente à la dévalorisation de la monnaie et ajustement du salaire réel ; etc. On peut ensuite formuler des jugements sur la désirabilité de ces évolutions ; il n'en reste pas moins que d'un strict point de vue économique, si le but recherché est l'élimination d'une pénurie sur un segment particulier du marché du travail, alors on peut recourir tout aussi bien à l'ajustement par les prix – une hausse de salaire – qu'à celui par les quantités – une augmentation de l'immigration.

Inversement, l'existence de gains agrégés de l'immigration et leur distribution inégale dans la population sont des propriétés qui ne dépendent nullement de l'existence ou non d'une « pénurie » sur le facteur de production dont les immigrés sont abondamment dotés.

Puisque la notion de pénurie est peu pertinente économiquement, fonder une politique d'immigration sur des mesures empiriques de pénurie est problématique ; nous reviendrons sur ce point. Il n'en reste pas moins que même en présence d'un marché du travail parfait, la logique de pénurie peut s'appliquer dans la mesure où la rareté relative de certaines qualifications peut être coûteuse pour la société. Cela conduirait à prédire que l'immigration de certaines catégories de travailleurs peut être d'autant plus souhaitable que celles-ci sont peu représentées dans la population du pays d'accueil.

Pour cela, deux conditions doivent être remplies. D'une part, on doit avoir de fortes complémentarités entre différentes catégories de travailleurs dans la production. Si c'est le cas, alors la rareté d'un certain type de qualifications crée un « goulet d'étranglement » qui maintient la production à un niveau particulièrement bas. On peut également avoir des complémentarités fortes dans la consommation au lieu de la production, comme cela pourrait être le cas pour certaines professions « indispensables » : médecins, plombiers… Dans ce cas, c'est par un bien-être faible plutôt que par une production faible que se traduit le goulet d'étranglement. On note que si un tel goulet d'étranglement existe, alors les signaux du marché en rendront compte à travers un salaire très élevé pour les professions concernées. Cette observation nous conduit, d'autre part, à la seconde condition : la réponse de l'offre aux différences de salaires induites par la rareté doit être inélastique. Si ce n'était pas le cas, les natifs réagiraient en choisissant les occupations rares, ce qui réduirait leur rareté ainsi que le différentiel de salaire en leur faveur. Une offre inélastique peut être le résultat du fait que les professions concernées requièrent une formation poussée, ou que la mobilité du travail entre secteurs d'activités, métiers ou zones géographiques

est faible. Cela peut être dû à des facteurs « lourds » tels que la technologie et les préférences, mais aussi à des rigidités institutionnelles qu'on peut envisager de remettre en question : exigences abusives de diplômes, zones exclusives, *numerus clausus*, etc.

Une hausse de l'offre d'une qualification, notamment à travers l'immigration, a un impact d'autant plus fort sur le PIB que celle-ci est « rare » et que les complémentarités sont fortes. On peut illustrer cette propriété à l'aide d'un exemple numérique simple. On suppose qu'il y a deux types de facteurs travail (1 et 2) qui entrent dans une fonction de production à élasticité de substitution constante (CES)[30]. On considère l'impact d'un influx d'immigrés égal à 10 % de l'emploi initial, mais concentré dans l'un des deux métiers (le type 1). Le tableau 5 donne l'effet, en pourcentage, de cet influx sur le PIB total, en fonction de l'offre relative[31] initiale de travail de type 1.

5. Effet d'une hausse de l'offre de travail de type 1 égale à 10 % de l'emploi total sur le PIB

Élasticité de substitution / Offre relative	0,166	0,5	1,11	2
				En %
0,2	59,9	45,5	24,5	17,0
0,6	22,9	15,2	12,3	11,3
1	7,4	9,1	9,6	9,8
1,4	1,8	6,5	8,4	9,12

Lecture : Les élasticités de substitution correspondent à $\alpha = -5$; $\alpha = -1$; $\alpha = 0{,}1$; $\alpha = 0{,}5$.

Source : Auteur.

On constate que plus les complémentarités sont fortes, plus les gains sont sensibles à la rareté relative du type de travail considéré. Avec une élasticité de substitution égale à $1/6^e$ et une offre relative initiale de 0,2, la hausse de l'emploi de type 1 augmente le PIB de 60 %, alors qu'elle ne représente que 10 % de l'emploi total. Lorsque l'élasticité de substitution augmente, la hausse du PIB dépend beaucoup moins de l'offre relative initiale et elle est du même ordre de grandeur que la hausse de l'offre de travail.

(30) Cette formulation est d'usage standard dans la théorie économique.

(31) L'offre de travail de type 2 est normalisée à 1 et la fonction de production est définie par $Y = \left(L_1^{\alpha} + L_2^{\alpha}\right)^{1/\alpha}$, ainsi la productivité marginale des deux types est égalisée dans le cas où $L_1 = L_2 = 1$.

Faut-il en conclure qu'il est très profitable de faire venir des immigrés lorsqu'il existe un goulet d'étranglement et que les complémentarités sont fortes ? Paradoxalement, du point de vue des natifs, la réponse est *a priori* négative.

Le tableau 6 donne le gain pour les natifs de l'influx que nous considérons. On notera d'abord qu'il est beaucoup plus faible que le gain total, comme cela a été démontré plus haut : au premier ordre, les nouveaux venus sont payés à leur productivité marginale et s'approprient donc la totalité de leur contribution au PIB. Il existe des gains de second ordre dus au fait que leur présence réduit la rémunération du facteur correspondant (le type 1) ce qui transfère une rente au profit du type 2 et des natifs. Cet effet reste cependant positif. De plus, le gain pour les natifs ne correspond pas à l'effet sur le PIB. Par exemple, dans le cas où celui-ci est le plus fort, c'est-à-dire les plus faibles valeurs de l'élasticité de substitution et de l'offre relative de travail de type 1, le gain pour les natifs est très faible : 0,14 % du PIB. Le tableau 6 implique que c'est en fait pour des niveaux intermédiaires de « pénurie », c'est-à-dire pour des niveaux de complémentarité intermédiaires si l'offre relative est très faible, ou pour des niveaux intermédiaires de l'offre relative si l'élasticité de substitution est très faible, que les gains pour les natifs sont les plus forts. Ainsi, pour une élasticité de substitution de 0,166 le gain pour les natifs est maximum pour une offre relative de travailleurs de type 1 comprise entre 60 et 100 % du nombre de travailleurs de type 2. Pour des élasticités supérieures elle est d'autant plus grande que l'offre relative est faible, mais les gains sont supérieurs à ce que l'on obtient dans le cas de complémentarités fortes.

6. Gain total pour les natifs d'une hausse de l'offre de travail de type 1 égale à 10 % de l'emploi total

En % du PIB initial

Élasticité de substitution / Offre relative	0,166	0,5	1,11	2
0,2	0,14	4,13	2,46	1,18
0,6	2,25	1,38	0,63	0,34
1	2,24	0,83	0,37	0,21
1,4	0,65	0,6	0,28	0,16

Source : Auteur.

Comment comprendre ces résultats ? Les gains totaux pour les natifs sont égaux à la différence entre l'augmentation du PIB et la rémunération des immigrés, égale au produit du nombre d'immigrés et de leur productivité marginale. Celle-ci sera d'autant plus grande qu'ils sont « rares » et complémentaires avec les natifs. Si cette rareté et cette complémentarité sont très fortes, leur rémunération sera très élevée et cela leur permettra de s'approprier la plus grande partie de la hausse du PIB.

On peut mieux comprendre ce mécanisme en considérant deux cas extrêmes. S'il y a substituabilité parfaite entre les deux types de travail[32], une hausse de l'offre de type 1 n'a pas d'effets sur la productivité de type 2. De plus, la productivité marginale des deux types de travail doit rester constante (et donc égale à la productivité moyenne) si les rendements d'échelle sont constants. Dans ce cas, la hausse du PIB est appropriée à 100 % par les immigrés puisque celle-ci est égale à leur productivité, c'est-à-dire leur salaire, fois la taille de l'influx. Dans l'autre cas extrême, les complémentarités sont si fortes[33] que le type 2, à la marge, ne contribue pas au PIB tant que l'*input* de type 1 est plus faible que l'*input* de type 2. Ce dernier a alors un salaire et une productivité marginale égaux à zéro, est une hausse de l'*input* de type 1 est à nouveau entièrement appropriée par celui-ci.

Dans le premier cas, les substituabilités entre les deux *inputs* sont tellement fortes que tout se passe comme s'ils n'interagissaient pas, mais produisaient le même bien homogène indépendamment l'un de l'autre ; il est alors impossible pour le facteur 2 de s'approprier, à travers le mécanisme de marché, une partie de la contribution au PIB du facteur 1. Dans le second cas la production est tellement contrainte, localement, par la rareté du facteur 1 qu'une hausse de son offre a un impact nul sur la productivité du facteur 2, de sorte qu'il ne s'approprie aucun gain.

Du point de vue du bien-être des natifs, donc, il n'y a pas de relation univoque entre leurs gains et l'existence de « goulets d'étranglements » sur le marché du travail. Cela suggère qu'il n'y a pas de raison de mettre en œuvre une politique d'immigration sélective qui favoriserait les types de travail pour lesquels ce type de contrainte est la plus forte, par exemple sur la base d'une mesure de leur productivité marginale relative (ce n'est pas cette mesure qui est retenue dans les dispositifs récents et nous y reviendrons plus bas).

On peut cependant se demander si ce point de vue est le plus pertinent, dans la mesure où il n'en reste pas moins que ce critère reprend sa valeur lorsqu'on prend en compte les gains des immigrés – qui reflètent eux-mêmes leur contribution à l'efficacité productive globale de l'économie. En d'autres termes, s'il existait un mécanisme qui permette de transférer une partie des gains des immigrés au profit des natifs, ces derniers internaliseraient dans leurs choix de politiques migratoires une partie de la forte productivité marginale des métiers pour lesquels les raretés et les complémentarités sont les plus fortes, ce qui alignerait leurs gains à la fois dans le sens de la satisfaction des « besoins de main d'œuvre » et dans celui de l'efficacité productive.

(32) Ce cas correspond à $\alpha = 1$.

(33) C'est le cas lorsque α tend vers $-\infty$, ce qui équivaut à $Y = min\ (L_1, L_2)$.

Si, par exemple, le pays de destination se comporte comme un « club » à tarif d'entrée fixe (c'est-à-dire si n'importe qui peut y immigrer à condition d'acquitter ce coût d'entrée), alors il s'établira un lien entre le fait que l'opération d'émigration soit rentable et le fait de travailler dans un secteur où la productivité marginale est élevée[34]. Un tel instrument attirera donc automatiquement le type de main d'œuvre la plus propre à réduire les « goulets », tandis que les natifs s'approprient une partie des gains grâce au tarif d'entrée.

Les mécanismes de redistribution des revenus peuvent également contribuer à ce que les gains de l'immigration soient internalisés par les natifs. Cela nous ramène à la discussion de la section 2.7. Si la rareté et la complémentarité des immigrés se traduisent par des salaires élevés, une partie de leurs gains est automatiquement redistribuée aux natifs ; alors que la redistribution a lieu en sens inverse si les revenus des immigrés sont relativement faibles. Il est intéressant de voir comment le niveau de revenu des natifs est affecté par l'immigration s'il existe un tel système redistributif. Le tableau 7 reprend l'exercice ci-dessus en supposant que les revenus sont taxés à 30 % et que cela sert à financer un transfert forfaitaire égal pour tous les individus (y compris les immigrés).

7. Gain total pour les natifs d'une hausse de l'offre de travail de type 1 égale à 10 % de l'emploi total, avec un impôt redistributif de 30 % du revenu

En % du PIB initial

Élasticité de substitution / Offre relative	0,166	0,5	1,11	2
0,2	16,4	15,3	8,4	5,5
0,6	7,8	5,1	3,8	3,3
1	3,5	3,0	2,9	2,8
1,4	0,9	2,2	2,5	2,6

Source : Auteur.

On voit que le système redistributif permet aux natifs d'avoir des gains agrégés du premier ordre qui sont alignés avec l'effet de l'immigration sur le PIB par tête. Dans une telle situation les gains de l'immigration pour les natifs sont les plus forts lorsque la rareté et les complémentarités sont le plus prononcées.

(34) Plus précisément, le gain net de la décision d'émigration est égal à la productivité marginale du travailleur dans le pays d'accueil, net du coût d'entrée et de son coût d'opportunité du travail, c'est-à-dire de ce qu'il gagnerait s'il n'immigrait pas dans le pays considéré. Il se peut que le coût d'opportunité du travail soit élevé pour certains travailleurs parce qu'ils sont rares dans de nombreux pays. Dans ce cas, il n'est pas clair que l'on attire les travailleurs dans les secteurs où la productivité marginale est la plus élevée. Mais cela reflète simplement le fait que certaines qualifications sont rares au niveau global et qu'il est alors vain de prétendre pourvoir aux besoins de main d'œuvre correspondants en faisant appel à l'immigration.

Quatre enseignements se dégagent de la discussion qui précède :

• bien que les notions de « besoins » et de « pénurie de main d'œuvre » soient problématiques économiquement, on peut cependant les ramener à la notion de contribution marginale à la production de l'emploi dans une catégorie ou un secteur donné ;

• cette contribution dépend du degré de rareté et de complémentarité avec les autres facteurs des catégories de travailleurs considérées, d'une part, et, d'autre part, de la capacité de l'économie à réallouer le travail entre secteurs ;

• le gain pour les natifs de faire venir des immigrés dans les secteurs considérés est d'autant plus congruent avec la contribution marginale de ceux-ci que les natifs peuvent s'approprier une fraction de cette contribution ; si ce n'est pas le cas, les gains des natifs ne sont pas nécessairement les plus forts dans les circonstances où la contribution des immigrés au PIB est la plus forte. Mais si, par exemple, les gains pour les natifs étaient jugés inférieurs aux coûts non économiques des politiques migratoires, alors dans ces circonstances il existerait des gains de l'échange au sens où un transfert des immigrés vers les natifs rétablirait des gains nets pour ces derniers tout en maintenant des gains positifs pour les immigrés ;

• les besoins de main d'œuvre, ainsi redéfinis, sont évidemment pris en compte par les signaux du marché du travail, c'est-à-dire par les différentiels de salaires entre occupations, régions et secteurs d'activité. Un différentiel élevé en faveur d'un secteur donné incite à la fois les natifs à surmonter les obstacles économiques à la mobilité (par exemple en se formant ou en changeant de résidence) et les immigrés à se porter vers les secteurs en question.

Comment cette analyse se compare-t-elle aux dispositifs récents décrits plus haut ? Ceux-ci sont fondés sur un découpage précis du marché du travail en cellules définies par un métier donné dans une région donnée. Pour chaque cellule, un indicateur de tension est défini comme le ratio entre une mesure administrative du nombre d'offres d'emploi et une mesure administrative du nombre de demandes d'emploi. L'immigration est facilitée pour les cellules où l'indicateur de tension est supérieur à un certain seuil défini administrativement.

C'est donc l'indicateur de « difficulté de recrutement » qui intervient et non une mesure de la contribution au PIB. En particulier, aucune variable de salaire n'est prise en compte dans la définition de ces cellules. Si, par exemple, une cellule a des salaires relativement faibles malgré un indicateur de tension élevée, on peut s'interroger sur la raison pour laquelle les salaires ne sont pas plus élevés. Existe-t-il une rigidité institutionnelle (convention collective, considérations d'équité) qui empêche les entreprises d'offrir des salaires plus élevés ? Ou bien celles-ci pensent-elles qu'il n'est pas rentable de recruter à des salaires supérieurs ? Dans ce cas, la productivité marginale de ces emplois n'est pas très élevée, ce qui signifie qu'il n'y a pas à proprement parler de « goulet d'étranglement » ; on peut alors avoir

quelques doutes sur le sens à attribuer à l'« excès d'offre d'emploi » ; si ces emplois ne sont pas rentables pour l'entreprise à des salaires supérieurs, la profitabilité nette de chacune de ces offres est proche de zéro et elle est en quelque sorte indifférente entre recruter et ne pas recruter. Certes, elles font état d'un grand nombre d'offres d'emploi mais le fait de pourvoir un de ces emplois a peu d'effet sur la valeur de l'entreprise. En d'autres termes, tant qu'aucune variable de prix ne rend compte de la profitabilité d'un emploi pour les deux côtés du marché, l'indicateur de tension administratif est une mesure très imparfaite du degré réel de rationnement.

Du côté de l'offre de travail (i.e. de la « demande d'emploi »), on notera que les indicateurs retenus procèdent d'une vision rigide et quelque peu fictive du marché du travail. Autant une entreprise a besoin d'un employé pour remplir un poste et effectuer certaines tâches, autant un chômeur cherche du travail de manière « générique » et le fait d'en chercher un dans une des cellules précitées peut au mieux s'interpréter comme une préférence de la part de l'employé. Que signifie donc l'indicateur de demandes d'emploi dans une cellule donnée si ce n'est un concept purement administratif qui entérine une vision du marché où la mobilité des travailleurs ne joue aucun rôle ? Cette faille est d'autant plus aiguë que les secteurs sont définis de manière très précise ; un chômeur a donc naturellement vocation à exercer un certain nombre de ces métiers[35]. L'analyse ci-dessus implique qu'il importe de mesurer objectivement le degré de mobilité et que l'intérêt de l'immigration est d'autant plus grand que ce degré est faible (et dans ce cas il est également légitime d'étudier les causes de cette faible mobilité et les politiques qui pourraient y remédier). Mais affecter administrativement des demandes d'emploi à un secteur particulier, c'est se placer d'emblée dans un cadre de pensée où une telle mobilité est exclue.

L'évolution des variables de tension retenues a toutes les chances d'être transitoire, puisqu'elles rendent compte d'un déséquilibre sur un segment du marché du travail. On peut au contraire penser que la variable d'ajustement utilisée – l'immigration – est une variable lourde dont l'évolution est lente étant donné le caractère irréversible de la décision de s'installer dans un pays étranger. Ce jugement doit être nuancé dans la mesure où certains pays sont parvenus à mettre en place des politiques d'immigration temporaire, et où certaines études suggèrent qu'une partie non négligeable d'une vague d'immigration finit par retourner dans son pays d'origine. Par exemple, Dustmann et Weiss (2007) trouvent, pour le Royaume-Uni, que pour une cohorte donnée le taux de retour est de 10 % par an pendant cinq ans, l'autre moitié de la cohorte s'établissant définitivement dans le pays d'ac-

(35) On notera d'ailleurs que la correspondance entre ces indicateurs de main d'œuvre et les difficultés de recrutement telles que rapportées par les entreprises dans l'enquête des « besoins de main d'œuvre » est très imparfaite. Ainsi, dans le rapport précité de la DGTPE (2006), l'indicateur de tension est de 1,85 pour les « ouvriers qualifiés des travaux publics », avec un indicateur de difficultés de recrutement de 66 %, tandis qu'il est de 0,95 % pour les « bouchers, charcutiers, boulangers », avec un indicateur de difficulté de recrutement de 71 %.

cueil. Il est probable que dans le cas français on doive s'attendre à des taux plus faibles ; l'expérience française suggère en effet que toutes les vagues d'immigration se sont intégrées à plus ou moins long terme dans la population. Les responsables des politiques migratoires auditionnés dans le cadre de ce rapport conviennent des difficultés pratiques pour reconduire à la frontière un immigré dont le permis de séjour ne serait pas renouvelable parce que le segment du marché au titre duquel il avait été accueilli en France ne figure plus sur la liste des cellules où l'immigration est ouverte. Il y a donc sans doute une inadéquation entre la nature du problème et la solution envisagée, à moins de mettre en œuvre une politique explicitement temporaire ou de « cibler » des communautés plus susceptibles de retourner dans leur pays d'origine.

La détermination du seuil au-delà duquel l'immigration est libéralisée n'est pas non plus évidente. Quel que soit l'état général du marché du travail, on peut toujours classer les secteurs par indicateurs de tension et retenir une certaine fraction d'entre eux. Mais cela ne nous donne aucune idée du niveau de tension au-delà duquel il serait optimal d'ouvrir le marché à l'immigration et il n'est pas clair de définir comment ce niveau devrait varier en fonction de l'état général de l'économie. Une approche naïve, qui a joué un certain rôle dans la détermination des listes de secteurs, est de décider que si les « offres d'emploi » sont supérieures aux « demandes d'emploi » alors, il y a pénurie et le secteur est éligible pour l'immigration (on notera que seuls treize métiers sont dans ce cas dans le tableau 4). Non seulement, comme on l'a montré plus haut, la notion de demande d'emploi dans un métier donné est problématique mais aussi, plus fondamentalement, dans un monde d'appariement imparfait, la comparaison entre le niveau absolu des offres et celui des demandes n'a pas de sens particulier. Si des offres et des demandes non satisfaites coexistent à chaque instant du temps c'est parce qu'il existe de nombreux coûts de transaction qui empêchent un appariement instantané entre les premières et les secondes : sélection et formation des candidats, choix parmi des candidats aux profils individuels divers et non observés par l'administration et l'économiste, etc. Tout ce qu'on peut affirmer c'est qu'un segment donné est plus tendu si les offres d'emploi y sont supérieures aux demandes que si c'est l'inverse, mais on ne peut affirmer que dans le premier cas il y a pénurie objective et pas dans le second puisque dans les deux cas il existe à la fois des offres non satisfaites et des demandes non satisfaites.

Du point de vue des immigrés, les mesures récentes les « assignent » à un secteur donné et réduisent leurs possibilités de mobilité géographique et professionnelle comparées aux natifs. Cela contribue à renforcer un marché du travail à plusieurs vitesses tout en se privant d'un des bénéfices potentiels de l'immigration : en effet, comme cela est discuté plus bas, on peut penser qu'ils sont plus mobiles et donc plus à même d'arbitrer sur le marché du travail, ce qui engendre une plus grande fluidité de la main d'œuvre et des gains d'efficacité productive. Ces gains sont probablement

de plus longue durée que ceux qui consistent à résoudre une « pénurie de main d'œuvre » en un sens administratif dans un secteur étroitement défini. Ainsi la présence d'immigrés pourrait en principe augmenter la mobilité et donc réduire, par le jeu du marché, les goulets d'étranglements limitant ainsi l'intérêt de politiques migratoires supplémentaires, et plus généralement celui du « micro-management » du marché du travail qui est implicite dans les dispositifs récents. Mais ce même « micro-management », en pratiquant l'assignation des migrants, se prive de ces gains tout en garantissant la pérennité de sa propre approche ! On ajoutera que ces restrictions sont de nature à décourager nombre de candidats à l'immigration notamment parmi les plus qualifiés, qui peuvent trouver dans d'autres pays d'accueil (tels que le Canada) des marchés du travail locaux où ils peuvent librement participer au même titre que les résidents.

5.2.2. Le « besoin » comme résultat d'un marché du travail rigide

La discussion qui précède donne un sens à la notion de « besoin de main d'œuvre » en l'identifiant à celle de productivité marginale élevée d'un certain type de travailleurs. Or, si nous revenons au tableau 4, on constate que la plupart des métiers « en tension » sont peu, voire très peu, qualifiés et mal rémunérés. De plus, il paraît hautement improbable qu'il y ait des difficultés structurelles importantes à réallouer la main d'œuvre vers ces secteurs, ce qui est l'autre condition pour qu'une gestion par l'immigration soit souhaitable[36]. On voit mal, par exemple, ce qui empêcherait un déménageur de se reconvertir en « ouvrier non qualifié du bois ». Ces considérations ont été prises en compte par le législateur puisque la liste de métiers n'a pas été établie sur la seule base d'un indicateur de tension mais modulée par les niveaux de qualification des métiers considérés, d'où les différences entre la liste du tableau 4 et celle effectivement retenue pour le régime dérogatoire. Mais elles montrent qu'il n'y a au mieux qu'un rapport lointain entre ces indicateurs de tension et la vraie contribution d'une catégorie de travailleurs telle que mesurée par leur productivité marginale.

Pour savoir dans quelle mesure l'immigration est une réponse adéquate à ces indicateurs de tension, on doit se demander quelle peut être la cause d'un indicateur de tension élevé.

Une première possibilité est que cet indicateur ne rend pas compte de la réalité économique de l'offre de travail parce qu'il repose sur l'affectation

(36) On sait aussi que les non-qualifiés ont de piètres perspectives d'emploi. Leurs secteurs d'activités sont particulièrement exposés à la concurrence des pays moins développés. Dans de nombreux pays, leurs rémunérations ont été érodées sous l'effet du progrès technique biaisé en faveur des qualifiés. Si ce phénomène n'est pas observé en France, c'est en partie à cause de rigidités salariales qui le traduisent en hausse du chômage plutôt qu'en baisses de salaires. Ainsi, le taux de chômage pour les travailleurs avec un niveau de formation inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, en 2007, s'établissait à 37, 24 et 9 % selon que l'ancienneté dans le marché du travail était inférieure à 4 ans, entre 5 et 10 ans, ou supérieure à 11 ans, respectivement. Ces chiffres se comparent à 9, 5 et 4 % pour les diplômés du supérieur. (*cf*. http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id = NATnon03314).

par l'ANPE d'une demande d'emploi à un métier particulier. Les métiers en tension seraient simplement ceux où peu de demandeurs d'emploi expriment une préférence, ce qui ne signifie pas qu'ils ne soient pas prêts à remplir un tel emploi s'ils en trouvaient un au salaire de marché. On notera cependant qu'on peut contourner cette difficulté en croisant les indicateurs de tension par d'autres indicateurs tels que ceux de difficultés de recrutement exprimées par les entreprises. À titre d'exemple, l'enquête de conjoncture réalisée par la Chambre de commerce et d'industrie de Calais (CCI-Calais, 2008) illustre bien l'éventuelle non-concordance entre l'indicateur de tension et celui de difficultés de recrutement. Le métier ayant l'indicateur de tension le plus faible dans la zone d'emploi de Calais, en 2007, est celui d'agent de sécurité et de surveillance (0,6), alors que l'enquête révèle que plus de 75 % (156 sur 206) des projets de recrutement de tels agents ont posé de réelles difficultés ; alors que seulement 27 % des projets de recrutement d'agents d'entretien (76 sur 286) ont posé des difficultés pour un indice de tension très élevé (4,9).

Une seconde possibilité est que les ressources humaines recherchées sont présentes sur le territoire français, mais que leur offre est artificiellement restreinte par les rigidités institutionnelles du marché du travail. Cette explication est rendue plausible par le fait que tensions et difficultés de recrutement coexistent avec un taux de chômage et une durée du chômage qui demeurent relativement élevés.

Les minima sociaux tels que le RMI et l'indemnisation du chômage sont une source de rigidités qui tend à augmenter le salaire de réservation des résidents français et donc contribuent à créer une rareté artificielle sur certains segments du marché du travail. Il en va de même pour les obstacles à la mobilité géographique et intersectorielle du travail. Ces obstacles incluent les rigidités du marché du logement (pertes d'avantages acquis pour les logements sociaux, droits de mutation, etc.) ainsi que des réglementations qui restreignent l'accès à certains emplois (conditions de diplômes, *numerus clausus*, licences, etc.). On peut également soupçonner la spécialisation excessive du système éducatif qui tend à enfermer les diplômés dans des métiers étroitement définis et à les installer dans un cadre mental qui rend plus coûteuses les reconversions futures. Cette conception est présente à tous les échelons des politiques publiques et le dispositif dérogatoire portant sur trente métiers dans des régions spécifiques en est un exemple frappant.

Si ces rigidités sont en cause, il est clair qu'il existe une alternative à la politique d'immigration qui consiste à réformer le marché du travail ce qui permettrait de résorber les « excédents de main d'œuvre » présents sur le territoire français avant d'accroître l'offre de travail au moyen de l'immigration. Les analystes du chômage ont mis en avant le concept de « *mismatch* » pour représenter le fait que, dans une économie rigide, coexistent des segments où le marché est tendu, c'est-à-dire où les entreprises mettent du temps à pourvoir leurs postes vacants, et d'autres où, au contraire, ce sont les demandeurs d'emploi qui mettent beaucoup de temps à

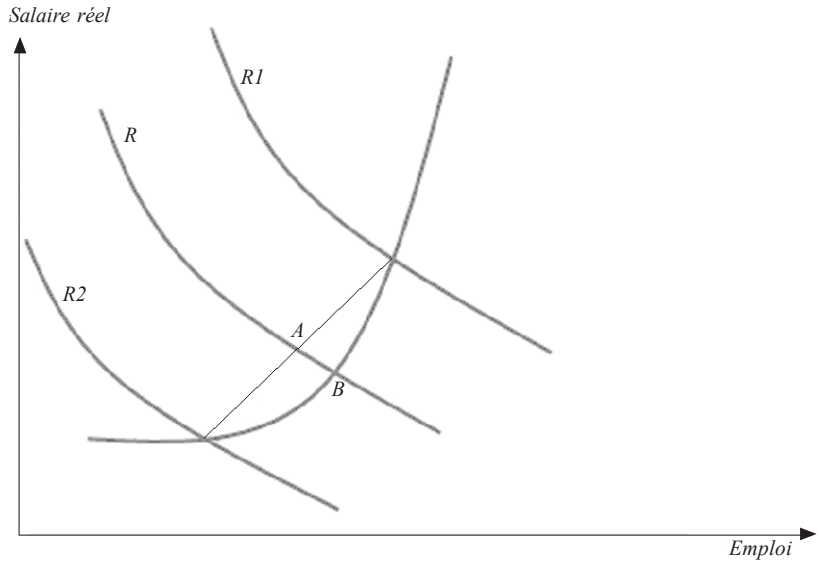
trouver du travail. En l'absence de rigidités ces derniers se dirigeraient naturellement vers les secteurs où les emplois vacants abondent.

On considère généralement que le « *mismatch* » tend à augmenter le chômage d'équilibre et à rendre l'économie plus inflationniste, c'est-à-dire à déplacer la courbe de Phillips – une relation décroissante entre taux de chômage et inflation – vers le haut, ce qui signifie que l'économie est plus inflationniste à taux de chômage donné, ou encore que le taux de chômage de long terme (celui au-delà duquel l'inflation s'accélère) est plus élevé. Ce phénomène peut s'illustrer à l'aide d'un diagramme similaire à la figure 5, où, plutôt que la courbe de Phillips, on utilise la courbe de formation des salaires qui a de meilleurs fondements théoriques. La figure 15 représente deux régions identiques ayant la même courbe de formation des salaires. La région R1 a une demande de travail élevée ; c'est l'inverse pour la région R2. Les courbes correspondantes R1 et R2 représentent les demandes de travail de ces deux régions. La courbe R décrit la courbe de demande de travail moyenne de R1 et R2. En l'absence de mobilité du travail entre R1 et R2, chacune trouve son propre équilibre sur le marché du travail. Celui-ci est représenté par l'intersection de la courbe de formation des salaires commune aux deux régions et de la courbe de demande de travail correspondante. La région R1 a un salaire élevé et un taux de chômage faible, tandis que R2 connaît des salaires faibles et un taux de chômage élevé. C'est cette disparité que l'on appelle « *mismatch* » – la même analyse peut s'appliquer à des secteurs d'activité ou des métiers plutôt qu'à des zones géographiques. De plus, le taux de chômage et le salaire moyen de l'économie correspondent au point A qui est le milieu du segment qui joint les équilibres propres à chaque région. Si maintenant nous rétablissons la mobilité du travail entre ces deux régions, alors il y aura une migration de la région R2 vers la région R1 puisqu'on y trouve du travail plus facilement et que les salaires y sont plus élevés. Ce processus se poursuit jusqu'à ce que le marché du travail unifié ait trouvé un nouvel équilibre ; à ce nouvel équilibre, chômage et salaires sont les mêmes dans les deux régions. Il est déterminé par l'intersection (notée B) de la courbe de formation des salaires avec la courbe R qui représente la moyenne de la demande de travail entre les deux régions.

On voit que le point B correspond à un chômage plus faible et un salaire moyen plus faible que le point A. Le *mismatch* tend donc à augmenter le chômage d'équilibre dans l'ensemble de l'économie ainsi que les salaires. Dans une perspective dynamique, on s'attend également à ce que l'économie soit plus inflationniste.

Cette propriété est due à la convexité de la courbe de formation des salaires, qui signifie que plus l'on se rapproche du plein emploi, plus une baisse donnée du chômage est associée à une hausse élevée des salaires. Cette propriété est généralement tenue pour raisonnable et caractérise les relations que l'on estime entre emploi et indicateur de tension sur le marché du travail, que ce dernier soit le taux d'inflation (courbe de Phillips), le nombre d'emplois vacants (courbe de Beveridge), ou le salaire réel (courbe de formation des salaires).

15. L'effet du *mismatch* sur le chômage d'équilibre



Source : Auteur.

Les politiques d'immigration du type de celles récemment mises en place gèrent le « *mismatch* » en important de la main d'œuvre pour réduire les tensions là où elles sont importantes, sans pour autant mettre en place de mesures pour les accroître là où elles sont trop faibles (c'est-à-dire là où la durée du chômage est élevée). Plus précisément, l'excès d'offre a été traité par des politiques malthusiennes qui tendaient à retirer des travailleurs du marché : minima sociaux, allocations parentales, emplois publics, voire réduction du temps de travail[37]. D'un côté, on « exporte » des travailleurs vers une non-participation coûteuse économiquement et budgétairement, de l'autre, on en importe pour combler des besoins de main d'œuvre au moins en partie artificiels.

5.2.3. L'immigration renforce-t-elle le dualisme du marché du travail ?

On a du mal à saisir la cohérence de cette évolution si l'on ne comprend pas qu'elle s'inscrit dans la logique « *insider-outsider* » et d'intervention à la marge qui caractérise l'approche française de la flexibilité du travail depuis plusieurs décennies. L'élimination du *mismatch* par des réformes structurelles impliquerait à court terme des ajustements douloureux pour de nombreux travailleurs qui se verraient soudainement exposés à la concurrence d'*outsiders*. Au lieu de réformes structurelles, la France et d'autres pays

(37) Cette dernière politique tendant plutôt à retirer des heures travaillées du marché plutôt que des travailleurs.

ont connu des politiques de flexibilisation à la marge (telles que la libéralisation des CDD) conçues pour préserver autant que faire se peut la position des *insiders*. Ces politiques ont favorisé le développement d'un marché du travail dual où travailleurs précaires et peu protégés (le secteur secondaire) coexistent avec des travailleurs bénéficiant d'une grande sécurité de l'emploi, de salaires en général plus élevés, et d'avantages annexes généreux (le secteur primaire). La gestion par l'immigration des « pénuries de main d'œuvre » permet de réduire celles-ci grâce à des « *outsiders* » dont on espère qu'ils satisferont leurs employeurs sans pour autant contribuer à une hausse générale de la concurrence sur le marché du travail. C'est cela qui explique que les permis de séjour au titre du dispositif dérogatoire cité plus haut « enferment » les travailleurs étrangers dans une région et un métier donnés. Leur titre de séjour ne leur permet pas de postuler à un métier ne figurant pas sur la liste et donc d'exercer une pression à la baisse sur les salaires.

Dans un marché dual, les travailleurs du secteur secondaire peuvent librement chercher un emploi dans le secteur primaire ; mais les rigidités réduisent l'efficacité de ce processus et conduisent à ce que les emplois primaires soient rationnés. Le recours à l'immigration permet une gestion à la marge encore plus fine puisque les immigrés sont contraints par leur visa dans la recherche d'emplois alternatifs. De plus, en dépit du principe de non-discrimination ils ont moins de chances d'être éligibles pour les minima sociaux, ne serait-ce que parce qu'une période de chômage prolongée pourrait conduire au non-renouvellement de leur carte de séjour. Cela implique que leur salaire de réservation est plus faible que celui des natifs et donc qu'ils sont prêts à occuper des emplois qu'il n'est pas économiquement avantageux pour les natifs d'accepter. Tout comme la libéralisation par les CDD, et encore plus qu'elle, l'immigration permet donc de pallier les rigidités du marché du travail à la marge en se dispensant de les remettre en question.

Le phénomène est particulièrement saillant dans les métiers contingentés tels que les professions de santé. La France n'est pas le seul pays qui recourt significativement à l'immigration dans ce secteur. D'après le recensement de 1999, 5,5 % des infirmiers, 16,9 % des médecins et 14,7 % des autres professionnels de la santé étaient nés à l'étranger. Les chiffres correspondants sont 15,2, 33,7 et 29,2 % pour le Royaume-Uni[38]. Mais cette situation prend une signification particulière au regard du fait que par ailleurs, l'accès à la profession en France est restreint non seulement par la qualification requise mais par une contrainte quantitative. D'un côté, un *numerus clausus* limite artificiellement le nombre de diplômés qui rejoignent le marché du travail chaque année. De l'autre, l'importation de main d'œuvre permet de gérer la demande excédentaire ; à cause du statut des étrangers

(38) *Cf.* OCDE (2007), tableau III.1, page 176.

ainsi employés, on peut imposer à cette force d'appoint plus de restrictions que si l'on avait élargi le *numerus clausus*. Cela permet d'ajuster plus finement la demande à l'offre, par exemple, en ne renouvelant pas les permis de séjour ou en agissant au niveau des influx. Cette marge de contrôle accrue peut être illustrée par un rapport récent de l'OCDE (2007) qui – sur la base de l'enquête de l'Union européenne sur les conditions de travail de 2005 – compare les conditions de travail de différents professionnels de la santé dans l'Union européenne selon leur lieu de naissance. Les résultats sont reportés dans le tableau 8. Celui-ci montre que les personnels de santé étrangers sont plus susceptibles de faire des heures supplémentaires, de travailler la nuit ou le dimanche (on notera cependant que ces chiffres sont bruts et ne contrôlent pas par des variables comme l'âge, le sexe ou le statut marital).

8. Conditions de travail des professionnels de la santé dans l'Union européenne selon le lieu de naissance

En %

	Infirmiers		Autres professions de santé	
	UE-27	UE-15	UE-27	UE-15
+ de 41 heures				
• natifs	8,5	7,7	40,2	42,9
• étrangers	13,6	13,3	48,7	49,8
Travail de nuit				
• natifs	26,3	26,6	10,8	12,1
• étrangers	40,4	41,0	20,9	22,1
Travail du dimanche				
• natifs		39,4	10,4	11,2
• étrangers	47,0	48,1	14,6	15,3
Contrat permanent				
• natifs	90,4	90,0	80,1	78,2
• étrangers	91,3	90,6	72,6	71,4

Source : OCDE (2007), tableau III.6, p. 214.

D'un certain point de vue, tout le monde s'y retrouve. Les patients ont la garantie (en principe) d'être soignés car l'offre s'ajuste à la demande. Les médecins en place ne risquent pas de voir leurs rentes s'éroder sous l'effet de la concurrence des nouveaux venus puisque ceux-ci sont généralement cantonnés dans un secteur particulier par leurs conditions de séjour. Enfin, si les immigrés souffrent de la précarité relative que leur impose ce dispositif, l'argument de préférence révélée vaut toujours en ce qui les concerne : ils sont bénéficiaires nets puisqu'ils disposent de l'option de ne pas émigrer. Cependant, le maintien du *numerus clausus* crée une rareté artificielle qui tend à augmenter le coût de la médecine ; la compartimentation que l'on impose pour empêcher les immigrés « *outsiders* » de concurrencer les médecins en place « *insiders* » implique que les besoins ne peuvent être comblés que par du micro-management administratif et non par le recours au marché ; les incitations politiques à remettre en question le *numerus*

clausus sont affaiblies ; les opportunités pour les résidents d'acquérir une qualification élevée sont réduites (ce qui est paradoxal, par exemple, en regard de la stratégie de Lisbonne). Enfin, le contingentement est lui-même remis en question par le processus d'intégration européenne qui permet à un Français d'exercer en France tout en acquérant sa formation dans un autre pays membre.

La discussion qui précède montre que la politique de gestion fine à la marge des « besoins de main d'œuvre » au moyen de l'immigration conduit à un renforcement du dualisme et de la segmentation du marché du travail. On peut même parler de ternarisme, c'est-à-dire d'une évolution du marché du travail vers trois segments :

• les « *insiders* » qui bénéficient d'emplois protégés dans le secteur primaire (grandes entreprises, parapublic) avec ce que cela comporte : CDI, comité d'entreprise, représentation syndicale, droit à la formation, etc. ;

• les « *outsiders* » qui sont soit au chômage, soit titulaires d'emplois peu protégés (le secteur secondaire) et qui sont dans une situation de file d'attente pour les emplois primaires artificiellement rationnés ;

• les immigrés qui jouent le même rôle de force d'appoint que les *outsiders* mais auxquels on peut appliquer une réglementation spécifique qui permet, d'une part, de limiter les conséquences sociales de leur précarité en ne renouvelant pas leurs permis de séjour et, d'autre part, de réduire l'effet procompétitif qu'ils pourraient exercer sur le marché du travail en conditionnant leur autorisation de séjour à la participation à un secteur bien déterminé de ce marché.

Les conséquences à long terme de cette stratégie ne sont pas nécessairement souhaitables.

Les métiers en tension à court terme ne correspondent pas nécessairement aux qualifications les plus désirables à long terme. Un secteur connaissant des difficultés de recrutement peut se trouver en situation d'excès d'offre cinq ans plus tard, excès d'offre que ne peut qu'aggraver la politique migratoire. Certes, on peut en principe ne pas renouveler les permis de séjour mais il est coûteux et difficile de renvoyer les immigrés chez eux. Une fois les immigrés (ou leurs enfants) intégrés dans la société française, le droit commun du travail s'applique à eux et ils devront se retrouver dans une des deux catégories applicables aux travailleurs résidents : *insiders* ou (plus souvent) *outsiders*. La stratégie ne peut être renouvelée qu'en faisant appel à des influx supplémentaires alors même que la taille du secteur secondaire peut s'être accrue, en partie à cause des difficultés d'intégration de la vague précédente d'immigration.

La micro-gestion par l'immigration ne fait que retarder la mise en place de réformes structurelles. Enfin, elle neutralise le mécanisme macroéconomique par lequel les gains de productivité se transforment en hausses de salaire. C'est sans doute ce dernier aspect qui est le plus problématique.

5.2.4. L'immigration neutralise-t-elle les mécanismes de hausse de salaires ?

Malthus considérait que le progrès technique ne permettait pas d'augmenter le niveau de vie de la population car celle-ci continuait à croître tant que le salaire dépassait un certain revenu de subsistance. L'histoire lui a donné tort car il n'avait pas prévu la transition démographique qui a découplé le comportement de fécondité de l'évolution des salaires. Les progrès techniques importants qu'a engendrés la révolution industrielle se sont traduits par une hausse du niveau de vie.

C'est à travers la demande de travail et les tensions sur le marché du travail que le progrès technique se transmet aux salaires. Si les travailleurs sont plus productifs, les entreprises sont incitées à embaucher plus. Elles augmenteront leurs offres d'emploi ce qui accroîtra la tension sur le marché du travail. Cette tension permet aux employés de demander à leur tour des salaires plus élevés car ils savent qu'ils peuvent trouver un emploi alternatif plus rapidement. Lorsque les salaires ont augmenté proportionnellement à la productivité l'économie a retrouvé son niveau de chômage d'équilibre.

Ce mécanisme ne fonctionne plus dès lors qu'une politique migratoire empêche le marché du travail de se tendre en augmentant le nombre de participants dès que l'indicateur passe au-dessus d'un certain seuil. L'augmentation de la population empêche les salaires de croître au-delà du niveau correspondant à ce seuil et la politique migratoire a un rôle comparable au comportement de fécondité dans le cas d'une trappe malthusienne.

Bien entendu il s'agit là d'un exemple extrême. Mais il nous met en garde contre des politiques migratoires indexées sur des indicateurs de tension. Il suggère que d'autres considérations devraient entrer en ligne de compte, notamment, par exemple, une comparaison entre l'inflation salariale et les gains de productivité. Si la première s'avère inférieure aux seconds sur une période récente, cela montre qu'on peut envisager un rattrapage salarial plutôt qu'une hausse des flux d'immigration. Si inversement l'inflation salariale apparaît excessive par rapport aux gains de productivité, cela peut créer des problèmes de compétitivité à long terme ce qui augmente d'autant l'intérêt de « refroidir » le marché du travail au moyen de l'immigration.

5.3. L'immigration comme politique de fluidification

Il existe un bénéfice potentiel de l'immigration en tant que politique de main d'œuvre, qui est le suivant. On pense souvent que les immigrés sont susceptibles d'avoir une mobilité géographique ou professionnelle plus grande que les natifs. L'idée est que les individus les plus mobiles se sont auto-sélectionnés parmi les immigrés, car les moins mobiles sont restés dans leurs pays d'origine.

Deux mécanismes légèrement différents peuvent intervenir : le premier repose sur le fait qu'un immigré déjà présent dans un pays peut être plus susceptible de changer de région ou de secteur dans ce même pays en réponse à des chocs. Le second joue même si le premier est inopérant, au niveau des influx : les nouveaux venus choisissent les secteurs d'activité et les régions les plus attirantes économiquement. On note cependant que le premier mécanisme contribue à réduire l'offre de travail dans les zones où la demande est la plus faible en même temps qu'il l'augmente dans les zones où elle est forte, tandis que le second mécanisme ne joue que sur la deuxième marge.

Si cet effet est suffisamment fort, la présence d'immigrés dans le pays d'accueil permettrait de « fluidifier » leur marché du travail en garantissant une élimination rapide des déséquilibres. Une hausse de la demande de travail dans une région relativement au reste du territoire se traduirait par une mobilité des immigrés présents dans les autres régions vers celle-ci. Il en résulterait une allocation plus efficace de la main d'œuvre, c'est-à-dire un emploi plus grand dans les sites les plus productifs que si des immigrés n'étaient pas présents. De même, l'immigration aurait pour effet de réduire le « *mismatch* » sur le marché du travail ; comme on l'a vu plus haut, cela aurait pour conséquence une égalisation des taux de chômage et des conditions salariales entre régions et métiers, un taux de chômage d'équilibre plus faible et une économie moins sujette à des tensions inflationnistes.

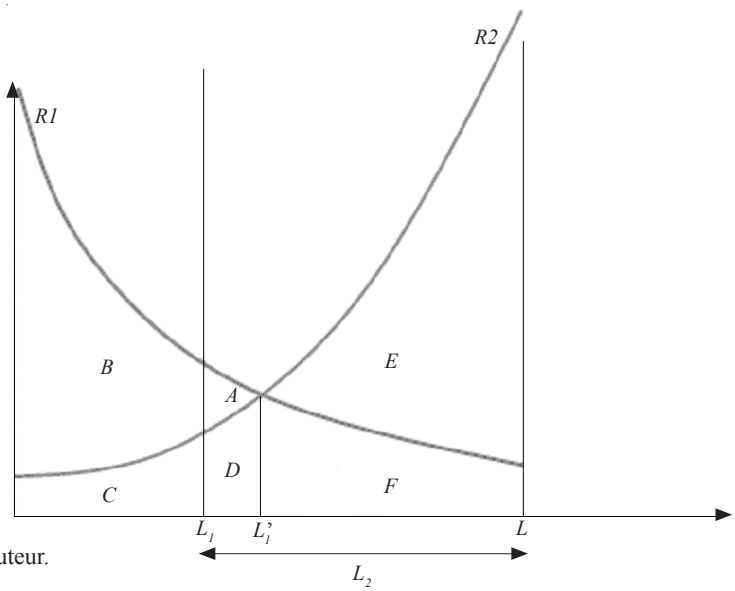
Ces gains sont illustrés par la figure 16. Celle-ci décrit l'allocation de la main d'œuvre entre deux régions. La courbe R1 est la courbe de demande de travail pour la région 1 – en d'autres termes elle représente la productivité marginale du travail dans cette région comme fonction de l'emploi L_1. Elle est décroissante car les rendements du travail sont décroissants, à cause de la présence de facteurs fixes, au moins à court terme, comme le capital. La courbe R2 est la courbe de demande de travail pour la région 2. Elle est décroissante relativement à l'emploi dans cette région L_2. On suppose pour simplifier que l'économie se trouve au plein emploi, de sorte que $L_1 + L_2 = L$, où L est l'emploi total. La courbe R2 apparaît donc comme croissante en L_1 dans la figure 16. La production totale est égale à la somme des productions de chaque région. La production dans une région donnée est, comme on l'a vu plus haut, égale à l'aire comprise entre sa courbe de demande de travail, l'axe horizontal, et les axes verticaux passant par l'origine et le niveau d'emploi de cette région. Supposons qu'il n'y ait pas de mobilité du travail et que l'emploi dans la région 1 soit égal à L_1[(39)]. La production totale dans la région 1 est alors donnée par la surface B + C, tandis que la production totale dans la région 2 est donnée par l'aire F + E + D[(40)]. On note que

(39) On peut, par exemple, considérer que la mobilité est très faible est que ce niveau est hérité d'un état stationnaire passé où les productivités marginales étaient égales entre les deux régions, et qu'un choc régional vient de déplacer la courbe de demande de travail de l'une des deux régions.

(40) L'axe des origines pertinent pour la région 2 est la droite verticale d'abscisse L et non l'axe des ordonnées de la figure.

dans cette situation, la productivité marginale du travail et donc le salaire est plus élevé en 1 qu'en 2. Si l'on suppose maintenant que le travail est mobile, celui-ci va se redéployer vers la région 1, jusqu'au point où les différences de salaires entre les deux régions sont éliminées. Le nouvel équilibre est donc déterminé par le point d'intersection des deux courbes de demande de travail : l'emploi dans la région 1 est maintenant égal à $L'_1 > L_1$. La production totale en région 1 est maintenant donnée par A + B + C + D, tandis qu'en région 2 elle est donnée par F + E. On voit que dans cette situation il y a un gain de production égal à la surface A, relativement au cas où le travail n'est pas mobile(41).

16. Réallocation de main d'œuvre et bien-être



Source : Auteur.

Certes, lorsque l'économie subit des chocs régionaux (ou sectoriels), la présence d'immigrés plus mobiles crée des effets redistributifs entre régions : les travailleurs de la région qui bénéficie d'un choc de productivité (ou de demande de travail) favorable ont des gains inférieurs à ce qu'ils seraient en l'absence d'immigrés, et le contraire est vrai pour les régions qui ont des chocs défavorables. Mais si l'on se place du point de vue d'un « voile d'ignorance », c'est-à-dire du point de vue du bien-être espéré avant

(41) Cette surface peut s'interpréter comme la somme, sur tous les travailleurs déplacés, de leur productivité marginale dans la région de destination, moins le coût d'opportunité du travail pour ces travailleurs, qui n'est autre que leur productivité marginale dans la région de départ.

que les chocs aient lieu, alors la présence d'immigrés crée des bénéfices pour les natifs car leur mobilité réduit la volatilité des salaires et des taux d'emplois de ces derniers ainsi que le risque qu'ils aient eux-mêmes à changer de région ou d'occupation et les coûts correspondants.

Si l'on transpose cette logique au plan européen, la présence d'un volant mobile d'immigrés permettrait à la zone euro d'amortir les chocs macroéconomiques asymétriques grâce à la mobilité du travail entre pays membres. On sait que la zone euro ne constitue pas une zone monétaire optimale du fait de l'existence de ces chocs asymétriques (qui sont en partie le résultat de politiques budgétaires et structurelles divergentes) ainsi que de la persistance de rigidités nominales dans les prix et les salaires. Ces divergences macroéconomiques sont décrites dans le tableau 9. Le taux de croissance du PIB s'échelonne de 1,7 % pour le Portugal à 6 % pour la Slovénie. Le taux d'inflation varie de 0,7 % pour Malte à 3,8 % pour la Slovénie. Enfin le taux de chômage est de 3,2 % au Pays-Bas mais de 8,4 % en Allemagne.

9. Les divergences macroéconomiques de la zone euro

En %

	Croissance du PIB	Taux d'inflation	Taux de chômage
Allemagne	2,5	2,3	8,4
France	1,9	1,6	8,3
Italie	1,8	2,0	6,0
Espagne	3,9	2,8	8,3
Pays-Bas	3,0	1,6	3,2
Belgique	2,8	1,8	7,5
Autriche	3,3	2,2	4,4
Grèce	4,1	3,0	8,4
Finlande	4,0	1,6	6,9
Irlande	4,5	2,9	4,5
Portugal	1,7	2,4	8,2
Slovénie	6,0	3,8	4,7
Luxembourg	5,2	2,7	4,9
Chypre	3,8	2,2	3,9
Malte	3,2	0,7	6,3

Source : EEAG (2008).

Ces divergences semblent se traduire également en termes de compétitivité. Comme le montre le tableau 10, des pays comme la Grèce, le Portugal et l'Espagne ont un déficit record tandis que l'Allemagne ou les Pays-Bas accumulent les excédents. Ces données suggèrent qu'un excès d'inflation salariale peut déboucher sur un problème de compétitivité persistant et qu'une régulation de l'inflation salariale par les flux de main d'œuvre pourrait atténuer ces problèmes.

10. Solde commercial des pays de la zone euro, 2006 et 2007

En milliards d'euros

	2006	2007	2007 (en % du PIB)
Allemagne	160,4	195,4	8,06
France	– 36,7	– 44,6	– 2,40
Italie	– 20,5	– 9,4	– 0,61
Espagne	– 91,6	– 96,0	– 9,15
Pays-Bas	37,3	43,5	7,78
Belgique	11,9	12,9	3,89
Autriche	– 0,4	0,4	0,15
Grèce	– 34,1	– 37,9	– 16,62
Finlande	6,5	6,0	3,37
Irlande	28,5	28,5	15,24
Portugal	– 18,6	– 19,4	– 11,98
Slovénie	– 0,7	– 1,1	– 3,33
Luxembourg	– 2,9	– 3,7	– 9,25
Chypre	– 4,5	– 5,2	– 32,50
Malte	– 1,0	– 1,0	– 20,00

Source : Eurostat.

On sait également depuis les travaux de Blanchard et Katz (1992) que la mobilité du travail entre régions représente au moins 50 % de l'ajustement aux chocs asymétriques dans l'économie américaine. On peut donc penser que la viabilité à long terme de la zone euro serait grandement améliorée si la mobilité du travail en son sein était comparable à celle des États-Unis.

Les politiques migratoires mises en place tant au niveau national qu'au niveau européen ne semblent pas prendre en compte ce type de bénéfices. L'aspect compartimenté et « micro-management » des dispositifs récents en France rendent difficile la mobilité des immigrés en réponse à de futurs chocs sectoriels ou régionaux. De même, il n'existe pas de politique européenne d'autorisation de séjour qui permette la libre circulation des migrants extra-communautaires. Pour une discussion des politiques migratoires des différents pays membres, voir le complément à ce rapport rédigé par Faure Atget et Guild, ainsi que celui de Chassard qui décrit les difficultés encourues par le processus de transferts de ces politiques au niveau européen. On peut cependant penser que les ressortissants des nouveaux pays membres pourraient fournir l'appoint de travailleurs mobiles nécessaire à l'ajustement des pays de la zone euro à des chocs asymétriques.

Quoi qu'il en soit, on peut s'interroger sur la validité empirique de l'idée que les migrants sont plus mobiles et contribuent à fluidifier le marché du travail. Borjas (2001) s'est livré à une analyse extensive pour les États-Unis. Il analyse la décision de s'implanter dans un État comme fonction du différentiel de salaire entre cet État et le reste des États-Unis, pour différentes catégories de travailleur définies par leur statut migratoire et leur niveau

d'éducation. Il trouve que les immigrants sont plus sensibles aux différentiels de salaire que les natifs : l'élasticité de leur proportion relative dans la main d'œuvre d'un État par rapport au salaire réel dans cet État est d'environ 0,6. Mais la totalité de cet effet est expliquée par les *nouveaux* immigrants, dont l'élasticité varie de 1 à 4 suivant les spécifications, tandis que les immigrés *déjà présents* sur le territoire américain sont *moins réactifs* que les natifs : leur proportion dans la main d'œuvre baisse d'environ un demi-point pour chaque point de différentiel de salaire. De façon relativement surprenante, Borjas trouve également que les migrants *natifs* (ceux nés sur le sol américain et qui changent d'État) sont moins réactifs aux différences de salaires que les non-migrants natifs et que les nouveaux immigrants, bien qu'ils le soient plus que les immigrés déjà présents. Enfin, Borjas trouve que la présence d'immigrés tend à accélérer la convergence des salaires entre États en corrélant un coefficient de convergence estimé pour une période et un niveau d'éducation donné avec l'influx d'immigrés dans ce groupe au cours de cette période. Son travail nous fournit donc une évidence raisonnable que l'immigration contribue à fluidifier le marché du travail et à accélérer la convergence des salaires entre régions, mais montre que la marge d'ajustement est entièrement due aux nouveaux arrivants et, qu'une fois installés sur le territoire, les immigrés semblent moins susceptibles de se relocaliser sous l'effet de chocs asymétriques que les natifs.

Dans le cas de la France, Verdugo dans le complément A à ce rapport, compare les transitions sur le marché du travail entre immigrants et natifs. Il ne trouve pas de différences importantes et celles-ci suggèrent plutôt une moindre mobilité des immigrés. Ainsi, le taux annuel de transition du chômage vers l'emploi est plus faible de 2 % pour les hommes immigrés que pour les natifs, et de 7 % inférieur pour les femmes. De même, la probabilité de changer de poste ou de lieu de travail d'une année sur l'autre n'est pas significativement différente chez les immigrés (voir le tableau 22 du complément A).

La seule probabilité de transition plus élevée pour les immigrés que pour les natifs est celle de l'emploi vers le chômage, plus élevée de quatre points pour les hommes et de trois pour les femmes, ce qui signifie qu'elle est environ double de celle des natifs. On peut spéculer sur les causes de ces différences (problèmes d'intégration, discrimination, précarité…) mais elles suggèrent que les immigrés ne sont pas plus mobiles que les natifs une fois installés, bien que ces résultats n'excluent pas pour autant un rôle fluidifiant de l'immigration au niveau des influx comme Borjas l'a montré dans le cas des États-Unis.

Il ressort de cette discussion que bien qu'il ne faille pas être trop optimiste à propos des effets fluidifiants de l'immigration, une politique d'immigration globale au niveau de l'Union européenne avec contrôle des flux d'entrée dans l'Union mais libre mobilité des travailleurs étrangers au sein de l'Union aurait le mérite de mitiger les divergences macroéconomiques entre pays de la zone euro et donc d'augmenter la viabilité de la monnaie

unique. Une telle politique ne serait pas sans coût puisque les États membres perdraient l'autonomie de leurs politiques migratoires – les influx seraient trop élevés par rapport aux préférences de certains pays et trop faibles pour d'autres. En contrepartie, une telle politique communautaire permettrait d'éliminer des points d'entrée où l'incitation du pays membre à réguler les flux est très faible car il ne constitue pas une destination finale[42].

5.4. L'immigration qualifiée

Le débat sur l'exode des cerveaux a engendré un intérêt pour la mise en place de politiques qui viseraient à attirer les travailleurs qualifiés sur le sol français. L'idée est d'augmenter rapidement la qualité moyenne de la main d'œuvre et de satisfaire ainsi, entre autres, aux objectifs du processus de Lisbonne qui insiste sur la compétitivité de l'économie dans une économie du savoir globalisée.

5.4.1. Pourquoi ?

On pourrait penser que l'intérêt d'attirer des travailleurs qualifiés va de soi. Or d'un point de vue strictement économique cela ne va pas de soi. Les résultats théoriques discutés dans la section 2 reposent sur la simple existence de différences entre les dotations factorielles des immigrés et celles des natifs. De plus, il y a abondance relative de qualifiés en France et dans les autres pays développés relativement au reste du monde. Cela signifie que ce serait plutôt les non-qualifiés qui auraient tendance à venir s'installer, de même que nous importons plutôt des biens intensifs en travail non qualifié.

S'il existe des gains à faire venir des qualifiés plutôt que des non-qualifiés, leur nature est donc différente des simples gains de l'échange. On peut citer deux effets supplémentaires :

• l'effet sur le système redistributif discuté plus haut : un qualifié est susceptible d'être un contributeur net aux dépenses publiques alors qu'un non-qualifié sera plutôt dans la situation inverse. Pour un survol des travaux analysant l'impact de l'immigration sur les finances publiques, voir le complément D rédigé par Chojnicki et Ragot. On y trouvera également une évaluation, fondée sur un modèle d'équilibre général calculable, de la contribution d'une immigration sélective à la réduction du fardeau fiscal lié au vieillissement démographique en France ;

• l'effet sur la distribution des revenus, dans la mesure où la « société » préfère réduire les inégalités : l'afflux de travailleurs qualifiés a tendance à réduire leur salaire relatif et donc à comprimer les inégalités salariales (notons que cette évolution n'est pas dans l'intérêt des qualifiés déjà présents

(42) Ce problème risquant de s'aggraver avec l'élargissement de l'Union à des pays de plus en plus pauvres.

sur le territoire). Ces deux phénomènes sont cependant limités par l'égalisation du prix des facteurs. Supposons que celle-ci ait lieu sous l'effet du commerce international. Alors un influx de travailleurs qualifiés n'a aucun effet sur le rendement de l'éducation, mais affecte la distribution des revenus car il affecte la distribution de qualifications. La logique du tableau 1 prévaut : cet influx génère des gains agrégés à cause de son effet positif sur la base fiscale mais ces gains ne sont pas également répartis ; si les immigrés participent aux décisions redistributives, les natifs les plus pauvres sont perdants à cause de l'effet sur le rapport revenu médian/revenu moyen et le taux d'imposition (mais ce seraient les plus riches qui souffriraient si les immigrés ne votaient pas car le taux d'imposition augmenterait). Supposons maintenant que l'égalisation du prix des facteurs soit le fait de la mobilité internationale de la main d'œuvre. Alors l'influx de travailleurs qualifiés a un impact négatif sur les rendements de l'éducation mais celui-ci incite les qualifiés (natifs ou immigrés) à émigrer vers un autre pays de destination, ce qui rétablit les prix initiaux, et les rendements de l'éducation aussi bien que la proportion de qualifiés dans le marché du travail ne peuvent être affectés par la politique migratoire.

Il n'est donc pas certain que les politiques visant à attirer des qualifiés soient couronnées de succès ; cependant, on peut penser que l'égalisation du coût des facteurs ne joue que partiellement et que les gains que nous venons de discuter ne soient pas entièrement dissipés. La question qui doit être abordée est alors : comment attirer des qualifiés ?

5.4.2. Comment ?

Le seul dispositif spécifique aux qualifiés est la carte « compétences et talents ». Ce dispositif accorde des autorisations de séjour en fonction des compétences sur une base discrétionnaire, et il suppose qu'il n'y a aucune contrainte d'offre sur les migrants qualifiés. Ainsi, la question de l'attractivité du dispositif, aussi bien que celle du territoire français proprement dit, n'a pas été posée.

Un migrant de haut niveau est en mesure d'arbitrer entre différents pays de destination. Cet arbitrage se fera sur la base d'un certain nombre de considérations :

- le salaire réel anticipé ;
- l'état du marché du travail, notamment à travers des indicateurs tels que le taux de chômage et sa durée ;
- la fiscalité ;
- le cadre institutionnel régissant l'activité économique ;
- la provision de biens publics et autres aménités ;
- les conditions de séjour, notamment la durée, la possibilité de participer pleinement au marché du travail local et les possibilités d'accueil des conjoints et enfants ;
- les perspectives d'installation à plus long terme dans le pays d'accueil.

On note que certains de ces aspects sont des variables d'ajustement de la politique migratoire. D'autres sont inhérents au pays d'accueil et affectent dans la même mesure le bien-être des immigrés et celui des natifs, et donc, en particulier, l'incitation de ces derniers à acquérir des qualifications et à émigrer. La question de l'immigration qualifiée est alors peu différente de celle des rendements nets du capital humain.

En ce qui concerne le premier aspect, on peut noter que des dispositifs discrétionnaires comme la carte « compétences et talents » sont peu attractifs si on les compare aux systèmes de points utilisés dans certains pays, qui garantissent une perspective d'intégration économique et sociale comparable à celle des natifs. On peut cependant noter qu'un tel système de points, s'il exerce un contrôle sur la qualité des influx, ne permet pas de réguler leur quantité ; mais on voit mal en quoi un contrôle de la quantité devrait nécessairement passer par des politiques aussi restrictives pour le migrant que la carte « compétences et talents » : à influx donné, il est souhaitable économiquement et humainement que les immigrés aient de bonnes perspectives d'installation et puissent participer pleinement au marché du travail dans le pays de destination. Ces conditions ont vraisemblablement un effet sur le niveau de qualification moyen des candidats à l'immigration : plus les conditions sont bonnes, meilleure sera la qualité des candidats. L'aspect excessivement discrétionnaire des dispositifs actuels va donc probablement à l'encontre de leur objectif explicite. D'autant que le territoire français souffre de certains handicaps d'attractivité pour les travailleurs hautement qualifiés : taux marginaux d'imposition élevés, ISF, etc.[43].

Une alternative serait d'allouer un certain nombre de permis de résidence de longue durée sur la base d'un classement des candidats en fonction d'un nombre de points représentant leurs qualifications, ces permis, une fois obtenus, seraient inconditionnels et leurs titulaires auraient les mêmes droits et obligations économiques que les résidents français.

Une autre possibilité (non exclusive), qui a été sérieusement envisagée par le passé, est de jouer à la marge sur la fiscalité pour offrir aux immigrants de haut niveau des conditions intéressantes. On peut même aller jusqu'à discriminer en leur faveur en mettant en place diverses exonérations. À court terme, cela peut éventuellement se justifier sur la base du fait que les immigrants seraient plus réactifs que les natifs. Nous pensons cependant qu'une telle solution est peu satisfaisante ; outre le fait que le principe d'égalité devant l'impôt est remis en cause, il s'agirait une fois de plus d'une intervention à la marge d'un système fiscal inefficace qui se substituerait à une réforme dudit système ; de plus, les natifs hautement qualifiés sont eux-mêmes de plus en plus mobiles et un tel système dual reviendrait à les inciter au départ tout en subventionnant leur remplacement par des immigrés.

(43) À cela, on peut opposer une structure des dépenses publiques moins progressive que dans d'autres pays, due à certains aspects comme la gratuité de l'enseignement supérieur ou le système de santé ; reste à savoir dans quelle mesure ces aspects sont pérennes.

Ainsi, le rapport François-Poncet (1999) note une forte accélération du nombre de Français installés à l'étranger à la fin des années quatre-vingt-dix, avec, par exemple, une hausse du nombre d'immatriculés d'environ 40 % sur une période de cinq ans dans des villes comme Londres ou San Francisco. Les cadres et professions intellectuelles représentent un tiers de cette émigration. Le rapport note également que le nombre d'expatriés ayant l'intention de revenir en France s'amenuise. Il attribue un rôle non négligeable à la fiscalité, notamment à l'ISF, ainsi qu'à l'environnement réglementaire concernant la création d'entreprises(44).

À long terme, les problèmes de l'attraction de travailleurs qualifiés étrangers, de la rétention de leurs homologues français, et de l'incitation à acquérir des qualifications et à entreprendre sont les mêmes ; ils impliquent un choix de société entre fiscalité redistributive et croissance à long terme et ce n'est pas avec des politiques migratoires ciblées et discrétionnaires que l'on peut abolir les coûts économiques de ces choix.

5.4.3. *Immigration* vs *formation*

Il existe deux façons d'augmenter l'offre de travailleurs qualifiés : l'importation de main d'œuvre de haut niveau et la formation. Comme on l'a vu dans le cas des professions médicales, la première option peut être considérée comme un palliatif à la seconde. Mais il importe de se demander comment l'une s'articule par rapport à l'autre.

Considérons un monde fictif « libertarien » où n'existeraient ni frontières ni politiques publiques et où, de surcroît, les marchés seraient parfaits. Dans ce monde, les individus financeraient eux-mêmes leur formation au moyen de prêts. Ils pourraient s'installer librement où ils voudraient et le feraient là où la rentabilité de leur capital humain est la plus élevée. Les individus se formeraient optimalement, en se rendant éventuellement là où la formation est la meilleure, et les flux de main d'œuvre entre sites de production seraient efficaces. Dans le monde réel, il existe un État qui subventionne la formation et régule les flux migratoires. Cette situation engendre une externalité fiscale : à objectif donné d'augmentation de l'offre de qualifiés, il est moins coûteux pour les finances publiques d'y pourvoir au moyen de l'immigration qu'au moyen de la formation. Mais bien entendu, en faisant cela, on ne fait que profiter des investissements éducatifs déjà financés par les contribuables étrangers. De même, l'émigration des cerveaux réduit ou élimine l'intérêt pour le contribuable d'investir dans l'éducation de ces cerveaux. La mobilité internationale de la main d'œuvre réduit donc le rendement social des dépenses publiques d'éducation et pose le problème du financement de ces dépenses dans un monde globalisé. Il est possible que la mobilité accrue des travailleurs de haut niveau conduise

(44) À cet égard, le rapport note que la France est classée deuxième, après l'Italie, parmi les dix principaux pays européens, pour la lourdeur des procédures administratives nécessaires pour créer une entreprise, et que le nombre d'entreprises créées chaque année a baissé de 20 % entre 1989 et 1999.

à une forme particulière de « *race to the bottom* » où les diplômés devront prendre en charge une fraction croissante de leur éducation. On peut être idéaliste et refuser de participer à un tel processus. Mais c'est, d'une part, faire payer le capital humain de pays étrangers par le contribuable français et, d'autre part, se mettre *ex post* dans une situation où il est nettement plus avantageux pour l'État de recourir à l'immigration qualifiée que d'investir dans l'éducation de haut niveau. Il est possible que le recours à l'immigration, plutôt qu'à une relaxation du *numerus clausus*, dans le secteur de la santé, s'explique entièrement par la capacité des médecins en place à préserver leurs rentes. Mais il est tout aussi plausible qu'il soit le résultat de considérations budgétaires pragmatiques sur le coût de former des médecins supplémentaires. Ces considérations ne seraient pas aussi pertinentes si une plus grande partie de l'enseignement supérieur était à la charge de l'étudiant. En d'autres termes, la gratuité de l'enseignement supérieur produit un rationnement de cet enseignement d'autant plus aigu que l'État peut *ex post* jouer discrétionnairement sur les flux migratoires, avec des conséquences négatives sur le niveau de formation de la population native.

Si le « besoin de travailleurs qualifiés » ne fait que traduire le fait que leur formation est perçue comme gratuite par le pays d'accueil, que reste-t-il des arguments économiques en sa faveur ?

L'immigration permet de faire face à des besoins de main d'œuvre qualifiée dans un secteur particulier, si l'on s'attend à ce que ces besoins ne soient que *temporaires*. Il est alors peu intéressant de former des natifs dans ces secteurs (et ceux-ci auront peu d'incitations à acquérir eux-mêmes une telle formation s'ils reconnaissent le caractère temporaire de ces besoins), et, en l'absence d'immigration, on doit s'attendre à une hausse importante du coût du travail pour ces métiers. Un exemple peut être les besoins de personnels de santé engendrés par la transition vers un nouveau régime démographique, au cours de laquelle le vieillissement de la génération du baby-boom augmente la proportion de personnes âgées au-delà de sa valeur de long terme.

Dans la mesure où la formation prend du temps, l'immigration permet également de faire face à des besoins *urgents*. Certes, l'urgence de ces besoins dépend elle-même de la capacité de prévision des acteurs publics et privés, et un arbitrage doit être effectué sur la fraction de l'influx migratoire considéré qui doit être temporaire et relayé par l'arrivée de nouveaux diplômés natifs.

5.4.4. La France est-elle un site attractif ?

L'engouement actuel pour l'immigration qualifiée suppose implicitement qu'il n'existe pas de contraintes d'offre importantes pour ce type de main d'œuvre. Or cela est paradoxal, dans la mesure où elle est relativement peu abondante dans les pays moins développés, et où de nombreux pays développés désirent également attirer les travailleurs qualifiés.

Nous avons énuméré plus haut les facteurs qui déterminent le choix de localisation des migrants. Il y a des raisons de penser que la France a un handicap aussi bien en ce qui concerne son attractivité structurelle que celle de ses politiques migratoires. On peut également aborder le problème d'un point de vue empirique et analyser la situation des immigrés en fonction de leur qualification sur le marché du travail français. Cela nous donne une indication sur l'attractivité de la France pour un migrant qualifié mais aussi sur le bien fondé de nos politiques migratoires.

Le tableau 11 compare la probabilité d'être au chômage pour différents groupes définis par leur niveau d'études et leur statut (immigré *vs* natif), relativement à un individu de référence sans qualification (c'est-à-dire n'ayant pas de baccalauréat) et né en France ou de nationalité française.

11. Effet du niveau d'éducation et du statut au regard de l'immigration sur la probabilité d'être au chômage pour les hommes

Effet sur la probabilité de chômage / Niveau de formation	Natif	Immigré
< Bac	0(*)	0,09
Diplôme professionnel	– 0,048	0,044
Bac	– 0,032	0,022
Bac + 2	– 0,052	0,069
Diplôme du supérieur	– 0,040	0,037

Note : (*) Groupe de référence.

Source : Complément A à ce rapport.

On trouve en général un effet assez fort du statut d'immigré sur l'employabilité, puisque la probabilité de chômage est plus élevée d'environ 10 points de pourcentage pour les immigrés que pour les natifs. Cette différence ne varie pratiquement pas avec le niveau de qualification : elle est de 9 points pour les moins qualifiés et de 7,7 points pour les diplômés du supérieur. La différence de taux de chômage entre immigrés et natifs est plus élevée qu'entre qualifiés et moins qualifiés. Ainsi, un immigré diplômé du supérieur a plus de chances d'être au chômage qu'un natif sans qualification.

On peut se livrer au même exercice en ce qui concerne le salaire. Le tableau 12 nous donne les différentiels relatifs de salaires de différents groupes selon le statut et le niveau d'éducation, relativement à un natif non éduqué de sexe masculin.

Les résultats confirment ceux du tableau 11. Les immigrés ont des salaires plus faibles et, à l'exception notable des diplômés du supérieur, la différence avec les natifs est plus élevée pour les éduqués que pour les non éduqués, avec un pic pour les bacheliers.

12. Effet du niveau d'éducation et du statut au regard de l'immigration sur le salaire

Effet relatif sur le salaire / Niveau de formation	Natif	Immigré
< Bac	0(*)	– 0,10
Diplôme professionnel	0,11	0,003(**)
Bac	0,27	– 0,009(**)
Bac + 2	0,37	0,10
Diplôme du supérieur	0,65	0,58

Notes : (*) Groupe de référence ; (**) Non significatif.

Source : Complément A à ce rapport.

Ces résultats montrent que les problèmes d'employabilité des immigrés sont réels et que les qualifications ont moins d'effets sur leur employabilité que pour les natifs. Cela peut être dû à des phénomènes de discrimination, à des caractéristiques individuelles non prises en compte dans les qualifications mesurées telles que la maîtrise de la langue et les capacités d'adaptation, ou au fait que les immigrés sont plus exposés aux rigidités du marché du travail français qui privilégient les *insiders* relativement aux nouveaux entrants. Ces résultats soulèvent également le problème de la capacité de l'économie française à absorber des vagues migratoires et montrent l'importance de prendre en compte le fonctionnement du marché du travail dans une réflexion sur les politiques migratoires.

Une autre approche pour mesurer l'attractivité du territoire français pour les travailleurs qualifiés est de s'intéresser aux taux d'*émigration* par qualifications dans divers pays. On sait que le taux d'émigration dépend d'un certain nombre de variables telles que la situation géographique, le climat, le PIB par tête, etc. Dans ce qui suit nous neutralisons ces facteurs en reportant le taux d'émigration des qualifiés relativement à son niveau moyen dans le pays d'origine, ce qui nous donne une mesure de l'attractivité du pays pour les qualifiés.

Le tableau 13, tiré de Docquier (2007), montre que le taux d'émigration relatif des qualifiés en Europe occidentale est nettement supérieur à son équivalent aux États-Unis et au Canada ainsi qu'en Australie et Nouvelle-Zélande et qu'il est comparable au taux de l'Asie de l'Est et du Proche et Moyen-Orient. Cela suggère une attractivité relativement faible de la zone Europe pour les qualifiés(45) (pour plus de détails, se référer au complément E de Docquier et Rapoport dans le présent rapport).

(45) Saint-Paul (2004) étudie les caractéristiques des expatriés européens sur le marché du travail américain et conclut que les travailleurs qualifiés y sont surreprésentés, ceci d'autant plus qu'on se restreint à des travailleurs de haut niveau ou à des entrepreneurs.

13. Taux d'émigration relatif des travailleurs qualifiés par zone géographique, 2000

En %

	Proportion de qualifiés installés à l'étranger – Proportion moyenne
États-Unis et Canada	0,1
Europe de l'Est	2,1
EU-15	3,3
Afrique du Nord	4,4
Afrique sub-saharienne	12,1
Asie de l'Est	3,4
Asie du Sud	4,8
Asie du Sud-Est	8,2
Proche-Orient et Moyen-Orient	3,4
Australie et Nouvelle-Zélande	1,7

Source : Docquier (2007).

Des données plus précises sont disponibles sur Internet à partir de travaux antérieurs de Docquier et Marfouk (2006)[46]. Elles permettent une décomposition plus précise par pays ainsi qu'une comparaison entre 1990 et 2000. Le tableau 14 les utilise pour comparer entre eux les pays européens.

14. Taux d'émigration en 1990

En %

	Taux d'émigration moyen	Taux d'émigration des qualifiés	Différence
Danemark	4,1	7,13	3,1
Finlande	6,8	7,34	0,5
Suède	2,2	3,95	1,8
Royaume-Uni	7,1	17,93	10,8
Italie	6,2	11,20	5,0
Espagne	3,2	3,81	0,6
Autriche	6,8	16,23	10,6
Belgique	3,4	4,59	1,2
France	2,0	2,72	0,7
Allemagne	3,6	5,70	2,1
Pays-Bas	5,4	11,83	6,4

Source : Docquier et Marfouk (2006).

Ce tableau montre qu'en 1990, la France est bien placée par rapport à ses voisins européens au sens où son émigration n'est pas fortement biaisée en faveur des plus qualifiés, ce qui n'est pas le cas du Royaume-Uni, de l'Autriche ou des Pays-Bas. Il est également intéressant de comparer ces résultats avec ceux de l'année 2000 (tableau 15). Ceux-ci montrent une convergence entre pays des taux d'émigration relatifs avec, en particulier, un doublement pour la France.

(46) *Cf.* http://www.ires.ucl.ac.be/CSSSP/home_pa_pers/docquier/filePDF/DM_Data.xls

15. Taux d'émigration en 2000

En %

	Taux d'émigration moyen	Taux d'émigration des qualifiés	Différence
Danemark	4,3	7,7	3,4
Finlande	7,2	7,5	0,3
Suède	2,6	4,3	1,7
Royaume-Uni	6,9	16,7	9,8
Italie	5,3	10,0	4,7
Espagne	2,5	4,3	1,8
Autriche	6,0	13,5	7,5
Belgique	3,5	4,9	1,4
France	2,0	3,4	1,4
Allemagne	3,4	5,2	1,8
Pays-Bas	5,3	9,6	4,3

Source : Docquier et Marfouk (2006).

L'Europe est une zone d'émigration relative de travailleurs qualifiés. Il n'est donc pas certain que des politiques d'amélioration de la qualité de la main d'œuvre fondées sur l'immigration soient couronnées de succès en l'absence de réformes structurelles qui augmenteraient l'intérêt économique intrinsèque des qualifiés à travailler en Europe. Si la France apparaît relativement bien placée, sa position s'est érodée au cours des années quatre-vingt-dix.

6. Conclusion

Ce rapport a jeté un regard critique sur les politiques d'immigration fondées sur une gestion fine des besoins de main d'œuvre. Il a rappelé qu'une telle gestion peut être déléguée au marché du travail dès lors que les institutions lui permettent de fonctionner de façon fluide et compétitive. Il a mis en évidence les contradictions qui existent entre un marché du travail caractérisé par de nombreux obstacles à la mobilité interrégionale et interprofessionnelle et la volonté de gérer les « besoins de main d'œuvre » par des politiques migratoires qui contournent ces obstacles. Il a également fait état d'une autre contradiction entre la volonté d'attirer les « talents » et une fiscalité (et plus généralement une culture) qui pénalise ces talents. Il a enfin discuté les conséquences politico-économiques de l'arbitrage entre le recours à l'immigration qualifiée et la formation des natifs, dans un contexte où cette dernière est très largement à la charge de l'État.

Bien qu'il soit d'usage dans les rapports du CAE de formuler des propositions précises, ce sont plutôt des pistes qui ressortent de notre analyse (en particulier, en vertu de ses limites que nous avons précisées dans l'introduction).

En ce qui concerne la politique d'immigration proprement dite, nous pensons que ses limites quantitatives sont du ressort de l'électorat et de la société civile, et doivent prendre en compte les préférences de cette dernière dans ses aspects économiques et non économiques. Une fois ces limites déterminées, nous pensons que la mise en œuvre de cette politique doit reposer non pas sur le micro-management mais sur une gestion globale, tout en utilisant des instruments économiques.

Une politique d'immigration devrait avant tout prendre en compte son effet de long terme sur la taille et la composition de la population. À cet égard, la France n'a pas les problèmes démographiques de ses voisins (voir, en particulier, les simulations effectuées par Chojnicki et Ragot dans le complément D à ce rapport) ; cela ne signifie pas non plus, bien évidemment, qu'une politique d'immigration nulle soit réaliste ni désirable. Mais, à supposer que l'on désire réguler les flux[47], leur gestion devrait être beaucoup plus globale. En principe, à objectif donné de flux, on pourrait envisager d'allouer les permis de séjour sur la base d'un mécanisme d'enchères ou d'un marché de permis à séjourner sur le territoire. De tels mécanismes auraient l'avantage de sélectionner automatiquement les individus pour lesquels les gains de l'immigration sont les plus élevés, ce qui, si le marché du travail fonctionne correctement, correspond précisément au fait d'avoir une productivité marginale élevée ; à flux donnés, on attirerait donc précisément les travailleurs qui correspondent aux « besoins » de l'économie française, et le fait d'avoir à payer un permis (qui en pratique pourrait se retrouver à la charge de l'employeur) assurerait le transfert partiel des gains productifs de l'immigration vers les natifs, ce qui, comme on l'a montré plus haut, alignerait leurs intérêts avec les objectifs de la politique migratoire. On notera cependant qu'un tel système de régulation globale des flux ne cadre pas nécessairement avec l'objectif de long terme d'améliorer les qualifications des participants au marché du travail français, dans la mesure où il est possible que ce soient des non-qualifiés plutôt que des qualifiés qui immigrent. Cela peut simplement signifier que les forces du marché nous indiquent que c'est pour l'immigration non qualifiée que les gains de l'échange sont les plus forts et donc qu'une telle immigration est plus efficace que l'immigration qualifiée. Dans ce cas, la proposition selon laquelle la France aurait besoin de travailleurs qualifiés serait ravalée au rang de simple jugement de valeur. Mais on peut raisonnablement penser que l'existence de l'État-providence et de la fiscalité redistributive crée une distorsion entre les rendements privés et sociaux de l'immigration, et que cette distorsion se manifesterait par une surreprésentation des non-qualifiés dans les flux migratoires ; en effet, une partie de leurs gains est due à des transferts sociaux qui sont en fait financés par les natifs ; de même, le rendement

(47) L'alternative serait un système de « points » à la canadienne où l'on ne régule que la qualité des flux, mais pas la quantité. L'arbitrage qualité/quantité devrait dépendre de considérations telles que densité de population ou abondance des ressources vitales telles que l'eau, etc.

privé de l'immigration pour les travailleurs qualifiés est trop faible puisqu'ils financent les transferts sociaux, notamment à travers les contributions prélevées sur leur salaire. Il peut donc être souhaitable de moduler un système de régulation globale des flux fondé sur le marché de manière à le rendre plus favorable à l'immigration de qualifiés, soit à l'aide de quotas différents par niveaux de qualification, soit à l'aide d'un système de « bonus » qui réduirait le coût du « permis » pour les candidats les plus qualifiés. Dans l'idéal, il s'agirait d'imposer une taxe ou une subvention sur la valeur du permis qui permettrait de prendre en compte les externalités fiscales associées à la décision de migration en fonction des caractéristiques du migrant.

On peut également soulever des problèmes éthiques à propos de l'idée de « faire payer » aux immigrés leur droit à s'établir sur le territoire français. De telles objections sont généralement formulées à l'encontre de la plupart des mécanismes de marché (comparons, par exemple, la politique parisienne de mise en place d'obstacles physiques à la circulation à celle londonienne de péage). Mais en l'absence de politique d'ouverture totale des frontières, la limitation des flux implique nécessairement un rationnement des possibilités d'installation en France, ce rationnement se traduit à la fois par des coûts monétaires et non monétaires(48) dissipés en amont de l'acte d'émigration par les candidats à l'expatriation et par l'existence de rentes distribuées à ceux qui ont la chance d'échapper au rationnement. Un mécanisme de marché serait susceptible de diminuer ces rentes – dont une bonne partie est appropriée par des organisations criminelles – ainsi que les ressources dissipées en amont, et il n'est pas sûr que l'éthique ne s'y retrouve pas(49).

Par ailleurs, notre analyse a mis en évidence le fait que, bien souvent, la politique migratoire était mise en avant comme solution à des problèmes qui sont le produit de dysfonctionnement et rigidités non liés à l'immigration et auxquels il conviendrait de remédier.

Par exemple, nous avons vu que le recours à l'immigration de travailleurs de haut niveau permet à l'État d'économiser sur le coût de la formation. Inversement, l'exode des cerveaux transforme en perte sèche l'investissement du contribuable dans l'éducation. Le développement d'un marché

(48) Un exemple frappant de tels coûts non monétaires sont les célèbres *pateras*. Voir, par exemple, http://www.maroc-hebdo.press.ma/MHinternet/Archives_477/html_477/pateras.html

(49) Dans un article de son blog, l'économiste Gary Becker suggère de faire payer aux immigrés illégaux leur régularisation. Une telle méthode permet de sortir du dilemme actuel qui est le suivant : soit on se livre à des expulsions coûteuses et contradictoires avec l'existence cocomitante par ailleurs de canaux légaux d'immigration du travail, dans la mesure où on crée ainsi des flux bilatéraux coûteux alors que l'on pourrait se contenter du solde net de ces flux. Soit on régularise et toute politique de contrôle des flux perd sa crédibilité, puisque l'on signale aux futurs immigrés illégaux qu'ils seront régularisés. La solution de Becker permet d'éviter la création de flux bilatéraux artificiels, coûteux et inefficaces tout en permettant une politique crédible de gestion des flux.

mondial des travailleurs très qualifiés réduit donc l'incitation des pouvoirs publics à investir dans l'enseignement supérieur, ce qui risque de conduire à une « *race to the bottom* » mondiale dans ces investissements. Pour y répondre, il serait sans doute judicieux de reconsidérer le financement de l'enseignement supérieur. On pourrait envisager de formaliser l'investissement public dans un diplômé sous la forme d'un prêt remboursable sur la base des salaires futurs, voire d'un « actionnariat » du contribuable dans le capital humain du diplômé[50]. De telles réformes ne signifierait pas pour autant que le recours à l'immigration de travailleurs qualifiés soit inutile – il pourrait se justifier dans la mesure où la main d'œuvre qualifiée serait relativement plus abondante dans le reste du monde (ce qui n'est actuellement pas le cas) ou parce que l'immigration est une option plus flexible que la formation – mais elles éviteraient qu'un tel recours ne consolide les inefficacités existantes dans le système actuel de formation supérieure.

Nous avons également montré que bien des « pénuries » de main d'œuvre résultent de la rigidité du marché du travail en France, notamment en ce qui concerne la réallocation de l'emploi entre régions et entre secteurs, et que l'immigration n'est qu'un palliatif temporaire à cet état de fait puisqu'une fois les immigrés ou leurs enfants assimilés, ils pâtissent des mêmes barrières.

Il paraît donc naturel de mettre en place des réformes telles que celles préconisées dans les rapports de Cahuc et Kramarz (2004) et Attali (2008) et qui consistent à éliminer les barrières à l'entrée et à la mobilité dans de nombreuses professions. On peut certes objecter que ces réformes sont politiquement difficiles car elles se heurtent à l'opposition de certains intérêts constitués. C'est exact, mais l'immigration elle-même est également associée à des tensions politiques. Par ailleurs, si, comme on l'a discuté, les restrictions associées au statut de travailleur étranger rendent la gestion par l'immigration plus acceptable pour les « *insiders* » que l'élimination des barrières à l'entrée, ses effets sur ceux-ci n'en sont pas moins, au bout du compte, similaires. Les circonstances économiques susceptibles de conduire à une plus grande acceptabilité politique de l'immigration devraient donc en principe faciliter également les réformes structurelles.

(50) Ce système existe implicitement dans la progressivité de l'impôt sur le revenu : les travailleurs qualifiés ont été formés gratuitement grâce au financement public de l'éducation mais ils remboursent implicitement cette dette en payant des impôts plus élevés au cours de leur carrière professionnelle. Cependant, l'impôt est fondé sur le principe de résidence, contrairement aux obligations contractuelles liées à un prêt ou à l'actionnariat, ce qui crée les distorsions que nous avons discutées.

Références bibliographiques

Altonji J. et D. Card (1991) : « The Effect of Immigration of the Labor Market Outcomes of Less Skilled Natives » in *Immigration, Trade and the Labor Market,* Abowd et Freeman (eds), University of Chicago Press, pp. 201-34.

Attali J. (2008) : *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, La Documentation française.

Bauer T., G. Epstein et I. Gang (2000) : « What are Migration Networks? », *IZA Working Paper*, n° 200.

Berry A. et R. Soligo (1969) : « Some Welfare Aspects of International Migration », *Journal of Political Economy*, vol. 77, n° 5, pp. 778-94.

Blanchard O. et L. Katz (1992) : « Regional Evolutions », *Brookings Papers on Economic Activity,* n° 1, pp. 1-61.

Borjas G. (1987) : « Self-Selection and the Earnings of Immigrants », *American Economic Review*, vol. 77, n° 4, pp. 531-553.

Borjas G. (1990) : *Friends or Strangers: The Impact of Immigrants on the US Economy,* Basic Books, New York.

Borjas G. (1994) : « The Economics of Immigration », *Journal of Economic Literature*, vol. 32, n° 4, pp. 1667-1717.

Borjas G. (2001) : « Does Immigration Grease the Wheels of the Labor Market? », *Brookings Papers on Economic Activity,* n° 1, pp. 1-51.

Borjas G. (2003) : « The Labor Demand Curve *is* Downward Sloping : Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n° 4, pp. 1335-1374.

Borjas G., R. Freeman et L. Katz (1992) : « On the Labor Market Impacts of Immigration and Trade » in *Immigration and the Work Force: Economic Consequences for the United States and Source Areas*, Borjas et Freeman (eds), University of Chicago Press, pp. 213-244.

Borjas G., R. Freeman et L. Katz (1997) : « How Much Do Immigration and Trade Affect Labor Market Outcomes? », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1, pp. 1-67.

Borrel C. (2006) : « Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005. Près de 5 millions d'immigrés à la mi-2004 », *INSEE Première,* n° 1098, août.

Cahuc P. et F. Kramarz (2004) : *De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle*, La Documentation française.

Card D. (1990) : « The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market », *Industrial and Labor Relations Review*, n° 43, pp. 245-257.

Carliner G. (1980) : « Wages, Earnings and Hours of First, Second, and Third Generation American Males », *Economic Inquiry,* vol. 18, n° 1, pp. 87-102.

Casella A. et J. Rauch (2002) : « Anonymous Market and Group Ties in International Trade », *Journal of International Economics*, vol. 58, n° 1, pp. 19-47.

Chambre de commerce et d'industrie de Calais (CCI de Calais) (2008) : *Les difficultés de recrutement, les tensions sur l'emploi dans le Calaisis*, juin.

Centre d'analyse stratégique (2006) : *Besoins de main d'œuvre et politique migratoire*, La Documentation française, juin.

Chiswick B. (1978) : « The Effect of Americanization on the Earnings of Foreign-Born Men », *Journal of Political Economy*, vol. 86, n° 5, pp. 897-921.

Cogneau D. et G. Tapinos (2000) : « Migrations internationales, libre-échange et intégration régionale », *Document de Travail DIAL*.

Decressin J. et A. Fatas (1995) : « Regional Labor Market Dynamics in Europe », *European Economic Review*, vol. 39, n° 9, pp. 1627-1655.

DGTPE (2006) : *Immigration sélective et besoins de l'économie française*, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, La Documentation française, juin.

Dixit A. et V. Norman (1980) : *Theory of International Trade: A Dual, General Equilibrium Approach*, Cambridge University Press.

Docquier F. (2007) : *Brain Drain and Inequality Across Nations*, Université Catholique de Louvain.

Docquier F. et A. Marfouk (2006) : « International Migration by Educational Attainment (1990-2000) », chapitre 5 in *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Ozden et Schiff (eds), World Bank Publications, Coll. 'Trade and Development Series'.

Dustmann C. et Y. Weiss (2007) : « Return Migration: Theory and Empirical Evidence », *University College Working Paper*, n° 02/07.

European Economic Advisory Group (EEAG) (2008) : *The EEAG Report on the European Economy: Europe in a Globalised World*, CES-Ifo, Munich.

François-Poncet J. (1999) : « La fuite des cerveaux : mythe ou réalité ? », *Rapport d'information du Sénat*, n° 388.
Disponible sur www.senat.fr/rap/r99-388/r99-388.html

Friedberg R. et J. Hunt (1995) : « The Impact of Immigrants on Host Country Wages, Employment and Growth », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 2, pp. 23-44.

Goldin C. (1994) : « The Political Economy of Immigration Restrictions in the United States, 1890-1921 » in *The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy*, Goldin et Libecap (eds), University of Chicago Press.

Helpman E. et P. Krugman (1985) : *Market Structure and Foreign Trade*, MIT Press, Cambridge MA.

Hunt J. (1992) : « The Impact of the 1962 Repatriates from Algeria on the French Labor Market », *Industrial and Labor Relations Review*, n° 45, avril, pp. 556-572.

Krugman P. (1991) : « Increasing Returns and Economic Geography », *Journal of Political Economy*, vol. 99, n° 3, pp. 483-499.

Krugman P. et A. Venables (1995) : « Globalization and the Inequality of Nations », *NBER*, n° 5098, avril.

Lalonde R. et R. Topel (1991) : « Labor Market Adjustments to Increased Immigration » in *Immigration, Trade and the Labor Market,* Abowd et Freeman (eds), University of Chicago Press, pp. 167-200.

Markusen J. (1983) : « Factor Movements and Commodity Trade as Complements » *Journal of International Economics*, n° 13, pp. 341-356.

Markusen J. et L. Svensson (1985) : « Trade in Goods and Factors with International Differences in Technology », *International Economic Review*, vol. 26, n° 1, pp. 175-192.

Meltzer A.H. et S.F. Richard (1981) : « A Rational Theory of the Size of Government », *Journal of Political Economy*, n° 89, pp. 914-927.

Mundell R. (1957) : « International Trade and Factor Mobility », *American Economic Review*, vol. 47, n° 3, pp. 321-335.

OCDE (2007) : *Perspectives des migrations internationales*, OCDE, Paris.

Razin A., E. Sadka et P. Swagel (2002) : « Tax Burden and Migration: A Political Economy Theory and Evidence », *Journal of Public Economics*, vol. 85, n° 2, pp. 167-190.

Saint-Paul G. (2004) : « The Brain Drain: Some Evidence from European Expatriates in the United States », *IZA Working Paper*, n° 1310.

Smith A. (1776) : *La richesse des nations.*

Svensson L. (1984) : « Factor Trade and Goods Trade », *Journal of International Economics*, n° 16, pp. 365-378.

Annexe 1

Le modèle de Meltzer-Richard

Le modèle utilisé pour les simulations de la section 2.7. est le suivant : chaque individu a un revenu avant impôt égal à y. Ce revenu est distribué dans la population native selon une fonction de distribution cumulée $F(y)$. Le revenu moyen dans l'économie est noté y^*. Tous les revenus sont taxés au taux forfaitaire t. Les revenus d'impositions sont utilisés pour verser un transfert égal à tous les agents et que l'on peut interpréter comme un bien public. Une partie de ces revenus est dissipée sous la forme de coûts de collecte des impôts et ces coûts sont d'autant plus grands que le taux d'imposition est élevé. Le transfert par individu est alors égal à :

$$T = \left(t - \frac{bt^2}{2} \right) y^*$$

Le revenu d'un agent après impôts et transferts est égal à :

$$x = y(1-t) + T = y(1-t) + \left(t - \frac{bt^2}{2} \right) y^*$$

Soit y_m le revenu médian. Le taux d'imposition à l'équilibre politique est celui qui maximise le revenu du médian après impôts et transferts. Il doit donc satisfaire à la condition du premier ordre :

$$-y_m + y^* - bty^* = 0$$

Cette condition détermine le taux d'imposition d'équilibre t^* qui ne dépend que du revenu moyen et du revenu médian :

$$t^* = \frac{y^* - y_m}{by^*}$$

On voit que ce taux est d'autant plus élevé que l'électeur médian est plus pauvre que la moyenne et que les distorsions de l'imposition sont faibles.

Un influx d'immigrés a un impact à la fois sur le revenu moyen et sur le revenu médian. Du point de vue d'un agent individuel, son bien-être est modifié à travers l'évolution de la base fiscale y^* et du taux d'imposition t^* :

$$dx = \left(t^* - \frac{bt^{*2}}{2} \right) dy^* + \left(-y + y^* - bt^* y^* \right) dt^* = \left(t^* - \frac{bt^{*2}}{2} \right) dy^* + \left(y_m - y \right) dt^*$$

Le premier terme est l'effet de la base fiscale qui est toujours du même signe que celui du changement dans le revenu moyen de la population. Le second terme est l'effet du changement de taux d'imposition à base fiscale donnée ; ce terme est positif si l'agent est plus pauvre (resp. plus riche) que le médian et si le taux d'imposition augmente (resp. diminue).

La formule qui précède implique l'existence d'un agent critique y_{crit} pour lequel les gains nets de l'immigration sont nuls :

$$y_{crit} = \left(t^* - \frac{bt^{*2}}{2} \right) \frac{dy^*}{dt^*} + y_m$$

Si $dt^* > 0$, alors les natifs sont gagnants si et seulement si $y < y_{crit}$, tandis que cette inégalité doit être inversée si $dt^* < 0$.

Dans notre simulation numérique, on suppose qu'après l'épisode d'immigration, une fraction ρ de la population est immigrée et que cette population a une distribution des revenus caractérisée par une distribution cumulée $F_I(y)$ avec une moyenne égale à y_I^*. Le nouveau revenu moyen est donc égal à :

$$\hat{y} = (1 - \rho) y^* + \rho y_I^*$$

Le nouveau médian $\hat{y}_m$ est calculé comme :

$$(1 - \rho) F(\hat{y}_m) + \rho F_1(\hat{y}_m) = 1/2$$

ce qui permet de calculer le nouveau taux d'imposition :

$$\hat{t} = \frac{\hat{y} - \hat{y}_m}{b\hat{y}}$$

et d'appliquer les formules précédentes avec $dt^* = \hat{t} - t^*$ et $dy^* = \hat{y} - y^*$. Dans nos simulations nous avons pris des distributions log-normales avec un écart-type du logarithme égal à 0,5 pour les natifs et 0,1 pour les immigrés et une moyenne de y égale à 100 pour les natifs, ce qui correspond à $E(\ln(y)) = 4{,}48$.

Annexe 2

Liste des métiers libéralisés par le décret du 18 janvier 2008

Source : http://www.legifrance.gouv.fr:80/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000017937372

Alsace

- Technicien de la vente à distance
- Attaché commercial en biens intermédiaires et matières premières
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Marchandiseur
- Responsable d'exploitation en assurances
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles
- Opérateur de formage du verre
- Pilote d'installation de production cimentière
- Conducteur de machine de fabrication des industries de l'ameublement et du bois (et matériaux associés)
- Façonneur bois et matériaux associés (production de série)
- Technicien de méthodes-ordonnancement-planification de l'industrie
- Dessinateur-projeteur de la construction mécanique et du travail des métaux
- Dessinateur de la construction mécanique et du travail des métaux
- Dessinateur-projeteur en électricité et électronique
- Dessinateur en électricité et électronique
- Technicien de fabrication de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien qualité de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien de contrôle-essai-qualité en électricité et électronique
- Technicien de production des industries de *process*
- Technicien des industries de l'ameublement et du bois
- Installateur-maintenicien en ascenseurs (et autres systèmes automatiques)
- Inspecteur de mise en conformité
- Maintenicien en électronique
- Dessinateur du BTP
- Géomètre
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Aquitaine

- Technicien de la vente à distance
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Marchandiseur
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles
- Opérateur de formage du verre
- Pilote d'installation de production cimentière
- Conducteur de machine de fabrication des industries de l'ameublement et du bois (et matériaux associés)
- Façonneur bois et matériaux associés (production de série)
- Dessinateur-projeteur en électricité et électronique
- Dessinateur en électricité et électronique
- Technicien qualité de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien des industries de l'ameublement et du bois
- Installateur-maintenicien en ascenseurs (et autres systèmes automatiques)
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Auvergne

- Technicien de la vente à distance
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Responsable d'exploitation en assurances
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles
- Pilote d'installation de production cimentière
- Conducteur de machine de fabrication des industries de l'ameublement et du bois (et matériaux associés)
- Façonneur bois et matériaux associés (production de série)
- Technicien de méthodes-ordonnancement-planification de l'industrie
- Dessinateur en électricité et électronique
- Technicien de fabrication de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien qualité de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien de production des industries de *process*
- Installateur-maintenicien en ascenseurs (et autres systèmes automatiques)
- Inspecteur de mise en conformité
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Bourgogne

- Technicien de la vente à distance
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Marchandiseur
- Responsable d'exploitation en assurances
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles
- Opérateur de formage du verre
- Pilote d'installation de production cimentière
- Façonneur bois et matériaux associés (production de série)
- Technicien de méthodes-ordonnancement-planification de l'industrie
- Dessinateur-projeteur en électricité et électronique
- Dessinateur en électricité et électronique
- Technicien de fabrication de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien qualité de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien des industries de l'ameublement et du bois
- Installateur-maintenicien en ascenseurs (et autres systèmes automatiques)
- Inspecteur de mise en conformité
- Dessinateur du BTP
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Bretagne

- Technicien de la vente à distance
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Marchandiseur
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles
- Opérateur de formage du verre
- Pilote d'installation de production cimentière
- Conducteur de machine de fabrication des industries de l'ameublement et du bois (et matériaux associés)
- Façonneur bois et matériaux associés (production de série)
- Dessinateur en électricité et électronique
- Technicien qualité de la construction mécanique et du travail des métaux
- Géomètre
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Centre

- Technicien de la vente à distance
- Attaché commercial en biens intermédiaires et matières premières
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Marchandiseur
- Responsable d'exploitation en assurances
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles
- Opérateur de formage du verre
- Pilote d'installation de production cimentière
- Conducteur de machine de fabrication des industries de l'ameublement et du bois (et matériaux associés)
- Façonneur bois et matériaux associés (production de série)
- Technicien de méthodes-ordonnancement-planification de l'industrie
- Dessinateur-projeteur de la construction mécanique et du travail des métaux
- Dessinateur-projeteur en électricité et électronique
- Dessinateur en électricité et électronique
- Technicien de fabrication de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien qualité de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien de production des industries de *process*
- Technicien des industries de l'ameublement et du bois
- Installateur-maintenicien en ascenseurs (et autres systèmes automatiques)
- Inspecteur de mise en conformité
- Dessinateur du BTP
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Champagne-Ardenne

- Technicien de la vente à distance
- Attaché commercial en biens intermédiaires et matières premières
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Marchandiseur
- Responsable d'exploitation en assurances
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles
- Opérateur de formage du verre
- Pilote d'installation de production cimentière
- Conducteur de machine de fabrication des industries de l'ameublement et du bois (et matériaux associés)
- Technicien de méthodes-ordonnancement-planification de l'industrie
- Dessinateur-projeteur de la construction mécanique et du travail des métaux
- Dessinateur-projeteur en électricité et électronique
- Dessinateur en électricité et électronique
- Technicien de fabrication de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien qualité de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien de production des industries de *process*
- Technicien des industries de l'ameublement et du bois
- Installateur-maintenicien en ascenseurs (et autres systèmes automatiques)
- Dessinateur du BTP
- Géomètre
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Corse

- Cadre de l'audit et du contrôle comptable
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Responsable d'exploitation en assurances
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles
- Pilote d'installation de production cimentière
- Dessinateur-projeteur en électricité et électronique
- Technicien de production des industries de *process*
- Inspecteur de mise en conformité
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Franche-Comté

- Technicien de la vente à distance
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Marchandiseur
- Responsable d'exploitation en assurances
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles
- Opérateur de formage du verre
- Pilote d'installation de production cimentière
- Conducteur de machine de fabrication des industries de l'ameublement et du bois (et matériaux associés)
- Technicien de méthodes-ordonnancement-planification de l'industrie
- Dessinateur-projeteur de la construction mécanique et du travail des métaux
- Dessinateur-projeteur en électricité et électronique
- Dessinateur en électricité et électronique
- Technicien de fabrication de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien qualité de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien des industries de l'ameublement et du bois
- Dessinateur du BTP
- Géomètre
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Île-de-France

- Technicien de la vente à distance
- Attaché commercial en biens intermédiaires et matières premières
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable et financier
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Marchandiseur
- Responsable d'exploitation en assurances
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles
- Opérateur de formage du verre
- Pilote d'installation de production cimentière
- Conducteur de machine de fabrication des industries de l'ameublement et du bois (et matériaux associés)
- Technicien de méthodes-ordonnancement-planification de l'industrie
- Dessinateur-projeteur de la construction mécanique et du travail des métaux
- Dessinateur de la construction mécanique et du travail des métaux
- Dessinateur-projeteur en électricité et électronique
- Dessinateur en électricité et électronique
- Technicien de fabrication de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien qualité de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien contrôle-essai-qualité en électricité et électronique
- Technicien de production des industries de *process*
- Technicien des industries de l'ameublement et du bois
- Installateur-maintenicien en ascenseurs (et autres systèmes automatiques)
- Inspecteur de mise en conformité
- Maintenicien en électronique
- Dessinateur du BTP
- Géomètre
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Languedoc-Roussillon

- Technicien de la vente à distance
- Attaché commercial en biens intermédiaires et matières premières
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Marchandiseur
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles
- Opérateur de formage du verre
- Pilote d'installation de production cimentière
- Conducteur de machine de fabrication des industries de l'ameublement et du bois (et matériaux associés)
- Façonneur bois et matériaux associés (production de série)
- Technicien de méthodes-ordonnancement-planification de l'industrie
- Dessinateur-projeteur en électricité et électronique
- Dessinateur en électricité et électronique
- Technicien contrôle-essai-qualité en électricité et électronique
- Technicien des industries de l'ameublement et du bois
- Installateur-maintenicien en ascenseurs (et autres systèmes automatiques)
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Limousin

- Technicien de la vente à distance
- Attaché commercial en biens intermédiaires et matières premières
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Responsable d'exploitation en assurances
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles
- Opérateur de formage du verre
- Pilote d'installation de production cimentière
- Conducteur de machine de fabrication des industries de l'ameublement et du bois (et matériaux associés)
- Technicien de méthodes-ordonnancement-planification de l'industrie
- Dessinateur-projeteur en électricité et électronique
- Dessinateur en électricité et électronique
- Technicien de fabrication de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien qualité de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien contrôle-essai-qualité en électricité et électronique
- Technicien des industries de l'ameublement et du bois
- Installateur-maintenicien en ascenseurs (et autres systèmes automatiques)
- Dessinateur du BTP
- Géomètre
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Lorraine

- Technicien de la vente à distance
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Marchandiseur
- Responsable d'exploitation en assurances
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles
- Opérateur de formage du verre
- Pilote d'installation de production cimentière
- Conducteur de machine de fabrication des industries de l'ameublement et du bois (et matériaux associés)
- Façonneur bois et matériaux associés (production de série)
- Dessinateur-projeteur en électricité et électronique
- Dessinateur en électricité et électronique
- Technicien des industries de l'ameublement et du bois
- Installateur-maintenicien en ascenseurs (et autres systèmes automatiques)
- Inspecteur de mise en conformité
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Midi-Pyrénées

- Technicien de la vente à distance
- Attaché commercial en biens intermédiaires et matières premières
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Marchandiseur
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles
- Pilote d'installation de production cimentière
- Conducteur de machine de fabrication des industries de l'ameublement et du bois (et matériaux associés)
- Façonneur bois et matériaux associés (production de série)
- Technicien de méthodes-ordonnancement-planification de l'industrie
- Dessinateur-projeteur de la construction mécanique et du travail des métaux
- Dessinateur de la construction mécanique et du travail des métaux
- Dessinateur-projeteur en électricité et électronique
- Dessinateur en électricité et électronique
- Technicien qualité de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien de production des industries de *process*
- Technicien des industries de l'ameublement et du bois
- Inspecteur de mise en conformité
- Dessinateur du BTP
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Nord-Pas-de-Calais

- Technicien de la vente à distance
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Marchandiseur
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles
- Opérateur de formage du verre
- Pilote d'installation de production cimentière
- Dessinateur-projeteur de la construction mécanique et du travail des métaux
- Dessinateur-projeteur en électricité et électronique
- Dessinateur en électricité et électronique
- Technicien qualité de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien des industries de l'ameublement et du bois
- Installateur-maintenicien en ascenseurs (et autres systèmes automatiques)
- Inspecteur de mise en conformité
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Basse-Normandie

- Technicien de la vente à distance
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Responsable d'exploitation en assurances
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles
- Pilote d'installation de production cimentière
- Dessinateur-projeteur en électricité et électronique
- Dessinateur en électricité et électronique
- Maintenicien en électronique
- Géomètre
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Haute-Normandie

- Technicien de la vente à distance
- Attaché commercial en biens intermédiaires et matières premières
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Marchandiseur
- Responsable d'exploitation en assurances
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles
- Opérateur de formage du verre
- Pilote d'installation de production cimentière
- Technicien de méthodes-ordonnancement-planification de l'industrie
- Dessinateur-projeteur de la construction mécanique et du travail des métaux
- Dessinateur-projeteur en électricité et électronique
- Dessinateur en électricité et électronique
- Technicien de fabrication de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien qualité de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien de production des industries de *process*
- Technicien des industries de l'ameublement et du bois
- Installateur-maintenicien en ascenseurs (et autres systèmes automatiques)
- Inspecteur de mise en conformité
- Dessinateur du BTP
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Pays de Loire

- Technicien de la vente à distance
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Marchandiseur
- Responsable d'exploitation en assurances
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles
- Opérateur de formage du verre
- Pilote d'installation de production cimentière
- Conducteur de machine de fabrication des industries de l'ameublement et du bois (et matériaux associés)
- Façonneur bois et matériaux associés (production de série)
- Dessinateur-projeteur de la construction mécanique et du travail des métaux
- Dessinateur-projeteur en électricité et électronique
- Dessinateur en électricité et électronique
- Technicien de fabrication de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien qualité de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien des industries de l'ameublement et du bois
- Installateur-maintenicien en ascenseurs (et autres systèmes automatiques)
- Inspecteur de mise en conformité
- Dessinateur du BTP
- Géomètre
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Picardie

- Technicien de la vente à distance
- Attaché commercial en biens intermédiaires et matières premières
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Marchandiseur
- Opérateur de formage du verre
- Conducteur de machine de fabrication des industries de l'ameublement et du bois (et matériaux associés)
- Dessinateur-projeteur en électricité et électronique
- Dessinateur en électricité et électronique
- Technicien de fabrication de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien qualité de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien de production des industries de *process*
- Installateur-maintenicien en ascenseurs (et autres systèmes automatiques)
- Dessinateur du BTP
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Poitou-Charentes

- Technicien de la vente à distance
- Attaché commercial en biens intermédiaires et matières premières
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Marchandiseur
- Responsable d'exploitation en assurances
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles
- Pilote d'installation de production cimentière
- Conducteur de machine de fabrication des industries de l'ameublement et du bois (et matériaux associés)
- Façonneur bois et matériaux associés (production de série)
- Technicien de méthodes-ordonnancement-planification de l'industrie
- Dessinateur-projeteur en électricité et électronique
- Dessinateur en électricité et électronique
- Technicien de fabrication de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien qualité de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien des industries de l'ameublement et du bois
- Installateur-maintenicien en ascenseurs (et autres systèmes automatiques)
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Provence-Alpes-Côte d'Azur

- Technicien de la vente à distance
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Marchandiseur
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles
- Pilote d'installation de production cimentière
- Conducteur de machine de fabrication des industries de l'ameublement et du bois (et matériaux associés)
- Façonneur bois et matériaux associés (production de série)
- Technicien de méthodes-ordonnancement-planification de l'industrie
- Dessinateur-projeteur de la construction mécanique et du travail des métaux
- Dessinateur-projeteur en électricité et électronique
- Dessinateur en électricité et électronique
- Technicien de fabrication de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien qualité construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien de production des industries de *process*
- Technicien des industries de l'ameublement et du bois
- Installateur-maintenicien en ascenseurs (et autres systèmes automatiques)
- Inspecteur de mise en conformité
- Maintenicien en électronique
- Dessinateur du BTP
- Géomètre
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Rhône-Alpes

- Technicien de la vente à distance
- Attaché commercial en biens intermédiaires et matières premières
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable
- Informaticien d'étude
- Informaticien expert
- Marchandiseur
- Responsable d'exploitation en assurances
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention et de machines agricoles
- Opérateur de formage du verre
- Pilote d'installation de production cimentière
- Conducteur de machine de fabrication des industries de l'ameublement et du bois (et matériaux associés)
- Façonneur bois et matériaux associés (production de série)
- Technicien de méthodes-ordonnancement-planification de l'industrie
- Dessinateur-projeteur de la construction mécanique et du travail des métaux
- Dessinateur de la construction mécanique et du travail des métaux
- Dessinateur-projeteur en électricité et électronique
- Dessinateur en électricité et électronique
- Technicien de fabrication de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien qualité de la construction mécanique et du travail des métaux
- Technicien contrôle-essai-qualité en électricité et électronique
- Technicien de production des industries de *process*
- Technicien des industries de l'ameublement et du bois
- Installateur-maintenicien en ascenseurs (et autres systèmes automatiques)
- Inspecteur de mise en conformité
- Maintenicien en électronique
- Dessinateur du BTP
- Géomètre
- Chargé d'études techniques du BTP
- Chef de chantier du BTP
- Conducteur de travaux du BTP

Auditions

Yves Chassard
Responsable du département Travail, emploi et formation au Centre d'analyse stratégique

Frédéric Docquier
Professeur à l'Université catholique de Louvain (Belgique), IRES

Manon Domingues dos Santos
Professeur à l'Université de Marne la Vallée, CREST

Jean-Christophe Dumont
Économiste à l'OCDE

Anne Épaulard
Sous-directrice 'Analyses macroéconomiques' à la DGTPE

Hubert Jayet
Professeur à l'Université de Lille 1, EQUIPPE

El Mouhoub Mouhoud
Professeur à l'Université de Paris IX, EURISCO

Patrick Stefanini
Conseiller au cabinet de Brice Hortefeux, ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement

Maxime Tandonnet
Conseiller à l'immigration et l'intégration à l'Elysée

Commentaire

Pierre Cahuc
École Polytechnique, CREST, IZA, CEPR

Le rapport de Gilles Saint-Paul critique les politiques d'immigration fondées sur une gestion fine des besoins de main d'œuvre des entreprises. Cette critique est importante, car l'idée selon laquelle l'immigration par le travail sert avant tout à résoudre les problèmes de recrutement des entreprises influence considérablement les politiques migratoires, non seulement en France, mais aussi en Europe. C'est une idée qui semble être « de bon sens » : si des secteurs ou métiers ont du mal à recruter des natifs, il semble opportun de faire appel à une main d'œuvre étrangère. Les entreprises en bénéficient et la main d'œuvre étrangère ne concurrence pas les natifs.

Le grand intérêt du rapport de Gilles Saint-Paul est de montrer, en s'appuyant sur l'analyse économique, que cette idée de bon sens inspire des dispositifs néfastes dans un environnement complexe, où les flux migratoires et les marchés du travail sont fortement réglementés. Les politiques fondées sur cette idée conduisent en effet à une segmentation accrue du marché du travail au détriment de l'efficacité économique. La réglementation *économique* de l'immigration devrait donc être motivée par d'autres principes.

Comme le rappelle le complément rédigé par Yves Chassard, depuis 1974, pour qu'un étranger obtienne une autorisation de travail assortie d'un titre de séjour, la règle applicable en France impose qu'une demande soit déposée auprès du préfet par l'entreprise qui se propose de l'employer. Afin d'instruire cette demande, la Direction départementale du Travail effectue un test du marché du travail local, pour s'assurer qu'aucun candidat déjà présent sur le marché du travail n'est en mesure d'occuper cet emploi. L'inconvénient majeur de cette procédure est sa lourdeur et son opacité. Ce régime d'autorisation préalable de travail a été progressivement assoupli

de façon ponctuelle pour répondre aux difficultés de recrutement rencontrées par certains secteurs. Tel a été le cas de l'informatique, qui a eu des possibilités accrues de recours à l'immigration en 1998. Néanmoins, en 2004, face à la progression du chômage dans ce secteur, les conditions de recrutement des informaticiens étrangers sont revenues au droit commun.

La loi du 24 juillet 2006 a introduit quatre changements notables qui permettent à des étrangers d'exercer un emploi en France sans que s'applique la procédure de test du marché du travail local :

• la carte *Compétences et talents*, accordée « à un étranger susceptible de participer, du fait de ses compétences et de ses talents, de façon significative et durable au développement économique ou au rayonnement, notamment intellectuel, scientifique, culturel, humanitaire ou sportif de la France et du pays dont il a la nationalité » ;

• la possibilité d'accéder à un emploi pour un étudiant ayant achevé en France avec succès ses études au niveau Bac + 5 ;

• la situation de l'emploi ou l'absence de recherche préalable de candidats déjà présents sur le marché du travail n'est pas opposable à une demande d'autorisation de travail présentée pour un étranger souhaitant exercer une activité professionnelle dans un métier et une zone géographique caractérisés par des difficultés de recrutement. Des arrêtés de janvier 2008 ont établi une liste nationale de 30 métiers et précisé, pour chaque région, les métiers ouverts aux étrangers ressortissants de pays tiers. Ils ont aussi défini une liste de 150 métiers ouverts aux ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne soumis à des dispositions transitoires (Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Bulgarie et Roumanie) ;

• la possibilité pour des salariés « en mission » de se voir délivrer rapidement un titre de séjour.

La critique de Gilles Saint-Paul est concentrée sur la troisième innovation de la loi de juillet 2006. Il commence par rappeler que les gains de l'immigration pour le pays d'accueil devraient s'apprécier en évaluant son impact sur le PIB par tête. L'immigration a en effet d'autant plus de chance de bénéficier aux natifs qu'elle accroît le PIB par tête. Or, l'embauche dans les métiers ou secteurs en tension n'est pas nécessairement celle qui accroît le plus le PIB par tête. Les métiers ou secteurs en tension font fréquemment appel à une main d'œuvre peu qualifiée (comme le montre le tableau 4 du rapport), mal rémunérée, et offrent souvent des conditions de travail peu attractives, qui peuvent être à l'origine des difficultés de recrutement. Dans cette perspective, loin de renforcer l'efficacité du fonctionnement du marché du travail, l'immigration basée sur une gestion fine des besoins de main d'œuvre renforce la segmentation du marché du travail en trois segments :

• les salariés qui bénéficient d'emplois dans le secteur primaire (grandes entreprises, parapublic) et des avantages qui leur sont associés (CDI, comité d'entreprise, représentation syndicale, droit à la formation, etc.) ;

• les personnes qui sont soit au chômage soit titulaires d'emplois peu protégés et qui jouent le rôle de force de travail d'appoint, dans une situation de file d'attente pour les emplois primaires artificiellement rationnés ;

• les immigrés qui jouent le même rôle de force d'appoint mais auxquels on peut appliquer une réglementation spécifique qui permet, d'une part, de limiter les conséquences sociales de leur précarité en ne renouvelant pas leurs permis de séjour et, d'autre part, de réduire la pression concurrentielle qu'ils pourraient exercer sur le marché du travail en conditionnant leur autorisation de séjour à la participation à un secteur bien déterminé de ce marché.

Ce constat, bien étayé dans le rapport, est bienvenu, car il dégage les principes économiques que devraient guider une politique migratoire. Il souligne que l'immigration économique devrait être pensée en fonction d'objectifs de long terme, et non d'indicateurs de court terme qui peuvent varier au gré des fluctuations économiques. Ces objectifs devraient viser un accroissement du PIB par tête et favoriser la mobilité de la main d'œuvre. Le rapport rappelle aussi que les difficultés de recrutement de certains secteurs et métiers sont liées, surtout en période de chômage élevé, à des dysfonctionnements du marché du travail qui devraient être résolus par une adaptation de la réglementation du travail plutôt que par un appel à une main d'œuvre étrangère.

Le rapport de Gilles Saint-Paul aborde beaucoup plus superficiellement l'aspect des préconisations. En matière de politique migratoire, il propose de substituer un mécanisme d'enchères à la politique actuelle. Cette proposition mérite d'être examinée. Elle pose néanmoins de nombreux problèmes. Tout d'abord, elle est sans doute pertinente lorsque les marchés financiers fonctionnent parfaitement et permettent aux immigrés d'emprunter pour acheter des droits sur un marché d'enchères. Néanmoins, l'imperfection des marchés financiers laisse à penser que ce ne sont pas nécessairement ceux qui retireront le plus de bénéfice de l'immigration qui obtiendront les droits à entrer sur le territoire. Ce point mériterait d'être précisé, éventuellement pour proposer des mécanismes correcteurs. Par exemple, Richard Posner propose de faire passer des tests en ne faisant pas payer les immigrants qui peuvent s'insérer facilement et rapporter ainsi un surplus positif aux natifs. En présence d'imperfection des marchés des capitaux, ce mécanisme permet d'attirer des talents qui n'ont pas la possibilité de payer initialement. Il serait aussi souhaitable de préciser la place d'un tel mécanisme d'enchères : devrait-il se substituer à toute la procédure d'autorisation actuelle, ou bien occuperait-il une place résiduelle ? Si tel est le cas, en fonction de quels critères ? Ces quelques interrogations montrent que les ébauches de préconisations soulèvent au moins autant de questions qu'elles n'apportent de réponses. Mais c'est sans doute un de leur intérêt dès lors qu'elles sont fondées sur des principes bien étayés.

Commentaire

Antoine Magnier

Directeur de la DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville

Le rapport de Gilles Saint-Paul apporte une contribution analytique importante et stimulante pour la conception et la mise en œuvre des politiques publiques en matière d'immigration. Cette contribution est naturellement bienvenue dans un contexte où les pressions migratoires sont vraisemblablement appelées à s'intensifier à l'avenir et où la communauté des économistes européens commence à se saisir du sujet, profitant des travaux d'analyse développés aux États-Unis.

Le rapport se concentre sur les liens entre immigration et marché du travail, et traite notamment de la question particulière suivante : faut-il recourir à l'immigration pour pourvoir aux besoins de la France en main d'œuvre ? Le choix de cette approche ciblée apparaît judicieux à deux titres : d'une part, compte tenu de la complexité du sujet qui dépasse largement le cadre de l'économie et, d'autre part, parce que le Gouvernement s'est fixé pour objectif d'accroître la part de l'immigration économique dans le flux total des entrées d'étrangers aux fins d'installation durable dans notre pays.

Alors que le rapport de Gilles Saint-Paul fait bien ressortir les apports de la littérature existante sur le sujet et certaines difficultés dans la conception et la mise en œuvre des politiques d'immigration à des fins professionnelles, les observations qui suivent, visent principalement à mettre en exergue certaines limites de l'analyse qui paraissent devoir être prises en compte pour l'analyse et la conception des politiques publiques dans ce domaine. Ces observations portent sur :

- l'analyse des effets économiques de l'immigration sur le marché du travail ;
- l'analyse des difficultés et des limites de l'immigration comme politique de main d'œuvre ;
- certaines des principales conclusions et recommandations du rapport.

1. Les effets économiques de l'immigration sur le marché du travail

Le rapport présente une synthèse utile des principaux travaux théoriques et empiriques développés sur ce sujet. Compte tenu de l'approche ciblée retenue, ou en raison des limites inhérentes aux travaux d'analyse qui sont recensés, le rapport occulte néanmoins plusieurs dimensions importantes pour la conception et la mise en œuvre des politiques publiques :

• en se centrant sur les liens entre vieillissement et marché du travail, le rapport n'offre pas une analyse critique de l'ensemble des arguments économiques mis en avant, parfois de manière simpliste ou franchement erronée, par les promoteurs d'un recours plus ou moins important à l'immigration ;

• en privilégiant un cadre statique d'analyse de l'équilibre du marché du travail et des gains de l'échange liés à l'immigration, la plupart des analyses recensées sous-estiment les considérations de nature inter-temporelle qui doivent être prises en compte dans la conception des politiques publiques. Avec les processus d'accumulation du capital physique et humain à prendre en compte et les effets possibles de l'immigration sur le progrès technique, cette dimension conduit naturellement à se préoccuper de l'intégration des immigrés et de leurs enfants dans la société et sur le marché du travail. Dans beaucoup de pays comme le nôtre, cet aspect semble aujourd'hui difficilement dissociable des politiques d'immigration ;

• le rapport vise de manière pertinente à évaluer les effets économiques de l'immigration à l'aune de l'intérêt du pays d'accueil, en distinguant notamment les effets sur ses résidents d'origine des effets sur les immigrants. En pratique cependant, les pays développés ne peuvent ignorer les effets de leur politique d'immigration sur les pays d'origine pour au moins deux raisons : d'une part, ces effets sont de nature à affecter les relations politiques entre pays et à affecter en retour les intérêts économiques des pays d'accueil ; d'autre part, compte tenu des pressions migratoires auxquels ils sont soumis, ignorer les effets de leur politique d'immigration sur les pays d'origine pourrait amener les pays développés à adopter des dispositifs de contingentement inefficaces dans un contexte où la lutte contre l'immigration illégale nécessite de coopérer avec les pays d'origine ;

• enfin, s'agissant de l'analyse empirique des effets de l'immigration sur le marché du travail, il faut rester assez prudent sur les enseignements pour les pays européens, qu'on peut tirer des études menées sur données américaines, dans un contexte où nos marchés du travail et nos marchés de biens et services sont réputés moins souples qu'aux États-Unis et où la main d'œuvre européenne est assurément moins mobile.

2. L'immigration comme politique de main d'œuvre

Le rapport fournit une analyse pertinente des difficultés que pose la notion de « pénurie de main d'œuvre » et des conditions très restrictives dans lesquelles le recours à l'immigration peut se justifier pour y faire face. Dans un contexte où ces situations sont essentiellement le reflet de rigidités sur le marché du travail et sur les marchés de biens et services, l'auteur souligne à juste titre que le recours à l'immigration ne saurait constituer un substitut satisfaisant aux politiques structurelles visant à assouplir le fonctionnement de ces marchés, notamment pour des pays comme le nôtre où le degré d'utilisation de la main d'œuvre reste relativement faible. S'agissant des politiques d'immigration en faveur du travail qualifié, le rapport recommande aussi de manière convaincante de ne pas les concevoir indépendamment des caractéristiques du système fiscalo-social et des réglementations susceptibles d'affecter l'attractivité globale du pays, y compris sur ses propres travailleurs qualifiés d'origine. Le rapport met enfin en exergue la nécessité d'articuler les politiques d'immigration et de formation ainsi que les implications pour le financement de l'enseignement supérieur qui pourraient découler de l'accroissement de la mobilité géographique des travailleurs qualifiés.

S'agissant de la politique récemment mise en œuvre en France dans le domaine de l'immigration professionnelle, le rapport me semble néanmoins occulter deux dimensions importantes :

• alors que les pouvoirs publics ont engagé sur la période récente d'importantes réformes pour stimuler l'offre de main d'œuvre et améliorer l'appariement entre les offres et les demandes d'emploi, le dispositif récemment mis en place en faveur de l'immigration économique semble essentiellement refléter un souci d'ouverture et de rééquilibrage dans un contexte où le motif de regroupement familial et les motifs humanitaires, notamment d'asile politique, représentaient, avec l'accueil d'étudiants étrangers, l'essentiel de nos flux d'immigration jusqu'à peu. Il serait erroné de voir dans ce souci d'ouverture et de rééquilibrage, la recherche d'un substitut aux politiques à mener pour stimuler l'offre et la demande de main d'œuvre domestique ;

• le rapport recense un certain nombre de difficultés réelles d'interprétation propres aux indicateurs de « tensions sur le marché du travail » établis par métiers et publiés régulièrement par la DARES et les services de l'ANPE, puis de Pôle emploi depuis le début 2009. Il souligne ainsi un certain nombre de difficultés qu'occasionnerait le choix de fonder la politique d'immigration professionnelle sur ces seuls indicateurs de tension qui rapportent les offres aux demandes d'emploi enregistrées par Pôle emploi pour les différents métiers. En pratique, cependant, alors que notre pays a totalement ouvert en juillet 2008 son marché du travail aux ressortissants des huit nouveaux États membres ayant rejoint l'Union européenne en 2004, il convient de noter que la liste nationale des métiers connaissant des diffi-

cultés de recrutement qui sont ouverts aux ressortissants de la Bulgarie et de la Roumanie, d'une part, et les listes régionales de métiers ouverts aux ressortissants des États tiers, d'autre part, ne se fondent qu'en partie sur les indicateurs de tension précédents. De fait, l'élaboration de ces listes s'est également fondée sur des analyses complémentaires de la réalité et de la durabilité possible des besoins en main d'œuvre et sur une consultation des organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives ainsi que des fédérations professionnelles.

3. Les recommandations du rapport

Partant de l'idée que la taille des flux d'immigration doit être déterminée en fonction des choix du corps électoral et de la société civile, le rapport recommande de fonder la mise en œuvre de la politique d'immigration « non pas sur le micro-management mais sur une gestion globale, tout en utilisant des instruments économiques ».

Pour autant, le rapport ne propose pas d'éléments d'analyse pouvant servir à déterminer la part respective de l'immigration économique et des flux correspondant aux motifs altruistes ou humanitaires (regroupement familial et asile politique notamment) dont la régulation est beaucoup plus difficile à concevoir.

Dans le cadre d'une régulation globale, le rapport évoque la piste d'allouer les permis de séjour sur la base d'un mécanisme d'enchères ou d'un marché de permis à séjourner sur le territoire. Au-delà des problèmes éthiques évidents qu'elle poserait, la pertinence de cette piste semble également discutable du point de vue de l'analyse économique pour plusieurs raisons. En effet, de tels mécanismes ne semblent pas réellement à même de sélectionner les individus à productivité marginale élevée dès lors qu'ils seraient ouverts à des personnes désireuses d'immigrer pour des motifs réels autres que le travail. En outre, certains migrants disposant d'un potentiel de gains de productivité élevé pour notre pays ne seraient sans doute pas en mesure d'accéder au financement nécessaire à leur admission, compte tenu du caractère imparfait des marchés financiers et dans la mesure où les entreprises n'auraient sans doute qu'une faible incitation à s'acquitter de ce type de contribution pour le compte des salariés étrangers, si ces derniers se voyaient octroyés des possibilités normales de mobilité géographiques et professionnelles.

La mise en œuvre de tels systèmes pourrait engendrer de surcroît des inégalités de rémunération financière durables et donc d'autant moins justifiables entre les citoyens d'origine et les immigrés pour motifs professionnels, compte tenu du remboursement du coût de l'entrée ou du permis dont ces derniers devraient s'acquitter directement ou indirectement via leur entreprise. Quant à l'idée avancée de moduler de tels systèmes pour

limiter la distorsion qu'un système fiscalo-social très redistributif pourrait engendrer en faveur de l'immigration de travailleurs peu qualifiés, sa mise en œuvre nécessiterait des capacités d'évaluation et de calculs difficilement concevables.

S'agissant de l'analyse et des recommandations générales en matière d'immigration, l'une des limites sérieuses du rapport tient par ailleurs au fait qu'il ignore les pressions migratoires auxquelles sont confrontés les pays développés comme le nôtre. Les préconisations en matière d'immigration légale ne sauraient faire abstraction de leurs conséquences possibles sur l'immigration illégale, dont les effets sur le bien être économique du pays d'accueil et de ses résidents d'origine diffèrent sensiblement selon l'horizon temporel considéré.

La préconisation d'articuler la conception des politiques d'immigration en faveur du travail qualifié avec la prise en compte des effets du système de redistribution fiscalo-social sur les salariés les plus productifs fait clairement sens. De même, l'idée de revoir le financement de l'enseignement supérieur pour tenir compte de la plus grande mobilité des travailleurs au niveau international paraît raisonnable d'un point de vue théorique, dans un contexte où les étudiants apparaissent comme les principaux bénéficiaires des rendements de leur éducation. En cela, la piste avancée d'un système de prêts remboursables sur la base des salaires futurs mériterait sans doute d'être expertisée davantage.

En matière d'immigration qualifiée, on peut noter enfin l'intérêt pour un pays comme le nôtre d'accueillir et de former des étudiants étrangers en leur donnant par ailleurs la possibilité de s'insérer sur notre marché du travail. Ceci renforce la nécessité de disposer d'un système d'enseignement supérieur performant et attractif, et de conditions d'intégration des étrangers sur le marché du travail favorables comparativement aux autres pays avancés.

Complément A

Les immigrés et le marché du travail en France : quelques éléments descriptifs(*)

Grégory Verdugo
Toulouse School of Economics

Ce complément décrit la population immigrée et sa situation sur le marché du travail français. La première section compare les caractéristiques démographiques des immigrés et des natifs de 1985 à 2005 et précise ces caractéristiques selon le pays d'origine. La deuxième section estime les différences de probabilité de chômage, de taux d'activité et de salaire entre immigrés et natifs en contrôlant l'effet des différences d'attributs observables entre les deux populations. Ensuite, nous comparons les probabilités de transition annuelles entre emploi et chômage et entre activité et inactivité ainsi que les probabilités de changement de lieu de travail et de poste.

1. Les immigrés en France

Cette section principalement descriptive présente les caractéristiques démographiques des immigrés, leur niveau d'éducation ainsi que les données de base de leur situation face à l'emploi. Les chiffres concernent la population française de plus de quinze ans. Les données proviennent des enquêtes Emploi de 1985, 1995 et 2005 et ont été fournies par le Centre Maurice Halbwachs. L'ouvrage édité par l'INSEE *Les immigrés en France*, en 2005 ainsi que l'*INSEE Première* « L'activité des immigrés en 2007 », d'octobre 2008 présentent de nombreux résultats complémentaires à ce complément concernant la population immigrée.

(*) L'auteur remercie Pascale Breuil de l'INSEE pour ses commentaires.

1.1. Caractéristiques démographiques

Le nombre d'immigrés dans la population française est relativement stable depuis vingt ans. Le tableau 1 montre que la proportion d'immigrés dans la population française a même eu tendance à légèrement décroître sur la période.

1. Proportion d'immigrés dans la population

En milliers

	1985	1995	2005
Population totale	42 754	46 388	50 034
Natifs	38 499	42 230	45 803
Immigrés	4 255	4 158	4 230
Proportion d'immigrés	10,0 %	9,0 %	8,5 %

Lecture : Population de + de 15 ans.

Sources : Enquêtes Emploi 1985, 1995 et 2005.

Nous distinguons neuf zones géographiques pour étudier les différences entre immigrés selon leur pays d'origine. Le tableau 2 présente la répartition des immigrés selon leur pays d'origine. En 2005, les immigrés d'origine d'Afrique du Nord et de l'Europe du Sud représentent un peu moins de 60 % de la population immigrée totale. Suivent ensuite les immigrés d'Afrique subsaharienne et d'Europe de l'Ouest. Les autres groupes d'immigrés représentent un peu plus de 20 % de la population immigrée totale.

2. Répartition des immigrés par pays d'origine en 2005

	Nombre (en milliers)	En % du total
Afrique subsaharienne	432	10,38
Afrique du Nord	1 321	31,76
Amérique et Océanie	135	3,25
Asie du Sud	218	5,24
Europe de l'Est	261	6,27
Europe de l'Ouest	356	8,55
Europe du Sud	1 121	26,96
Extrême-Orient	89	2,16
Proche-Orient	225	5,43

Lecture : Population de + de 15 ans.

Source : Enquête Emploi 2005.

Les caractéristiques démographiques des immigrés diffèrent de celles des natifs. Le tableau 3 montre que les immigrés sont légèrement plus âgés que la moyenne de la population française. L'âge moyen des immigrés et de

48,2 ans alors que l'âge moyen des natifs est de 46,3 ans en 2005. Cette différence d'âge a augmenté depuis 1985. Toutefois, la distribution de l'âge des immigrés varie fortement en fonction de leur origine. Les immigrés d'Europe de l'Est et du Sud sont bien plus âgés que les immigrés d'Afrique subsaharienne, d'Extrême-Orient ou d'Asie du Sud (tableau 4). Par exemple, l'âge médian des immigrés d'Europe du Sud est de 56 ans tandis que l'âge médian des immigrés d'Afrique subsaharienne est de 37 ans.

3. Distribution de l'âge

	1985		1995		2005	
	Natifs	Immigrés	Natifs	Immigrés	Natifs	Immigrés
Q1	27	31	29	31	30	35
Moyenne	43,7	44,2	44,8	44,8	46,3	48,2
Médiane	40	41	42	43	45	47
Q3	59	56	60	57	60	60

Lecture : Q1 et Q3 signifient respectivement premier et troisième quartiles. Population de + de 15 ans.

Sources : Enquêtes Emploi 1985, 1995 et 2005.

4. Âge des immigrés selon leur pays d'origine en 2005

	Q1	Moyenne	Médiane	Q3
Afrique subsaharienne	29	38,1	37	46
Afrique du Nord	33	46,0	45	57
Amérique et Océanie	30	41,9	41	53
Asie du Sud	32	43,2	42	53
Europe de l'Est	34	52,4	51	71
Europe de l'Ouest	40	53,2	52	65
Europe du Sud	45	56,6	56	69
Extrême-Orient	28	40,2	38	50
Proche-Orient	30	40,2	38	48
Natifs	30	46,3	45	60

Lecture : Population de + de 15 ans.

Source : Enquête Emploi 2005.

Le ratio hommes-femmes dans la population immigrée totale a eu tendance à se rapprocher de celui des natifs. Le tableau 5 montre une surreprésentation des hommes dans la population immigrée par rapport aux natifs il y a vingt ans. Aujourd'hui, la proportion d'hommes et de femmes dans les deux populations est similaire. Certains groupes d'immigrés, comme ceux originaires d'Amérique et Océanie et d'Europe de l'Ouest, ont une proportion de femmes assez élevée alors que la proportion d'hommes chez les immigrés du Proche-Orient et d'Afrique de Nord est supérieure à celle des natifs (tableau 6).

5. Répartition immigrés et natifs par sexe

	1985		1995		2005	
	Natifs	Immigrés	Natifs	Immigrés	Natifs	Immigrés
Hommes	47,5	50,8	47,9	50,5	48,0	48,1
Femmes	52,5	49,2	52,1	49,5	52,0	51,9

Lecture : Population de + de 15 ans.

Sources : Enquêtes Emploi 1985, 1995 et 2005.

6. Sexe des immigrés selon leur pays d'origine en 2005

	Hommes	Femmes
Afrique subsaharienne	48,1	51,9
Afrique du Nord	52,2	47,8
Amérique et Océanie	41,2	58,8
Asie du Sud	48,4	51,6
Europe de l'Est	34,2	65,8
Europe de l'Ouest	43,0	57,0
Europe du Sud	47,8	52,2
Extrême-Orient	47,7	52,3
Proche-Orient	53,9	46,1
Natifs	48,0	52,0

Lecture : Population de + de 15 ans.

Source : Enquête Emploi 2005.

Le tableau 7 compare le statut marital des populations immigrées et non immigrées. On observe moins de célibataires dans la population immigrée, comparativement aux natifs, mais pas de différence en ce qui concerne la proportion de divorcés.

7. Situation familiale des immigrés et des natifs

	1985		1995		2005	
	Natifs	Immigrés	Natifs	Immigrés	Natifs	Immigrés
Célibataire	28,6	19,7	33,0	24,6	36,2	20,1
Marié	59,0	68,8	53,9	64,0	50,0	66,3
Veuf	8,7	8,0	7,9	6,9	7,4	7,3
Divorcé	3,7	3,5	5,2	4,5	6,4	6,3

Lecture : Population de + de 15 ans.

Sources : Enquêtes Emploi 1985, 1995 et 2005.

1.2. Niveau d'éducation

Le tableau 8 présente l'évolution du niveau d'éducation des immigrés et des natifs en distinguant quatre niveaux d'éducation : les diplômés de l'enseignement secondaire technique et professionnel (CAP, BEP, Bac pro., etc.), les bacheliers de filière générale, les Bac + 2 et les diplômés du supérieur. La proportion de non-diplômés est largement supérieure chez les immigrés sur la période. Le niveau d'éducation des travailleurs immigrés, comme celui des natifs, tend à s'accroître : en 2005, la proportion d'immigrés déclarant être titulaire du baccalauréat ou d'un diplôme équivalent est identique à celle des natifs. De même, la proportion d'immigrés titulaires d'un diplôme au moins égal à la licence est légèrement supérieure à celle des natifs sur la période.

8. Niveau d'éducation des immigrés et des natifs

	1985		1995		2005	
	Natifs	Immigrés	Natifs	Immigrés	Natifs	Immigrés
Non diplômés	61,1	72,9	50,8	69,3	42,7	60,5
Diplôme pro.	22,1	12,1	27,0	13,3	29,5	14,4
Bac	6,8	5,8	7,1	5,7	8,3	8,7
Bac + 2	5,2	3,8	7,7	3,7	9,4	4,7
Supérieur	4,8	5,4	7,4	8,0	10,1	11,7

Lecture : Population de + de 15 ans.
Sources : Enquêtes Emploi 1985, 1995 et 2005.

Le tableau 9 montre que le niveau d'éducation varie fortement selon le pays d'origine des immigrés. Certains groupes sont plus diplômés que les natifs et ont une proportion de non-diplômés inférieure. La proportion de diplômés du supérieur des immigrés d'Europe de l'Ouest, d'Amérique et d'Océanie, et d'Extrême-Orient est parfois le triple de celle des natifs. À l'inverse, d'autres groupes possèdent une forte proportion d'individus non diplômés comme les immigrés originaires d'Europe du Sud et d'Afrique du Nord.

9. Niveau d'éducation des immigrés selon leur pays d'origine en 2005

	Non diplômés	Diplôme pro.	Bac	Bac + 2	Sup.
Afrique subsaharienne	53,2	12,2	13,4	6,2	15,0
Afrique du Nord	65,8	14,81	6,69	4,26	8,39
Amérique et Océanie	32,6	11,97	18,51	6,57	30,32
Asie du Sud	49,7	13,46	13,78	8,30	14,75
Europe de l'Est	46,6	13,98	14,14	5,75	19,54
Europe de l'Ouest	31,2	14,48	14,64	10,69	29,00
Europe du Sud	74,7	17,81	2,68	1,72	3,13
Extrême-Orient	43,9	5,47	17,36	7,76	25,50
Proche-Orient	72,5	7,26	9,06	2,24	8,90
Natifs	42,7	29,49	8,29	9,41	10,07

Lecture : Population de + de 15 ans.
Source : Enquête Emploi 2005.

1.3. Activité et emploi

Pour comparer le taux d'activité des immigrés et des natifs, nous nous restreignons aux individus âgés de 25 à 65 ans[1]. Le tableau 10 montre que, tandis que la proportion des natifs inactifs diminuait de 5 % en France entre 1985 et 2005, la proportion d'immigrés inactifs est restée stable sur la période autour de 31 %.

10. Activité au sens du BIT, individus entre 25 et 65 ans

	1985		1995		2005	
	Natifs	Immigrés	Natifs	Immigrés	Natifs	Immigrés
Actif occupé	67,5	59,8	68,9	55,2	71,7	56,8
Chômeur	4,9	8,7	7,1	12,6	5,9	12,2
Inactif	27,6	31,5	24,0	32,2	22,4	31,0

Lecture : Population de 25 à 65 ans.

Sources : Enquêtes Emploi 1985, 1995 et 2005.

Le tableau 11 présente le taux d'activité en fonction du pays d'origine de l'immigré. On observe une forte variation du taux d'activité entre les différents groupes. La proportion d'inactifs est relativement importante chez les immigrés d'Europe de l'Est mais plus faible chez les immigrés d'Afrique subsaharienne et d'Europe du Sud.

11. Activité selon le pays d'origine des immigrés en 2005

	Actif occupé	Chômeur	Inactif
Afrique subsaharienne	59,7	17,5	22,8
Afrique du Nord	49,5	16,0	34,5
Amérique et Océanie	55,7	16,1	28,2
Asie du Sud	65,2	8,4	26,4
Europe de l'Est	53,4	15,2	31,4
Europe de l'Ouest	59,9	6,0	34,1
Europe du Sud	66,2	5,2	28,6
Extrême-Orient	51,5	9,1	39,4
Proche-Orient	47,9	17,3	34,8
Natifs	71,7	5,9	22,4

Lecture : Population de 25 à 65 ans.

Sources : Enquêtes Emploi 1985, 1995 et 2005.

(1) La frontière entre chômage et inactivité (et donc entre actifs et inactifs) a été récemment revue par l'INSEE. Les taux de chômage présentés s'appuient sur la définition du chômage utilisée jusqu'en 2007.

Parmi les individus participant à la population active, les immigrés sont plus nombreux à être touchés par le chômage. Le tableau 12 montre que sur l'ensemble de la période, le taux de chômage des immigrés est nettement supérieur à celui des natifs et l'écart s'est relativement accru. Il est proche du double de celui des natifs depuis 1995.

12. Taux de chômage des immigrés et des natifs

	1985	1995	2005
Natifs	9,7	10,8	9,1
Immigrés	14,7	20,0	18,3

Lecture : Population de 25 à 65 ans.

Sources : Enquêtes Emploi 1985, 1995 et 2005.

Le chômage varie fortement selon le pays d'origine des immigrés. Le taux de chômage des immigrés d'Europe de l'Ouest ou d'Europe du Sud est similaire ou même inférieur à celui des natifs. Tandis que le taux de chômage des immigrés d'Afrique subsaharienne, d'Afrique du Nord et d'Amérique et Océanie est supérieur au double de celui des natifs (tableau 13).

13. Taux de chômage selon le pays d'origine des immigrés en 2005

	Taux de chômage
Afrique subsaharienne	23,3
Afrique du Nord	25,2
Amérique et Océanie	23,9
Asie du Sud	12,2
Europe de l'Est	22,2
Europe de l'Ouest	9,1
Europe du Sud	7,4
Extrême-Orient	14,8
Proche-Orient	26,5
Natifs	9,1

Lecture : Population de 25 à 65 ans.

Sources : Enquête Emploi 2005.

Le tableau 14 compare la proportion d'employés en contrat à durée indéterminée (CDI) pour les deux populations. La proportion d'immigrés en CDI est légèrement inférieure à celle des natifs. Cette légère différence masque une très forte hétérogénéité entre immigrés de différentes origines. Le tableau 15 donne la proportion de travailleurs immigrés en CDI en fonction du pays d'origine en 2005. La proportion de travailleurs en CDI est bien plus faible chez les immigrés d'Afrique subsaharienne, d'Afrique du Nord et d'Amérique et Océanie. Les immigrés d'Europe du Sud et de l'Ouest sont plus nombreux à être employés en CDI.

14. Type de contrat de travail des immigrés et des natifs

Proportion en CDI	1995	2005
Natifs	90,5	83,6
Immigrés	88,9	81,0

Lecture : Population de 25 à 65 ans.

Sources : Enquêtes Emploi 1995 et 2005.

15. Type de contrat selon le pays d'origine en 2005

	CDI
Afrique subsaharienne	75,3
Afrique du Nord	76,2
Amérique et Océanie	74,2
Asie du Sud	79,9
Europe de l'Est	77,0
Europe de l'Ouest	85,8
Europe du Sud	90,7
Extrême-Orient	85,3
Proche-Orient	75,7
Natifs	83,6

Lecture : Population de 25 à 65 ans.

Sources : Enquête Emploi 2005.

2. Les immigrés sur le marché du travail

Cette section étudie les différences de probabilité de chômage, de taux d'activité ainsi que de salaire entre immigrés et natifs. La section précédente a montré que les caractéristiques de ces deux types de population étaient différentes. En conséquence, nous utilisons des modèles de régressions qui nous permettent d'isoler l'effet d'être un immigré sur le marché du travail de l'effet des autres caractéristiques observables des individus comme, par exemple, l'âge ou le niveau d'éducation. Dans les deux sous-sections suivantes, nous utilisons les données des enquêtes Emploi de 2003, 2004 et 2005 en ne conservant que la première interrogation pour chaque individu.

2.1. Probabilité de chômage et taux d'activité

Afin de déterminer si la probabilité de chômage ou de participation à la population active d'un immigré est supérieure à celle d'un natif ayant les mêmes caractéristiques, nous estimons des modèles probits dans lesquels la variable dépendante est la probabilité d'être au chômage. Dans ces modèles, la valeur des paramètres estimés n'est pas en soi informative en dehors des comparaisons entre paramètres et de l'estimation du degré d'incertitude donné par l'écart-type de l'estimation. Dans les tableaux suivants,

les effets marginaux indiquent l'effet d'un changement de 0 à 1 de la variable donnée sur la probabilité estimée pour un individu aux caractéristiques moyennes par rapport à l'individu natif de référence.

16. Différences de probabilité de chômage entre immigrants et natifs

	Hommes	Effets marginaux	Femmes	Effets marginaux
Immigré	0,520 (0,029)	0,103	0,475 (0,031)	0,106
Europe de l'Ouest	0,203 (0,116)	0,033	0,066 (0,119)	0,011
Europe de l'Est	0,745 (0,124)	0,167	0,525 (0,115)	0,120
Europe du Sud	– 0,048 (0,069)	– 0,006	0,071 (0,063)	0,013
Afrique du Nord	0,717 (0,043)	0,158	0,751 (0,050)	0,191
Afrique subsaharienne	0,850 (0,070)	0,201	0,597 (0,074)	0,141
Extrême-Orient	0,454 (0,166)	0,086	0,329 (0,181)	0,068
Asie du Sud	0,263 (0,116)	0,044	0,442 (0,122)	0,097
Proche-Orient	0,689 (0,092)	0,150	0,781 (0,143)	0,202
Amérique et Océanie	0,439 (0,155)	0,083	0,645 (0,124)	0,157

Lecture : La première ligne reproduit l'estimation du paramètre d'une variable indicatrice « immigré » sur la probabilité d'être au chômage. L'écart-type est entre parenthèse. Les autres variables incluses dans la régression sont l'âge, l'âge au carré et au cube, le nombre d'enfants, des variables indicatrices pour quatre niveaux de diplômes, vingt et une régions, l'année, le statut marital. Les lignes suivantes proviennent d'une régression où l'on remplace la variable immigré par neuf variables indicatrices correspondant à l'origine du migrant. La troisième colonne indique les effets marginaux, c'est-à-dire la variation de la probabilité estimée d'être au chômage, lorsque la variable augmente de zéro à un, par rapport à un individu moyen dans la population. Le nombre d'observations est 39 704 pour les hommes et 35 291 pour les femmes.

Sources : Calculs de l'auteur et enquêtes Emploi 2003, 2004 et 2005.

Le tableau 16 présente les estimations des différences de probabilité de chômage entre immigrés et natifs. La première ligne indique qu'être immigré augmente la probabilité de chômage d'environ 10 % pour les femmes ou les hommes par rapport aux natifs. La seconde partie du tableau montre comment cette différence varie suivant le pays d'origine de l'immigré et, dans une moindre mesure, le sexe : l'augmentation du risque de chômage est plus importante pour les hommes et les femmes originaires d'Afrique du Nord, d'Afrique subsaharienne, du Proche-Orient ainsi que d'Europe de

l'Est. L'effet est beaucoup plus faible pour les immigrés d'Asie du Sud et d'Extrême-Orient. Pour les immigrés originaires d'Europe du Sud, la différence n'est pas significative par rapport à un natif.

Dans le tableau 17, nous comparons l'effet du diplôme sur la probabilité de chômage des immigrés et des natifs en supposant un effet spécifique du diplôme chez les immigrés par rapport aux natifs. Les effets marginaux indiquent la variation de probabilité de chômage par rapport à un individu natif non diplômé. La première ligne indique que la probabilité de chômage d'un immigré non diplômé est supérieure de 9,4 % à celle d'un natif non diplômé pour les hommes et 8,5 % pour les femmes. La probabilité de chômage d'un immigré diminue avec la possession d'un diplôme mais reste toujours supérieure à celle d'un natif non diplômé. Par exemple, le modèle indique qu'il n'y a pas de différence significative entre la probabilité de chômage d'une femme immigrée diplômée du supérieur et d'une native non diplômée.

17. Effet du diplôme sur la probabilité de chômage

	Hommes	Effets marginaux	Femmes	Effets marginaux
Immigré				
• non diplômé	0,476	0,094	0,390	0,085
	(0,040)		(0,042)	
• diplôme professionnel	0,252	0,044	0,113	0,021
	(0,059)		(0,074)	
• baccalauréat	0,133	0,022	0,324	0,069
	(0,095)		(0,087)	
• Bac + 2	0,367	0,070	0,112	0,021
	(0,114)		(0,104)	
• diplôme du supérieur	0,216	0,037	0,089	0,016
	(0,073)		(0,078)	
Natif				
• diplôme professionnel	– 0,339	– 0,048	– 0,244	– 0,040
	(0,023)		(0,024)	
• baccalauréat	– 0,249	– 0,032	– 0,415	– 0,058
	(0,043)		(0,037)	
• Bac + 2	– 0,451	– 0,052	– 0,594	– 0,078
	(0,037)		(0,034)	
• diplôme du supérieur	– 0,317	– 0,040	– 0,527	– 0,071
	(0,034)		(0,035)	

Lecture : L'estimation des paramètres de régressions probit où la variable dépendante est égale à un lorsque l'individu est au chômage et zéro lorsqu'il est en activité. L'individu de référence est un natif non diplômé. Immigré non dip. est une variable indicatrice égale à un si l'individu est immigré ET non diplômé, (natif) immigré Pro, Bac, Bac + 2, Sup est une variable indicatrice égale à un si l'individu est (natif) immigré et diplômé respectivement de l'enseignement professionnel, du Bac général, Bac + 2 et du supérieur. Les autres variables inclues dans la régression sont l'âge, l'âge au carré et au cube, le nombre d'enfants, des variables indicatrices pour vingt et une régions, l'année, le statut marital. Le nombre d'observation est 39 704 pour les hommes et 35 291 pour les femmes.

Sources : Calculs de l'auteur et enquêtes Emploi 2003, 2004 et 2005.

Nous étudions maintenant les différences de taux d'emploi entre immigrés et natifs par rapport à la population totale. Nous effectuons une régression où la variable dépendante est la probabilité d'être employé en incluant les individus inactifs. Les résultats de cette régression présentés dans le tableau 18 sont globalement similaires à ceux de la régression sur le chômage : les groupes dont les actifs ont la plus forte probabilité de chômage sont également ceux pour lesquels la probabilité d'être employé est la plus faible par rapport à la population totale. La corrélation entre les effets marginaux de la probabilité d'être au chômage du tableau 16 et de la probabilité d'être employé du tableau 18 est proche de – 0,9. La participation au marché du travail est donc fortement corrélée à la probabilité de chômage pour chaque groupe d'immigrés.

18. Probabilité d'être employé par rapport à chômeur ou inactif

	Hommes	Effets marginaux	Femmes	Effets marginaux
Immigré	– 0,323 (0,023)	– 0,116	– 0,400 (0,021)	– 0,158
Europe de l'Ouest	– 0,273 (0,083)	– 0,098	– 0,448 (0,064)	– 0,177
Europe de l'Est	– 0,458 (0,106)	– 0,170	– 0,397 (0,079)	– 0,157
Europe du Sud	0,122 (0,049)	0,040	0,062 (0,042)	0,024
Afrique du Nord	– 0,442 (0,036)	– 0,163	– 0,635 (0,036)	– 0,246
Afrique subsaharienne	– 0,657 (0,062)	– 0,249	– 0,330 (0,057)	– 0,131
Extrême-Orient	– 0,381 (0,129)	– 0,140	– 0,675 (0,110)	– 0,260
Asie du Sud	– 0,222 (0,091)	– 0,079	– 0,437 (0,082)	– 0,173
Proche-Orient	– 0,533 (0,078)	– 0,200	– 0,978 (0,093)	– 0,355
Amérique et Océanie	– 0,306 (0,122)	– 0,111	– 0,438 (0,092)	– 0,173

Lecture : L'estimation des paramètres de régressions probit où la variable dépendante est égale à 1 lorsque l'individu est employé et 0 lorsqu'il est au chômage ou ne fait pas partie de la population active. Les individus âgés de 15 à 65 ans sont inclus dans la régression. Les autres variables incluses dans la régression sont l'âge, l'âge au carré et au cube, le nombre d'enfants, des variables indicatrices pour vingt et une régions, l'année, si l'âge est inférieur à 25 ans, si l'âge est supérieur à 55 ans. Le nombre d'observations est 52 563 pour les hommes et 55 134 pour les femmes.

Sources : Calculs de l'auteur et enquêtes Emploi 2003, 2004 et 2005.

Le tableau 19 estime les différences de probabilité de participation à la population active, c'est-à-dire la probabilité de déclarer être employé ou chômeur par rapport à inactif pour les individus de 15 à 65 ans. On n'ob-

serve pas de différences significatives de la probabilité de participation des immigrés hommes d'Afrique du Nord, d'Asie du Sud et d'Afrique et Océanie et globalement la différence de probabilité est plus faible chez les hommes. La différence de probabilité de participation est même positive chez les immigrés hommes d'Europe du Sud. Chez les femmes, l'effet d'être immigrée est beaucoup plus important sur la probabilité de participation à la population active, et est significatif et négatif pour la plupart des pays d'origine (sauf pour les femmes originaires d'Europe du Sud).

19. Probabilité d'être employé ou chômeur par rapport à inactif

	Hommes	Effets marginaux	Femmes	Effets marginaux
Immigré	– 0,088 (0,027)	– 0,023	– 0,275 (0,021)	– 0,105
Europe de l'Ouest	– 0,256 (0,093)	– 0,072	– 0,491 (0,065)	– 0,192
Europe de l'Est	– 0,070 (0,125)	– 0,018	– 0,271 (0,081)	– 0,104
Europe du Sud	0,130 (0,056)	0,031	0,101 (0,044)	0,036
Afrique du Nord	– 0,072 (0,043)	– 0,019	– 0,404 (0,036)	– 0,157
Afrique subsaharienne	– 0,232 (0,074)	– 0,065	– 0,072 (0,059)	– 0,027
Extrême-Orient	– 0,366 (0,139)	– 0,108	– 0,679 (0,110)	– 0,266
Asie du Sud	– 0,156 (0,104)	– 0,042	– 0,351 (0,084)	– 0,136
Proche-Orient	– 0,253 (0,095)	– 0,071	– 0,826 (0,085)	– 0,320
Amérique et Océanie	– 0,160 (0,137)	– 0,044	– 0,230 (0,095)	– 0,088

Lecture : L'estimation des paramètres d'une régression probit où la variable dépendante est égale à 1 lorsque l'individu est employé ou chômeur et 0 s'il ne fait pas partie de la population active. Les autres variables incluses dans la régression sont l'âge, l'âge au carré et au cube, des variables indicatrices pour vingt et une régions, le nombre d'enfants, l'année, si l'âge de l'individu est inférieur à 25 ans, si l'âge de l'individu est supérieur à 55 ans. Le nombre d'observations est 52 563 pour les hommes et 55 134 pour les femmes

Sources : Calculs de l'auteur et enquêtes Emploi 2003, 2004 et 2005.

2.2. Différences de salaires

Nous étudions maintenant les différences de rémunération entre immigrés et natifs salariés. Le tableau 20 présente le résultat de régressions du logarithme du salaire mensuel sur les caractéristiques des individus.

La première ligne donne l'estimation de l'effet d'être immigré sur le logarithme du salaire. Ce paramètre peut s'interpréter comme indiquant, qu'à caractéristiques observables identiques, un immigré homme gagne approximativement 12,4 % de moins qu'un natif, 13 % de moins pour une femme immigrée. Les autres lignes permettent de distinguer les différences selon le pays d'origine.

Les immigrés d'Europe de l'Ouest de sexe masculin ont un salaire supérieur de 25 % aux natifs. On ne trouve pas d'effet significatif pour les immigrés d'Europe du Sud de sexe masculin alors qu'il existe une différence négative significative chez les femmes de 11 %. La différence de salaire est significative et négative pour chaque groupe d'immigrés chez les femmes sauf pour ceux originaires d'Europe de l'Ouest. Elle est particulièrement forte pour les immigrés d'Afrique subsaharienne chez les hommes.

20. Différences de salaires entre immigrés et natifs selon le pays d'origine

	Hommes	Femmes
Immigré	– 0,124 (0,009)	– 0,130 (0,013)
Europe de l'Ouest	0,255 (0,035)	0,050 (0,038)
Europe de l'Est	– 0,190 (0,042)	– 0,165 (0,043)
Europe du Sud	– 0,030 (0,016)	– 0,113 (0,022)
Afrique du Nord	– 0,207 (0,015)	– 0,168 (0,025)
Afrique subsaharienne	– 0,326 (0,027)	– 0,179 (0,038)
Extrême-Orient	– 0,290 (0,065)	– 0,206 (0,072)
Asie du Sud	– 0,159 (0,033)	– 0,183 (0,047)
Proche-Orient	– 0,099 (0,032)	– 0,121 (0,055)
Amérique et Océanie	0,030 (0,058)	– 0,176 (0,054)

Lecture : Le tableau donne l'estimation des paramètres d'une régression linéaire où la variable dépendante est le logarithme du salaire mensuel. L'échantillon ne comprend pas les individus travaillant dans le secteur public ainsi que les individus travaillant à temps partiel ou les travailleurs indépendants. La première ligne donne l'estimation d'une régression avec une variable indicatrice « immigré ». Les lignes suivantes proviennent d'une régression où l'on remplace la variable « immigré » par neuf variables indicatrices correspondant à l'origine du migrant. Les autres variables incluses dans les régressions sont : l'âge, l'âge au carré et au cube, le nombre d'enfants, des variables indicatrices pour vingt et une régions, quinze secteurs, quatre niveaux de diplôme, l'année, le statut marital, si le contrat de travail est un CDI. Le nombre d'observations est 19 078 chez les hommes et 10 335 chez les femmes.

Sources : Calculs de l'auteur et enquêtes Emploi 2003, 2004 et 2005.

Le tableau 21 permet d'étudier l'effet de la possession d'un diplôme sur le salaire des immigrés et des natifs par rapport à un individu natif non diplômé. À caractéristiques observables identiques, les immigrés non diplômés gagnent 10 % de moins pour les hommes et 17 % de moins pour les femmes qu'un natif non diplômé. On n'observe pas de différences significatives de salaires entre les natifs non diplômés et les immigrés titulaires d'un diplôme professionnel ou d'un diplôme de niveau Bac + 2 pour les hommes alors qu'il existe un effet positif sur le salaire des femmes de 8,6 % pour les diplômées de l'enseignement professionnel et de 12,3 % pour les Bac + 2. L'effet du diplôme sur le salaire des natifs est toujours supérieur à celui du diplôme similaire sur le salaire des immigrés. L'écart le plus grand est observé pour un diplôme niveau Bac et Bac + 2 alors qu'il est relativement plus faible pour les diplômés du supérieur notamment chez les hommes.

21. Différences de salaires entre immigrés et natifs selon le diplôme

	Hommes	Femmes
Immigré		
• non diplômé	– 0,108	– 0,168
	(0,013)	(0,019)
• diplôme professionnel	0,013	0,086
	(0,018)	(0,027)
• baccalauréat	– 0,010	0,123
	(0,106)	(0,043)
• Bac + 2	0,106	0,244
	(0,041)	(0,040)
• diplôme du supérieur	0,588	0,388
	(0,026)	(0,029)
Non immigré		
• diplôme professionnel	0,109	0,125
	(0,006)	(0,009)
• baccalauréat	0,277	0,266
	(0,013)	(0,013)
• Bac + 2	0,365	0,356
	(0,009)	(0,011)
• diplôme du supérieur	0,652	0,543
	(0,010)	(0,012)

Lecture : Le tableau donne l'estimation des paramètres d'une régression linéaire où la variable dépendante est le logarithme du salaire mensuel. L'échantillon ne comprend pas les individus travaillant dans le secteur public ainsi que les individus travaillant à temps partiel ou les travailleurs indépendants. Les autres variables incluses dans les régressions sont : l'âge, l'âge au carré et au cube, le nombre d'enfants, des variables indicatrices pour 21 régions, 15 secteurs d'activité, 4 niveaux de diplôme, l'année, le statut marital, si le contrat de travail est un CDI. « Immigré non dip. » est une variable indicatrice égale à 1 si l'individu est immigré ET non diplômé, (Natif) Immigré Pro, Bac, Bac + 2, Sup est une variable indicatrice égale à 1 si l'individu est (natif) immigré et diplômé respectivement de l'enseignement professionnel, du Bac général, Bac + 2 et du supérieur. Le nombre d'observations est 19 078 chez les hommes et 10 335 chez les femmes.

Sources : Calculs de l'auteur et enquêtes Emploi 2003, 2004 et 2005.

2.3. Transitions sur le marché du travail

Nous estimons les probabilités de transition annuelle entre emploi (au sens d'actif occupé) et chômage et entre activité et inactivité pour les immigrés et les natifs. En ne retenant que les individus déclarant être au chômage une année donnée, nous estimons la différence de probabilité entre un immigré et un natif de déclarer être employé l'année suivante. Ensuite, nous estimons la différence de probabilité d'être au chômage pour ceux ayant déclaré être employés l'année précédente. Nous procédons de même pour les transitions entre inactivité et emploi et entre activité et inactivité en nous limitant aux individus âgés de 25 à 55 ans et en éliminant les individus déclarant être retraités. Cette méthode ignore les périodes de chômage et d'inactivité qui ont pu se produire dans l'année.

Le tableau 22 montre que la probabilité de reprise d'emploi pour les chômeurs est légèrement inférieure pour les immigrés hommes (– 2 %), alors que la différence est plus importante chez les femmes (– 6,8 %). La probabilité de chômage pour un immigré homme et femme employé l'année précédente ainsi que la probabilité de transition de l'activité vers l'inactivité est supérieure au double de celle des natifs.

Pour les transitions entre inactivité vers emploi, la probabilité de reprise d'emploi est également supérieure au double de celle des natifs pour les immigrés hommes alors qu'elle est inférieure pour les femmes.

22. Probabilités de transition annuelles sur le marché du travail

En %

Transitions	Hommes		Femmes	
	Probabilité estimée	Différence	Probabilité estimée	Différence
	Natif	Immigré	Natif	Immigré
Chômage vers emploi	23,7	– 2,0	23,6	– 6,8
Emploi vers chômage	2,9	3,7	3,2	3,0
Inactivité vers emploi	9,3	14,5	14,8	– 6,0
Activité vers inactivité	0,3	0,3	0,6	0,5

Lecture : Les probabilités sont estimées pour un individu moyen natif en effectuant des régressions probit différentes pour chaque ligne et sexe. La première ligne estime la probabilité d'être employé pour les individus au chômage un an auparavant (nombre d'observations 3 584 pour les hommes et 3 911 pour les femmes). La deuxième ligne estime la probabilité d'être au chômage pour les individus employés un an auparavant (nombre d'observations 13 252 pour les hommes et 29 164 pour les femmes). La troisième ligne estime la probabilité d'être en activité pour les individus inactifs un an auparavant (nombre d'observations 617 pour les hommes et 2 730 pour les femmes). La quatrième ligne estime la probabilité d'être inactif lorsque l'on a déclaré être actif un an auparavant (nombre d'observations 30 681 pour les hommes et 26 945 pour les femmes). Les transitions entre inactivité et activité ne comprennent que les individus entre 25 et 55 ans déclarant ne pas être retraités. La colonne « Différence immigré » indique l'effet marginal de l'augmentation de 0 à 1 de la variable immigrée sur la probabilité de transition estimée d'un natif moyen reportée à la colonne précédente. Les autres variables incluses dans les régressions sont : l'âge, l'âge au carré et au cube, le nombre d'enfants, des variables indicatrices pour vingt et une régions, quatre niveaux de diplôme, l'année, le statut marital.

Sources : Calculs de l'auteur et enquêtes Emploi 2003, 2004 et 2005.

2.4. Mobilité de lieu de travail et de type d'emploi

Nous comparons la mobilité de lieu de travail et type d'emploi des immigrés et des natifs. Nous étudions les individus interrogés trimestriellement cinq fois consécutives entre janvier 2003 et décembre 2005, employés durant l'année et n'ayant pas connu de période de chômage. Pour chaque individu, nous calculons la probabilité de déclarer avoir changé de lieu de travail ou changé de poste ou de fonction lors de la période au moins une fois lors d'une des interrogations successives[(2)].

La probabilité de changer de poste ou de lieu de travail sans période de chômage est de 6,3 % pour les hommes et 5,6 % pour les femmes. Il existe un effet négatif d'être immigré significatif à 10 % pour les femmes qui diminue la probabilité de mobilité de 1,4 %. La différence n'est pas significative pour les hommes.

23. Probabilité annuelle de changement de poste ou de lieu de travail

	Hommes et Femmes	Hommes	Femmes
Coef. indicatrice immigré	– 0,117	– 0,104	– 0,137
Écart-type	(0,051)	(0,065)	(0,082)
Pr natif	0,060	0,063	0,056
Différence immigré	– 0,013	– 0,012	– 0,014

Lecture : Les probabilités et les coefficients sont estimés pour un individu moyen non immigré en effectuant des régressions probits différentes pour chaque colonne. La ligne « Pr natif » indique la probabilité pour un individu moyen de déclarer changer de poste ou de lieu de travail dans l'année sans période de chômage. La ligne « Différence immigré » indique l'effet marginal de l'augmentation de 0 à 1 de la variable « immigré » incluse dans la régression sur la probabilité estimée d'un non-immigré. Les autres variables incluses dans les régressions sont l'âge, l'âge au carré et au cube, le nombre d'enfants, le nombre d'enfants en interaction avec le sexe, des indicatrices pour le sexe, quatre niveaux d'éducation, le mariage, immigré, et l'année de première interrogation. Le nombre d'observations est 16 205 chez les hommes et 13 768 chez les femmes.

Sources : Calculs de l'auteur et enquêtes Emploi 2003, 2004 et 2005.

(2) L'enquête Emploi ne suit pas les personnes ayant déménagé au cours de la période d'interrogation ce qui peut avoir pour conséquence de biaiser les probabilités de transition.

Complément B

L'accès au travail des ressortissants de pays tiers en Europe : comparaison des législations de neuf États membres(*)

Anaïs Faure Atger

Centre for European Policy Studies (CEPS), Département de justice et affaires intérieures

Elspeth Guild

Université Radboud de Nimègue (Pays-Bas), Centre for European Policy Studies (CEPS) et cabinet d'avocats londonien Kingsley Napley

1. Introduction

L'Union européenne présente un tableau extrêmement diversifié et complexe en ce qui concerne les procédures et règles applicables aux conditions d'admission et de résidence des ressortissants de pays tiers(1). La situation est d'autant plus complexe que des lois supranationales – à savoir les conventions internationales, du Conseil de l'Europe et un nombre croissant de directives et de règlements de l'Union européenne – viennent s'appliquer à un domaine traditionnellement réglementé au niveau national. D'un pays à l'autre, les démarches suivies à l'égard de l'immigration sont des plus hétérogènes. Cela tient à des raisons historiques, à des caractéristiques sociales distinctes mais aussi et surtout aux fluctuations du marché du travail. Or les États membres de l'Union européenne ébauchent à présent une vision commune de l'immigration légale. Celle-ci fait aujourd'hui l'objet d'une volonté politique affichée et de nombreuses initiatives, mais il y a encore peu de domaines touchant à l'immigration qui soient réglementés à l'échelle européenne. Les États membres ont en effet une propension tradi-

(*) Les auteures souhaiteraient remercier Sergio Carrera, chef de section au CEPS, pour ses précieux commentaires.

(1) Toute personne qui n'est pas citoyen de l'Union au sens de l'article 17 § 1 du traité instituant la Communauté européenne (CE).

tionnelle à vouloir évaluer eux-mêmes la quantité de main d'œuvre jugée nécessaire et acceptable au vu de leurs besoins propres. Cette tendance met en relief la tension existant entre le projet d'intégration européenne et la question de la subsidiarité. Toutefois, ce domaine est un élément central du projet commun d'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

Dans le cadre du présent complément, seules les lois applicables aux personnes originaires des pays tiers pour lesquels aucune mesure spécifique n'a été prévue ont été passées en revue. Les citoyens communautaires, hormis ceux des nouveaux États membres (dont l'emploi est limité dans certains pays[2] jusqu'en 2009 et 2013), bénéficient quant à eux de la liberté de mouvement et d'établissement sur la totalité du territoire européen. Les membres de la famille d'un citoyen européen exerçant sa liberté de mouvement, originaires de pays tiers, jouissent d'un statut comparable aux ressortissants européens. Pour ce qui est des États non membres mais associés à la Communauté économique tels que l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège, leurs citoyens bénéficient d'une liberté de mouvement équivalente à celle des citoyens européens. Nous n'aborderons pas non plus le cas des personnes dont la mobilité est privilégiée dans le cadre de partenariats bilatéraux ou d'accords avec l'Union européenne[3].

Les lois sur l'immigration régissent les mouvements de population dans des circonstances qui varient tant par leur objectif que dans leur durée, qu'il s'agisse d'études, de travaux de recherche, de formation, mais aussi d'un départ à la retraite ou encore d'un traitement médical. Dans le présent complément nous nous limiterons aux lois applicables aux ressortissants de pays tiers désirant accéder au territoire d'un pays dans le but de travailler et, plus précisément, d'y exercer un emploi salarié[4]. Par ailleurs, il ne s'agira pas ici de traiter des thèmes faisant déjà l'objet d'une réglementation au niveau européen tels que le regroupement familial[5] ou encore le régime applicable aux ressortissants de pays tiers qui sont des résidents de longue durée dans l'Union européenne[6]. La question de la migration économique englobe à la fois les conditions d'entrée et de résidence, l'emploi, la réunification familiale mais aussi les mouvements à l'intérieur du territoire. L'ac-

(2) La France, l'Allemagne, la Belgique, l'Autriche, le Luxembourg et Malte ont retardé l'accès au marché de l'emploi des citoyens des États membres ayant adhéré en 2004 jusqu'en 2009 et de ceux ayant adhéré en 2007 jusqu'en 2013.

(3) Il s'agit notamment des discussions en vue d'une adhésion (par exemple avec la Turquie) ou des politiques régionales à l'égard des pays du Maghreb.

(4) En excluant les emplois indépendants et les saisonniers. Définition donnée par la CEJ dans Lawrie-Blum c. Land Baden-Württemberg (Affaire 66/85), décision du 03.07.1986.

(5) Directive 2003/86/CE du 22.09.2003 relative au regroupement familial (JO L 2003/251, 03.10.2003).

(6) Tels que définis dans la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (JO L 16/44, 23.01.2004).

cès au marché du travail, à savoir le traitement que ces travailleurs sont en droit de se voir appliquer, semble donc plutôt relever des politiques d'emploi et des politiques sociales que de celles relatives à l'immigration.

Dans la section 2, nous envisagerons les activités de l'Union européenne dans ce domaine, en donnant un aperçu de l'évolution du processus politique qui a progressivement abouti à une compétence européenne en la matière. Nous évoquerons dans la section 3 les aspects communs aux neuf cadres législatifs présentés dans un comparatif. L'approche privilégiée dans cette étude vise en effet à comprendre la manière dont l'Union européenne a choisi d'aborder la question des migrations de main d'œuvre, en évaluant la relation entre ses propositions et les systèmes nationaux. En conclusion, nous verrons comment cet acteur majeur peut contribuer à promouvoir les droits et les intérêts respectifs des parties concernées.

2. Réglementation européenne de l'accès au territoire et au marché du travail

Les efforts entrepris pour élaborer des règles européennes communes sur l'immigration, ont très souvent rencontré de fortes réticences de la part des États membres. Cette compétence traditionnellement nationale est devenue européenne depuis 1999 avec l'adoption du Traité d'Amsterdam qui lui a fourni une base légale[7], mais le chemin qui mène à une politique européenne commune semble être long et ardu. Même si l'on s'accorde à reconnaître qu'il faut concevoir une approche « globale » européenne, la migration économique est un thème sur lequel il s'est révélé des plus difficiles de parvenir à un consensus au niveau du Conseil. Les différentes initiatives législatives en la matière émanant de la Commission – l'acteur le plus actif dans ce domaine – ont très souvent suscité des divergences qui ont freiné toute évolution législative. Force est de constater toutefois que, au cours des trois dernières années, la Commission s'est réapproprié ce thème, ce qui a donné lieu à une nouvelle vague d'initiatives depuis 2007.

2.1. Historique d'une approche délicate et incertaine

Dès le Conseil européen de Tampere, un apparent consensus politique s'est dessiné quant à la nécessité de mettre au point une approche européenne commune permettant d'aligner les différentes législations applicables à l'entrée et au séjour des ressortissants des pays tiers[8]. Cette volonté

(7) Il a permis un transfert de compétences du troisième pilier vers le premier pilier avec la création d'un nouveau titre IV « Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes », L'article 63 (3) (a) du Traité instituant la Communauté européenne (CE) est la base juridique de ces mesures.

(8) Conclusions du Conseil européen de Tampere du 15 et 16 octobre 1999, SN 200/99, Bruxelles, para. 20 (1999).

politique s'est pourtant heurtée à d'évidentes difficultés de procédure. Toute décision dans le domaine des migrations légales doit en effet, aujourd'hui encore, être prise à l'unanimité au sein du Conseil. Alors que, depuis 2004, les autres questions visées par le Titre IV du Traité CE relèvent de la codécision avec le Parlement européen et de la règle de la majorité qualifiée[9], la volonté du Conseil a été de conserver une telle prérogative. Il convient à cet égard de rappeler que, lorsque la Commission a soumis en juin 2001 une proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante[10] sur le territoire de l'Union, cette proposition a rencontré une telle résistance au niveau du Conseil qu'elle sera finalement retirée en 2006[11]. En 2004, loin d'être découragée par la difficulté qu'il y avait à réunir un consensus, la Commission présente un *Livre vert*[12], afin de permettre un débat sur la valeur ajoutée conférée par une approche communautaire des migrations économiques. Ce *Livre vert* a été un moyen de mettre en évidence les réticences nationales des États membres ainsi que leur préférence pour une approche différenciée en la matière, en particulier en traitant la question de l'immigration en fonction des qualifications des travailleurs issus de pays tiers[13]. Le programme de La Haye[14] précisera ensuite cette tendance. C'est à cette occasion que le Conseil soulignera l'importance du maintien d'une compétence nationale sur la question des quotas d'entrants, argument auquel les États membres, désireux d'apporter une réponse nationale aux besoins de leur marché du travail ont été très sensibles. La Commission a donc été incitée à présenter une proposition de loi permettant de répondre rapidement aux demandes fluctuantes des États membres[15].

---

(9) Décision 2004/927/CE du Conseil du 22 décembre 2004 visant à rendre la procédure définie à l'article 251 du Traité instituant la Communauté européenne applicable à certains domaines couverts par la troisième partie, titre IV, dudit Traité (JO L 396/45, 31.12.2004).

(10) Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante, COM (2001) 0386 final, Bruxelles, 11.07.2001.

(11) Retrait de propositions de la Commission à la suite de l'examen de leur pertinence générale, de leurs répercussions sur la compétitivité et d'autres aspects (JO C 2006/C 64/3, 17.03.2006).

(12) *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*, COM (2004) 811 final, Bruxelles, 01.11.2005.

(13) « La consultation publique a attiré l'attention sur les avantages possibles d'un cadre horizontal sur les conditions d'admission de l'ensemble des ressortissants de pays tiers demandant à entrer sur les marchés du travail des États membres. Les États membres cependant n'ont pas démontré un soutien suffisant pour une telle approche ». Plan d'action relatif à l'immigration légale présenté le 21 décembre 2005, approuvé par le Conseil européen des 14 et 15 décembre 2006, p. 5.

(14) Le Programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne (JO C 2005/53, 03.03.2005).

(15) Point 1.4 du programme de La Haye.

En décembre 2005, la Commission publie une communication sur un programme d'action relative à l'immigration légale[16] dans laquelle elle annonce la rédaction de cinq propositions sur les migrations de main d'œuvre entre 2007 et 2009 et explicite ainsi l'approche européenne en matière de migration économique. Il s'agit non pas d'aborder la question de façon transversale (ce qui impliquerait d'adopter des règles communes pour toutes les entrées sur le territoire de l'Union) mais plutôt de la traiter au niveau sectoriel en définissant un socle commun et des règles particulières en fonction de la catégorie de migrant concernée. Cette approche contredit pourtant sa proposition initiale ainsi que divers avis émis dans le cadre du dialogue qui a suivi la présentation du *Livre vert*[17], et semble plutôt chercher à refléter les tendances actuelles des systèmes juridiques nationaux. Tout en choisissant de privilégier la possibilité d'un consensus au niveau du Conseil, elle distingue quatre groupes différents : les travailleurs hautement qualifiés, les travailleurs saisonniers, les stagiaires rémunérés et les personnes transférées au sein de leur entreprise. Chacune des propositions en question prévoit des droits et des procédures propres au secteur considéré, laissant entrevoir une approche discriminatoire fondée sur la notion de catégorie d'activité économique. La communication insiste sur le fait que l'admission sur le territoire européen sera subordonnée à un examen des besoins économiques nationaux.

Le Traité de Lisbonne[18] apporte de nouvelles perspectives avec le passage à la codécision, permettant de s'écarter des intérêts nationaux respectifs des pays qui transparaissent dans la procédure actuelle. Celle-ci, de même que l'étape du passage final devant le Conseil, fait obstacle à une approche véritablement communautaire des migrations économiques[19]. Le nouveau cadre créé par le Traité de Lisbonne et, en particulier, le passage à la codécision et à la majorité qualifiée en tant que procédure ordinaire donnent à penser que la question des migrations économiques va faire l'objet d'une activité législative grandissante. De surcroît, le Traité de Lisbonne officialise pour la première fois au niveau européen la compétence de l'Union européenne en matière de migration économique tout en reconnaissant la pratique nationale actuelle selon laquelle les États conservent leurs préro-

(16) Communication de la Commission sur un programme d'action relative à l'immigration légale COM (2005) 669 final : Plan d'action relatif à l'immigration légale présenté le 21 décembre 2005, approuvé par le Conseil européen des 14 et 15 décembre 2006.

(17) Point 2.1.3 de l'avis du Comité économique et social européen sur le Livre vert, SOC/199, 09.06.2005 : « Le CESE approuve la proposition de la Commission selon laquelle il est préférable de mettre en œuvre un cadre législatif global (horizontal) plutôt que des propositions législatives sectorielles. ».

(18) Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 (JO C 2007/306, 17.12.2007).

(19) Cet aspect est actuellement amplifié par les mesures transitoires imposées aux citoyens des États membres qui ont rejoint l'Union européenne en 2004 et 2007, cause de dissensions supplémentaires du fait des restrictions nationales à l'emploi appliquées par certains pays. Le principe de réciprocité fait que les nationaux des autres pays européens doivent d'ailleurs obtenir un visa afin d'exercer un emploi dans les nouveaux États membres.

gatives en ce qui concerne la question des quotas d'entrants[20]. L'application de ce principe aux propositions mentionnées ci-dessous aurait pour effet de concrétiser la volonté des États membres de mettre en place un cadre commun régissant les procédures relatives à l'accès des migrants économiques de pays tiers aux droits accordés sur le territoire européen tout en permettant un contrôle du nombre d'entrées.

Enfin, le programme de Stockholm, qui devrait être adopté sous présidence suédoise en décembre 2009 définira de manière plus concrète les développements des cinq prochaines années de la politique européenne d'immigration. Sur la base du Pacte européen pour l'immigration et l'asile et de la communication de 2008 sur une politique européenne commune, il est à prévoir qu'une méthode alternative de coordination des législations nationales, permettant une approche différenciée s'applique aux prochaines phases de développement de l'approche européenne intégrée sur l'immigration.

2.2. Mesures pour l'emploi hautement qualifié : la carte bleue européenne[21]

Dès 2005, lors des consultations qui ont suivi la présentation du *Livre vert*, les États membres de l'Union ont exprimé leur intérêt pour une législation axée principalement sur les « employés hautement qualifiés ». Le 23 octobre 2007, la Commission a ainsi présenté deux propositions, la première, dite de la carte bleue européenne[22] voulant être le « signal clair selon lequel les migrants hautement qualifiés sont les bienvenus dans l'Union »[23]. L'octroi de la carte bleue[24] dépendra avant tout de l'existence d'un contrat ou d'une offre ferme d'une durée minimale d'un an dans un État membre. Le traitement d'une demande de permis devra alors s'effectuer en 30 jours. Une fois obtenue, la carte bleue européenne reconnaîtra au travailleur titulaire et à sa famille un éventail de droits et des conditions plus favorables pour le regroupement familial que celles prévues dans la directive correspondante. Après deux ans de travail, la carte pourra être renouvelée à condition qu'un contrat existe. Elle donnera alors accès au marché du travail des autres États membres. Toutefois, trois mois de chômage consécutifs annulent la validité de la carte bleue[25].

(20) Ajout à l'article 63 (3) (a) du Traité CE : « Le présent article n'affecte pas le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers en provenance de pays tiers sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié. » article III-267 du Traité de Lisbonne.

(21) D'après l'analyse de Guild (2007).

(22) Proposition de Directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié du 23 octobre 2007, COM (2007) 637 final.

(23) José Manuel Barroso, discours du 23 octobre.

(24) Conditions définies à l'article 5 de la proposition.

(25) Cette disposition est contraire à l'article 9.4 de la Convention européenne de 1977 relative au statut juridique du travailleur migrant qui impose une limite de cinq mois.

Selon le premier critère, les personnes qui pourraient bénéficier de cette carte semblent appartenir à une catégorie relativement flexible ce qui permet de prendre en considération les demandes émanant d'un éventail assez large de travailleurs. Les migrants hautement qualifiés ne se limitent pas, par exemple, aux seuls titulaires d'un diplôme universitaire ; la proposition prenant aussi en compte les formations supérieures ou une expérience professionnelle d'au moins trois ans. Il est à noter toutefois que l'évaluation des formations supérieures suppose une forme de reconnaissance des diplômes obtenus dans les pays tiers(26). Le second critère d'admission semble être celui qui opérera la sélection la plus stricte. Le salaire proposé dans l'État membre doit, en effet, être au moins trois fois supérieur au salaire mensuel minimum national. L'application de ce critère salarial rendra certains pays plus accessibles que d'autres étant donné les différences de salaires minimums en Union européenne et pénalisera donc les pays dans lesquels les écarts de salaire sont moins importants. Sont aussi requises une assurance médicale (pour toute la famille) et la traditionnelle condition que l'individu ne présente pas de menace pour la sécurité nationale. Des règles plus favorables sont applicables aux travailleurs de moins de trente ans qui ne pourraient satisfaire au critère salarial du fait de leur inexpérience. L'État membre peut, en outre, imposer des limites au nombre de personnes qu'il souhaite accueillir sur son territoire par ce biais. La proposition explicite ainsi son dessein qui est de s'adapter aux fluctuations du marché du travail national.

Les discussions au sein du Conseil ont donné lieu à d'importantes modifications de la proposition initiale (*cf*. document du Conseil 17426/08 MIGR 130 SOC 800 du 18.03.2009). Le contenu du texte prévoit maintenant que le second critère d'admission repose sur un salaire proposé d'au minimum une fois et demie le salaire annuel moyen national, ce qui aura pour effet de considérablement réduire les professions potentiellement concernées par cette mesure. Un consensus a ainsi été trouvé et la directive adoptée le 25 mai 2009.

Même si cette proposition a été reçue avec satisfaction par les employeurs, il importe de ne pas considérer uniquement leur opinion sur ce sujet et de garder à l'esprit le message qu'elle adresse, à savoir qu'en Europe, les migrants qualifiés sont les mieux accueillis. Par ailleurs, le fait que le traitement soit plus favorable pour cette catégorie de personnes risque d'institutionnaliser une discrimination fondée sur le niveau d'études et le montant du salaire. Enfin, la dépendance du migrant vis-à-vis son employeur et l'obtention progressive de droits en fonction de la durée de son séjour compromettent le principe de l'égalité de traitement applicable à cette catégorie de main d'œuvre et mettent en exergue sa vulnérabilité sur un marché du travail changeant.

(26) Ce qui est d'autant plus étonnant que, quarante ans après son introduction, le système de reconnaissance mutuelle des diplômes européens n'est toujours pas complètement au point. La directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles apporte néanmoins des perspectives plus positives quant à la mise en place progressive d'un système de reconnaissance universel.

2.3. Directive visant à garantir une série de droits à tous les ressortissants de pays tiers occupant un emploi légal[27]

Cette proposition de directive vise à uniformiser et accélérer les procédures européennes permettant l'accès au marché du travail par les ressortissants de pays tiers. Elle a pour objectif de simplifier la situation en mettant en place un permis de séjour et de travail combiné et uniforme[28] avec une procédure d'obtention unique. Cependant la durée du permis et ses conditions d'obtention, de renouvellement et d'annulation resteraient du ressort des autorités nationales. De même, chaque État membre décidera du quota national de permis à accorder.

Ce permis conférera notamment le droit à la mobilité à l'intérieur et hors de l'Union européenne ainsi que le droit d'exercer les activités pour lesquelles le permis a été délivré. Les ressortissants de pays tiers devraient théoriquement pouvoir bénéficier des mêmes droits que les travailleurs communautaires dans certains domaines liés à l'emploi tels que les conditions de travail, la possibilité de participer à une organisation syndicale ou professionnelle, ou la sécurité sociale et les soins de santé[29]. Or, la proposition autorise la limitation de ces droits par l'État membre sur la base d'une condition liée à l'existence d'un véritable emploi. Les États pourront ainsi interpréter ces mesures de façon plus restrictive en ne donnant pas pleinement effet à l'égalité de traitement énoncée[30]. En ce qui concerne les bénéficiaires de la directive, cette proposition envisage le statut des ressortissants de pays tiers désirant être admis sur le territoire d'un État membre pour y résider et y travailler et de ceux qui y résident déjà et ont obtenu le droit d'y travailler mais qui n'entrent pas encore dans la catégorie de résidents de longue durée. Les ressortissants de pays tiers non visés par cette proposition de directive-cadre sont : les détachés dans le cadre d'une prestation de service, les transférés au sein de leur entreprise, les travailleurs saisonniers, les demandeurs d'asile, les résidents de longue durée et ceux dont l'expulsion a été suspendue. Le champ d'application de cette proposition semble ainsi limité, ce qui est d'autant plus surprenant que la directive vise à instaurer une procédure et un permis uniques.

Vu que le permis de travail et le permis de résidence seront indissociablement liés, le ressortissant d'un pays tiers dont le contrat de travail serait momentanément interrompu pourrait, du même coup, basculer dans l'illégalité. De plus, les États pourront, lors de la transposition de cette directive, restreindre l'application de droits théoriquement garantis sur la base de

(27) Proposition de la Commission pour une directive du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un pays membre, du 23 octobre 2007 COM (2007) 638.

(28) Format correspondant au règlement (CE) n° 1030/2002 du Conseil du 13 juin 2002.(29) Article 12 de la proposition.

(30) Le chapitre 3 intitulé « Égalité de traitement » est celui dans lequel ces limitations sont mentionnées.

l'égalité de traitement et en soumettre l'accès à certaines conditions. Le fait de garantir un droit aussi fondamental que la liberté d'association, uniquement si le travailleur migrant est employé, renforce à nouveau la perception du migrant en tant qu'élément exclusivement économique. Les restrictions au traitement égal en matière de conditions de travail vont à l'encontre de l'article 15.3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne selon lequel les ressortissants de pays tiers ont droit à des conditions de travail équivalentes à celles dont bénéficient les citoyens de l'Union[31]. Cette directive ayant une portée relativement large, il serait souhaitable qu'elle soit modifiée et adoptée avant les autres propositions sur le sujet, comme l'a suggéré le Parlement[32].

3. Législations nationales : principes directeurs communs

Les régimes nationaux applicables à l'immigration diffèrent beaucoup les uns des autres au sein de l'Union européenne[33]. Alors que de plus en plus de domaines sont désormais traités de façon uniforme du fait de l'activité législative européenne, les prérogatives nationales persistent pour ce qui est de l'immigration économique.

Les tableaux suivants, établis d'après les sources secondaires dont disposaient les auteurs, récapitulent les dispositions législatives pertinentes relatives aux migrations économiques des neuf États membres suivants : l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la Grèce, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, le Royaume-Uni et la Slovénie. Ces États, classés par ordre alphabétique, ont été choisis parmi les vingt-sept États membres sur la base de critères géographiques et historiques. La sélection opérée illustre la diversité des systèmes européens, qui tient tant à des facteurs historiques qu'aux évolutions démographiques, aux régimes sociaux et à la date d'adhésion à l'Union européenne. L'examen des philosophies dont s'inspirent les politiques publiques permet d'obtenir un échantillon des différents courants observés au sein de l'Union européenne : pays de tradition d'émigration, pays faisant partie de l'élargissement de 2004, de 2007, etc. Deux des pays sélectionnés se distinguent par leur participation différenciée à l'application des mesures européennes concernant l'immigration. Le Royaume-Uni n'a choisi de s'engager qu'une seule fois, tandis que le Danemark n'est pas lié par les politiques migratoires européennes.

(31) La Convention européenne des Droits de l'Homme garantit en son article 11 le droit à la liberté de réunion et à la liberté d'association. Des restrictions de ce droit peuvent être légalement prévues pour autant qu'elles sont nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sécurité publique, au maintien de l'ordre ou à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale ou à la protection des droits et des libertés d'autrui.

(32) Rapport sur le programme d'action relatif à l'immigration légale, rapporteur Lili Gruber, 17.09.2007, Final A6-0322/2007.

(33) Voir Geddes (2003).

Comparatif des législations de neuf États membres relatives aux migrations économiques

Lecture : Lorsque ce n'est pas précisé, l'accès des ressortissants des pays tiers (RPT) au territoire se fait après obtention d'un visa auprès des services consulaires ou diplomatiques. Le visa est délivré conformément aux règles et conditions applicables : visa de trois mois, détention d'un passeport, preuve de moyens de subsistance couvrant les frais de retour dans le pays d'origine, couverture maladie, ne pas être signalé comme non désirable dans le système d'information Schengen – SIS (système informatique contenant des informations sur des personnes ou sur des objets recherchés ou indésirables sur le territoire de l'Union européenne), ne pas représenter une menace à l'ordre public. La dernière colonne concernent les régimes spécifiques pour certaines professions et employés hautement qualifiés.

1. Allemagne(*)

Procédure	Conditions	Descriptif des permis	Régimes spécifiques
Obtention d'un permis de résidence en vue d'un emploi : • après accord de l'agence fédérale pour l'emploi ; • le salaire proposé doit être au moins égal à celui d'un employé local.	Évaluation du marché du travail pour prévenir un éventuel impact négatif. Aucun travailleur allemand qualifié pour le poste n'est disponible : l'avis de vacance de poste doit être rendu public pendant au moins 4 semaines. L'emploi fait partie de la liste des emplois accessibles aux ressortissants de pays tiers (RPT)(**) ou l'examen au cas par cas justifié par un intérêt national, régional ou économique autorise l'emploi d'un RPT.	Permis de résidence en vue d'un emploi : • validité d'un an renouvelable ; • limité à une région, à un employeur et à un poste identifié ; • suppose une connaissance basique de la langue.	Scientifiques, enseignants, techniciens spécialisés ou certains spécialistes et cadres dont le salaire annuel dépasse 86 400 € : • se voient immédiatement attribuer un permis de résidence permanent ; • une offre d'emploi doit être identifiée au préalable.

Notes : (*) Les dispositions applicables sont énoncées dans la *Zuwanderungsgesetz* (loi sur l'immigration) en vigueur depuis janvier 2005 et l'*Aufenthaltsgesetz* (loi sur le séjour) telles qu'amendées par la loi sur la transposition des directives européennes sur la résidence et l'asile de mai 2007 ; (**) *Beschäftigungsverordnung* (ordonnance relative à l'emploi).

2. Danemark(*)

Procédure	Conditions	Descriptif des permis	Régimes spécifiques
Obtention d'un permis de travail : • après initiation de la procédure par le futur employeur ; • l'intéressé doit formuler sa demande depuis son pays de résidence ; • présentation de l'offre ou du contrat ainsi que son CV (et diplômes) ; • le salaire et les conditions doivent être au moins égaux aux standards danois.	Les permis sont délivrés uniquement s'il existe une demande sur le marché du travail et après qu'il a été prouvé qu'aucun candidat national n'est disponible. Existence d'une « liste positive » (pour lesquels la main-d'œuvre manque).	Deux permis sont requis : • permis de travail : – limité à un employeur et à un poste particulier ; – délivré pour un an (renouvelable) ; – au cas où un autre emploi va être exercé, un nouveau permis doit être demandé ; • permis de résidence : – délivré sur la base d'un permis de travail ; – signature d'un contrat d'intégration.	Pour les emplois pour lesquels le salaire annuel est d'au moins 50 353 € ou les emplois inclus dans la « liste positive » : • permis de trois ans ; • procédure inférieure à 30 jours ; • le service d'immigration accordera immédiatement un permis de résidence et de travail.

Notes : (*) Code des étrangers 2006 tel que modifié par la loi n° 635 du 24 juin 2008 et la loi n° 808 du 8 juillet 2008.

3. Espagne(*)

Procédure	Conditions	Descriptif des permis	Régimes spécifiques
Autorisation de travail et de résidence délivrée par le ministère du Travail et des Affaires sociales si : • l'offre est faite par l'employeur dans le pays d'origine du RPT ; • garantie d'emploi durant la période autorisée ; • inscription par l'employeur au système de protection sociale ; • respect des normes régionales et professionnelles ; • des documents spécifiques peuvent être requis (certificat médical, attestations d'employeurs et diplômes).	Quota déterminé annuellement par le gouvernement (sur la base des recommandations des régions et des associations professionnelles). Révision du quota en cours d'année afin de prendre en compte les évolutions du marché du travail. Liste régionale, publiée tous les trois mois, des emplois pour lesquels aucun candidat national ou européen n'est disponible.	Deux permis sont requis : • autorisation de travail : – validité d'un an ; – peut être limitée à une région ou à un secteur spécifique ; • permis temporaire de résidence : – de trois mois à cinq ans.	Pas de règle particulière pour les employés hautement qualifiés.

Note : (*) Loi organique 4/2000 du 11 janvier 2000 sur les droits et les libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale, (Journal officiel de l'État (BOE) n° 10 du 12 janvier 2000) et loi organique 14/2003 du 20 novembre 2003 (BOE n° 279 du 21 novembre 2003), telle que modifiée par l'arrêt 236/2007 du 7 novembre 2007 de la Cour constitutionnelle.

4. Grèce(*)

Procédure	Conditions	Descriptif des permis	Régimes spécifiques
Visa de travail après présentation du contrat de travail. Pour l'obtention d'un permis de résidence en vue d'un emploi : • copie du contrat ; • salaire au moins égal au salaire minimum national.	Quota annuel de permis émis, déterminé par un comité au niveau régional prenant en compte les intérêts de l'économie nationale, le marché du travail, la disponibilité de Grecs ou de résidents qualifiés.	Permis de résidence en vue d'un emploi : • validité maximum d'un an ; • le titulaire peut changer de contrat et d'employeur à condition que cela n'implique pas de changement du régime de sécurité sociale.	Pour certaines professions (gestionnaires, directeurs d'entreprises, archéologues, artistes…) : • procédure plus rapide ; • il leur suffit de postuler directement auprès du ministère de l'Intérieur afin d'obtenir un « visa spécial ». Professions agricoles, bâtiment, infirmières et aides à domicile : • obtention du permis de résidence possible sans contrat.

Note : (*) Loi 3386 du 18 août 2005 sur l'entrée, la résidence et l'intégration sociale des ressortissants de pays tiers, telle qu'amendée par la loi 3536 du 22 février 2007 ainsi que les circulaires d'application du ministère de l'Intérieur n° 26 du 1 septembre 2005 et n° 38 du 23 décembre 2005.

5. Pays-Bas(*)

Procédure	Conditions	Descriptif des permis	Régimes spécifiques
Un permis de travail est délivré à l'employeur par le centre de l'emploi et des revenus : • la demande de permis correspond à une offre particulière ; • des informations précises sur le contrat, les conditions de travail et l'hébergement sont à fournir ; • la rémunération doit être au moins égale au minimum légal autorisé et respecter les standards correspondants de la profession. Une autorisation de séjour provisoire est demandée depuis le pays d'origine.	Évaluation du marché de l'emploi : • l'employeur doit informer les autorités de l'offre au minimum 5 semaines avant la demande d'un permis ; • l'employeur doit avoir mené des activités de recrutement intensives ; • aucune main d'œuvre prioritaire n'est disponible.	Deux permis sont requis : • permis de travail : – limité à un employeur et un emploi particulier ; – si l'intéressé change d'emploi il devra demander un autre permis ; – attribué pour une période maximale de trois ans ; – après trois ans consécutifs de résidence, le travailleur migrant peut obtenir un accès illimité au marché du travail néerlandais ; • permis de résidence (d'un an) pour lequel un test d'intégration est obligatoire.	Pour ceux dont le salaire annuel est d'au moins 47 565 € ou de 34 881 €(**) si l'employé a moins de 30 ans : • permis de résidence d'une durée de 5 ans si le contrat est indéterminé, ou sinon d'une durée équivalente au contrat ; • la procédure dure 2 semaines ; • l'employeur n'est pas tenu de posséder un permis pour l'intéressé ; • seules certaines entreprises, identifiées au préalable, peuvent participer.

Notes : (*) Code des étrangers 2000, loi sur l'intégration des primo-arrivants 1997 ; (**) Salaires seuils indexés.

6. Pologne(*)

Procédure	Conditions	Descriptif des permis	Régimes spécifiques
Un visa de travail est délivré par les autorités consulaires sur la base d'une promesse de permis des services gouvernementaux(**) remise à l'employeur si celui-ci : • a des revenus suffisants ; • n'a pas enfreint la loi du travail durant l'année précédente ; • a durant l'année précédente, employé au moins deux personnes non soumises aux conditions de permis, à plein temps, pour une durée indéterminée ; • offre un salaire au moins égal à celui d'un employé polonais.	Évaluation du marché du travail : • l'employeur doit prévenir l'agence nationale pour l'emploi ; • elle doit rendre l'annonce publique durant 30 jours ; • aucune main d'œuvre prioritaire n'est disponible.	Deux permis sont requis : • permis de travail : – d'une durée de deux ans renouvelable ; – limité à un employeur précis et à un poste déterminé ; – dépend de l'obtention d'un permis de résidence ; • permis de résidence : – d'une durée d'un an renouvelable ; – délivré sur la base de la promesse de permis de travail ou d'une promesse d'emploi écrite du futur employeur et d'une preuve d'arrangement pour le logement.	Pas de règle particulière pour les employés hautement qualifiés Pas de permis nécessaire pour les chercheurs, les docteurs et les dentistes.

Notes : (*) Loi sur les étrangers 2000 telle qu'amendée par la loi du 13 juin 2003 et celle du 24 mai 2007, loi pour la promotion de l'emploi du 20 avril 2004, règlement sur les conditions et procédures pour l'octroi de permis de travail aux étrangers du 19 décembre 2001 et règlement sur la limitation de l'emploi d'étrangers sur le territoire (2004) ; (**) Voivod : Direction départementale de l'administration gouvernementale.

7. Roumanie(*)

Procédure	Conditions	Descriptif des permis	Régimes spécifiques
Permis de travail accordé à l'employeur si : • sélection réglementaire du candidat sur la base de ses qualifications ; • le candidat a une connaissance minimale du roumain ; • preuve des diplômes et de l'expérience du candidat ; • absence de contre-indication médicale.	Quota annuel proposé par le ministère du Travail de la Famille et approuvé par le gouvernement. Publication de l'offre dans un journal à grande diffusion. Preuve des efforts entrepris par l'employeur afin de trouver un candidat dans le groupe prioritaire. Possibilité pour les autorités nationales d'imposer un candidat issu du groupe prioritaire.	Deux permis sont requis : • permis de travail : – d'un an renouvelable ; – si le contrat se termine, alors une nouvelle autorisation de travail est nécessaire pour la signature d'un nouveau contrat ; • visa longue durée : – sur la base d'un permis de travail ; – ne restreint ni à un employeur, ni à une région, ni à un type de travail.	Pas de règle particulière pour les employés hautement qualifiés.

Note : (*) Ordonnance d'urgence 194/2002 ; Loi 357/2003 ; Loi 482/2004 ; Loi 306/2005 ; Loi 56/2007 ; Ordonnance d'urgence 55/2007.

8. Royaume-Uni(*)

Procédure	Conditions	Descriptif des permis	Régimes spécifiques
L'employeur obtient un permis de travail auprès de *Work Permits UK* pour un poste particulier si : • l'entreprise est basée au Royaume-Uni ; • les conditions de recrutement sont d'au moins trois années d'expérience ou de formation ; • le salaire et les conditions de travail sont au moins égaux aux critères nationaux.	Évaluation du marché de l'emploi : • l'employeur doit démontrer par une procédure de recrutement qu'aucune main d'œuvre locale qualifiée n'est disponible ; • l'annonce doit être publiée durant 4 semaines. Liste des emplois faisant l'objet d'une pénurie de compétences(**). L'évaluation du marché du travail n'est pas nécessaire.	Deux permis sont requis : • un permis de travail : – limité à un type d'emploi, spécifié dans le permis ; – un changement d'employeur implique le renouvellement du permis ; – le permis est valable pour 5 ans maximum ; • un permis d'immigration : – nécessaire pour un contrat de plus de six mois ; – délivré après examen médical.	Calcul d'un nombre de points : 65 points à obtenir dans 4 catégories différentes : formation, salaire, âge et liens avec le Royaume-Uni (ou détenir un MBA d'une des 35 institutions identifiées au préalable) : • test de connaissance de la langue ; • intention d'établir sa résidence principale au Royaume-Uni ; • permis de résidence délivré pour 2 ans avec possibilité de prolonger pour 3 ans.

Notes : (*) Instructions administratives émanant du *Home Office's Immigration and Nationality Directorate*. Loi sur l'immigration, l'asile et la nationalité de 2006 ; (**) Professions énumérées dans la *Skills shortage occupation list*.

9. Solvénie(*)

Procédure	Conditions	Descriptif des permis	Régimes spécifiques
Le permis de travail est obtenu par l'employeur si : • le salaire proposé est au moins égal au revenu minimum slovène ; • l'employeur inscrit le RPT à l'office de l'emploi.	Des quotas annuels sont déterminés. Ils sont divisés en catégories particulières et ne peuvent excéder 5 % de la population nationale active. Des restrictions quant au pays d'origine ou à la région d'emploi peuvent être émises au nom de l'intérêt national.	Deux permis sont requis : • un permis de travail : – d'une durée d'un an ; – limité à un employeur particulier ; • un permis de résidence : – délivré sur présentation du permis de travail ; – ne peut dépasser la durée du permis de travail.	Pas de règle particulière pour les employés hautement qualifiés.

Note : (*) Code des étrangers 2006, résolution 40/1999 et résolution 106/2002.

Les tableaux sont divisés en quatre colonnes. La première résume les procédures auxquelles les ressortissants de pays tiers doivent se conformer afin d'obtenir les papiers nécessaires à l'entrée sur le territoire aux fins d'exercer un emploi. La deuxième précise les conditions dont sont assorties ces procédures. La troisième décrit les principales caractéristiques du ou des permis requis. Enfin, la quatrième présente, s'il y a lieu, les éventuelles prescriptions et conditions particulières applicables aux employés hautement qualifiés, en donnant un bref aperçu de ce que recouvre cette catégorie au niveau national ; les régimes plus favorables applicables à certaines professions y sont également recensés.

Ainsi qu'il ressort de ces tableaux, les législations nationales des États membres en matière d'immigration économique sont hétérogènes. On peut néanmoins distinguer quatre éléments prédominants : l'identification préalable de l'employé, de l'employeur et de l'emploi, la présence de groupes prioritaires, les listes exhaustives d'emplois ouverts aux étrangers et l'existence de régimes propres à certaines professions. Il est toutefois nécessaire de souligner que ce type de catégorisation tend en général à simplifier les réalités nationales.

3.1. Identification préalable de l'employé, de l'employeur et de l'emploi

La personne désirant immigrer dans un pays pour des raisons professionnelles ne peut en général le faire qu'à condition de venir y occuper un poste identifié au préalable. Son admission à des fins explicitement économiques ne peut être justifiée que par l'existence d'une offre pour laquelle elle a des chances d'être sélectionnée et pour laquelle elle a postulé. Dans certains pays, l'accès est même subordonné à l'existence d'une promesse d'embauche ou d'un contrat. Au Danemark, par exemple, tous les candidats à l'emploi doivent, pour entrer dans le pays, être en possession de l'offre qui leur a été adressée, ou d'un contrat.

Le rôle de l'employeur est donc central. Dans la grande majorité des législations étudiées, c'est à lui d'engager les démarches voulues. À la suite de son intervention, le ressortissant d'un pays tiers peut s'adresser aux services consulaires du pays où il souhaite se rendre afin d'obtenir un visa ou un permis de séjour provisoire lui donnant accès au territoire. C'est le cas notamment aux Pays-Bas où la procédure d'octroi d'un permis ne peut être mise en route que sur la base d'une déclaration de l'employeur. En Espagne, la délivrance d'une autorisation de travail dépend en outre de formalités qui incombent à l'employeur (telle que l'inscription du migrant au système de protection sociale) tandis qu'en Slovénie, le futur employeur doit signaler le futur migrant à l'Office national de l'emploi. La validité du permis de travail dépend donc dans la quasi-totalité des cas de la continuité de l'emploi pour lequel le ressortissant de pays tiers est entré sur le territoire. Le Royaume-Uni, cependant, s'éloigne progressivement de ce système par l'introduction d'un système à points selon lequel un nombre suffisamment

élevé permet d'accéder au territoire sans que l'identification d'un employeur soit le facteur décisif. Enfin, le salaire proposé doit, dans tous les pays considérés, être au moins égal à celui offert à des ressortissants nationaux pour le même poste. Le but recherché est d'éviter un relâchement des conditions de travail suivant la nationalité de la personne employée, mais surtout de s'assurer que les ressortissants de pays tiers seront financièrement autonomes et ne deviendront pas tributaires des aides sociales. Autre constatation, il apparaît que l'octroi d'un permis ou d'une autorisation de travail ne va pas obligatoirement de pair avec l'attribution d'un permis de résidence. Si le second dépend très souvent du premier, ils correspondent la plupart du temps à deux démarches distinctes, indépendantes l'une de l'autre.

La plupart des législations nationales ont ainsi pour effet d'entraîner une dépendance manifeste de l'employé vis-à-vis son employeur. Cet aspect, qui implique le retour du ressortissant d'un pays tiers dès son contrat terminé ou interrompu, ne semble pas compatible avec le désir des États membres d'établir des règles permettant de s'adapter aux fluctuations du marché du travail. La complexité des démarches à accomplir pour accéder au territoire, liée au fait qu'elles sont traitées depuis le pays d'origine en étroite concertation avec le futur employeur établi dans l'Union européenne, ne fait qu'accentuer un tel état des choses.

3.2. Préférence pour le marché du travail national, préférence communautaire

L'étude des législations des États membres considérés fait ressortir une règle commune à tous les États : celle de la priorité accordée aux travailleurs nationaux. Ce principe s'est progressivement développé et prend aujourd'hui en compte l'éventuelle disponibilité d'autres travailleurs européens. Il s'agit ainsi de considérer prioritairement les candidatures de demandeurs d'emploi qualifiés au niveau national, ainsi que sur l'ensemble du territoire européen.

Alors que, à l'échelle européenne, l'accent est mis sur le portail européen pour la mobilité de l'emploi (EURES)[34], on distingue deux grands courants au niveau national. L'entité qui doit démontrer que le marché national a fait l'objet d'une évaluation varie d'un pays à un autre. En Allemagne, l'agence fédérale pour l'emploi doit s'assurer qu'aucun citoyen allemand ne correspond au profil requis pour le poste à attribuer. Elle doit en outre évaluer la situation du marché du travail national pour vérifier que le recrutement d'un ressortissant de pays tiers n'aura pas d'impact négatif. Dans certains États membres, il incombe à l'employeur de démontrer qu'aucun membre du groupe prioritaire ne peut exercer cet emploi. Au Royaume-Uni il doit pouvoir démontrer que l'annonce de vacance de poste a été rendue publique pendant suffisamment longtemps (quatre semaines au minimum)

(34) Site permettant le dépôt d'offres d'emploi dans l'Union européenne et de CV de candidats intéressés.

pour permettre les candidatures nationales. L'employeur doit apporter la preuve qu'aucun Anglais ou citoyen européen disponible ne correspond au profil requis, et que ce poste ne peut être attribué à un Anglais à la faveur d'une promotion ou d'une réorganisation de l'entreprise. En Roumanie, le dernier mot revient aux autorités nationales qui ont la possibilité d'imposer un candidat, même si les démarches entreprises par l'employeur ont été infructueuses.

Il importe de noter qu'à l'heure actuelle, le principe de la préférence communautaire s'applique même dans les pays ayant imposé des restrictions à l'emploi de citoyens des nouveaux États membres. Cela étant, les règles plus favorables instaurées pour l'accueil de la main d'œuvre qualifiée (voir la section 3.4), relativisent ce principe jusqu'ici prépondérant.

3.3. Catalogue des emplois accessibles et quotas

Dans tous les États membres, il est admis que l'accueil de travailleurs issus de pays tiers n'est envisageable qu'à la condition que les autorités nationales puissent en déterminer le volume. Cette limitation peut revêtir deux formes.

Dans certains pays, le nombre de permis de travail accordés à des travailleurs étrangers est déterminé par des quotas. En Slovénie, ce quota ne peut dépasser 5 % de la population active nationale. Suivant les pays, les chiffres sont donc déterminés de façon globale, pour l'ensemble du pays, ou au niveau sectoriel, par profession. Le quota annuel de permis de travail à pourvoir en Roumanie est proposé par le ministère du Travail puis approuvé par le gouvernement. En Espagne, les quotas sont établis en concertation avec les partenaires sociaux (employeurs et syndicats). Or les chiffres annuels pour les emplois dans des domaines où il est traditionnellement difficile de trouver des candidats sont très bas, ce qui donne à penser que les emplois y sont en réalité pourvus de manière irrégulière. Dans d'autres pays, le contrôle de l'accès au travail fait l'objet d'une approche différente, consistant à établir périodiquement une liste des emplois accessibles aux étrangers. Cette liste comprend ainsi des professions pour lesquelles la main d'œuvre nationale est insuffisante à un moment donné, ce qui permet plus de flexibilité. En Allemagne, l'*Ausländerbeschäftigungsverordnung* (ordonnance relative à l'emploi des étrangers) contient un catalogue détaillé des emplois ouverts aux étrangers. L'Espagne publie aussi une liste des emplois accessibles : sur la foi de cette liste, il n'est pas nécessaire d'évaluer le marché du travail, et les démarches pour l'octroi d'un permis peuvent être entreprises sous réserve du respect des quotas.

Le système des quotas est toutefois privilégié par la plupart des pays étudiés. Pour ce qui est du contrôle des types d'emplois à pourvoir, il semble qu'une grande majorité des États ait plutôt opté pour une approche différente, en assouplissant les régimes applicables dans le cas des emplois pour lesquels la main d'œuvre locale fait défaut.

3.4. Régimes spécifiques et cadres de haut niveau

La quatrième tendance observée au niveau national est celle qui a inspiré la proposition de la Commission concernant l'établissement d'une carte bleue européenne. On constate en effet un certain nombre d'exceptions aux règles générales applicables aux travailleurs de pays tiers. Dans la plupart des législations étudiées, certaines catégories d'emploi leur sont accessibles sans qu'ils aient nécessairement à remplir les conditions habituellement requises pour l'entrée sur le territoire et l'accès au travail légal. Qu'il s'agisse de journalistes, de professeurs de langue, d'artistes, de membres de missions culturelles ou de scientifiques, nombre de pays prévoient des régimes plus favorables pour certaines professions identifiées au préalable. Des procédures spéciales pour l'immigration de « cadres de haut niveau » ont aussi fait leur apparition dans certains pays européens. Aussi appelées législations en faveur des migrants très qualifiés, elles illustrent une préférence basée sur les qualifications, le domaine de compétence et le salaire.

Au Royaume-Uni, le *Highly Skilled Migrant Program* (programme relatif aux migrants hautement qualifiés), introduit en 2002, s'est mué en un système à points, l'intéressé devant en accumuler 65 dans quatre catégories différentes (formation, expérience acquise dans des emplois antérieurs, expérience dans le pays et connaissance de la langue et résultats obtenus dans le domaine considéré) pour pouvoir bénéficier d'un tel régime. Ces points sont pris en compte sur la base de pièces justificatives telles que les lettres de référence des employeurs précédents. Certaines catégories d'emploi particulièrement peu pourvues au niveau national, dont les médecins, peuvent obtenir des points supplémentaires. Les personnes accumulant un nombre suffisant de points peuvent alors entrer au Royaume-Uni sans offre d'emploi préalable. En Allemagne les personnes entrant dans la catégorie des personnes hautement qualifiées telles que définies dans la loi nationale peuvent directement prétendre à un permis de résidence permanent. Les critères d'inclusion dans cette catégorie sont le salaire ou l'exercice d'une profession dans un des domaines identifiés. Aux Pays-Bas, les titulaires de diplômes universitaires peuvent bénéficier d'un accès facilité au territoire uniquement à condition de satisfaire à des conditions salariales (salaire supérieur à un seuil fixé annuellement). Toutefois de telles mesures ne sont pas communes à tous les pays : en Pologne ou en Slovénie, même si les priorités gouvernementales semblent privilégier cette catégorie de travailleurs, elles n'ont pas été transposées sur le plan législatif.

La préférence affichée pour des ressortissants de pays tiers appartenant à un secteur privilégié entre progressivement dans les pratiques des États membres. Elle banalise des procédures facilitées et des conditions de travail plus favorable pour les candidats à certains emplois. Le principe d'égalité de traitement et de non-discrimination, qui constitue pourtant la base du système de protection des droits fondamentaux en Europe, se trouve ainsi menacé. Il est particulièrement inquiétant de voir cette pratique se développer dans les États membres et s'institutionnaliser au niveau européen.

4. Perspectives et conclusions

Comme le montre le comparatif de la section 3, force est de constater que les systèmes applicables aux migrations économiques au sein de l'Union européenne sont très hétéroclites. Ils font certes apparaître certains principes communs, mais l'application de ceux-ci varie suivant les pays. Très protectrices, les législations nationales tendent en général à restreindre l'accès au territoire, sauf pour les professions pour lesquelles des pénuries de main d'œuvre sont recensées. En encadrant et en filtrant les mouvements des personnes n'ayant pas la nationalité du pays, les cadres juridiques nationaux restreignent l'accès à l'emploi, à l'éducation et aux avantages sociaux. Inversement, lorsqu'il s'agit du traitement à appliquer aux personnes aptes à occuper un emploi difficile à pourvoir au niveau national, des procédures plus simples sont prévues et les droits octroyés plus importants. Le principal dénominateur commun de ces systèmes est donc l'identification de problèmes immédiats et la protection du marché du travail intérieur. Cela dit, la comparaison des systèmes juridiques en vigueur dans les États membres amène à schématiser et à faire abstraction des particularités inhérentes à chacun des systèmes.

Au niveau européen, il est prévu que la Commission présente avant fin 2009 des nouvelles propositions régissant le statut des migrants économiques dans les domaines identifiés dans le plan d'action relatif à l'immigration légale. Étant donné les approches diverses suivies par les États membres, il est douteux que ces propositions soient adoptées par le biais de la procédure législative actuelle. Même si elles correspondent aux apparentes priorités nationales, les propositions de législation européenne sur les migrations économiques ne semblent pas exactement correspondre aux critères choisis par les États membres. Dans leurs législations nationales, la catégorie de travailleurs migrants hautement qualifiés, ne repose sur le salaire perçu que dans une petite proportion d'États. Et si souvent les procédures d'admission pour cette catégorie sont simplifiées, le niveau de protection des droits garantis lui est comparable à celui des autres catégories de migrants. Il apparaît également que la pratique des États membres ne consiste pas à délivrer un permis unique de travail et de résidence. Indépendamment de l'approche retenue par les États membres, il faudrait que la vision européenne de l'immigration privilégie les intérêts européens à long terme suivant les principes de la cohérence, de l'ouverture et de la solidarité. Plutôt que de se fixer pour ambition de réunir un consensus au niveau du Conseil, l'Union européenne devrait s'orienter vers une vision commune afin d'aménager un espace de liberté, de justice et de sécurité.

À l'heure actuelle, les multiples lois et critères applicables sont une source de confusion pour les travailleurs potentiels, qui ont du mal à se faire une idée de leurs droits et de leurs devoirs au moment de venir travailler en Europe. Face à un grand nombre d'autorités différentes et de procédures hétérogènes, la décision déjà difficile de partir travailler à l'étranger devient un véritable parcours du combattant. Afin d'encourager la mobilité et

de transformer l'Union européenne en une destination privilégiée pour l'immigration économique, il s'avère essentiel d'établir un socle commun européen de conditions d'admission et de droits, d'où la nécessité de s'entendre sur une procédure et des règles uniformes. Toutefois, au vu de l'approche actuellement envisagée, il est évident que les catégories de personnes auxquelles s'appliqueront les différentes législations en préparation concernant la migration légale sont très limitées. Une approche européenne suppose avant tout l'adoption d'une base commune de droits et de garanties respectant les droits fondamentaux énoncés dans la Charte européenne des droits de l'Homme, notamment la non-discrimination et le droit de travailler dans des conditions équivalentes à celles des citoyens de l'Union.

Références bibliographiques

Adam C. et A. Devillard (2008) : « Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Migration. Including an Assessment of the Conditions and Formalities Imposed by Each Member State for Newcomers », *European Parliament Study*, Policy Department C 'Citizens'Rights and Constitutional Affairs', Bruxelles, février.

Baker & McKenzie (2006) : *Global Migration and Executive Transfers Practice's Immigration Manual*.

Bertozzi S. (2007) : « Legal Migration: Time for Europe to Play its Hand », *CEPS Working Document*, n° 257, février.

Carrera S. (2006) : Legal Migration Law and Policy Trends in a Selection of Member States », *Briefing Paper for the European Parliament*, Policy Unit 'Citizens Rights and Constitutional Affairs', Bruxelles, juillet.

Carrera S. (2007) : « Building a Common Policy on Labour Immigration: Towards a Comprehensive and Global Approach in the EU? », *CEPS Working Document*, n° 256, février.

Carrera S. et M. Formisano (2005) : « An EU Approach to Labour Migration : What is the Added Value and the Way Ahead? », *CEPS Working Document*, n° 232, octobre.

European Migration Network (2007) : *Conditions of Entry and Residence of Third Country Highly-Skilled Workers in the EU*, Luxembourg

Geddes A. (2003) : *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, Sage Publications, Londres.

Groenendijk K. (2005) : « Access of Third-Country Nationals to Employment under the New EC Migration Law » in *The European Immigration and Asylum Policy: Critical Assesment Five Years after the Amsterdam Treaty*, Julien-Laferriere, Labaye et Edström (eds), Bruylant, Bruxelles.

Guild E. (2004) : « Mechanisms of Exclusion: Labour Migration in the European Union » in *Justice and Home Affairs in the EU. Liberty and Security Issues after Enlargement*, Apap (ed.), Edward Elgar, pp. 211-55.

Guild E. (2004) : « The Legal Framework of EU Migration » in *Organisational Recruitment and Patterns of Migration. Interdependencies in an Integrating Europe*, Bommes, Hoesch, Hunger et Kolb (eds), Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), University of Osnabrück, pp. 47-83.

Guild E. (2007) : « EU Policy on Labour Migration: A First Look at the Commission's Blue Card Initiative », *CEPS Policy Brief*, n° 145, novembre.

Guild E. et H. Staples (2003) : « Labour Migration in the European Union » in *The Emergence of a European Immigration Policy*, de Bruycker (ed.), Bruylant, Bruxelles.

Ryan B. (2007) : « The European Union and Labour Migration: Regulating Admission or Treatment? » in *Whose Freedom, Security and Justice ? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Baldaccini, Guild et Toner (eds), Hart Publishing, Oxford, pp. 489-515.

Complément C

La gouvernance des politiques migratoires en Europe

Yves Chassard

Centre d'analyse stratégique

Depuis quatre ans, la question migratoire est devenue un enjeu majeur de la politique de l'Union européenne. Au second semestre 2008, la Présidence française a fait de la « gestion globale et concertée des migrations » une de ses quatre priorités, avec la politique de l'énergie, l'environnement et l'Europe de la Défense. Le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire a proposé à ses partenaires un « pacte européen sur l'immigration et l'asile », reposant sur le refus des régularisations massives, l'harmonisation des régimes d'asile et des négociations sur les accords de réadmission.

Après l'adoption du Traité d'Amsterdam, signé en 1997, qui conférait à l'Union certaines compétences en matière de visas, d'asile et d'immigration et qui fut suivi d'un premier programme de travail adopté par le Conseil européen de Tampere en 1999, la communautarisation des politiques migratoires avait semblé marquer le pas. Les événements de Ceuta et Melilla en octobre 2005, au cours desquels des centaines d'émigrants africains prirent d'assaut les enclaves espagnoles du Maroc pour tenter de pénétrer sur le territoire de l'Union européenne, ainsi que la situation que connaissent depuis Lampedusa, Malte, l'archipel des Canaries et certaines îles grecques, ont montré les limites d'une gestion strictement nationale des flux migratoires : les États membres devenus frontières de l'Union, à l'instar de l'Espagne ou de l'Italie, ne peuvent prendre seuls en charge la montée de la pression migratoire pour l'ensemble de l'Europe.

La relance opérée par le Conseil européen de décembre 2005 a jeté les fondements d'une « approche globale, comprenant des politiques destinées à lutter contre l'immigration illégale et permettant, en coopération avec les pays tiers, de tirer parti de l'immigration légale ». Depuis, chaque Conseil européen semestriel des chefs d'État et de gouvernement est l'occasion de rappeler l'importance de ces enjeux. Les conclusions du Conseil européen de Bruxelles du 14 décembre 2007 comportent, par exemple, un long développement sur la question : « Poursuivre la mise en place d'une politique européenne globale en matière de migrations, qui complète les politiques des États membres, demeure une priorité essentielle, en vue de faire face aux problèmes liés aux migrations et de tirer parti des possibilités qu'elles offrent, à l'ère nouvelle de la mondialisation…

… Un lien étroit existe entre la question des migrations, celle de l'emploi et la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. Le Conseil européen estime que l'incidence des migrations sur le potentiel de croissance et la croissance de l'emploi, les marchés du travail, la capacité d'adaptation, la productivité, la compétitivité et les finances publiques peut être importante, tout en soulignant que l'immigration ne peut remplacer des réformes structurelles.

Une politique d'immigration efficace devrait être envisagée en tenant compte de la pénurie de main d'œuvre qualifiée et des besoins du marché du travail. Les migrations de main d'œuvre devront avoir lieu dans le plein respect de l'acquis communautaire, des compétences des États membres dans ce domaine et du principe de la préférence communautaire en faveur des citoyens de l'Union européenne ».

Pourtant, cette politique européenne globale peine encore à se concrétiser. La difficulté vient du fait que jusqu'à présent la question des compétences communautaires en la matière, et plus généralement de la gouvernance des politiques migratoires au sein de l'Union, n'a pas été réellement clarifiée : quels sont les points qui méritent d'être traités au plan communautaire ? Quels sont ceux qui pourraient faire l'objet de coopérations renforcées entre États membres volontaires ? Quels sont ceux enfin qui doivent rester du ressort de chacun des États membres ? Faute de consensus réel, les pays européens, confrontés aux mêmes défis, sont enclins à apporter des réponses dispersées qui comportent des risques identifiés : concurrence entre États membres pour attirer les travailleurs les plus qualifiés, absence de coordination des politiques de contrôle, risque de débordements sur les frontières…

On trouvera ci-après quelques réflexions sur l'état des lieux de la gouvernance des politiques migratoires dans l'Union européenne. Après avoir rappelé le droit français concernant l'accès des étrangers au marché du travail, notamment les changements qui ont été apportés au cours des deux dernières années (section 1), puis précisé les compétences communautaires définies par le Traité instituant la Communauté européenne[1] ainsi

(1) Version consolidée, *Journal officiel* n° C 325 du 24 décembre 2002.

que les changements qui interviendront si le Traité de Lisbonne[2] est ratifié par tous les États membres (section 2), on examine les développements récents de la politique communautaire en matière de migrations économiques et les débats qu'ils suscitent (section 3) pour évoquer *in fine* les problèmes de gouvernance posés par la mise en œuvre de l'« approche globale » prônée par l'Union depuis 2005 (section 4). Une question, pour l'instant non tranchée, apparaît en filigrane derrière tous ces développements : comment concilier souveraineté des États membres en matière de migrations économiques et fonctionnement d'un marché européen du travail ?

Variation de la population au cours de l'année 2007

En milliers de personnes et en % de la population au 1er janvier 2007

	Solde des naissances et des décès	Solde migratoire	Variation totale de la population	Population totale au 1er janvier 2007
UE-27	483,8	1 907,6	2 391,4	495 090,3
	(0,10)	*(0,38)*	*(0,48)*	
France	290,0	71,0	361,0	63 392,1
	(0,46)	*(0,11)*	*(0,57)*	
UE-26	193,8	1 836,6	2 030,4	431 698,2
	(0,04)	*(0,43)*	*(0,47)*	
Allemagne	– 140,9	47,8	– 93,1	82 314,9
	(– 0,17)	*(0,06)*	*(– 0,11)*	
Italie	– 7,5	494,3	468,8	59 131,3
	(– 0,01)	*(0,83)*	*(0,82)*	
Espagne	106,7	701,9	808,6	44 474,6
	(0,24)	*(1,58)*	*(1,82)*	
Royaume-Uni	194,7	174,6	369,3	60 816,7
	(0,32)	*(0,29)*	*(0,61)*	

Lecture : Au cours de l'année 2007, la population de l'UE-27 a augmenté de 2 391 400 unités (soit + 0,48 % de la population au 1er janvier), dont 483 800 proviennent de l'excédent naturel des naissances sur les décès (+ 0,10 %) et 1 907 600 du solde migratoire net (+ 0,38 %) ; UE-26 : ensemble de l'Union européenne sans la France.

Source : Lanzieri G. (2008) : « Population in Europe 2007: First Results », *Eurostat 'Statistics in focus'*, n° 81/2008.

Un élément de cadrage s'impose au préalable, qui illustre la difficulté d'harmoniser les politiques migratoires des pays européens. La France est dans l'Union européenne et plus particulièrement dans un espace Schengen qui vient de s'élargir aux pays ayant rejoint l'Union européenne en 2004

(2) Traité modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, *Journal officiel* n° C 306 du 17 décembre 2007.

(à l'exception notable de Chypre). Mais, au sein de l'Union, les situations démographiques sont très contrastées et notre pays fait même carrément figure d'exception. En témoigne, par exemple, le fait qu'*en France l'accroissement naturel* (l'excédent des naissances sur les décès, soit 290 000 personnes) *en 2007* a représenté 0,46 % de la population et *contribué pour plus de 80 % à sa croissance au cours de l'année*, contre seulement 0,04 % dans l'ensemble des vingt-six autres États membres de l'Union, *contribuant pour moins de 10 % à sa croissance*. La même année, le nombre des décès a excédé celui des naissances de 141 000 en Allemagne et de 7 500 en Italie, alors qu'au Royaume-Uni l'accroissement naturel s'élevait à près de 195 000 personnes. Dans ces conditions, la question migratoire se pose forcément de façon différente selon les pays et explique que chacun d'eux entende conserver la maîtrise de sa politique.

1. Les procédures d'introduction de la main d'œuvre étrangère en France

Depuis 1974, pour qu'un étranger obtienne une autorisation de travail assortie d'un titre de séjour, la règle applicable en France impose qu'une demande soit déposée auprès du préfet par l'entreprise qui se propose de l'employer. Pour instruire cette demande, la Direction départementale du Travail effectue un test du marché du travail local, pour s'assurer qu'aucun candidat déjà présent sur le marché du travail n'est en mesure de et disposé à occuper cet emploi.

L'inconvénient majeur de cette procédure est sa lourdeur, qui entraîne des délais de réponse généralement longs, et dans bien des cas son opacité, accentuée par la carence du système d'information dans les services de la main d'œuvre étrangère des Directions départementales du Travail. On ne sait pas, par exemple, quelle proportion des demandes des entreprises reçoit une réponse favorable, quels critères d'appréciation sont utilisés en pratique pour ce test du marché du travail local ni quelles sont les caractéristiques des emplois pour lesquels une autorisation est accordée ou, au contraire, refusée[3].

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,

(3) Si la demande est accordée, l'employeur est redevable à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) d'une taxe de 893 euros si le salaire brut mensuel de l'étranger est inférieur ou égal à 1 525 euros et de 1 612 euros s'il est supérieur à cette somme. Par décret du 25 mars 2009, l'ANAEM est devenue l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

l'administration 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 faisait état d'une rémunération au moins égale à 2 250 euros par mois reçoive rapidement une autorisation de travail. En janvier 2004, en accord avec les partenaires sociaux et en raison de la progression du chômage dans ce secteur, 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.

1. Délivrance des autorisations de travail

L'article R341-4-1 du code du Travail stipule que pour accorder ou refuser l'une des autorisations de travail mentionnées au premier alinéa de l'article R. 341-3, le préfet prend en compte les éléments d'appréciation suivants :

- la situation de l'emploi dans la profession et dans la zone géographique pour lesquelles la demande est formulée, compte tenu, le cas échéant, des spécificités requises pour le poste de travail considéré, et les recherches déjà effectuées par l'employeur auprès des organismes de placement concourant au service public du placement pour recruter un candidat déjà présent sur le marché du travail ;
- l'adéquation entre la qualification, l'expérience et, le cas échéant, les diplômes ou titres de l'étranger et les caractéristiques de l'emploi auquel il postule ;
- le respect par l'employeur ou l'entreprise d'accueil de la législation relative au travail et à la protection sociale ;
- le cas échéant, le respect par le salarié des conditions réglementaires d'exercice de l'activité considérée ;
- les conditions d'emploi et de rémunération offertes à l'étranger, qui doivent être comparables à celles des salariés occupant un emploi de même nature dans l'entreprise ou, à défaut, dans la même branche professionnelle ;
- le salaire proposé à l'étranger qui, même en cas d'emploi à temps partiel, doit être au moins équivalent à la rémunération minimale mensuelle mentionnée à l'article L. 141-10 ;
- le cas échéant, lorsque l'étranger réside hors de France au moment de la demande et lorsque l'employeur ou l'entreprise d'accueil pourvoient à son hébergement, les dispositions prises par l'employeur pour assurer ou faire assurer, dans des conditions normales, le logement de l'étranger directement ou par une personne soumise à la loi n° 73-548 du 27 juin 1973 relative à l'hébergement collectif.

Ces dispositions s'appliquent également lorsque l'étranger change d'employeur avant l'expiration du délai de six mois prévu à l'article R. 341-4-2.II.

Une inflexion récente

Quatre changements majeurs ont été introduits par la loi du 24 juillet 2006, permettent à des étrangers d'exercer un emploi en France sans que s'applique la procédure de test du marché du travail local : la carte *Compétences et talents*, la possibilité pour un étudiant ayant achevé en France avec succès ses études au niveau Bac + 5 d'accéder à un emploi, la possibilité pour les préfectures de délivrer des autorisations de travail aux étrangers exerçant dans des métiers qui connaissent des difficultés de recrutement et enfin la possibilité pour des salariés « en mission » de se voir délivrer rapidement un titre de séjour.

La carte de séjour *Compétences et talents* peut être accordée « à un étranger susceptible de participer, du fait de ses compétences et de ses talents, de façon significative et durable au développement économique ou au rayonnement, notamment intellectuel, scientifique, culturel, humanitaire ou sportif de la France et du pays dont il a la nationalité »(4). Accordée pour une durée de trois ans, elle est renouvelable. Elle est attribuée au vu du contenu et de la nature du projet de l'étranger et de l'intérêt de ce projet pour la France et pour le pays dont l'étranger a la nationalité et, pour les étrangers ressortissants d'un pays appartenant à la zone de solidarité prioritaire, seulement si la France a conclu avec ce pays un accord de partenariat pour le codéveloppement ou lorsque cet étranger s'est engagé à retourner dans son pays d'origine au terme d'une période maximale de six ans(5). Elle permet à son titulaire d'exercer toute activité professionnelle de son choix, dans le cadre du projet susmentionné. Le conjoint et les enfants majeurs du titulaire de la carte *Compétences et talents* bénéficient de plein droit de la carte de séjour assortie d'une autorisation de travail.

Une autorisation provisoire de séjour d'une durée de validité de six mois non renouvelable peut, en outre, être délivrée « à *un étranger qui, ayant achevé avec succès*, dans un établissement d'enseignement supérieur habilité au plan national, *un cycle de formation conduisant à un diplôme au moins équivalent au master*, souhaite, dans la perspective de son retour dans son pays d'origine, compléter sa formation par une première expérience professionnelle participant directement ou indirectement au développement économique de la France et du pays dont il a la nationalité »(6). Pendant la durée de cette autorisation, son titulaire est autorisé à chercher et, le cas échéant, à exercer un emploi en relation avec sa formation et assorti d'une rémunération supérieure à un seuil déterminé par décret.

(4) Art. L315-1 à L315-9 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

(5) La « zone de solidarité prioritaire » regroupe les pays pour lesquels le gouvernement français considère que l'aide publique au développement peut produire un effet particulièrement utile au développement des institutions, de la société et de l'économie. Cette liste a été arrêtée en 1998 et comprend les pays du Maghreb, l'essentiel de l'Afrique subsaharienne et la péninsule indochinoise.

(6) Art. L311-11 CESEDA.

À l'issue de cette période de six mois, l'intéressé pourvu d'un emploi ou titulaire d'une promesse d'embauche, satisfaisant aux conditions énoncées ci-dessus, est autorisé à séjourner en France *pour l'exercice de l'activité professionnelle correspondant à l'emploi considéré, sans que lui soit opposable la situation de l'emploi*[7].

Par ailleurs, la situation de l'emploi ou l'absence de recherche préalable de candidats déjà présents sur le marché du travail n'est pas opposable à une demande d'autorisation de travail présentée pour un étranger souhaitant exercer une activité professionnelle *dans un métier et une zone géographique caractérisés par des difficultés de recrutement*[8]. Un arrêté du 18 janvier 2008 a établi une liste nationale de 30 métiers et précisé, pour chaque région, lesquels de ces métiers sont ainsi ouverts aux étrangers ressortissants de pays tiers. Par ailleurs, un autre arrêté du 18 janvier 2008 fixait une liste de 150 métiers ouverts aux ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne soumis à des dispositions transitoires (Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Bulgarie et Roumanie). Ces 150 métiers regroupent au total environ 40 % des offres d'emploi enregistrées chaque année par l'ANPE[9].

Enfin, une carte de séjour d'une durée de validité de trois ans renouvelable, portant la mention « salarié en mission »[10], peut être délivrée à *un étranger détaché par un employeur établi hors de France*, sans que lui soit opposable la situation de l'emploi, lorsque ce détachement s'effectue entre établissements d'une même entreprise ou entre entreprises d'un même groupe, à la condition que l'étranger justifie d'un contrat de travail datant d'au moins trois mois et que sa rémunération brute soit au moins égale à 1,5 fois le SMIC.

D'autres procédures ont été expérimentées chez nos voisins. La fixation de quotas par qualification ou par métier peut en théorie apporter davantage de simplicité procédurale, mais l'évaluation, effectuée notamment par l'OCDE, des politiques visant à fixer *a priori* des quotas d'immigrés par qualification est globalement négative. Il n'est pas évident, en effet, de déterminer *ex ante* pour une année complète quels sont exactement les besoins de main d'œuvre étrangère dans un pays[11]. De ce fait, en pratique, lorsque le quota est atteint au mois d'octobre ou de novembre, il est souvent impossible de fermer le robinet d'entrée jusqu'au début de l'année suivante.

---

(7) Le seuil de rémunération est fixé à 1,5 fois le SMIC mensuel (décret n° 2008-244 du 7 mars 2008).

(8) Art. L313-10 CESEDA, 1er §.

(9) À l'occasion du début de sa Présidence de l'Union, la France a mis fin à la période transitoire pour les ressortissants des États membres ayant adhéré le 1er mai 2004. Depuis le 1er juillet 2008, ceux-ci (mais non les Bulgares et les Roumains) peuvent donc accéder librement au marché du travail français.

(10) Art. L313-10 CESEDA, 5e §.

(11) *Cf.* la compilation de ces travaux d'évaluation dans : Centre d'analyse stratégique (2006) : *Besoins de main d'œuvre et politique migratoire*, La Documentation française, juin, pp. 92-94.

En réalité, dès lors que les immigrés sont mobiles sur le marché du travail, que ce soit dans un bassin d'emploi ou d'une région à l'autre (*a fortiori* s'ils peuvent l'être demain dans l'ensemble de l'Union européenne), la procédure française, gérée au plus près des demandes des entreprises, perd une partie de son sens[(12)]. Or, on peut penser que, dans le contexte démographique plus tendu des prochaines années, la mobilité s'accroîtra sur le marché du travail français, voire européen. De plus, des opportunités d'emploi peuvent s'offrir aux étrangers, auxquelles on ne songe pas spontanément : on pense ici aux chefs de très petites entreprises qui vont bientôt partir en retraite et dont bon nombre ne parviendront pas à trouver un successeur. Faut-il alors accentuer l'évolution en cours des modes d'introduction de la main d'œuvre étrangère pour l'adapter à cette nouvelle donne ? Si oui, une communautarisation des politiques relatives à l'immigration de travail est-elle possible et souhaitable ?

2. Les compétences communautaires

Le Traité d'Amsterdam disposait qu'à compter de 2004 et en vue d'accélérer le processus de décision, les questions migratoires devaient être progressivement votées à la majorité qualifiée. L'article 67 du Traité instituant la Communauté européenne (TCE) stipule ainsi que, pendant une période transitoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité (le 1er mai 1999), le Conseil statue à l'unanimité et que, au terme de cette période, celui-ci, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, « prend une décision en vue de rendre la procédure visée à l'article 251 applicable à tous les domaines couverts par le présent titre ou à certains d'entre eux »[(13)]. On constate aujourd'hui que le processus de communautarisation a avancé de façon inégale selon les domaines[(14)].

2.1. La lutte contre l'immigration illégale

En vertu de l'article 62 TCE, le Conseil arrête des mesures relatives au *franchissement des frontières extérieures de l'Union*, qui fixent les règles relatives aux visas (majorité qualifiée avec consultation simple du Parlement) ainsi que les *procédures et conditions de délivrance des visas* (majorité qualifiée, codécision Conseil-Parlement). L'Union a ainsi adopté un

(12) Rappelons que cette procédure, qui couple autorisation de travail pour un poste donné et titre de séjour, comporte un effet de cliquet. Si l'immigré perd son emploi, il conserve le bénéfice de son titre de séjour jusqu'à la date d'expiration de celui-ci et peut dans l'intervalle rechercher et occuper un autre emploi, auquel cas il pourra solliciter et obtenir le renouvellement de son titre.

(13) L'article 251 définit la procédure dite de codécision entre le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, et le Parlement européen.

(14) *Cf.* Centre d'analyse stratégique (2007) : « La politique migratoire communautaire à la croisée des chemins », *La note de veille*, n° 53, avril.

modèle commun de visa, imposant aux États membres de motiver leur refus éventuel de délivrance d'un visa et de prévoir une procédure de recours ; elle a dressé en outre *une liste unique de pays* dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières de l'Union. En matière de *lutte contre l'immigration illégale*, la mise en place de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex) a constitué une avancée décisive(15).

Pourtant, dans ce domaine, la communautarisation des politiques des États membres s'est longtemps heurtée à des réticences, notamment à l'égard du partage d'information des forces de police et des gardes frontières. En outre, la disparité des traditions d'immigration pose problème, de même que l'inégale proximité géographique avec les pays de départ et de transit des migrants. Les pays d'immigration récente, tels l'Italie ou l'Espagne, aujourd'hui attractifs pour les migrants clandestins du fait de la structure de leur marché du travail (pénurie de main d'œuvre due à la baisse des tranches d'âge actif, existence d'un marché informel) et de l'accessibilité de leurs frontières, procèdent par *régularisations massives.* Les pays d'immigration plus ancienne, à l'instar de l'Allemagne, de la France ou du Royaume-Uni, ont mis en place des dispositifs d'accession aux titres de séjour et de travail pour les clandestins qui leur permettent une infusion régulière et moins massive de main d'œuvre étrangère. Ces différences sont à l'évidence un facteur de blocage pour la mobilité au sein de l'Union européenne des ressortissants de pays tiers, les pays d'ancienne immigration craignant une arrivée massive sur leur marché du travail des immigrants illégaux qui parviennent à se faire régulariser dans un autre État membre.

Dans ce contexte, parallèlement à la progression de l'acquis communautaire, la difficulté de décider à 27 a incité certains États membres à préférer la voie intergouvernementale. Le G5 européen, réunissant les ministres de l'Intérieur de cinq grands pays européens (Allemagne, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni), auxquels s'est jointe en 2006 la Pologne, a été créé pour lutter contre la menace terroriste et le crime organisé. Il s'est emparé de la question de la lutte contre l'immigration illégale, mettant en place une coopération sur les visas (biométrie), la surveillance des frontières (patrouilles communes), la réadmission et le rapatriement des illégaux vers le pays d'origine mais aussi la conclusion d'accords cadres avec les pays d'origine et de transit des migrants(16). Cette *coopération intergouvernementale* n'est cependant pas exempte de tensions, comme en témoignent les différends entre l'Espagne, l'Italie et la France sur le mode de régularisation des immigrants illégaux.

(15) Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004.

(16) Réunion du G5 à Évian les 4 et 5 juillet 2005.

2.2. L'immigration légale

L'article 63 TCE stipule que le Conseil arrête des mesures visant :

• les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant les procédures de délivrance de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial (unanimité) ;

• l'immigration illégale et le séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier (unanimité pendant cinq ans, puis majorité qualifiée avec codécision Conseil-Parlement).

Sur l'immigration proprement dite, trois directives ont été adoptées. La directive du Conseil 2003/86/CE du 22 septembre 2003 pose les *règles minimales du droit au regroupement familial* ; elle laisse une marge de manœuvre assez importante aux États membres, en particulier sur les conditions de revenu et de logement, les délais et la détermination des ayants droit familiaux. Il en va de même de la directive 2004/114/CE relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins *d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat* et de la directive 2005/71/CE relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne aux fins de *recherche scientifique*. En outre, l'article 63 dispose que le Conseil arrête des mesures concernant *les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière dans un État membre de séjourner dans les autres États membres* et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire (unanimité). La directive du Conseil 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidant légalement depuis au moins cinq ans sur le territoire d'un État membre, autorise leur mobilité sur le territoire de l'Union sans pour autant leur conférer un droit automatique à exercer un emploi (*cf*. ci-après).

2.3. L'asile

Le même article 63 TCE dispose que le Conseil arrête, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, des mesures relatives à l'asile : normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile, *conditions pour pouvoir prétendre au statut de réfugié* ainsi que *procédure d'octroi du statut* de réfugié dans les États membres (règles communes et principes essentiels à l'unanimité, puis majorité qualifiée avec codécision Conseil-Parlement). L'avancée la plus significative a concerné la détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile[17], arrêtée par le Règlement de Dublin en 2003 en vue de prévenir le risque de demandes multiples.

(17) Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

En vue de relancer un processus de communautarisation, le programme de travail adopté à La Haye en novembre 2004 a prévu une *harmonisation d'ici 2010 des politiques des États membres en matière d'asile*, ce qui implique de définir une procédure unique pour l'examen des demandes, l'établissement d'une liste commune de pays dits sûrs, ainsi qu'un accord sur la répartition de la charge des demandes d'asile et des centres d'accueil pour réfugiés entre les États membres de l'Union. Mais l'application de ce programme se heurte à des obstacles. La seule question des pays sûrs[18] ne fait pas l'unanimité au sein de l'Union, *a fortiori* la question du partage de la gestion des demandes d'asile et de l'accueil des réfugiés.

La Commission a adopté le 6 juin 2007 un *Livre vert* qui ambitionne de répondre à l'objectif, fixé par Conseil européen de décembre 2006, de « concrétiser d'ici la fin de 2010 le régime d'asile européen commun », conformément aux objectifs énoncés dans les programmes de Tampere en 1999 et de La Haye en 2004[19]. Dans sa réponse, la France a déclaré que « la mise en place d'un régime européen d'asile a toujours constitué une priorité politique pour elle, en raison du grand nombre de demandes d'asile déposées en France, d'une part, et afin de limiter les disparités de procédure et, surtout, d'octroi du statut de réfugié à travers l'Union, qui créent des flux secondaires, d'autre part ». Elle se déclare favorable à une communautarisation du système d'octroi du statut de réfugié, à commencer par l'établissement d'une liste communautaire de pays d'origine sûrs et affirme vouloir progresser vers la création d'un bureau d'appui européen avec pour objectif, à terme, la création d'une Agence européenne de l'asile.

2.4. Le Traité de Lisbonne

Le traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007[20] comporte un article 63bis qui reprend en les modifiant les points 3 et 4 de l'article 63 du Traité instituant la Communauté européenne ; cet article 63 bis est appelé à devenir l'article 79 du futur « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne »[21]. Il apporte deux changements majeurs :

• toutes les mesures adoptées en vue de développer une politique commune de l'immigration le seront désormais conformément à la *procédure*

(18) Un pays est considéré comme sûr « s'il veille au respect des principes de liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Les conséquences de cette disposition affectent essentiellement la procédure. En France, les demandeurs d'asile, ressortissants des États figurant sur cette liste, ne peuvent bénéficier d'une admission au séjour au titre de l'asile ni percevoir l'allocation temporaire d'attente. La prise en compte du caractère sûr du pays d'origine n'exclut pas le principe de l'examen individuel de la demande d'asile.

(19) *Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun,* COM (2007) 301 final.

(20) *Journal officiel,* n° C 306 du 17 décembre 2007.

(21) Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *Journal officiel,* n° C 115 du 9 mai 2008. Disponible sur http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/index.htm

législative ordinaire, c'est-à-dire par une *codécision* du Parlement européen et du Conseil, celui-ci statuant à la *majorité qualifiée* ;

• il est ajouté un paragraphe 5 qui dispose que « Le présent article n'affecte pas le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié ».

2. Article 79 du futur Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci.

2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures dans les domaines suivants :

a) les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant la délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial ;

b) la définition des droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans un État membre, y compris les conditions régissant la liberté de circulation et de séjour dans les autres États membres ;

c) l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier ;

d) la lutte contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants.

3. L'Union peut conclure avec des pays tiers des accords visant la réadmission, dans les pays d'origine ou de provenance, de ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou qui ne remplissent plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire de l'un des États membres.

4. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur territoire, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

5. Le présent article n'affecte pas le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié.

On notera que cette affirmation explicite de la souveraineté des États membres en matière de migrations économiques ne concerne que l'entrée de ressortissants de pays tiers, *en provenance des pays tiers*, et non leur arrivée éventuelle en provenance d'un autre État membre de l'Union ; elle ne devrait pas pouvoir être avancée par un État membre pour s'opposer à l'adoption d'une directive visant à rendre possible la mobilité au sein de l'Union européenne, y compris à des fins d'emploi, des immigrés déjà résidents dans un État membre. Mais rien ne permet de penser, pour autant, que la communautarisation des migrations économiques en sera facilitée.

3. La difficile communautarisation des migrations de travail

La mobilité du travail reste faible à l'intérieur de l'Union. On peut supposer que les travailleurs migrants, du fait même qu'ils ont été capables de migrer une première fois, pourraient être plus mobiles que le reste de la population européenne(22). Cependant la France, comme beaucoup de ses partenaires, s'est jusqu'à présent refusée à ouvrir sans contrôle son marché du travail à des ressortissants non communautaires, même établis de longue date dans un autre pays de l'Union européenne, et à faire ainsi bénéficier ceux-ci de la « préférence communautaire ».

La directive du Conseil 2003/109/CE du 25 novembre 2003 a pourtant engagé une forme de communautarisation des mouvements intracommunautaires de résidents stables, ceux-ci étant définis 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 ».

Cette directive dispose dans son article 14 que « Un résident de longue durée acquiert le droit de séjourner sur le territoire d'États 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 État 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 le même article autorise les États membres à continuer d'encadrer l'accès au marché du travail. Il stipule, en effet, que « Lorsqu'il s'agit d'une activité économique à titre salarié ou indépendant…, *les États membres peuvent examiner la situation de leur marché du travail et appliquer leurs procédures nationales* concernant les exigences relatives au pourvoi d'un poste ou à l'exer-

(22) *Cf*. Diez Guardia N. et K. Pichelmann (2006) : « Labour Migration Patterns in Europe: Recent Trends, Future Challenges », *European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs*, n° 256.

cice de telles activités. Pour des motifs liés à la politique du marché du travail, les États membres peuvent accorder la préférence aux citoyens de l'Union, aux ressortissants de pays tiers lorsque cela est prévu par la législation communautaire, ainsi qu'à des ressortissants de pays tiers résidant légalement et percevant des prestations de chômage dans l'État membre concerné ». En clair, les immigrés résidents de longue durée dans un État membre, lorsqu'ils sollicitent un emploi dans un autre État membre de l'Union européenne, continuent d'être soumis aux mêmes procédures que les ressortissants de pays tiers, en provenance d'un pays tiers.

3.1. Le *Livre vert* de 2005

En janvier 2005, la Commission, consciente du caractère essentiellement déclaratif de telles dispositions, a lancé le débat sur la nécessité de définir des règles communes dans ce domaine, en publiant un *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*(23). Celui-ci suggérait de faire fonctionner un véritable marché européen du travail et, *de facto*, de retirer aux États membres le pouvoir de délivrer des autorisations de travail : « Si l'admission doit être subordonnée à l'existence d'un emploi déterminé à pourvoir (condition du besoin économique) et si on adopte une approche communautaire horizontale de la migration économique, une possibilité serait de procéder sur la base d'une 'évaluation individuelle' : *si les employeurs ont publié une offre d'emploi pendant une durée minimale* et qu'ils n'ont pas reçu de candidature acceptable en provenance du marché européen du travail, *ils seraient autorisés à recruter à l'étranger*. Ce système – reposant sur un outil tel qu'EURES(24), pour la diffusion dans toute l'Union européenne d'informations sur les offres d'emploi – permettrait d'exercer un certain contrôle sur les recrutements, de façon à limiter les abus ». Au passage, le *Livre vert* proposait d'inclure dans le « marché européen du travail » les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée dans un État membre de l'Union et de leur accorder la préférence communautaire, au même titre que les citoyens de l'Union.

La consultation qui s'en est suivie a fait apparaître une large opposition des États membres à l'idée d'autoriser les ressortissants de pays tiers, à exercer librement leur activité dans l'ensemble du territoire de l'Union, même s'ils résident depuis longtemps dans un État membre.

Dans sa réponse au *Livre vert* (11 octobre 2005), la France s'est déclarée hostile à une éventuelle extension de la préférence communautaire : « *La définition actuelle de la préférence communautaire correspond à l'ap-*

(23) *Livre vert sur une approche européenne des migrations économiques* (présenté par la Commission), COM (2004) 811 final, 11 janvier 2005. Les réponses, notamment celles des États membres, peuvent être consultées sur le site http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/news_contributions_economic_migration_en.htm

(24) EURES : portail européen sur la mobilité de l'emploi.

proche 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'États membres ont pris des positions proches, affichant leur ferme intention de conserver la maîtrise de la gestion des flux migratoires.

La Belgique, par exemple, écrivait 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 État 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 États 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 écrivait 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 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 État membre autre que celui où se manifeste une tension sur le marché du travail ».

C'est également l'avis du Royaume-Uni qui affirmait 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 (devenue depuis Business Europe), qui fédère les organisations patronales européennes, s'est montré elle aussi hostile à toute communautarisation des politiques migratoires : « Il est nécessaire de faciliter la mobilité dans l'ensemble de l'Union européenne des ressortissants de pays tiers qui résident et travaillent déjà légalement dans un État membre, en

vue d'un meilleur usage de l'offre de main d'œuvre déjà présente dans l'Union européenne. L'UNICE émet de vives réserves à l'égard d'une méthode de coordination au niveau de l'Union européenne. *Les besoins du marché du travail devraient être évalués dans les États 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 États membres. Le niveau européen doit rester à l'écart de toute approche quantitative des flux migratoires ». Elle ajoutait néanmoins que « il convient de faciliter la mobilité européenne des ressortissants de pays tiers travaillant légalement dans un État membre de l'Union européenne. 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 États membres. Les règles européennes en matière de procédures nationales d'admission devraient promouvoir un mécanisme par lequel les États membres permettent que les procédures d'admission de ressortissants de pays tiers résidant et travaillant déjà légalement dans un autre État membre soient conduites dans cet État 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 État membre et contribuerait à leur intégration ».

La Confédération européenne des syndicats (CES) se montrait, au contraire, ouverte à l'idée d'une évolution. Elle écrivait : « 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' ».

Ce débat autour du *Livre vert* a conduit à l'adoption, en décembre 2005, d'un « Programme d'action relatif à l'immigration légale »[25] qui énumère les initiatives législatives que la Commission entend proposer au Conseil et au Parlement. Dans ce programme, la Commission reconnaît que « Les États membres restent compétents pour déterminer les volumes de travailleurs migrants à admettre »[26]. Elle s'est engagée à présenter par étapes une série

(25) COM (2005) 669 du 21 décembre 2005.

(26) Rappelons que 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 (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).

de propositions législatives sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins d'emploi. Ces propositions consistent en une directive-cadre générale, qui définira les droits fondamentaux de l'ensemble des travailleurs migrants admis dans l'Union européenne, ainsi que quatre directives spécifiques, traitant 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).

3.2. Le projet de carte bleue européenne

En application de ce programme d'action, la Commission a proposé à l'automne 2007 une directive instituant une « carte bleue européenne ». Cette carte permettrait aux personnes qui demandent leur admission sur le territoire d'un État membre pour y occuper un « emploi hautement qualifié » *d'exercer leur activité sur tout le territoire de l'Union*, après deux ans de séjour régulier dans cet État membre[27]. Par « emploi hautement qualifié », la Commission entend l' « exercice d'un travail réel et effectif, sous la direction de quelqu'un d'autre, pour lequel une personne est rémunérée et qui requiert un diplôme de l'enseignement supérieur ou au moins trois ans d'expérience professionnelle équivalente ». Le contrat de travail ou l'offre d'emploi ferme, présenté à l'appui de la demande de cette carte bleue, « ne doit pas être inférieur à un seuil salarial national défini et rendu public à cette fin par les États membres, qui sera au moins égal au triple du salaire mensuel minimum brut fixé par le droit national » (le SMIC, en France). Cette condition de salaire serait moindre pour les moins de trente ans (deux fois le salaire minimum) et disparaîtrait même lorsque ceux-ci ont obtenu un diplôme dans un établissement d'enseignement supérieur situé sur le territoire de l'Union. Les détenteurs d'une carte bleue européenne bénéficieraient de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne l'accès aux « emplois hautement qualifiés ».

L'exposé des motifs avancé par la Commission repose sur trois arguments :

• certains États membres souffrent déjà de *graves pénuries de main d'œuvre et de compétences* dans certains secteurs de l'économie, pénuries que le marché national du travail ne peut pallier et qui touchent tout l'éventail des qualifications ;

• dans un contexte de concurrence internationale intense, les travailleurs hautement qualifiés ne semblent pas trouver l'Union européenne attrayante dans son ensemble. *L'attractivité de l'Union européenne* pâtit du fait que les immigrants hautement qualifiés sont pour le moment confrontés à vingt-sept systèmes d'admission différents et qu'il ne leur est pas possible de se déplacer facilement d'un pays à l'autre pour travailler ;

(27) Propositions de directive COM/2007/637 et COM/2007/638 présentées par la Commission européenne le 23 octobre 2007.

• depuis le Conseil européen de Tampere d'octobre 1999, *la Commission a recherché un accord sur des règles communes concernant l'immigration économique*. En 2001, elle a ainsi proposé une directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante. Mais alors que les autres institutions de l'Union européenne avaient rendu un avis favorable, le débat au Conseil s'est limité à une première lecture du texte, lequel a été officiellement retiré en 2006.

Les discussions au sein du Conseil Justice et affaires intérieures ont infléchi quelque peu la proposition de la Commission. D'une part, le seuil de salaire minimal pour l'éligibilité à la carte bleue a été fixé à 1,5 fois le salaire moyen, voire à 1,2 fois pour les États membres qui le souhaitent(28). D'autre part, le compromis établi lors de la réunion du Conseil du 25 septembre 2008 stipule qu'après une période de séjour et de travail dans l'État membre concerné, ils pourront se rendre dans un autre État membre pour y exercer un emploi hautement qualifié, « sous réserve des limites fixées par les autorités de cet État concernant le nombre de ressortissants pouvant être admis ». Le codicille ainsi ajouté laisse entendre que la détention de ladite carte bleue ne conférerait pas aux ressortissants de pays tiers un droit automatique à la libre circulation, analogue à celui dont bénéficient les citoyens de l'Union(29).

4. L'approche globale et la souveraineté des États membres

Dans la foulée du sommet informel de Hampton Court, le Conseil européen de décembre 2005 préconisait « une approche équilibrée, globale et cohérente, comprenant des politiques destinées à lutter contre l'immigration illégale et permettant, en coopération avec les pays tiers, de tirer parti des avantages de l'immigration légale ».

L'*approche globale* développée par l'Union européenne(30) a été au centre des discussions des conférences ministérielles qui se sont tenues avec les pays d'Afrique et du Maghreb à Rabat en juillet 2006, puis à Tripoli en novembre 2006. Elle est fondée sur la mise en œuvre d'un partenariat avec les pays tiers, selon trois axes coordonnés :

• collaborer avec les pays d'origine et de transit des migrants dans *la lutte contre l'immigration illégale*, seul moyen de contrôler les flux d'immigration illégale « à la source » ;

(28) Dans sa résolution législative adoptée le 20 novembre 2008, le Parlement européen a relevé ce seuil à hauteur de 1,7 fois le salaire moyen dans l'État membre concerné.

(29) Ce droit est défini à l'article 39 du Traité instituant la Communauté européenne, *Journal officiel* n° C 321E du 29 décembre 2006.

(30) Voir la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européens : *Priorités d'action en vue de relever les défis liés aux migrations. Première étape du processus de suivi de Hampton Court*, COM (2005) 621 du 30 novembre 2005 ; voir également *Presidency Conclusions on the Global Approach to Migration: Priority actions focusing on Africa and Mediterranean*, European Council, Bruxelles, 15-16 décembre 2005.

• promouvoir, en contrepartie, les formes *d'immigration légale* appropriées (visas, étudiants, chercheurs, immigration de travail classique) ;

• contribuer au *développement des pays d'émigration* par la mobilisation de financements communautaires, de l'épargne des migrants, et par le soutien à des projets concrets de développement associant les émigrés résidant en Europe et leur pays d'origine.

Pour la Commission européenne, la valeur ajoutée communautaire dans ce domaine est double, en termes juridiques et en termes d'opportunité. En matière de visas, les approches bilatérales heurtent de front l'acquis communautaire : l'existence des visas Schengen crée *de facto* un espace de libre circulation, qui instaure de fait une obligation de solidarité entre les pays parties à l'accord. En termes d'opportunité, le fait de passer au niveau communautaire génère un effet de levier, en mobilisant le Fonds européen de développement. La valeur ajoutée communautaire réside de ce fait dans sa capacité à mobiliser des montants financiers plus importants que les États membres pris individuellement et à disposer ainsi d'un plus fort pouvoir de négociation. Elle permet en outre de prendre de la distance à l'égard de relations encore très marquées par le lien bilatéral aux anciennes colonies (Belgique, France, Royaume-Uni), par les préférences culturelles et linguistiques (Espagne et Amérique latine) ou par la proximité géographique et économique (Allemagne-Turquie, PECO, Balkans).

L'approche globale n'a de sens, toutefois, que si les trois axes susmentionnés sont équilibrés : l'Europe doit offrir des voies d'immigration légale pour limiter l'afflux de clandestins et donner aux pays source les moyens, en termes de compétences administratives et de soutien financier, leur permettant de mieux coordonner cette gestion. Elle demande une articulation étroite des politiques de développement, nationales et communautaire, et des politiques d'immigration *stricto sensu* ; elle impose de fait une collaboration entre des administrations (intérieur, emploi, coopération et développement) qui poursuivent généralement chacune leurs propres objectifs.

Dans sa communication du 30 novembre 2006[31], la Commission européenne a proposé des moyens pour faire mettre en œuvre l'approche globale. Elle écrit : « La poursuite de la mise en place d'une politique commune européenne en matière d'immigration de main d'œuvre constitue un important élément de l'approche globale. *Pour que la politique européenne en matière de migrations soit véritablement globale, l'immigration légale doit être intégrée dans les politiques intérieure et extérieure de l'Union* ». En clair, l'approche globale exige une communautarisation des politiques d'immigration de travail.

Comment concilier cette approche globale de la question migratoire au plan communautaire avec le maintien de la souveraineté des États membres ?

(31) *L'approche globale de la question des migrations un an après : vers une politique globale européenne en matière de migrations,* Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2006) 735 du 30 novembre 2006.

Lors de la Conférence de Tripoli en novembre 2006 et, depuis, lors d'une série d'interventions publiques, le Commissaire Frattini, alors en charge du dossier de l'immigration au sein du collège des commissaires, a émis une suggestion présentée comme un compromis. Il proposait que les États membres déterminent à l'avance le nombre d'emplois offerts aux candidats à la migration et les caractéristiques de ces emplois. *La Commission collecterait ces chiffres nationaux, les agrégerait et négocierait sur cette base avec les autorités des pays tiers, dans le cadre d'une approche globale du problème migratoire.* Cette proposition, pour cohérente qu'elle soit dans une perspective communautaire, soulève cependant des difficultés. Elle impliquerait un processus complexe et administrativement lourd, alors que les pénuries de main d'œuvre appellent des réponses rapides.

On est donc face à une contradiction, à tout le moins une tension : l'approche globale suppose de raisonner sur des contingents globaux d'immigration, agrégeant les contingents nationaux et déclinés ensuite par pays d'émigration, alors que les règles en vigueur dans de nombreux États membres prévoient des procédures déconcentrées, collant au plus près des réalités du marché du travail. Peut-on concevoir d'autres modes de gestion des migrations économiques plus aptes à s'intégrer dans une « approche globale » communautaire ?

Communautarisation ou partenariats entre États membres ?

Si l'on pousse jusqu'au bout la logique du marché du travail européen, telle qu'elle a été esquissée par la Commission dans le *Livre vert* de janvier 2005, un employeur cherchant à embaucher un salarié devrait pouvoir s'adresser à une agence européenne de l'emploi, qu'il s'agisse d'EURES ou d'une agence privée opérant dans l'ensemble de l'Union, laquelle répercuterait cette offre d'emploi auprès de l'ensemble des candidats à l'emploi, citoyens de l'Union ou ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire de l'un des États membres.

Dans un tel contexte, l'approche globale pourrait se traduire par des accords de partenariat conclus avec les pays d'émigration, *accords fixant des contingents de « visas de travail » pour les ressortissants de ces pays,* en échange d'une intensification de la lutte contre l'immigration illégale. Pendant une période, qui pourrait être, par exemple, de six mois, *les titulaires de ces visas seraient autorisés à rechercher un emploi sur l'ensemble du territoire de l'Union sans que la situation de l'emploi puisse leur être opposée* et, s'ils en trouvent un, pourraient obtenir un titre de séjour de plus longue durée. Cette libre circulation sur le territoire de l'Union (ou, de façon plus réaliste, au sein de la zone Schengen) des détenteurs d'un tel visa pourrait favoriser les allers et les retours, le migrant ayant la possibilité, après un séjour dans son pays d'origine, d'obtenir le renouvellement de son « visa de travail » et de rechercher à nouveau un emploi en Europe. Il resterait alors à s'assurer que les candidats qui n'ont pas réussi à trouver un emploi ont bien quitté le territoire de l'Union (ou de la zone Schengen) à l'expiration de leur visa, afin de pouvoir ensuite lier une extension éven-

tuelle du nombre de visas délivrés au respect de ces procédures, ce qui demanderait une coopération étroite des services de police.

Un tel mécanisme supposerait toutefois un accord des États membres, qui aujourd'hui n'existe pas, pour accepter en même temps d'étendre la préférence communautaire aux ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Il n'est pas impossible qu'un tel accord puisse être obtenu, au moins pour le segment le plus qualifié du marché du travail, si le nouveau Traité est ratifié par tous les États membres et si la Commission sait se montrer convaincante.

On n'en est pas là et, pour le moment, c'est un autre scénario qui paraît le plus vraisemblable. La dernière année a vu, en effet, un rapprochement des points de vue de la Commission européenne et des États membres, dans le sens d'une « nationalisation » (par opposition à « communautarisation ») des politiques dans le champ des migrations de travail. D'une part, *certains pays européens, dont la France, mettent en œuvre des politiques inspirées par l'approche globale*. Le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, a conclu avec plusieurs pays africains (Gabon le 5 juillet 2007, République du Congo le 25 octobre 2007, Bénin le 28 novembre 2007, Sénégal le 25 février 2008, Tunisie le 28 avril 2008) des « accords de gestion concertée des flux migratoires » dont la conception est proche de celle de l'approche globale européenne.

L'accord signé avec le Sénégal a fixé, par exemple, le nombre de titres de séjour que la France s'engage à accorder en 2008 à des Sénégalais au titre de l'immigration de travail : 200 cartes « compétences et talents », 180 cartes « salarié en mission » et 1 000 cartes « salarié ». En contrepartie, ce pays s'est engagé à lutter contre l'immigration illégale, en facilitant le rapatriement de ses émigrés clandestins et en renforçant la surveillance de ses frontières. Concernant l'immigration de travail, l'accord a ouvert le marché du travail français aux ressortissants sénégalais dans 108 métiers, qualifiés et non qualifiés, correspondant à des secteurs divers de l'économie et dont la liste a été établie en tenant compte à la fois des besoins de main d'œuvre de l'économie française et des souhaits exprimés par le Sénégal. Le Sénégal devient ainsi le premier pays non européen bénéficiaire d'une ouverture du marché du travail français sur une telle échelle. Cette ouverture s'accompagne d'un engagement de la France de participer au Sénégal au développement de l'offre de formation professionnelle.

Dans le même temps, la Commission s'est déclarée prête à favoriser des « partenariats pour la mobilité » entre États membres, reconnaissant ainsi implicitement que l'approche globale peut aussi être mise en œuvre par les États membres, seuls ou à plusieurs. Dans une récente communication[32], elle déclare que « *les partenariats pour la mobilité pourraient inclure une offre groupée de plusieurs États membres, sur une base volontaire, de faci-*

(32) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers, COM (2007) 248 final, 16 mai 2007.

liter l'accès à leur marché de l'emploi aux ressortissants du pays tiers concerné. Du point de vue politique, les offres individuelles seraient réunies afin de présenter au pays tiers concerné une offre communautaire groupée. Ces offres nationales se feraient, par exemple, sous la forme de quotas d'emplois réservés aux ressortissants du pays tiers en question, ou d'instruments pratiques visant à faciliter l'adéquation entre les offres d'emploi d'un État membre et les demandes d'emploi dans le pays tiers concerné. Les offres à regrouper devront respecter les procédures d'admission existantes ».

Allant plus loin, la Commission, dans une communication aux États membres de juin 2008[33], a appelé de ses vœux un partenariat et une solidarité entre les États membres et la Commission, se fondant sur un ensemble de principes communs mis en œuvre par des mesures concrètes. L'exécution de ces mesures devrait faire l'objet d'un suivi réalisé selon une méthode commune spécifique et à l'aide d'un mécanisme de contrôle. La tonalité de ces propositions évoque l'application de la méthode ouverte de coordination au champ des politiques migratoires, bien davantage qu'une quelconque communautarisation.

Enfin, le *Pacte européen sur l'immigration et l'asile* adopté par le Conseil européen réuni les 15 et 16 octobre 2008 a proposé cinq engagements politiques principaux :

- organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque État membre et favoriser l'intégration ;
- lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière ;
- renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières ;
- bâtir une Europe de l'asile[34] ;
- créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement.

À cette occasion, le ministre français a précisé qu'il n'y aurait aucun transfert de souveraineté, chaque État conservant la responsabilité de fixer le nombre et les conditions d'entrée des immigrés sur son territoire.

Le dialogue de sourds qui a longtemps caractérisé les relations entre la Commission et les États membres quant à la gestion des migrations de travail serait-il sur le point de prendre fin ? Si tel est le cas, ce sera vraisemblablement au prix d'un gel, au moins pour quelques années, de la communautarisation des politiques migratoires.

(33) *Une politique commune de l'immigration pour l'Europe : principes, actions et instruments,* communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2008) 359 final, 17 juin 2008.

(34) Le Pacte appelle à la mise en place d'un régime d'asile européen commun et indique qu'un bureau d'appui européen sera mis en place en 2009 pour faciliter la coopération pratique entre les États membres ; il prévoit qu'une procédure d'asile unique comportant des garanties communes sera instaurée d'ici 2012.

Complément D

Vieillissement démographique, immigration sélective et financement des retraites(*)

Xavier Chojnicki

Université de Lille 2 et CEPII

Lionel Ragot

Université de Lille 1 et CAE

Les interrogations sur les effets économiques du vieillissement démographique en France ont sensiblement évolué depuis le début des années 2000, en raison de la nouvelle donne démographique. Comme le résume le sous-titre de la note INSEE Première, n° 1089 (Robert-Bobée, 2006a) présentant les nouvelles projections de population pour la France métropolitaine à l'horizon 2050, *la population continue de croître et le vieillissement se poursuit*. Contrairement aux projections précédentes de l'INSEE (Brutel et Omalek, 2003), le processus de vieillissement démographique ne s'accompagne plus d'un déclin démographique. Sous l'effet combiné d'un taux de fécondité et d'un solde migratoire durablement plus élevés et malgré une espérance de vie plus faible, la population française en 2050 s'élèverait, selon les dernières projections (Robert-Bobée, 2006b), à environ 70 millions d'habitants, contre un peu plus de 64 millions dans la projection de 2001(1). La différence entre ces deux projections est encore plus marquée lorsque l'on s'intéresse à la population en âge de travailler (défi-

(*) Ce travail a bénéficié du soutien financier de la DRESS-MiRe dans le cadre du projet de recherche « Migrations et protection sociale ». Nous remercions Laurent Toulemon de l'INED qui nous a fourni deux projections démographiques prolongeant le scénario central de l'INSEE jusqu'à la fin du XXIe siècle. La première conserve les mêmes hypothèses sur le taux de fécondité, les migrations et la mortalité après 2050. La seconde se distingue uniquement par une hypothèse de baisse continue de la mortalité, elle a été publiée dans Toulemon et Robert-Bobée (2006).

(1) La population française devait croître jusqu'en 2040 pour atteindre près de 64,5 millions d'habitants, puis connaître une phase de déclin avec la perte de 500 000 unités en une dizaine d'années.

nie dans ce complément par la population des 15-64 ans). Selon les projections les plus récentes de l'INSEE, la population des 15-64 ans croît fortement sur la période 2000-2010, gagnant plus de 2 millions d'individus, puis connaît une légère baisse jusqu'en 2040 (elle passe de 40,5 millions en 2010 à un peu moins de 40 millions en 2040) avant de repartir à la hausse. Au début de notre décennie, les prévisions d'évolution de la population en âge de travailler étaient beaucoup plus pessimistes ; caractérisées par un déclin nettement plus marqué, avec une perte de près de 4 millions d'individus à l'horizon 2050, par rapport au pic de 2010.

Un déclin de la population active semble donc écarté. Il n'en reste pas moins vrai que le processus de vieillissement démographique diagnostiqué de longue date n'est pas remis en cause par ces projections démographiques plus optimistes. Pour s'en convaincre, le ratio de dépendance des personnes âgées(2) anticipé à environ 26 % en 2010 dans les deux projections, croît continûment sur la première moitié du XXIe siècle pour atteindre 45,6 % en 2050 dans la nouvelle projection contre 52,1 % dans la précédente. Logiquement, ces nouvelles perspectives démographiques de l'INSEE ont un impact positif à moyen terme sur le besoin de financement du système de retraite, lequel est estimé aujourd'hui, dans le 5e rapport du COR (2007), à environ 1,7 % du PIB à l'horizon 2050. Soit une réduction de 1,4 point de PIB lorsque l'on compare ce besoin à celui estimé par le COR (2006) avec les perspectives démographiques précédentes. Ces ordres de grandeur sont confirmés par l'étude récente de Chojnicki et Magnani (2008). Le fardeau fiscal du vieillissement démographique est certes atténué, mais il n'en demeure pas moins préoccupant et nécessite toujours la mise en œuvre de politiques correctrices volontaristes ; politiques déjà engagées à travers les mesures visant à allonger la durée de vie active et à retarder l'âge de départ à la retraite.

Face au déclin démographique, et en particulier à la diminution sensible de la population active, le recours à l'immigration est apparu comme une des solutions pouvant être mobilisées. Les nombreuses études réalisées dans les années passées ont toutes confirmé que cette « immigration de remplacement » ne pouvait en aucun cas être envisagée pour stabiliser le ratio de dépendance à sa valeur présente (avec les projections de 2001, l'ampleur du flux d'immigration annuel nécessaire pour stabiliser ce ratio était telle qu'elle conduisait au doublement de la population française tous les 40 ans). Elle pouvait, tout au plus, assurer le maintien de la population active potentielle par un accroissement permanent des flux migratoires, conduisant à une modification radicale de la dynamique démographique du pays (la part des immigrés dans la population totale devait atteindre 12,3 % en 2050, Chojnicki et *alii*, 2005). À cette réflexion sur les flux migratoires permettant d'atténuer, autant que possible, les effets négatifs du déclin démographique s'est progressivement greffé un débat sur une sélection à l'entrée sur la base, entre autres, du niveau de qualification.

(2) Dans ce complément, le ratio de dépendance des personnes âgées est mesuré par le ratio de la population des 65 ans et plus sur la population des 15-64 ans.

Dans cette perspective du seul vieillissement par le haut (recul de la mortalité aux grands âges), une politique d'immigration sélective reste un levier d'action sur la démographie qui a le mérite, comparé aux politiques natalistes, d'être relativement immédiat et dont le pilotage peut *a priori* être jugé plus aisé. Pour résumer, faire entrer des immigrés qualifiés présente le double avantage de faciliter leur intégration dans la société et d'améliorer les finances publiques du pays d'accueil en raison de leur contribution fiscale nette positive. C'est précisément la contribution d'une immigration sélective à la réduction d'une partie du fardeau fiscal lié au vieillissement démographique que nous souhaitons évaluer dans ce complément.

Cette évaluation macroéconomique est réalisée à l'aide d'un modèle d'équilibre général calculable dynamique (Chojnicki et *alii*, 2005) dont la structure théorique a été conçue pour mesurer les principaux mécanismes en jeu :

• le choc d'offre sur le marché du travail. L'entrée de nouveaux travailleurs affecte la productivité des facteurs de production, modifiant ainsi leur rémunération. Une redistribution s'opère dès lors des travailleurs vers les détenteurs du capital physique (*cf.* section 2.2 du rapport) ;

• une autre redistribution, entre les travailleurs, est également à l'œuvre. Les immigrés étant généralement moins qualifiés que les natifs, leur arrivée entraîne une pression à la baisse du salaire des travailleurs peu qualifiés et une hausse de la prime de qualification. Ce mécanisme est évoqué, avec la mondialisation et un progrès technique biaisé, pour expliquer la montée des inégalités salariales, tout particulièrement aux États-Unis (c*f.* section 2.3 du rapport) ;

• une immigration peu qualifiée peut contribuer à la dégradation des comptes publics. Un certain nombre d'études ont mis en évidence qu'en moyenne la contribution des immigrés aux recettes de l'État est plus faible que celle des natifs, alors qu'ils perçoivent, toujours en moyenne, plus de prestations. Ce résultat s'explique en partie par des divergences au niveau des prélèvements durant la période de vie active. Ce résultat, qui rappelons-le est défini en moyenne, est alors très sensible à la structure par qualification de la population immigrée (*cf.* section 4 du rapport) ;

• les modifications des salaires, du taux d'intérêt et des finances publiques, consécutives à une entrée significative de nouveaux immigrés, ne sont pas sans effet sur les comportements des natifs ; en particulier sur leur choix éducatif, d'épargne et d'offre de travail. Tous ces effets induits supplémentaires peuvent accentuer ou au contraire compenser les effets directs de l'immigration sur les différents marchés de l'économie.

L'approche en équilibre général calculable permet d'évaluer simultanément l'ensemble de ces mécanismes ainsi que leur interaction.

Le scénario de référence est construit à partir des dernières projections démographiques de l'INSEE[3]. Trois scénarios de politiques migratoires

(3) Les résultats présentés dans Chojnicki et *alii* (2005) avaient été obtenus avec la projection démographique de 2001. L'enjeu était alors d'évaluer les effets macroéconomiques d'une politique d'immigration de remplacement permettant d'assurer la non-décroissance de la population active.

relativement ambitieuses sont simulés. Afin de mieux cerner les effets économiques d'une politique d'immigration sélective, les trois variantes sont construites sur le même flux quantitatif annuel d'immigrés. Seul un degré de sélectivité plus ou moins exigeant au niveau de la structure par qualification des nouveaux entrants permet de les distinguer.

Afin de mettre en perspective nos résultats, nous présentons dans une première partie un rapide survol de la littérature appliquée cherchant à quantifier les effets de l'immigration sur les systèmes de protection sociale.

1. Immigration et transferts sociaux : survol de la littérature appliquée

L'impact de l'immigration sur les systèmes de protection sociale est l'un des sujets les plus controversés dans le débat sur les politiques migratoires. L'objectif est de comparer les bénéfices que les immigrants retirent du fonctionnement du système public (dépenses sociales, éducation, santé, retraite) avec la contribution qu'ils y apportent. Les résultats de ce type d'études dépendent en grande part de la méthodologie utilisée, de la période considérée, des hypothèses sur ce qui doit être retenu ou exclu des calculs, de la définition des services publics considérés comme des biens publics purs, du taux d'actualisation et de l'unité démographique retenue (individus ou ménages). Les premières approches ont étudié ces questions dans un cadre statique (mesure des effets à un instant donné du temps) largement insuffisant, donnant lieu à de nouvelles approches dans un cadre dynamique (effets sur l'ensemble du cycle de vie du migrant). Récemment, les approches en équilibre général ont vu le jour afin de tenir compte des effets de bouclage macroéconomique.

1.1. Les approches statiques

Aux États-Unis, toute une littérature s'est développée pour essayer d'expliquer les différences de comportement entre immigrés et natifs dans l'utilisation des programmes d'aide sociale. La manière la plus directe de mesurer les conséquences de l'immigration sur les transferts sociaux nets est de comptabiliser, pour une période donnée, les impôts et les transferts sociaux imputables aux étrangers. Une première vague de travaux a étudié les effets de l'immigration au niveau local. Rothman et Espenshade (1992) et Vernez et McCarthy (1996) ont proposé un examen de cette littérature qui constitue une introduction utile au débat sur les coûts de l'immigration en termes de transferts sociaux. Malgré des résultats contrastés selon la période, la zone géographique considérée et la méthode employée, ces travaux suggèrent que l'immigration dans les États ou localités qui accueillent traditionnellement un grand nombre d'immigrés représentent une charge nette pour leur budget alors qu'au niveau fédéral le solde est plutôt positif.

Cependant, les études portant sur les localités ou les États ne sont pas forcément représentatives de ce qui se passe au niveau national, notamment du fait de la concentration des immigrés dans certaines zones géographiques. Au milieu des années quatre-vingt-dix, l'intérêt pour des résultats établis au niveau national et s'appliquant à la totalité des impôts et des prestations s'est accru avec notamment les travaux de Huddle (1993), Passel (1994) et Borjas (1994) qui ont calculé le surplus net du gouvernement pour une année particulière. Ces études, menées selon des méthodologies différentes, aboutissent à des résultats contradictoires et ne permettent pas de connaître avec précision l'ampleur et le signe de la contribution nette des migrants au système de transferts sociaux. Un des problèmes cruciaux des estimations examinées est d'utiliser des profils-types de dépenses sociales qui occultent les différences pouvant exister entre nationaux et étrangers. De plus, ce genre d'études mesure l'impact fiscal immédiat de l'immigration, qui varie par nature avec la structure par âge. Ainsi, une modification des caractéristiques de cette population (par exemple, liée au vieillissement) réduira en conséquence la signification du résultat. Enfin, le caractère statique de ce type d'études ne permet pas de tenir compte des prestations et contributions futures des immigrés (telles que les retraites).

C'est précisément ce genre de limites que mettent en avant Lee et Miller (1998) en montrant que la manière de définir la population immigrée influe énormément sur les résultats. Avec la définition la plus restrictive (population immigrée de l'année concernée), les immigrés apporteraient une contribution fiscale totale nette de 32 milliards de dollars qui s'explique en grande partie par le profil relativement jeune de cette population (beaucoup de personnes en âge de travailler, peu d'enfants et de retraités). Si l'unité considérée est le ménage, les immigrés représentent alors une charge fiscale de 13 milliards. Finalement, si l'on considère toute la dynastie des immigrés encore en vie, on aboutit à un impact fiscal net positif de 23 milliards. Ces différences de résultats montrent donc que l'impact fiscal de l'immigration évolue au cours du cycle de vie et appellent à des travaux effectués dans un cadre longitudinal.

1.2. Les approches dynamiques

L'approche en termes de cycle de vie a suscité un grand intérêt dans un contexte de vieillissement démographique des pays industrialisés. Lee et Miller (2000), à l'aide d'un modèle d'équilibre partiel, ont projeté l'impact fiscal de long terme de l'immigration aux États-Unis. Ils construisent dans un premier temps les profils par âge de l'impact fiscal net des différentes générations d'immigrés sur base des enquêtes *Current Population Survey* (CPS) de 1994 et 1995. Ces profils montrent qu'il n'y a pas de différences majeures entre les natifs et les immigrés au niveau des transferts reçus ce qui n'est pas le cas pour les prélèvements (qui sont plus faibles pour les immigrés). Les auteurs estiment ensuite l'impact fiscal agrégé simplement en multipliant chacun des profils d'âge par la distribution par âge de la population concernée. Les

immigrés de première génération ont, en moyenne, un impact fiscal positif de 1 800 dollars par individu en 1994 soit un impact total de 41 milliards. Cependant, l'impact fiscal des enfants à charge de ces immigrés, nés aux États-Unis (immigrés de seconde génération), n'entre pas dans le calcul. Or, celui-ci est assez largement négatif, de l'ordre de – 6 390 dollars par individu. La combinaison des immigrés de première et deuxième générations conduit à un impact fiscal total de – 370 dollars par individu. Les auteurs projettent ensuite l'impact fiscal de long terme de l'immigration qui apparaît dans un premier temps négatif du fait des dépenses d'éducation liées aux enfants de ces immigrants et de leurs faibles salaires dans les années suivant leur arrivée. En fait, l'impact fiscal d'un immigrant ne devient positif qu'après seize années passées aux États-Unis, l'impact total de long terme atteignant 99 000 dollars. À noter que le même type de méthodologie a été appliqué par Storesletten (2003) au cas de la Suède pour des conclusions relativement similaires.

D'autres études récentes, basées sur la technique de la comptabilité générationnelle, ont été menées afin d'étudier l'impact d'un changement de la politique migratoire sur la charge fiscale moyenne supportée par les différentes cohortes. Les résultats de ces travaux diffèrent quelque peu selon qu'ils sont menés aux États-Unis ou en Europe. Auerbach et Oreopoulos (2000) mettent en avant un faible impact fiscal de l'immigration aux États-Unis. Une perte nette associée à l'immigration peut laisser place à un gain net suivant que la politique de réduction des dépenses et d'augmentation des taxes s'applique aux générations présentes et futures ou que seules les générations futures auront à en supporter la charge. De plus, l'ampleur des dépenses constituant un bien public détermine grandement l'impact fiscal de l'immigration du fait des rendements croissants associés à l'usage de beaucoup d'équipements publics. Finalement, plus qu'une modification de la taille des flux migratoires, une politique modifiant la composition de ces flux (âge, qualification, sexe) semble potentiellement plus efficace afin de réduire le fardeau fiscal légué aux générations futures.

Par contre, les études menées sur données européennes, Bonin, Raffelhüschen et Walliser (2000) pour l'Allemagne, Collado, Iturbe-Ormaetxe et Valera (2003) pour l'Espagne et Mayr (2005) pour l'Autriche, aboutissent à un effet positif et significatif de l'immigration sur le budget public intertemporel. Les auteurs mettent également en avant les bienfaits substantiels de mener une politique migratoire sélective favorisant la venue de travailleurs qualifiés. La raison de ces résultats apparemment contradictoires selon le pays considéré tient pour partie dans le caractère beaucoup plus dramatique du vieillissement démographique en Europe par rapport aux États-Unis. Au total, tous ces travaux, effectués dans le cadre de la comptabilité générationnelle avec migration, montrent que l'impact de l'immigration sur les finances publiques dépend étroitement de la structure par qualification des nouveaux migrants.

1.3. Les approches en équilibre général

Toutes les approches précédentes se situent à un niveau comptable et ignorent les effets d'équilibre général de l'immigration sur les salaires et l'emploi. Storesletten (2000) a calibré un modèle d'équilibre général calculable à générations imbriquées afin de tenir compte de manière explicite de l'impact des immigrés sur le taux d'intérêt et le niveau de salaire. L'hétérogénéité des individus apparaît au niveau de leur âge, de leur comportement de fécondité, de leur niveau de qualification et de leur statut. Selon cette étude, un immigré représentatif apporte, sur l'ensemble de sa vie, une faible contribution fiscale nette en valeur actualisée d'environ 7 400 dollars. Mais ce chiffre masque de fortes disparités : la contribution d'un immigré fortement qualifié est de 96 000 dollars alors que les immigrés ayant une faible qualification ou un niveau intermédiaire représentent une charge fiscale respective de 36 000 et 2 000 dollars pour l'État. L'étude montre que la politique optimale, pouvant permettre d'alléger la nécessité d'une réforme fiscale future, serait d'accroître le nombre d'entrées annuelles de 0,44 à 0,62 % de la population totale (soit 1,6 million d'entrées par an) en les restreignant aux seuls adultes hautement qualifiés et de la tranche d'âge 40-44 ans. Au total, si la composition par âge et par sexe des nouveaux immigrants était semblable à celle des immigrés actuels, une augmentation des flux migratoires ne pourrait aider au maintien à long terme de l'équilibre fiscal.

Récemment, Fehr et *al*. (2003 et 2004) ont tenté d'étudier l'éventualité d'un recours à l'immigration afin de remédier aux conséquences négatives du vieillissement démographique. La principale différence avec l'étude précédente réside dans son côté interrégional puisque les États-Unis sont considérés comme une économie ouverte interagissant avec l'Union européenne et le Japon s'agissant des échanges de marchandises et de capitaux. Toutefois, l'immigration est introduite de manière très simple puisqu'un immigrant adopte toutes les caractéristiques d'un natif de même âge et de même qualification (préférences, fécondité, richesse, transferts) une fois la frontière passée. Selon les auteurs, un doublement de l'immigration (caractérisée par la même distribution par âge et qualification que celle observée l'année de départ) est relativement neutre sur le processus de transition démographique des États-Unis. Par contre, si l'augmentation de l'immigration ne concerne que des faiblement (resp. hautement) qualifiés, alors les conditions budgétaires se détérioreraient (resp. s'amélioreraient) de façon significative mais les ordres de grandeur seraient sans aucune commune mesure avec ceux découlant des conséquences du vieillissement.

1.4. Études appliquées au cas de la France

Les études spécifiques au cas français sont relativement peu nombreuses et récentes. Dans un cadre d'équilibre partiel, Chojnicki (2006) applique la technique de la comptabilité générationnelle en calculant la contri-

bution des différentes générations de migrants (présentes et futures) aux finances publiques. La contribution moyenne de cycle de vie des immigrés présents en France en 1999 apparaît assez nettement négative. Pour autant, l'impact global de l'immigration sur les finances publiques est relativement neutre dans le long terme du fait de l'apport perpétuel d'individus d'âge actif et de la prise en compte de la contribution nette des descendants de ces immigrés. Comme pour les études du même type menées à l'étranger, l'impact de l'immigration reste très faible en comparaison de l'effort global qui devrait être entrepris pour réduire les déséquilibres budgétaires. Par contre, des effets bénéfiques peuvent découler d'une modification de la structure par qualification des immigrants visant à accroître le niveau d'éducation des flux futurs.

Ces résultats ont été confirmés récemment par l'étude de Monso (2008) qui applique au cas de la France la méthodologie de Lee et Miller (2000) et Storesletten (2003) consistant à calculer la « valeur présente nette » de différentes générations d'immigrés sur leur cycle de vie. Abandonnant le caractère purement comptable de l'étude de Chojnicki (2006), l'auteur creuse les aspects d'intégration des migrants sur le marché du travail français dans la contribution des immigrés aux finances publiques ainsi que l'importance relative des facteurs démographiques : structure familiale, mortalité et possibilité de retour dans le pays d'origine.

À notre connaissance, la seule étude sur les conséquences budgétaires des migrations en France menée dans un cadre d'équilibre générale est celle de Chojnicki et *al.* (2005) que nous proposons d'étendre et d'actualiser dans ce complément. Elle permet d'analyser le bien-fondé des politiques d'immigration face aux mutations démographiques. Cette étude s'appuie sur un modèle d'équilibre général calculable à générations imbriquées avec agents hétérogènes. Ce modèle repose sur une description explicite des comportements d'épargne, de consommation et d'éducation des natifs. Il prend en compte l'impact des migrants sur les recettes et les dépenses de l'État, sur les rémunérations des travailleurs, sur le rendement du capital physique et humain, sur les choix éducatifs et sur les inégalités entre individus. Il s'inscrit dans la lignée des travaux de Storesletten (2000) sur les États-Unis et de Fehr et *al.* (2004) sur l'économie mondiale. Comparativement à ces études, il repose sur un bloc sociodémographique détaillé, sur un calibrage rétrospectif minutieux et sur une modélisation fine des caractéristiques des immigrés. À l'intérieur de chaque génération, les immigrés et les natifs se distinguent selon leur âge, leur niveau d'éducation, leur expérience professionnelle et leur patrimoine financier. D'inspiration néoclassique, le modèle part du principe que les mouvements d'offre et de demande sur les marchés du travail engendrent des pressions à la hausse ou à la baisse sur les salaires. Conformément aux résultats des études économétriques récentes sur la France, il n'y a pas d'effet spécifique de la main d'œuvre immigrée sur les conditions d'emploi des natifs.

2. Le vieillissement démographique et ses conséquences économiques sur le siècle : la construction du scénario central

Comme cela a déjà été souligné dans l'introduction, les nouvelles perspectives démographiques positionnent la France dans une situation plus favorable par rapport à ses principaux partenaires de l'Union européenne. Cette situation singulière résulte de la conjonction de deux changements récents : le taux de fécondité se maintient à un niveau plus élevé depuis le début de l'année 2000[4], sur la même période le solde migratoire a été sensiblement revu à la hausse (celui-ci a été en moyenne multiplié par deux par rapport aux années quatre-vingt-dix). Le dernier scénario central de l'INSEE (Robert-Bobée, 2006b) intègre ces modifications en retenant un indice conjoncturel de fécondité qui se maintient à 1,9 enfant par femme (contre 1,8 dans les projections antérieures) et un solde migratoire annuel identique à celui constaté pour les années 2004-2005, à savoir + 100 000 personnes (soit précisément le double de celui retenu dans les projections précédentes).

Une autre évolution doit être signalée, car elle accentue l'évolution favorable pour le financement des régimes de retraite. Sur la base de l'évolution constatée lors des quinze dernières années, et non plus les trente dernières, le rythme de baisse de la mortalité est plus modéré, ce qui conduit à l'horizon 2050 à une espérance de vie à la naissance pour les hommes de 83,8 ans (contre 84,3) et pour les femmes de 89 ans (contre 91).

Ces nouvelles hypothèses démographiques sont introduites dans le bloc démographique du modèle[5], qui reproduit aussi fidèlement que possible le scénario central de l'INSEE[6]. La décomposition par âge, sexe et nativité provient du recensement de la population de 1999 et a été extrapolée jusqu'en 2005, point de départ de nos projections de population, sur la base des taux de fécondité, des probabilités de survie et des flux migratoires nets observés sur la période. Ces projections de population sont réalisées en reprenant les hypothèses du scénario central des dernières projections de l'INSEE puis étendues à l'horizon 2100, pour les besoins du modèle, en fixant les taux de mortalité, le taux de fécondité et le taux net de migration à leur valeur de 2050.

(4) Cette tendance récente a encore été confirmée par l'étude de *la situation démographique en 2006* présentée dans l'INSEE Résultats n° 84 (Beaurnel et Vatan, 2008), où l'on apprend que les naissances sont en forte augmentation, avec un indicateur conjoncturel de fécondité de deux enfants par femme, et atteignent leur niveau le plus élevé depuis 1981.

(5) Le lecteur intéressé pourra trouver une description détaillée de ce bloc démographique dans Chojnicki et *alii* (2005).

(6) Ces projections diffèrent très légèrement de celles de l'INSEE du fait de l'introduction d'un indicateur conjoncturel de fécondité et de probabilités de survie différentiés selon la nativité. Mais ces projections permettent, à l'inverse de celles de l'INSEE, de mesurer précisément l'évolution de la taille et de la structure de la population immigrée en fonction de différents scénarios migratoires.

1. Le vieillissement démographique et ses conséquences économiques (scénario de référence 2000-2100)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2080	2100
Population totale (en milliers)	59 376	62 322	65 014	67 254	69 236	70 510	71 240	72 824	74 630
Population en âge de travailler (15-64 ans, en milliers)	38 318	40 530	40 466	40 382	39 983	40 299	40 852	41 648	42 976
Part des immigrés (en % de la population totale)	7,3	8,3	8,6	8,8	8,9	8,9	8,8	8,5	8,3
Ratio de dépendance (pop. 65-94/pop. 15-64, en %)	25,2	25,3	31,9	37,0	43,4	44,3	43,8	43,8	42,9
Transferts publics (en % du PIB)	32,5	34,1	36,2	35,6	35,8	35,6	35,3	35,2	35,5
Cotisations retraites (en % du PIB)	13,0	13,1	13,1	13,1	13,0	13,0	13,0	13,0	13,0
Besoin de financement retraites (en % du PIB)	0,0	– 0,5	– 1,0	– 1,8	– 1,8	– 1,7	– 1,7	– 1,7	– 1,7
Taux de taxe sur les salaires (hors cotisations retraite, en %)	24,7	28,0	31,6	30,8	30,3	30,0	29,6	29,0	29,5
Capital humain moyen par travailleur (base 1 en 2000)	1,000	1,168	1,318	1,423	1,479	1,487	1,481	1,484	1,485
Expérience moyenne par travailleur (base 1 en 2000)	1,000	1,067	1,091	1,100	1,090	1,092	1,089	1,083	1,084
Prime de qualification (études secondaires, en %)	118,1	119,8	120,6	121,0	121,2	121,2	121,2	121,3	121,3
Prime d'expérience (20 ans d'expérience, en %)	52,5	51,4	51,1	51,0	51,1	51,1	51,1	51,2	51,2
Salaire moyen des 15-65 ans (base 1 en 2000)	1,000	1,145	1,284	1,587	1,797	2,079	2,274	2,948	3,619
Rendement du capital (taux d'intérêt réel annuel, en %)	3,8	2,5	2,8	2,8	3,2	3,2	3,6	3,5	3,6
PIB par tête (base 1 en 2000)	1,000	1,321	1,504	1,726	1,837	2,074	2,246	2,870	3,595

Source : Calculs des auteurs.

2.1. Vieillissement démographique et structure des qualifications

Ce nouveau visage de la population française à l'horizon du siècle est marqué par les traits suivants.

La population totale de la France en 2050 devrait s'élever à environ 70,5 millions d'habitants, soit un gain de plus de 11 millions d'individus par rapport à 2000 (tableau 1). Cette hausse se poursuit dans la seconde moitié du siècle, mais à un rythme moindre, avec une population totale qui atteint 74,6 millions en 2100. Le spectre d'un déclin démographique n'est plus à craindre si ces nouvelles hypothèses se vérifient dans le futur.

Ces perspectives favorables se retrouvent dans l'évolution de la population en âge de travailler. Elle connaît une forte hausse (+ 5,3 %) sur la décennie actuelle et atteint 40,5 millions d'individus en 2010 (+ 2,1 millions par rapport à 2000) avant de s'inscrire sur une trajectoire légèrement à la baisse jusqu'en 2040 avec quasiment 40 millions d'individus. Un nouveau retournement devrait s'opérer au milieu du XXI^{e} siècle positionnant la population en âge de travailler sur une trajectoire en hausse sensible jusqu'à la fin du siècle. La baisse, relativement modérée, entre 2010 et 2040 (– 1,3 %), est sans commune mesure avec celle qui était anticipée dans les projections démographiques précédentes. Elle devait atteindre – 8,2 % en 2040 et se poursuivre jusqu'à la fin du siècle, qui se terminait avec une réduction conséquente (– 18,5 %) de la population en âge de travailler par rapport à 2010 (32,5 millions d'individus contre 39,9 millions).

Si l'on retient l'image traditionnelle de « l'effet de ciseaux » (augmentation sensible du nombre de personnes âgées et réduction de la population en âge de travailler) pour caractériser les perspectives démographiques anticipées au début des années 2000, force est de constater que les nouvelles projections ne conservent que « l'effet de levier » de la longévité. Cependant, les données du tableau 1 mettent en évidence que c'est bel et bien cet allongement de l'espérance de vie qui est la cause principale du vieillissement démographique. Le ratio de dépendance est un bon indicateur de ce processus. Il devrait passer de 25,2 % en 2000 à quasiment 45 % en 2050[(7)]. En raison de notre système de protection sociale essentiellement ascendant (transferts plus importants des jeunes vers les plus âgés), ce processus de vieillissement démographique, même légèrement atténué, va peser lourdement sur les finances publiques de la France. Dernier trait marquant, avec un solde migratoire de 100 000 personnes par an, la part des immigrés dans la population totale devrait croître continûment sur la première moitié du siècle, passant de 7,3 % en 2000 à 8,9 % en 2050, puis devrait connaître une légère diminution sur la seconde moitié, avec une part des immigrés d'environ 8,3 % à la fin du siècle.

(7) Les chiffres du ratio de dépendance ici présentés sont ceux extrait du bloc démographique du modèle d'équilibre général calculable. Celui-ci considère huit grandes catégories d'âge allant de 15-24 à 85-94 ans ce qui peut expliquer les légères différences avec les chiffres des projections de l'INSEE, du fait de l'absence de la classe d'âge des 95 ans et plus dans le modèle.

Ces évolutions démographiques s'accompagnent d'un changement profond dans la structure par qualification[8] de la population en âge de travailler (*cf.* tableau 2). Le maintien dans les décennies à venir du niveau d'éducation des jeunes natifs au niveau actuel va conduire à une élévation sensible de la qualification des cohortes actives (15-64 ans). La part des natifs hautement qualifiés devrait passer de 25,3 % en 2000 à presque 37 % à partir de 2050 ; celle des moyennement qualifiés de 16,9 à 33,7 % et celle des faiblement qualifiés vont donc mécaniquement diminuer de 28,4 points (de 57,8 à 29,4 % en 2100).

2. Structure par qualification de la population en âge de travailler (2000-2100)

En %

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2100
Hautement qualifiés							
• natifs[a]	25,3	29,4	33,0	35,9	36,7	36,9	36,9
• immigrés[b]	17,6	21,0	24,8	27,1	27,9	28,1	28,1
• population totale[c]	24,6	28,6	32,2	35,0	35,9	36,0	36,1
Moyennement qualifiés							
• natifs[a]	16,9	21,3	25,6	29,6	32,9	33,7	33,7
• immigrés[b]	10,3	13,5	17,9	22,1	25,6	26,5	26,5
• population totale[c]	16,3	20,5	24,8	28,8	32,2	33,0	33,1
Faiblement qualifiés							
• natifs[a]	57,8	49,3	41,4	34,5	30,4	29,4	29,4
• immigrés[b]	72,1	65,5	57,3	50,8	46,5	45,5	45,5
• population totale[c]	59,1	50,9	43,0	36,1	31,9	30,9	30,8

Notes : (a) En pourcentage de l'ensemble des natifs (15-64 ans) ; (b) En pourcentage de l'ensemble des immigrés (15-64 ans) ; (c) En pourcentage de l'ensemble de la population (15-64 ans).

Source : Calculs des auteurs.

Ce processus d'élévation sensible du niveau de qualification, qui n'est pas propre à la France, se retrouve également dans la population immigrée. La part des hautement qualifiés passera de 17,6 % en 2000 à 28,1 % en 2100 et la part des faiblement qualifiés devrait régresser de 72,1 à 45,5 % sur la même période. En points de pourcentage, les évolutions de ces deux populations sont similaires. Mais, la situation initiale, caractérisée par une structure par qualification des immigrés nettement moins favorable que celle des natifs, fait que l'immigration sur tout l'horizon affaiblit l'amélioration du niveau de qualification de l'ensemble de la population en âge de travailler (*cf.* tableau 2).

(8) Le modèle distingue trois grands niveaux d'éducation : les individus faiblement qualifiés (aucun diplôme, certificat d'études primaires, BEPC, BEP, et CAP), les moyennement qualifiés (baccalauréat général, technologique ou professionnel, brevet professionnel ou de technicien, capacité en droit) et les hautement qualifiés (diplôme universitaire, BTS, DUT, diplôme des professions sociales ou de la santé, diplôme d'ingénieur).

2.2. L'impact du vieillissement démographique sur les finances publiques

Les effets macroéconomiques de ces différentes transformations sont également synthétisés dans le tableau 4. Cette évolution favorable du niveau d'éducation se répercute sur le niveau de capital humain. Le capital humain par travailleur croît d'environ 50 % sur la première moitié du siècle pour rester ensuite stable jusqu'en 2100. La prime de qualification (mesurée comme le rapport de salaire entre un individu moyennement qualifié et un non qualifié), sous l'influence d'un biais technologique biaisé en faveur des qualifications, augmente légèrement entre 2000 et 2040. Par rapport à l'absence de diplôme, la détention du baccalauréat ou d'un diplôme entrant dans la catégorie des moyennement qualifiés, procure une prime qui passe de 118 % en 2000 à 121,2 % en 2040. En plus d'un progrès technique exogène, cette croissance du capital humain est la principale contribution à l'accroissement du PIB par habitant sur la première moitié du XXI^{e} siècle (tableau 4).

En raison d'un système de protection sociale essentiellement ascendant, le vieillissement par le haut de la population française devrait principalement se faire ressentir sur les finances publiques. Les transferts publics devraient ainsi croître sensiblement durant les premières décennies, passant de 32,5 % du PIB en 2000 à 36,2 % en 2020 pour se stabiliser ensuite autour de 35,5 % jusqu'à la fin du siècle. Une part importante de cette hausse peut être attribuée à l'augmentation des pensions de retraite.

Afin de bien mesurer l'impact du vieillissement sur les besoins de financement de l'assurance-vieillesse, un module spécifique décrivant le régime de retraite par répartition a été incorporé dans le modèle d'équilibre général calculable. Reprenant les données officielles de 2006, les recettes totales du régime de retraite sont composées à près de 66 % des cotisations salariales et patronales, la différence étant financée par des impôts et taxes affectées (dont principalement la CSG et CRDS) et des contributions publiques. Pour simplifier et de manière à retrouver ces ordres de grandeur, nous faisons l'hypothèse d'une taxe qui affecte tous les revenus (rémunérations salariales et revenus du capital, équivalent d'une CSG) de 5 % et calibrons un taux de cotisations sociales afin de reproduire la masse des cotisations totales observées ainsi que projetée par le Conseil d'orientation des retraites (COR). Le taux de cotisation obtenu avec cette calibration est de l'ordre de 14,5 %, ce qui correspond *grosso modo* aux 15,1 % constatés en 2006. Au total, *CSG* plus cotisations salariales, le financement du régime de retraite par répartition impose une pression fiscale sur les salaires d'environ 20 %. Avec cette structure fiscale pour financer le régime de retraite, structure que nous supposons invariante dans toutes les simulations (i.e. quel que soit le scénario migratoire considéré), le modèle reproduit de manière très fidèle la masse des recettes du régime de retraite par répartition calculée et projetée par le COR dans son dernier rapport (13 % du PIB jusqu'au milieu du siècle). Du côté des dépenses, le taux de remplacement s'applique sur le

revenu moyen des vingt dernières années (une période du modèle correspond en effet à dix ans). Il est calibré de manière à obtenir en 2000 un niveau total des pensions correspondant aux observations, soit environ 13 % du PIB. Les paramètres du régime de retraite par répartition ainsi calibrés sont supposés rester constants dans le scénario de référence, comme dans l'ensemble des variantes simulées. L'équilibre financier n'est donc pas imposé par construction, il est simplement obtenu par calibration pour l'année 2000. Ce module, ainsi calibré, confirme les projections de besoins de financement réalisées par le COR : partant d'une situation équilibrée en 2000, le besoin de financement représente 0,5 % du PIB dix ans plus tard et 1,8 % dès 2030 ; il reste ensuite constant à 1,7 % du PIB de 2040 à 2100 (tableau 5).

Les déficits du régime de retraite viennent naturellement s'ajouter au solde financier des administrations publiques (APU). L'équilibre des finances publiques n'est pas imposé dans le modèle : nous supposons en effet que le ratio de la dette des APU sur le PIB est donné (à son niveau de l'année 2000) et la contrainte budgétaire est alors équilibrée par un ajustement de la taxe apparente sur les salaires (hors cotisations retraite). Cette dernière, en raison de l'augmentation conséquente des transferts publics (essentiellement les transferts de retraite et de santé, du fait du vieillissement démographique), passe de 24,7 % en 2000 à 31,6 % en 2020 puis oscille entre 29 et 30 % sur la seconde moitié du siècle. Soit un fardeau fiscal du vieillissement évalué entre 5 et 6 points de taux de taxe sur les salaires (tableau 4).

3. La contribution d'une immigration sélective à la réduction du fardeau fiscal du vieillissement

Quelle cible raisonnable peut être assignée à la politique d'immigration dans une économie française confrontée au vieillissement de sa population ? Comme nous l'avons déjà souligné, une des particularités du vieillissement en France est qu'il ne s'accompagne pas d'un véritable déclin démographique. Une *immigration de remplacement* qui chercherait à maintenir constante la population active à sa valeur de 2010 se limiterait à un flux annuel supplémentaire d'immigrés de quelques milliers entre 2010 et 2020 et de quelques dizaines de milliers entre 2020 et 2050. Quoi qu'il en soit, ces niveaux sont bien trop modestes pour avoir un quelconque impact significatif sur les finances du régime de retraite[9]. À l'inverse, un objectif de maintien du ratio de dépendance à sa valeur de 2000 se traduirait par des flux annuels de plusieurs millions d'immigrés ; un ordre de grandeur qu'il

(9) Dans Chojnicki et *alii* (2005), maintenir le niveau de la population active sur la base des hypothèses moins optimistes des anciennes projections de population de l'INSEE impliquait de quadrupler les flux migratoires par rapport à ceux du scénario de référence pour des résultats relativement modérés sur les finances publiques.

n'est pas nécessaire de commenter plus pour conclure à l'irréalisme d'un tel dessein. Au lieu de chercher un improbable niveau « optimal » d'entrées supplémentaires, nous nous contenterons ici d'étudier les effets d'un afflux supplémentaire pouvant être considéré comme « réaliste ». L'ampleur de ce dernier a donc été déterminée de façon à correspondre aux flux qui ont caractérisé la deuxième grande vague d'immigration en France au XX^{e} siècle, soit en moyenne environ 0,35 % de la population française totale sur la période 1954-1961. Cette politique se traduit mécaniquement par un flux net annuel d'immigration qui croît de manière régulière sur l'ensemble du siècle. Il passe ainsi de 100 000 en 2000 (sa valeur constante à toutes les périodes dans le scénario de référence) à 184 000 en 2010, 201 000 en 2030, 214 000 en 2050 et atteint 236 000 en 2100. Dans les trois variantes simulées, ces flux ne changent pas : seule la structure par qualification différencie ces trois scénarios. Les flux additionnels (par rapport au scénario de référence) concernent uniquement des migrants âgés de 25 à 64 ans.

Dans la première variante (« Immigration non sélective »), la structure par qualification de l'ensemble des immigrés qui entrent dans le pays à chaque période est similaire à celle des migrants du scénario de référence. Une dose de sélection est introduite dans la deuxième variante (« Immigration neutre »). La structure par qualification de l'ensemble des entrants, à chaque période, correspond à celle de la population totale (les natifs plus les immigrés déjà sur le territoire) du scénario de référence. Enfin, le dernier scénario (« Immigration sélective ») est construit sur une politique nettement plus sélective. La structure par qualification des immigrés entrants est similaire à celle de la génération des natifs les plus qualifiés, c'est-à-dire ceux âgés de 25 à 34 ans pour toutes les périodes du scénario de référence. Le tableau 3 recense les principales transformations de la population française pour chacun des scénarios considérés.

Sans surprise, cette augmentation sensible des flux débouche sur un accroissement continu de la part des immigrés dans la population des 15 ans et plus. Celle-ci s'élève en 2020 à 11,8 % (pour les trois variantes) contre 10,1 % dans le scénario central et atteint un maximum (« Immigration sélective ») de 17 % en 2100 contre 9,8 % dans le scénario de référence. À partir de 2040, la hausse est d'autant plus importante que la politique est sélective. Ce résultat s'explique simplement par des effets différenciés sur le dénominateur à savoir la population totale (15 ans et plus), qui résultent de la disparité des taux de fécondité par niveau de qualification. Ce taux est décroissant avec le niveau de qualification. Ainsi, pour un flux net d'entrées identique pour les trois variantes, la population des plus de 15 ans croît de 7,4 % en 2050 par rapport au scénario de référence pour une politique non sélective et de presque 15 % à la fin du siècle, contre respectivement 7 et 12,5 % pour la politique la plus sélective[10]. Compte tenu de la

(10) Il convient également de noter à ce stade que les effets de mortalité, différentiée en fonction du niveau de qualification, sont pris en compte dans le modèle.

3. Structure de la population française pour les différents scenarios (2000-2100)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2080	2100
Population (15 ans et +) (en milliers)									
• scénario de référence	47 959	50 772	53 356	55 338	57 353	58 136	58 762	59 879	61 397
• immigration non sélective[(b)]	0,0	0,3	1,9	1,9	5,5	7,4	9,2	12,2	14,9
• immigration neutre[(b)]	0,0	0,3	1,9	1,9	5,3	7,2	8,8	11,4	13,5
• immigration sélective[(b)]	0,0	0,3	1,9	1,9	5,2	7,0	8,6	10,7	12,5
Population en âge de travailler (en milliers)									
• scénario de référence	38 318	40 530	40 466	40 382	39 983	40 299	40 852	41 648	42 976
• immigration non sélective[(b)]	0,0	0,4	2,4	2,6	7,0	8,6	9,7	12,5	15,0
• immigration neutre[(b)]	0,0	0,4	2,4	2,5	6,8	8,2	9,0	11,3	13,3
• immigration sélective[(b)]	0,0	0,4	2,4	2,5	6,7	7,9	8,6	10,4	12,1
Flux annuels nets d'immigration (en milliers)									
• scénario de référence	100	100	100	100	100	100	100	100	100
• immigration non sélective	100	184	193	201	208	214	219	228	236
• immigration neutre	100	184	193	201	208	214	219	228	236
• immigration sélective	100	184	193	201	208	214	219	228	236
Part des immigrés (en % de la population des 15 ans et +)									
• scénario de référence	8,6	9,8	10,1	9,7	10,4	10,4	10,3	10,0	9,8
• immigration non sélective[(a)]	0,0	0,3	1,7	1,6	4,1	5,3	6,1	6,8	6,8
• immigration neutre[(a)]	0,0	0,3	1,7	1,6	4,2	5,4	6,2	6,9	7,1
• immigration sélective[(a)]	0,0	0,3	1,7	1,6	4,2	5,4	6,3	7,0	7,2

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2080	2100
Part des immigrés hautement qualifiés (en % de la population immigrée des 15-64 ans)									
• scénario de référence	17,6	21,0	24,8	27,1	27,9	28,1	28,0	28,1	28,1
• immigration non sélective[(a)]	0,0	0,1	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
• immigration neutre[(a)]	0,0	1,8	3,8	4,8	5,8	6,0	6,0	6,1	6,2
• immigration sélective[(a)]	0,0	4,3	6,9	7,6	8,5	8,9	8,9	8,9	8,9
Part des immigrés moyennement qualifiés (en % de la population immigrée des 15-64 ans)									
• scénario de référence	10,3	13,5	17,9	22,1	25,6	26,5	26,5	26,5	26,5
• immigration non sélective[(a)]	0,0	0,2	0,7	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
• immigration neutre[(a)]	0,0	1,3	3,1	3,9	4,5	4,8	4,9	5,0	5,0
• immigration sélective[(a)]	0,0	4,5	7,6	7,6	7,3	7,2	7,3	7,2	7,2
Part des immigrés faiblement qualifiés (en % de la population immigrée des 15-64 ans)									
• scénario de référence	72,1	65,5	57,3	50,8	46,5	45,5	45,5	45,5	45,5
• immigration non sélective[(a)]	0,0	– 0,3	– 1,0	– 0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
• immigration neutre[(a)]	0,0	– 3,1	– 6,9	– 8,7	– 10,3	– 10,8	– 10,9	– 11,1	– 11,3
• immigration sélective[(a)]	0,0	– 8,8	– 14,5	– 15,2	– 15,9	– 16,2	– 16,2	– 16,2	– 16,2
Ratio de dépendance (population des 65 ans et + / population des 15-64 ans, en %)									
• scénario de référence	25,2	25,3	31,9	37,0	43,4	44,3	43,8	43,8	42,9
• immigration non sélective[(a)]	0,0	– 0,1	– 0,7	– 0,9	– 2,1	– 1,5	– 0,5	– 0,4	– 0,2
• immigration neutre[(a)]	0,0	– 0,1	– 0,7	– 0,8	– 2,0	– 1,3	– 0,3	0,0	0,2
• immigration sélective[(a)]	0,0	– 0,1	– 0,7	– 0,8	– 2,0	– 1,2	– 0,1	0,4	0,6

Notes : (a) Déviation en points de pourcentage par rapport au scénario de référence ; (b) Déviation en pourcentage du scénario de référence.

Source : Calculs des auteurs.

structure par âge des nouveaux entrants (compris entre 25 et 64 ans) la hausse est encore plus marquée pour la population en âge de travailler ; entre + 7,9 et 8,6 % en 2050 suivant le degré de sélectivité de la politique. Ces flux d'entrées conséquents permettent une modification substantielle de la structure par qualification du stock d'immigrés sur le territoire national. Si la première variante laisse, par construction, quasiment inchangée la structure par qualification des immigrés (une légère amélioration à court-moyen terme s'explique par le fait que les nouveaux flux entrants ne portent que sur les catégories d'âge comprises entre 25 et 64 ans, plus éduquées en moyenne que l'ensemble de la population immigrée), les deux politiques sélectives améliorent le niveau de qualification. La variante « immigration sélective » aboutit à une part des immigrés hautement qualifiés, en pourcentage de l'ensemble des immigrés, presque identique à celle des natifs dés 2040. Avec la politique « immigration neutre » l'écart, relativement faible, entre ces deux populations se stabilise à 3 % pour les hautement qualifiés à partir de 2040.

Quels sont les effets de ces politiques migratoires sur le ratio de dépendance ? Le tableau 3 met en évidence que ces transformations importantes dans la composition de la population française se traduisent finalement par une amélioration relativement modérée de ce ratio de dépendance. La réduction est temporaire. Elle atteint un effet maximal en 2040, avec une baisse d'environ 2 points de pourcentage (41,4 % contre 43,4 dans le scénario central). On notera que le gain est plus important avec une politique non sélective. Les variantes « immigration neutre » et « immigration sélective » conduisent même à une dégradation de ce ratio à partir de 2080, alors que la première variante a toujours un effet favorable (mais très limité – 0,2 point de pourcentage) à la fin du siècle. Ces effets contraires en fonction du niveau de sélectivité de la politique s'expliquent à nouveau par une différenciation des paramètres démographiques de chaque catégorie de qualification. Une partie de l'explication réside dans le taux de fécondité, l'accroissement de la population active sur l'horizon de la simulation est plus important avec une politique non sélective. Une autre partie de l'explication provient du fait que les individus qualifiés ont une espérance de vie plus élevée que les non qualifiés. Ce qui explique que les effets sont similaires au début de la simulation mais se différencient au fur et à mesure que les entrants supplémentaires vieillissent.

Les conséquences macroéconomiques sont décrites dans le tableau 4. Les politiques sélectives se traduisent mécaniquement par une augmentation (en comparaison du scénario de référence) du capital humain moyen par travailleur sur toute la période considérée. Tandis que la politique non sélective conduit à partir de 2040 à une réduction modérée (environ – 0,3 %) de cette variable. Ces évolutions sur le niveau de qualification expliquent, sans difficulté, la réduction de la prime de qualification dans le cas des politiques sélectives et la très légère amélioration dans le cas non sélectif. On notera également avec ce dernier résultat que ces flux conséquents d'im-

migrés non qualifiés n'impliquent pas d'aggravation importante des inégalités salariales. Cette amélioration du capital humain, dans le cas des politiques sélectives, accompagnée d'une hausse de l'expérience, explique l'augmentation très modérée du PIB par tête sur l'ensemble de la période considérée.

Quel que soit le degré de sélectivité de la politique migratoire, celle-ci améliore la situation des finances publiques. Ce résultat fort s'explique dans cet exercice quantitatif par la nature des chocs envisagés : un flux annuel d'immigration qui croît de manière régulière sur toute la période considérée et qui n'est composé que de migrants âgés de 25 à 64 ans. Ces deux caractéristiques font qu'il y a un afflux croissant d'actifs (contributeurs nets aux finances publiques) au cours du temps qui fait plus que compenser l'accroissement d'inactifs (immigrés retraités et enfants des immigrés) au fur et à mesure que ces migrants vieillissent. Cet effet quantitatif commun à toutes les variantes l'emporte sur les effets liés à la structure des qualifications. La baisse des transferts publics est plus marquée au milieu du siècle, avec une réduction de 0,7 et 0,8 % pour les politiques sélectives et 0,5 % pour la politique non sélective. Le vieillissement des flux d'entrants supplémentaires limite à terme ce gain et inverse la hiérarchie entre les politiques : une *immigration non sélective* et une *immigration neutre* permettent de réduire de 0,4 % les transferts à la fin du siècle, tandis que la politique la plus sélective limite cette réduction à 0,2 %. Cette diminution des transferts publics, combinée avec les évolutions salariales favorables (hausse sensible du salaire moyen), conduit à une baisse du taux de taxation sur les salaires comprise entre 1,1 (*immigration non sélective*) et 1,5 (*immigration sélective*) point de taxe en 2040, année où cette baisse est la plus sensible. Pour les raisons évoquées précédemment, la réduction est plus faible à la fin du siècle et le gain le plus important nécessite la non-sélection des immigrés.

On peut donc dire que ces politiques migratoires permettraient de réduire le fardeau fiscal du vieillissement en 2040 d'environ 1/5^{e} sans critère de sélection et d'un peu moins de 30 % avec une politique très sélective. Ce qui certes n'est pas négligeable mais reste relativement faible lorsque l'on compare ces résultats aux transformations démographiques qu'impliquent ces flux migratoires.

Si l'on s'intéresse plus spécifiquement aux finances du régime de retraite par répartition (tableau 5), on retrouve ces grandes tendances. Les flux supplémentaires d'immigrés, quelle que soit la structure par qualification, accroissent à court terme le nombre de cotisants et modifient très peu le nombre et la structure des inactifs, donc le montant total des pensions. À plus long terme, les flux supplémentaires d'immigrés vieillissent, entraînant une augmentation du volume des pensions, laquelle est d'autant plus importante que ces nouveaux retraités sont qualifiés.

4. Conséquences économiques d'une modification de la politique d'immigration en France (2000-2100)

En %

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2080	2100
Taux de taxe sur les salaires (en %)									
• scénario de référence	24,7	28,0	31,6	30,8	30,3	30,0	29,6	29,0	29,5
• immigration non sélective[a]	0,0	– 0,1	– 0,6	– 0,8	– 1,1	– 1,0	– 1,1	– 0,7	– 0,7
• immigration neutre[a]	0,0	– 0,2	– 0,8	– 1,0	– 1,5	– 1,3	– 1,2	– 0,7	– 0,6
• immigration sélective[a]	0,0	– 0,3	– 0,9	– 1,1	– 1,6	– 1,5	– 1,2	– 0,6	– 0,4
Transferts publics (en % du PIB)									
• scénario de référence	32,5	34,1	36,2	35,6	35,8	35,6	35,3	35,2	35,5
• immigration non sélective[a]	0,0	– 0,1	– 0,2	– 0,5	– 0,5	– 0,5	– 0,6	– 0,4	– 0,4
• immigration neutre[a]	0,0	– 0,1	– 0,4	– 0,7	– 0,8	– 0,7	– 0,7	– 0,4	– 0,4
• immigration sélective[a]	0,0	– 0,1	– 0,5	– 0,7	– 0,8	– 0,8	– 0,6	– 0,4	– 0,2
Capital humain moyen par travailleur (base 1 en 2000)									
• scénario de référence	1,000	1,168	1,318	1,423	1,479	1,487	1,481	1,484	1,485
• immigration non sélective[b]	0,0	0,1	0,2	0,0	– 0,4	– 0,3	– 0,3	– 0,3	– 0,3
• immigration neutre[b]	0,0	0,6	1,4	1,5	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0
• immigration sélective[b]	0,0	1,3	2,5	2,4	2,8	3,0	3,1	3,0	3,0
Expérience moyenne par travailleur (base 1 en 2000)									
• scénario de référence	1,000	1,067	1,091	1,100	1,090	1,092	1,089	1,083	1,084
• immigration non sélective[b]	0,0	– 0,1	0,2	0,0	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7
• immigration neutre[b]	0,0	– 0,1	0,0	– 0,1	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
• immigration sélective[b]	0,0	– 0,1	– 0,1	– 0,2	1,4	1,6	1,6	1,7	1,7
Prime de qualification (études secondaires, en %)									
• scénario de référence	118,1	119,8	120,6	121,0	121,2	121,2	121,2	121,3	121,3
• immigration non sélective[a]	0,0	0,0	– 0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
• immigration neutre[a]	0,0	– 0,2	– 0,5	– 0,5	– 0,6	– 0,7	– 0,7	– 0,7	– 0,7
• immigration sélective[a]	0,0	– 0,5	– 0,9	– 0,9	– 1,0	– 1,1	– 1,1	– 1,1	– 1,1

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2080	2100
Prime d'expérience (20 ans d'expérience, en %)									
• scénario de référence	52,5	51,4	51,1	51,0	51,1	51,1	51,1	51,2	51,2
• immigration non sélective[(a)]	0,0	0,0	0,0	0,0	– 0,2	– 0,2	– 0,2	– 0,3	– 0,3
• immigration neutre[(a)]	0,0	0,0	0,0	0,0	– 0,2	– 0,2	– 0,2	– 0,2	– 0,2
• immigration sélective[(a)]	0,0	0,0	0,0	0,0	– 0,2	– 0,2	– 0,2	– 0,3	– 0,3
Salaire moyen des 15-65 ans (base 1 en 2000)									
• scénario de référence	1,000	1,145	1,284	1,587	1,797	2,079	2,274	2,948	3,619
• immigration non sélective[(b)]	0,0	0,2	0,7	1,9	1,4	1,7	3,1	1,5	1,9
• immigration neutre[(b)]	0,0	0,3	1,1	2,4	2,3	2,4	3,3	1,7	1,8
• immigration sélective[(b)]	0,0	0,4	1,4	2,5	2,3	3,1	3,2	1,8	1,2
Rendement du capital (taux d'intérêt réel annuel, en %)									
• scénario de référence	3,8	2,5	2,8	2,8	3,2	3,2	3,6	3,5	3,6
• immigration non sélective[(a)]	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	– 0,1	0,0	– 0,1
• immigration neutre[(a)]	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	– 0,1	0,0	– 0,1
• immigration sélective[(a)]	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	– 0,1	– 0,1	0,0
PIB par tête (2000 = 1,000)									
• scénario de référence	1,000	1,321	1,504	1,726	1,837	2,074	2,246	2,870	3,595
• immigration non sélective[(b)]	0,0	0,1	0,4	1,2	1,0	1,0	1,5	0,8	1,0
• immigration neutre[(b)]	0,0	0,3	0,8	1,6	1,9	2,0	2,2	1,6	1,7
• immigration sélective[(b)]	0,0	0,4	1,1	1,9	2,1	2,5	2,5	2,0	1,7

Notes : (a) Déviation en points de pourcentage par rapport au scénario de référence ; (b) Déviation en pourcentage du scénario de référence.

Source : Calculs des auteurs.

5. Le besoin de financement du régime de retraites (2000-2100)

En % du PIB

	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2080	2100
Projection du COR	—	– 1,0	– 1,6	– 1,8	– 1,7	—	—	—
• scénario de référence	– 0,5	– 1,0	– 1,8	– 1,8	– 1,7	– 1,7	– 1,7	– 1,7
• immigration non sélective[(a)]	0,05	0,28	0,41	0,62	0,58	0,60	0,52	0,48
• immigration neutre[(a)]	0,06	0,32	0,46	0,68	0,59	0,53	0,42	0,35
• immigration sélective[(a)]	0,08	0,33	0,44	0,64	0,60	0,48	0,32	0,22

Note : (a) Déviation en points de pourcentage par rapport au scénario de référence.

Source : Calculs des auteurs.

Avec des politiques sélectives, les revenus des cotisants s'améliorent légèrement alors qu'à moyen terme la combinaison d'un taux de natalité plus faible et d'une espérance de vie plus élevée l'emporte et réduit les gains financiers qu'octroie une politique non sélective. Ainsi, le besoin de financement du régime d'assurance vieillesse à la fin du siècle est réduit de pratiquement 0,5 point de PIB (soit une baisse d'environ 30 % du besoin de financement du scénario central) en l'absence de sélection alors que cette diminution n'est plus que de 0,2 point de PIB (environ 10 % du scénario de référence) avec la variante *immigration sélective*. À court-moyen terme, une sélection sur la base des qualifications procure une diminution du besoin de financement légèrement plus importante qu'une politique fondée sur le laisser-faire en matière de qualification (0,64 % contre 0,62 en 2040). On remarquera néanmoins que cet écart de gain financier reste très limité à court comme à moyen termes.

En conclusion, une politique migratoire visant à limiter les effets néfastes du vieillissement démographiques aboutit à des résultats relativement modérés. Une politique en faveur d'immigrés qualifiés permet d'amplifier à court-moyen terme ces gains ; dans des proportions qui restent très faibles. De plus, cette amélioration n'est que temporaire. À plus long terme les transformations démographiques d'une immigration sélective font plus que compenser ses effets positifs (par rapport à une politique non sélective).

Références bibliographiques

Auerbach A. et P. Oreopoulos (2000) : « The Fiscal Effects of US Immigration: A Generational-Accounting Perspective », *Tax Policy and the Economy*, Poterba (ed.), vol. 14, pp. 123-56.

Beaurnel C. et M. Vatan (2008) : « La situation démographique en 2006 », *INSEE Résultats*, Société, n° 84.

Bonin H., B. Raffelhüschen et J. Walliser (2000) : « Can Immigration Alleviate the Demographic Burden? », *FinanzArchiv*, n° 57.

Borjas G.J. (1994) : « The Economics of Immigration », *Journal of Economic Literature*, n° 32, pp. 1667-1717.

Brutel C. et L. Omalek (2003) : « Projections pour la France, ses régions et ses départements (Horizon 2030-2050) », *INSEE Résultats*, Société, n° 16.

Chojnicki X. (2006) : « Vieillissement démographique et immigration internationale : un modèle de comptabilité générationnelle appliqué à la France », *Économie et Prévision*, n° 174, pp. 39-57.

Chojnicki X., F. Docquier et L. Ragot (2005) : « L'immigration 'choisie' face aux défis économiques du vieillissement démographique », *Revue Économique*, vol. 56, n° 6, pp. 1359-1384.

Chojnicki X. et R. Magnani (2008) : « Vieillissement, retraites et ouverture financière en Europe : des réformes encore insuffisantes », *Économie Internationale*, n° 113, pp. 65-93.

Collado D., I.I. Iturbe-Ormaetxe et G. Valera (2003) : « Quantifying the Impact of Immigration in the Spanish Welfare State », *International Tax and Public Finance*, vol. 11, n° 3, pp. 335-353.

Conseil d'orientation des retraites (COR) (2006) : *Retraites : perspectives 2020 et 2050*, Troisième rapport au Premier ministre, COR, La Documentation française.

Conseil d'orientation des retraites (COR) (2007) : *Retraites : 20 fiches d'actualisation pour le rendez-vous 2008*, Cinquième rapport au Premier ministre, COR, La Documentation française.

Fehr H., S. Jokisch et L.J. Kotlikoff (2003) : « The Developed World's Demographic Transition. The Roles of Capital Flows, Immigration and Policy », *NBER Working Paper*, n° 10096.

Fehr H., S. Jokisch et L.J. Kotlikoff (2004) : « The Role of Immigration in Dealing with the Developed World's Demographic Transition », *NBER Working Paper*, n° 10512.

Huddle D. (1993) : *The Costs of Immigration*, Carrying Capacity Network, Washington DC.

Lee R. et T. Miller (1998) : « The Current Fiscal Impact of Immigrants and their Descendants: Beyond the Immigrant Household » in *The Immigration Debate*, Smith et Edmonston (eds), National Academy Press, Washington DC, pp. 183-205.

Lee R. et T. Miller (2000) : « Immigration, Social Security and Broader Fiscal Impacts », *American Economic Review,* n° 90, pp. 350-354.

Mayr K. (2005) : « The Fiscal Impact of Immigrants in Austria. A Generational Accounting Analysis », *Empirica*, Springer, vol. 32, n° 2, pp. 181-216.

Monso O. (2008) : « L'immigration : quels effets sur les finances publiques ? », *Revue Française d'Économie*, vol. XXIII, n° 2.

Passel J.S. (1994) : « Immigrants and Taxes: A Reappraisal of Huddle's "The Cost of Immigrants" », *The Urban Institute*, PRIP-UI-29.

Robert-Bobée I. (2006a) : « Projections de population pour la France métropolitaine à l'horizon 2050. La population continue de croître et le vieillissement se poursuit », *INSEE Première*, n° 1089.

Robert-Bobée I. (2006b) : « Projections de population 2005-2050 pour la France métropolitaine : méthode et résultats », *Document de Travail de l'INSEE*, n° F0603.

Rothman E. et T.J. Espenshade (1992) : « Fiscal Impacts of Immigration to the United-States », *Population Index*, n° 58, pp. 381-415.

Storesletten K. (2000) : « Sustaining Fiscal Policy Through Immigration », *Journal of Political Economy*, vol. 108, n° 2, pp. 300-323.

Storesletten K. (2003) : « Fiscal Implications of Immigration. A Net Present Value Calculation, Scandinavian Journal of Economics », vol. 105, n° 3, pp. 487-506.

Toulemon L. et I. Robert-Bobée (2006) : « Population française : vers une stabilisation à 70 millions d'habitants », *Population et sociétés*, n° 429.

Vernez G. et K.F. McCarthy (1996) : *The Costs of Immigration to Taxpayers: Analytical and Policy Issues*, Center for Research on Immigration Policy, Rand, Santa Monica.

Complément E

Importations et exportations françaises de « cerveaux » : performance relative et effets sur les pays d'origine

Frédéric Docquier

FNRS et IRES, Université Catholique de Louvain (Belgique)

Hillel Rapoport

EQUIPPE, Université de Lille 2 et Department of Economics, Bar-Ilan University (Israël)

1. Introduction

Ce complément s'articule autour de deux questions centrales :

• Quels sont les pertes (exportations) et les gains (importations) en cerveaux enregistrés par la France au cours des dernières décennies et quelle est, de ce point de vue, la performance relative de la France par rapport à ses principaux partenaires européens ?

• Quelle est la contribution de la France à la fuite des cerveaux des pays en développement pour lesquels elle constitue la principale destination migratoire, et comment ceux-ci risquent-ils d'être affectés par une politique française d'immigration favorisant une immigration qualifiée ?

Notre objectif est de fournir une réponse essentiellement quantitative à ces questions et d'alimenter ainsi un certain nombre de débats de politique économique. Nous pensons notamment aux débats :

• sur les politiques migratoires sélectives, alors que la France, à la suite de la plupart des pays anglo-saxons, vient de s'engager officiellement dans la voie de l'immigration « choisie » ;

• sur la politique européenne en matière de recherche et développement et la capacité de l'Europe à tenir son objectif autoproclamé de devenir « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010 », ce qui suppose à la fois de former, de retenir et d'attirer des chercheurs hautement qualifiés[1] ;

(1) Voir également Docquier et Rapoport (2007).

• sur les effets de la fuite des cerveaux pour les pays en développement, débat qui pose en fait la question de l'adéquation entre notre politique d'immigration et notre politique d'aide et de coopération au développement.

Le premier volet de ce complément présente les « importations » et les « exportations » françaises de cerveaux dans une perspective comparative, en situant la France par rapport à ses principaux partenaires européens.

Un certain nombre de précisions nous paraissent utiles pour bien comprendre les avantages et les limites des données présentées. Leur principal avantage est qu'il s'agit de données véritablement comparatives, obtenues par agrégation de données de recensements (ou, exceptionnellement, de données de registres) de l'ensemble des pays qui étaient membres de l'OCDE en 2000. Il s'agit de données de stocks, basées sur des définitions unifiées : ainsi, un « migrant » est défini comme une personne vivant (au moment du recensement) dans un pays différent de celui dans lequel elle est née, et un « cerveau » est défini comme une personne âgée de plus de 25 ans et titulaire d'un diplôme professionnel ou universitaire supérieur au Bac (niveau d'éducation « tertiaire », ou encore « supérieur » : Bac + 2, Bac + 3, etc.). Le croisement de ces deux définitions nous donne celle d'un migrant hautement qualifié : une personne vivant dans un pays différent de celui où elle est née, âgée de plus de 25 ans et titulaire d'un diplôme d'éducation supérieure.

Ceci pose immédiatement deux questions qui constituent autant de limites auxquelles nous tenterons d'apporter des réponses au moins partielles :

• est-il approprié de considérer comme un « cerveau » toute personne dotée d'un niveau d'éducation supérieure, et ce quel que soit le niveau ou la nature des études post-secondaires ? Selon cette définition, 20 à 25 % de la population adulte des pays de l'OCDE peuvent être considérés comme hautement qualifiés, ce qui paraît sans doute excessif. Par contre, dans la plupart des pays en développement, seuls 1 à 3 % de la population adulte sont titulaires d'un diplôme d'éducation supérieure ; il s'agit donc bien là d'une élite restreinte et beaucoup plus éduquée que la moyenne. Lors de la présentation des « exportations françaises de cerveaux », nous veillerons donc à compléter les données comparatives, basées sur une définition sans doute trop inclusive, par des données plus ciblées sur les taux d'émigration des chercheurs engagés dans la recherche et développement ou dans l'éducation supérieure ;

• est-il approprié de considérer comme un « migrant » toute personne vivant dans un pays différent de celui où elle est née, et ce indépendamment de son âge d'arrivée dans le pays d'accueil ? S'agissant des migrants hautement qualifiés, cette question amène aussi à s'interroger sur la définition de la « fuite des cerveaux », et notamment sur la distinction à faire, ou à ne pas faire, entre migrants hautement qualifiés ayant acquis leur qualification dans le pays d'origine, dans le pays d'accueil, voire dans un pays tiers. Sachant que les recensements sont muets sur ce point, dans la mesure du possible nous compléterons également les données brutes par des données corrigées excluant les migrants arrivés dans le pays d'accueil avant l'âge de 18 ans.

Le second volet de ce complément évalue la contribution de la France à la fuite des cerveaux des pays en développement pour lesquels elle constitue la destination migratoire principale du fait de liens historiques, culturels et linguistiques forts, en particulier les pays d'Afrique subsaharienne et du Maghreb. Évaluer l'impact sur ces pays d'une politique française d'immigration plus sélective ne peut passer que par la simulation de scénarios basés sur les réponses des comportements migratoires aux incitations nouvelles induites par le changement de politique. Une telle approche comporte évidemment des limites qui seront rappelées, et ses résultats seront donc à considérer principalement à titre illustratif.

2. La performance relative de la France sur le marché international des cerveaux

Dans cette section nous nous intéressons aux pertes (exportations) et aux gains (importations) en cerveaux de la France aux cours des dernières décennies et la situons par rapport aux pays européens de taille et de niveau de développement comparable.

2.1. Analyse des échanges intra-européens et intra-OCDE

Le tableau 1 nous fournit un premier bilan des pertes de main d'œuvre qualifiée (diplômes supérieurs au Bac) de la France en 1990 et 2000. Au total, le nombre de Français hautement qualifiés résidant dans les autres pays de l'OCDE se chiffrait en l'an 2000 à plus de trois cent mille individus, en hausse de près de 50 % par rapport à 1990. En termes d'intensité, c'est-à-dire une fois ces chiffres rapportés à la main d'œuvre qualifiée potentielle (individus qualifiés résidant en France et émigrants français inclus), le « taux d'émigration qualifiée » de la France s'établissait à 3,4 % en 2000 contre 2,6 % en 1990, soit une hausse légèrement inférieure à 25 %. La différence entre les progressions absolue et relative s'explique évidemment par la croissance concomitante du nombre de Français qualifiés au cours des années quatre-vingt-dix.

La répartition par pays de destination indique que les États-Unis constituent la principale destination (30 %), suivis du Canada (15 %), des principaux pays européens (Allemagne, Espagne et Royaume-Uni, avec 8 à 9 % chacun), à l'exception notable de l'Italie, et enfin des autres pays européens partiellement francophones (Suisse et Belgique, avec respectivement environ 9 et 5 %). L'évolution depuis 1990 montre un tassement relatif des États-Unis au bénéfice du Royaume-Uni, de l'Espagne, de la Belgique, du Luxembourg et de l'Irlande.

Ces pertes sont-elles compensées par des afflux de travailleurs qualifiés en provenance des autres pays développés ? Le tableau 2 nous montre que tel n'est pas le cas : si la France apparaît excédentaire dans les échanges

intra-européens (avec 166 000 travailleurs européens qualifiés résidant sur son sol contre 120 000 Français qualifiés résidant en 2000 dans l'un des autres pays membres de l'Union européenne à 15, soit un solde en sa faveur de 46 000 individus), elle est largement déficitaire dans ses échanges avec les pays d'immigration traditionnels que sont les États-Unis, le Canada, et dans une moindre mesure l'Australie, cumulant un solde déficitaire avec ces pays de plus de 125 000 individus. Cependant, les pertes nettes avec ces pays sont bien en deçà de celles de l'Italie (233 000), de l'Allemagne (plus de 500 000) et surtout du Royaume-Uni, qui culminent à plus d'un million d'individus. Comparativement, la situation de la France apparaît donc somme toute moins préoccupante que celle de ses principaux partenaires européens.

1. Émigration des diplômés français en 1990 et en 2000

	1990			2000		
	Stock	Part (en %)	Taux (en %)	Stock	Part (en %)	Taux (en %)
Allemagne	21 000	9,9	0,3	25 843	8,3	0,3
Australie	7 358	3,5	0,1	9 379	3,0	0,1
Autriche	498	0,2	0,0	1 549	0,5	0,0
Belgique	6 249	2,9	0,1	15 193	4,9	0,2
Canada	33 275	15,6	0,4	46 830	15,1	0,5
Corée du Sud	636	0,3	0,0	677	0,2	0,0
Danemark	408	0,2	0,0	819	0,3	0,0
Espagne	11 548	5,4	0,1	27 140	8,7	0,3
États-Unis	81 556	38,3	1,0	93 769	30,2	1,0
Finlande	75	0,0	0,0	200	0,1	0,0
France	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Grèce	1 192	0,6	0,0	1 238	0,4	0,0
Hongrie	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Irlande	598	0,3	0,0	3 101	1,0	0,0
Islande	2	0,0	0,0	4	0,0	0,0
Italie	4 446	2,1	0,1	7 701	2,5	0,1
Japon	1 302	0,6	0,0	2 124	0,7	0,0
Luxembourg	1 721	0,8	0,0	4 198	1,4	0,0
Mexique	1 730	0,8	0,0	2 822	0,9	0,0
Norvège	613	0,3	0,0	1 062	0,3	0,0
Nlle Zélande	483	0,2	0,0	759	0,2	0,0
Pays-Bas	2 775	1,3	0,0	5 456	1,8	0,1
Pologne	3 583	1,7	0,0	3 229	1,0	0,0
Portugal	663	0,3	0,0	1 642	0,5	0,0
Rép. slovaque	6	0,0	0,0	22	0,0	0,0
Rép. tchèque	204	0,1	0,0	474	0,2	0,0
Royaume-Uni	11 850	5,6	0,1	24 454	7,9	0,3
Suède	1 010	0,5	0,0	2 100	0,7	0,0
Suisse	17 315	8,1	0,2	27 182	8,7	0,3
Turquie	641	0,3	0,0	1 787	0,6	0,0
OCDE	212 736	100,0	2,6	310 754	100,0	3,4

Source : Docquier, Lowell et Marfouk (2007).

On peut toutefois s'interroger sur le fait de savoir si ce constat mitigé n'est pas lié à notre définition peut-être trop inclusive des « migrants hautement qualifiés ». Qu'en est-il si l'on s'intéresse non pas à l'ensemble des diplômés du supérieur, mais plus particulièrement à ceux le plus directement susceptibles de contribuer aux activités de recherche et de développement (R&D) ?

Les pertes relatives sont beaucoup plus importantes si on se concentre sur les travailleurs hautement qualifiés employés dans la R&D. Le tableau 3 présente le taux d'émigration à destination des États-Unis des chercheurs employés dans la R&D et dans l'enseignement supérieur. Nous utilisons les données de la *National Science Foundation* américaine sur le nombre total de chercheurs employés aux États-Unis (en R&D, dans l'enseignement supérieur en sciences et technologie et en informatique) par pays de naissance en 2003, et nous comparons ces montants avec le nombre de chercheurs employés en sciences et technologie dans les pays européens. Afin de bien cerner l'auto-sélection positive dans l'émigration qualifiée, les deux dernières colonnes du tableau présentent les taux d'émigration (vers les États-Unis et vers l'OCDE) des individus avec diplômes supérieurs. Si la corrélation entre les deux variables est très forte (89 %), le taux d'émigration des chercheurs en science et technologie (S&T) vers les États-Unis est, en moyenne, 5,4 fois plus élevé que le taux d'émigration des diplômes supérieurs. Il est même 1,6 fois supérieur au taux d'émigration des diplômes supérieurs à destination de l'ensemble des pays de l'OCDE (corrélation de 83 %). L'émigration des chercheurs est particulièrement importante pour l'Irlande (49,3 %), le Royaume-Uni (26,5 %), la Pologne (22,7 %) et l'Allemagne (18,8 %). Comparativement, et dans la lignée des résultats précédents, la France subit donc un exode de chercheurs sensiblement inférieur à celui de ses principaux partenaires européens. En moyenne, un émigrant qualifié européen sur cinq est employé dans le secteur de la recherche en sciences et technologie aux États-Unis alors que seulement 3,2 % des résidents qualifiés en Europe sont employés dans ce secteur.

2.2. Analyse des échanges avec les pays en développement

S'agissant des diplômes supérieurs, le solde de la France avec les pays hors OCDE est évidemment positif. Il s'agit pratiquement d'échanges à sens unique, qui dégageaient en 2000 une balance nette positive de plus de 350 000 individus, permettant de compenser largement les pertes françaises à destination des autres pays de l'OCDE. Ceci étant, ce solde est bien inférieur à celui dégagé par l'Allemagne (475 000) ou le Royaume-Uni (plus de 700 000), ce qui tendrait à montrer qu'en termes d'attractivité, ces deux pays sont plus performants que la France.

Deux questions viennent toutefois immédiatement à l'esprit :

• sur les chiffres eux-mêmes : les données présentées incluent des migrants qualifiés ayant acquis leur qualification dans le pays d'origine avant de migrer, mais aussi des individus arrivés relativement jeunes dans les

2. Échanges de main d'œuvre qualifiée entre les pays de l'UE-15 et le reste de l'OCDE en 2000

Pays d'origine de l'UE-15 / Destination	Autriche	Belgique	Danemark	Finlande	France	Allemagne	Grèce	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Espagne	Suède	Royaume-Uni
Autriche	0	413	218	362	1 549	24 629	745	138	3 436	154	1 107	99	0	680	1 854
Belgique	605	0	979	923	15 193	7 743	1 471	924	5 782	639	17 159	1 161	23	1 356	6 741
Danemark	193	164	0	763	819	4 672	174	229	549	4	931	103	385	2 831	2 169
Finlande	58	40	125	0	200	740	52	32	138	2	142	22	33	4 170	512
France	2 551	26 069	2 318	1 501	0	32 281	3 646	2 408	23 835	1 125	10 130	21 573	2 086	3 596	33 422
Allemagne	44 000	5 511	4 917	3 730	25 843	0	41 000	3 680	44 000	1 403	25 987	31 367	10 171	4 427	40 000
Grèce	305	323	165	144	1 238	2 259	0	119	1 163	11	516	35	34	276	2 525
Irlande	158	434	282	329	3 101	3 254	149	0	1 367	19	1 333	154	0	467	62 946
Italie	1 341	1 565	531	475	7 701	9 299	1 608	715	0	70	1 993	405	957	767	7 741
Luxembourg	138	4 810	623	345	4 198	2 383	409	125	598	0	866	602	8	447	1 268
Pays-Bas	3 444	24 549	1 060	668	5 456	97 718	2 105	1 196	6 983	190	0	2 629	1 176	916	13 397
Portugal	135	481	132	137	1 642	2 167	32	156	525	23	887	0	4	198	2 291
Espagne	920	4 520	1 280	900	27 140	22 440	220	860	5 680	160	0	2 880	0	1 540	18 060
Suède	1 290	400	6 680	31 330	2 100	8 850	1 780	410	1 350	0	1 630	430	470	0	5 020
Royaume-Uni	4 966	4 926	5 232	3 075	24 454	64 573	6 609	104 112	34 353	162	10 713	10 243	18 445	5 785	0
Total UE-15	60 103	74 205	24 542	44 683	120 634	283 009	59 999	115 105	129 759	3 963	73 393	71 704	33 813	27 456	197 946
Part UE-15 (en %)	46,2	63,4	36,1	61,5	38,8	30,2	37,1	50,5	32,8	61,7	28,8	49,2	28,8	34,1	13,4

Régions d'origine / Destination	UE-15	Pays d'immigration traditionnels (TIC) (États-Unis, Australie, Canada, Nlle-Zélande)	Autres pays de l'OCDE	Autres	Monde
Autriche	35 384	3 131	26 614	38 110	103 239
Belgique	60 699	3 955	5 932	29 211	99 797
Danemark	13 986	2 123	7 748	15 789	39 646
Finlande	6 266	890	1 099	13 268	21 523
France	166 541	23 361	56 472	362 789	609 163
Allemagne	286 037	49 109	210 641	475 075	1 020 861
Grèce	9 113	3 639	2 913	49 123	64 788
Irlande	73 993	12 447	2 391	26 890	115 721
Italie	35 168	8 562	12 605	86 366	142 700
Luxembourg	16 820	589	832	3 579	21 819
Pays-Bas	161 488	9 041	20 254	203 206	393 989
Portugal	8 810	916	852	16 917	27 495
Espagne	86 620	9 500	19 900	178 020	294 040
Suède	61 740	7 190	31 850	95 090	195 870
Royaume Uni	297 647	163 361	58 219	714 314	1 233 540
Total UE-15	1 320 312	297 815	458 321	2 307 746	4 384 193
Part UE-15 en %	29,3	24,0	16,0	19,8	21,7

Pays d'origine de l'UE-15 / Destination	Autriche	Belgique	Danemark	Finlande	France	Allemagne	Grèce	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Espagne	Suède	Royaume-Uni
Australie	6999	2405	3720	2724	9379	38440	18947	22801	28401	64	30259	2642	30913	3517	381348
Canada	14535	11395	10950	7685	46830	111710	19315	14990	80600	250	65655	31845	32010	4625	365420
Nouvelle-Zélande	495	210	576	165	759	4056	180	2481	375	12	8451	54	2931	366	85236
États-Unis	35509	21806	19990	13601	93769	387067	56518	71697	132333	1647	63054	37536	15394	31520	418794
Total TIC	57538	35816	35236	24175	150737	541273	94960	111969	241709	1973	167419	72077	81248	40028	1250798
Part TIC	44,2	30,6	51,9	33,3	48,5	57,8	58,7	49,1	61,2	30,7	65,7	49,4	69,1	49,7	84,6
Émig. vers OCDE	117641	110021	59778	68858	271371	824282	154959	227074	371468	5936	240812	143781	115060	67484	1448744
• total UE-15 + TIC	12507	7027	8114	3738	39383	112241	6712	1070	23765	485	13922	1986	2496	13073	29733
• ROcde															
Total OCDE	130148	117048	67892	72596	310754	936523	161670	228144	395233	6421	254734	145767	117557	80557	1478477
Émigration nette															
• UE-15	24719	13506	10556	38417	−45907	−3028	50886	41112	94591	−12857	−88095	62894	−52807	−34284	−99701
• TIC	54407	31861	33113	23285	127376	492164	91321	99522	233147	1384	158377	71161	71748	32838	1087437
• ROcde	−14107	1095	366	2639	−17089	−98400	3799	−1321	11160	−346	−6332	1134	−17404	−18777	−28486
• autres pays	−38110	−29211	−15789	−13268	−362789	−475075	−49123	−26890	−86366	−3579	−203206	−16917	−178020	−95090	−714314
Total	26909	17251	28246	51073	−298409	−84339	96882	112423	252532	−15398	−139255	118272	−176483	−115313	244936
En % de résid. qual.	3,2	0,9	3,5	5,4	−3,4	−0,5	8,3	25,0	6,8	−18,6	−5,7	19,0	−58,9	−6,7	3,4

Régions d'origine / Destination	UE-15	Pays d'immigration traditionnels (TIC) (États-Unis, Australie, Canada, Nlle-Zélande)	Autres pays de l'OCDE	Autres	Monde
Australie	582 559	176 295	96 507	785 418	1 640 779
Canada	817 815	162 430	225 890	1 518 095	2 724 230
Nouvelle-Zélande	106 347	23 739	8 091	79 782	217 959
États-Unis	1 400 236	489 072	1 917 039	6 603 668	10 410 014
Total TIC	2 906 957	851 536	2 247 527	8 986 963	14 992 982
Part TIC	64,5	68,5	78,2	77,3	74,0
Émigration vers OCDE					
• total UE-15 + TIC	4 227 268	1 149 350	2 705 848	11 294 709	19 377 175
• ROcde	276 253	92 956	167 621	336 036	872 866
Total OCDE	4 503 521	1 242 306	2 873 469	11 630 745	20 250 041
Émigration nette					
• UE-15	0	– 2 609 142	182 068	2 307 746	—
• TIC	2 609 142	0	2 154 571	8 986 963	—
• ROcde	– 182 068	– 2 154 571	0	336 036	—
• autres pays	– 2 307 746	– 8 986 963	– 336 036	0	—
Total	119 328	– 13 750 676	2 000 603	11 630 745	—
En % de résid. qual.	0,3	– 12,5	4,5	7,6	—

Source : Docquier, Lowell et Marfouk (2007).

3. Taux d'émigration des chercheurs européens en science et technologie vers les États-Unis

	Émigration des chercheurs en science et technologie (S&T) en 2003			Émigration post-secondaire en 2000 (en %)	
	Résidents	Aux États-Unis	Taux (en %)	Vers les États-Unis	Vers l'OCDE (États-Unis inclus)
Allemagne	404 457	93 749	18,8	2,4	5,7
Autriche	41 842	6 177	12,9	3,7	13,5
Belgique	46 188	7 096	13,3	1,0	5,5
Danemark	39 231	4 375	10,0	2,3	7,8
Espagne	164 915	13 073	7,3	1,1	4,2
Finlande	51 409	1 158	2,2	1,3	7,2
France	239 749	24 148	9,2	1,0	3,4
Grèce	30 545	10 177	25,0	4,2	12,1
Irlande	16 496	16 037	49,3	10,6	33,7
Italie	113 116	20 874	15,6	3,2	9,6
Luxembourg	2 233	179	7,4	1,8	7,2
Pays-Bas	48 655	9 771	16,7	2,3	9,5
Pologne	94 920	27 817	22,7	5,7	14,2
Portugal	35 984	4 347	10,8	4,9	18,9
République tchèque	33 438	3 541	9,6	2,7	8,5
Royaume-Uni	267 757	96 561	26,5	4,8	17,1
Suède	77 044	5 526	6,7	1,8	4,5

Lecture : Chercheurs résidents (OCDE) : chercheurs en S&T employés dans l'éducation supérieure et dans la R&D publique et privée (moyenne 2002-2005) ; chercheurs aux États-Unis (NSF) : nombre total de chercheurs en R&D et enseignement en S&T et informatique, par pays de naissance, en 2003.

Sources : OCDE, NSF, DLM (2007).

4. Immigrants qualifiés originaires des pays hors OCDE en France, au Royaume-Uni et en Allemagne ; données brutes et corrigées pour l'âge d'entrée (2000)

Pays d'accueil	Données brutes	Données corrigées	% arrivés après 18 ans
Royaume-Uni	736 462	662 969	90
Allemagne	429 975	424 630	98
France	346 857	235 311	68

Sources : Docquier, Lowell et Marfouk (2007) pour les données brutes et Beine, Docquier et Rapoport (2007) pour les données corrigées.

pays d'accueil et ayant ensuite suivi l'essentiel de leur cursus dans ce dernier. Les données ci-dessus surestiment donc l'afflux de migrants qualifiés en provenance des pays du Sud, et ce de façon d'autant plus forte que le pays d'accueil est caractérisé par une immigration de type plutôt familial que professionnel.

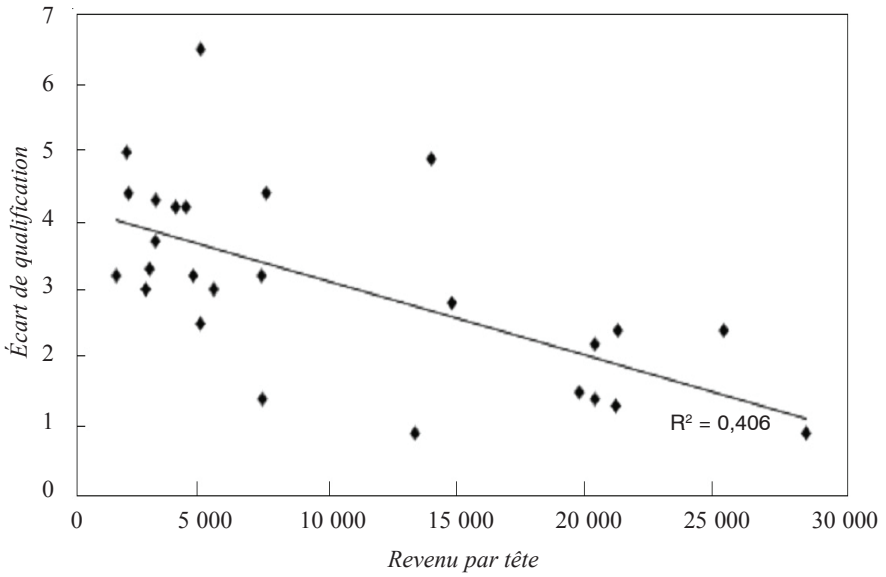
Afin de corriger ces biais potentiels, nous indiquons dans le tableau 4 le nombre d'immigrants qualifiés résidant en France, au Royaume-Uni et en Allemagne, en distinguant les données brutes et des données dont sont exclus les individus arrivés dans le pays d'accueil avant l'âge de 18 ans. L'information sur l'âge à l'entrée dans le pays d'accueil n'étant pas disponible pour tous les pays, ces dernières données combinent des données observées et des données estimées (*cf*. Beine, Docquier et Rapoport, 2007, pour le détail de la méthodologie suivie).

Comme on peut le voir, l'usage de données excluant les immigrés qualifiés arrivés dans le pays d'accueil avant l'âge de 18 ans renforce le constat de la moindre attractivité de la France du point de vue des « cerveaux » originaires des pays en développement : alors que 90 % ou plus des immigrés qualifiés originaires des pays en développement (PED) et résidant en Allemagne ou au Royaume-Uni sont arrivés après 18 ans, ceci n'est le cas que pour 68 % de ceux résidant en France. Les données brutes laissent ainsi à penser que la France attire environ moitié moins d'immigrants qualifiés que le Royaume-Uni ; en réalité, ce chiffre est inférieur de deux tiers à celui du Royaume-Uni une fois exclus les immigrés ayant suivi leurs études secondaires (voire primaires) dans le pays d'accueil ;

• sur la comparabilité des niveaux de capital humain entre pays riches et pays pauvres. Le tableau 2 procède au comptage des entrées et sorties de cerveaux en supposant implicitement que ceux-ci sont homogènes. Dans la réalité, on sait que la productivité d'un diplômé dépend principalement, à niveau de diplôme équivalent, du lieu d'acquisition du diplôme. En particulier, il est clair que les immigrés qualifiés ne sont pas parfaitement substituables aux autochtones qualifiés. Cette absence de « transférabilité » du capital humain est d'autant plus marquée que l'écart de développement entre pays d'origine et pays d'accueil est grand. C'est ce que montre une étude récente de Coulombe et Tremblay (2009) sur le Canada, pays réputé pour la forte sélection de ses immigrés. Selon Coulombe et Tremblay, l'écart de qualification entre un natif et un immigré titulaires de diplômes équivalents se monte à 3,2 années de scolarité. Comme l'indique le graphique 1, l'écart décroît avec le niveau de développement des pays d'origine.

Si l'on tient compte de ces deux éléments – d'une part, exclusion des immigrés arrivés en France avant l'âge de 18 ans et ayant acquis leurs qualifications en France et, d'autre part, déclassement relatif de ceux arrivés après 18 ans et ayant acquis l'essentiel de leurs qualifications primaires et secondaires dans les pays en développement d'origine –, il apparaît que pour des raisons à la fois quantitatives et qualitatives, les entrées nettes de cerveaux en provenance des pays du Sud ne compensent que très partiellement les pertes enregistrées par la France avec la zone OCDE.

1. Qualification des migrants et revenu par tête des pays d'origine



Source : Coulombe et Tremblay (2009).

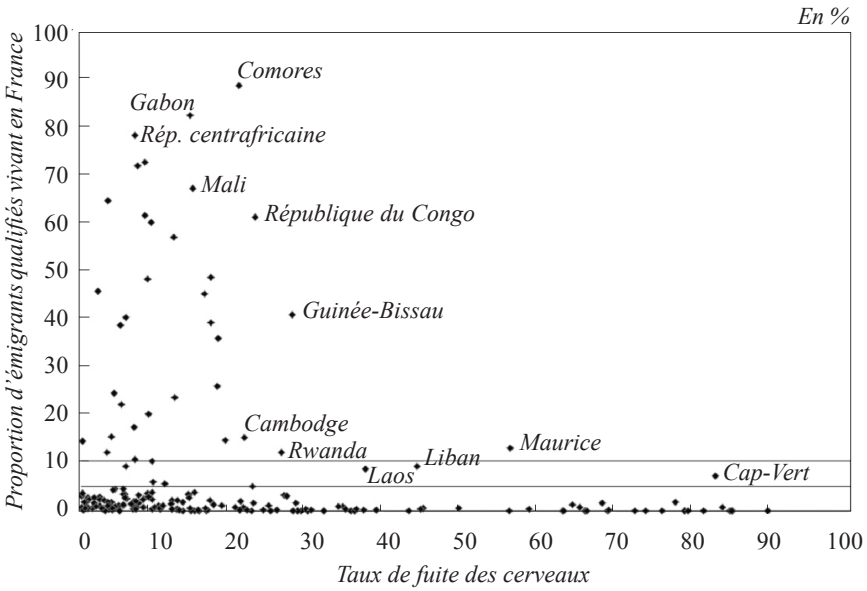
3. Quels effets sur les pays en développement ?

3.1. La contribution de la France à la fuite des cerveaux originaires des PED

Une sélectivité accrue de la politique d'immigration française risque-t-elle de pénaliser les nations les plus pauvres ? Cette question est souvent perçue comme l'enjeu principal du débat sur la sélection. Si la France n'est pas une composante majeure de la demande mondiale de cerveaux, elle n'en représente pas moins la destination principale des migrants qualifiés originaires d'Afrique subsaharienne et du Maghreb. C'est ce que montrent le graphique 2 et le tableau 5. Ce graphique indique la part de la France dans l'émigration qualifiée de l'ensemble des pays du monde : la plupart des observations se situent sous les 5 %, mais pour certains pays, cette part atteint 10 % (Cambodge, Rwanda, Liban) et excède 50 % dans le cas de nombreux pays africains.

La première colonne du tableau 5 montre que parmi les pays en développement, le Maroc, l'Algérie et la Tunisie sont les trois principaux fournisseurs de migrants qualifiés de la France, suivis du Liban, du Vietnam, de l'Iran et de plusieurs pays d'Afrique subsaharienne. La Chine apparaît au 26e rang et l'Inde ne figure pas dans ce classement limité à trente pays,

2. Contribution française dans la fuite des cerveaux des pays du monde en 2000



Source : Docquier, Lowell et Marfouk (2007).

alors qu'il s'agit à l'échelle mondiale des deux principaux exportateurs mondiaux de cerveaux. Ceci souligne une distorsion importante dans la structure de l'immigration qualifiée en France, avec une sous-représentation dans grands pays émergents et une sur-représentation des anciennes colonies de la France. Pour ces dernières (*cf*. deuxième colonne du tableau 5), la France constitue souvent la destination principale des émigrants qualifiés. Par exemple, la France accueille 36 % des Marocains qualifiés de la zone OCDE, 40 % des Ivoiriens, près de 60 % des Congolais, Tunisiens ou Algériens et 80 % des Gabonais ou des Comoriens. Ces pays ont souvent des taux de fuite des cerveaux très élevés et sont donc susceptibles d'être fortement affectés par une émigration qualifiée accrue à destination de la France.

La littérature économique récente sur la fuite des cerveaux met en évidence certains effets potentiellement favorables de l'émigration qualifiée pour les pays d'origine : envois de fonds (Rapoport et Docquier, 2006), migrations retour (Domingues Dos Santos et Postel-Vinay, 2003, Mesnard, 2004), effets de réseaux favorisant les transactions internationales, qu'il s'agisse du commerce (Combes et *al*., 2005) ou des investissements directs étrangers (Buch et *al*., 2006, Kugler et Rapoport, 2007 et El Yaman et *al*., 2007). Par ailleurs, les perspectives de migration, en augmentant le rendement espéré du capital humain, peuvent induire un accroissement de l'in-

5. Émigration qualifiée vers la France en 2000

Pays	Stock d'émigrants qualifiés vivant en France	Dont arrivés après 18 ans	Pays	Part des émigrants qualifiés vivant en France (en %)	Pays	Taux d'émigration qualifiée vers la France (en %)
Maroc	54 252	31 216	Comores	88,8	Comores	18,4
Algérie	52 296	29 669	Gabon	82,7	Congo	14,0
Royaume-Uni	33 422	30 213	Rép. centrafricaine	78,6	Gabon	11,9
Allemagne	32 281	18 400	Bénin	72,9	Guinée-Bissau	11,3
Belgique	26 069	20 191	Madagascar	72,1	Mali	9,9
Espagne	24 128	13 824	Mali	67,4	Sénégal	8,3
Italie	23 835	13 635	Djibouti	64,8	Togo	7,4
Tunisie	22 420	12 922	Mauritanie	61,7	Maurice	7,3
Portugal	21 573	12 279	Congo	61,5	Tunisie	7,1
Vietnam	16 389	9 327	Algérie	60,3	Cameroun	6,7
Pologne	16 343	13 993	Tunisie	57,1	Maroc	6,5
États-Unis	15 994	13 129	Sénégal	48,8	Bénin	6,3
Liban	13 139	10 461	Tchad	48,5	Cap-Vert	6,1
Pays-Bas	10 130	9 339	Burkina Faso	45,9	Rép. centrafricaine	5,7
Iran	10 081	8 066	Togo	45,4	Algérie	5,7
Suisse	9 592	5 690	Guinée-Bissau	41,0	Madagascar	5,5
Congo	9 476	7 086	Côte d'Ivoire	40,5	Mauritanie	5,3
Roumanie	9 391	8 558	Cameroun	39,3	Monaco	4,7
Madagascar	8 950	5 106	Niger	38,8	Tchad	4,3
Cameroun	8 618	5 483	Maroc	36,1	Liban	4,1
Turquie	8 137	4 882	Monaco	26,1	Cambodge	3,3
Cambodge	8 047	4 720	Guinée	24,6	Laos	3,3
Japon	7 991	7 642	Andorre	23,8	Rwanda	3,2
Sénégal	7 683	4 360	Belgique	22,3	Andorre	2,9
Égypte	7 085	4 991	Rép. dém. du Congo	20,3	Portugal	2,8
Chine	6 885	5 845	Luxembourg	17,5	Côte d'Ivoire	2,5
Russie	6 543	5 857	Espagne	15,6	Djibouti	2,4
Canada	5 571	3 945	Cambodge	15,4	Niger	2,1
Côte d'Ivoire	5 480	3 141	Portugal	14,8	Rép. dém. du Congo	1,8
Syrie	4 908	4 299	Bhoutan	14,6	Seychelles	1,5

Sources : Docquier, Lowell et Marfouk (2007) pour les données brutes ; Beine, Docquier et Rapoport (2007) pour les données corrigées.

vestissement éducatif domestique[2]. Il existe donc un effet d'incitation qui joue en sens opposé de l'effet de fuite traditionnellement mis en avant. Cependant, un effet net positif a plus de chances de se matérialiser si le taux d'émigration des qualifiés n'est pas trop élevé, ce que l'on observe surtout dans les grands pays tels que la Chine ou l'Inde, et que les contraintes de liquidité qui pèsent sur l'investissement éducatif ne sont pas trop importantes, ce qui exclut les pays les plus pauvres (*cf*. Beine, Docquier et Rapoport, 2008). Or, les pays qui exportent leurs cerveaux vers la France, et plus particulièrement les pays d'Afrique noire, sont de taille petite ou moyenne et font partie des pays les moins avancés ; ils forment en fait l'essentiel du contingent des pays les plus négativement affectés par la fuite des cerveaux. Accentuer la sélection des immigrés reviendrait probablement à mettre encore davantage de pression sur ces pays d'origine, ce qui pose un problème de cohérence avec notre politique de développement et de coopération.

3.2. Une simulation d'un changement de politique française

Que se passerait-il si la France modifiait sa politique d'immigration de manière à attirer davantage de travailleurs qualifiés ? Docquier, Lohest et Marfouk (2007) ont analysé économétriquement les déterminants des choix de destination des migrants et ce, par niveau de qualification[3].

L'analyse révèle que les principaux déterminants des choix de localisation des migrants sont la distance entre pays de départ et de destination, les liens coloniaux et linguistiques, ainsi que les caractéristiques des pays d'accueil : le PIB par habitant, le taux de chômage, la taille démographique et la générosité de la protection sociale. Les migrants qualifiés sont plus sensibles aux distances géographiques et aux perspectives de revenu (PIB par habitant). Les non-qualifiés sont plus sensibles aux liens coloniaux et aux programmes sociaux. L'introduction de variables binaires pour chaque pays d'accueil capture en partie les différences de politiques d'immigration. Ces variables sont significatives mais n'expliquent qu'une partie seulement des choix de destination. Ainsi, sauf à envisager des mesures drastiques et donc peu réalistes, un changement de politique d'immigration dans le sens d'une sélection accrue n'aura qu'un effet modéré sur la composition et le volume de l'immigration. L'environnement économique, institutionnel et les liens historiques entre pays restent les composantes majeures.

(2) Pour une synthèse de cette littérature, voir Docquier et Rapoport (2008a et b).

(3) Le modèle utilisé est un modèle Tobit appliqué aux taux de concentration des migrants internationaux (i.e., à la proportion d'émigrants du pays *i* dans la destination *k* rapportée à la capacité d'accueil du pays *k*, mesurée par sa part dans la population de l'OCDE). Un index propre est calculé pour les qualifiés et les non-qualifiés.

6. Immigration choisie en France et capital humain des régions d'origine

	Politique inchangée						Immigration choisie en France					
	Taux d'émigration qualifiée			Capital humain des résidents			Taux d'émigration qualifiée			Capital humain des résidents		
	2000	2030	2050	2000	2030	2050	2000	2030	2050	2000	2030	2050
Amérique latine	10,3	10,6	10,1	11,8	13,5	14,6	10,3	10,6	10,1	11,8	13,4	14,6
• Caraïbes	42,3	42,0	40,6	9,3	11,6	12,6	42,3	42,2	40,7	9,3	11,5	12,6
• Amérique centrale	16,7	17,2	16,4	11,1	12,2	13,2	16,7	17,2	16,4	11,1	12,2	13,2
• Amérique du Sud	4,2	4,2	3,9	12,3	14,1	15,2	4,2	4,2	4,0	12,3	14,1	15,2
Europe de l'Est	10,1	10,5	10,0	11,5	13,5	14,6	10,1	11,1	10,5	11,5	13,4	14,5
Afrique	10,5	10,1	9,6	4,0	4,8	5,2	10,5	13,0	12,4	4,0	4,8	5,2
• Afrique du Nord	6,3	6,6	6,3	7,5	9,3	10,1	6,3	11,9	11,4	7,5	9,1	10,0
• Afrique subsaharienne	13,8	13,0	12,3	2,8	3,4	3,7	13,8	14,0	13,3	2,8	3,3	3,6
Asie	5,5	5,3	5,0	6,0	7,0	7,6	5,5	5,4	5,1	6,0	7,0	7,6
• Asie de l'Est	3,8	3,8	3,6	24,0	27,2	29,5	3,8	3,8	3,6	24,0	27,2	29,5
• Asie du Sud	10,9	10,0	9,5	3,6	4,4	4,7	10,9	10,1	9,6	3,6	4,4	4,7
• Asie du Sud-Est	9,2	8,6	8,1	7,9	9,5	10,3	9,2	8,8	8,3	7,9	9,4	10,3
• Moyen-Orient	9,1	8,6	8,1	9,5	11,2	12,1	9,1	8,7	8,3	9,5	11,2	12,1
• Chine	3,3	3,3	3,1	2,7	3,3	3,6	3,3	3,3	3,1	2,7	3,3	3,6
• Inde	4,2	4,3	4,1	4,8	5,2	5,6	4,2	4,4	4,1	4,8	5,2	5,6
Îles du Pacifique	43,2	38,9	37,4	3,0	3,9	4,2	43,2	38,9	37,4	3,0	3,9	4,2
OCDE	3,1	3,4	3,2	28,8	31,6	34,2	3,1	3,6	3,5	28,8	31,6	34,1

Source : Defoort et Docquier (2007).

Ceci démontre à quel point il est difficile d'infléchir le processus d'autosélection des migrants. Étant donné nos liens historiques privilégiés avec les pays très pauvres, la faiblesse générale des primes de qualification en Europe et le caractère redistributif de notre fiscalité et de notre protection sociale, qu'est-ce qui peut bien inciter les individus hautement qualifiés à choisir la France comme destination ? Le bilan mitigé de la politique de *green cards* allemande nous montre à quel point il est difficile de rivaliser avec d'autres nations plus compétitives sur le « marché » international des talents. *A contrario*, étant donné les liens historiques, linguistiques, géographiques, la générosité de la protection sociale et la taille des réseaux déjà installés, les candidats à la migration en provenance des pays les plus pauvres (et donc moins dotés en qualification) ont des incitations fortes à rechercher les moyens légaux ou illégaux de gagner la France.

En utilisant un modèle macro-économétrique fondé sur trois équations estimées (une équation de migration, une équation de sélection des migrants et une équation de formation de capital humain), Defoort et Docquier (2007) ont simulé l'effet d'une augmentation de la sélection en France sur l'intensité de la fuite des cerveaux des pays d'origine.

Le tableau 6 livre les principaux résultats. Dans le scénario de référence (fondé sur une politique d'immigration inchangée), le modèle prédit une augmentation significative de capital humain dans les pays les moins avancés et une baisse progressive de l'intensité de la fuite des cerveaux entre 2000 et 2050. Si la France mène une politique de sélection similaire à celle du Canada (tout en maintenant ses caractéristiques économiques)(4), la part des qualifiés dans le stock d'immigrés augmentera de 22,6 à 60 % entre 2000 et 2050. Ceci n'affectera que de façon mineure le stock de capital humain des résidents dans les régions d'origine et ce, malgré un accroissement de la fuite des cerveaux des pays d'Afrique du Nord. Plus précisément, seuls dix-huit pays en développement subiraient une baisse de capital humain significative (baisse supérieure à 0,1 point de pourcentage de la part des résidents qualifiés dans leur population) : les pertes les plus importantes sont obtenues pour l'Île Maurice (1,4), les Comores (1,3), le Maroc (1,2), la République démocratique du Congo (0,8) et le Laos (0,7).

L'analyse précédente intègre l'effet positif des perspectives de migration qualifiée sur les incitants à se former (l'hypothèse de *brain gain* mesurée dans Beine et *al*., 2008). Ainsi, dans l'exercice de simulation précédent, l'effet d'incitation permettrait d'obtenir un effet net légèrement positif dans quatre pays, l'Algérie, la Tunisie, la Turquie et le Liban.

(4) Ce choc est simulé en fixant l'effet fixe « pays receveur » de la France à la valeur canadienne dans l'équation de sélection.

4. Conclusion

Les éléments ci-dessus nous permettent de conclure que la performance relative de la France sur le « marché » international des cerveaux est plutôt décevante. Si la France souffre d'un déficit très net dans ses échanges avec les pays d'immigration traditionnels que sont les États-Unis, le Canada ou l'Australie, l'exode de cerveaux français apparaît moins marqué que celui constaté pour des pays européens de taille économique et démographique comparable, notamment l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Ceci vaut à la fois pour les émigrants qualifiés en général, titulaires de diplômes universitaires ou professionnels supérieurs au baccalauréat, et pour les chercheurs dans les disciplines qui conditionnent le potentiel de recherche et développement, à savoir les sciences et technologies. Notons toutefois que si les termes « exode » ou « fuite » des cerveaux ont une connotation péjorative, le fait de disposer de nationaux qualifiés dans les pays les plus innovants, ceux situés à la frontière technologique, engendre des effets bénéfiques en termes de circulation des savoirs et des connaissances et favorise l'innovation et l'adoption technologiques dans les pays d'origine (*cf.*, par exemple, Kerr, 2008 ou Meyer, 2001).

Le second enseignement porte sur la moindre attractivité de la France du point de vue des migrants qualifiés originaires des pays en développement, et sur la capacité ou non d'une politique d'immigration choisie à altérer cet état de fait. Rappelons que la France accueille deux fois moins d'immigrés qualifiés que l'Allemagne et trois fois moins que le Royaume-Uni. Adopter une politique d'immigration choisie calquée, par exemple, sur celle du Canada, pays pionnier en la matière, permettrait d'après nos simulations de faire passer la part des immigrés qualifiés de moins d'un quart aujourd'hui à plus de la moitié d'ici à 2050. Compte tenu des déterminants bilatéraux des flux migratoires, ce changement de politique a les toutes chances de se traduire par une ponction supplémentaire sur le stock de capital humain de petits pays pauvres étroitement liés à la France et dont les niveaux de fuite des cerveaux atteignent déjà des seuils préoccupants. Ce constat alarmant est cependant à nuancer : les effets négatifs pour les pays en développement apparaissent modiques et limités à un petit nombre de pays si l'on intègre à l'analyse, comme nous le faisons, à la fois la progression des niveaux de qualification dans les pays en développement et les effets d'incitation à l'investissement éducatif induits par des opportunités migratoires accrues pour les individus qualifiés.

Références bibliographiques

Beine M., F. Docquier et H. Rapoport (2007) : « Measuring International Skilled Migration: A New Database Controlling for Age of Entry », *World Bank Economic Review*, vol. 21, n° 2, pp. 249-54.

Beine M., F. Docquier et H. Rapoport (2008) : « Brain Drain and Human Capital Formation in Developing Countries: Winners and Losers », *Economic Journal*, vol. 118, n° 4, pp. 631-52.

Buch C.M., J. Kleinert et F. Toubal (2006) : « Where Enterprises Lead, People Follow? Links between Migration and FDI in Germany », *European Economic Review*, vol. 50, n° 8, pp. 2017-36.

Combes P-Ph., M. Lafourcade et T. Mayer (2005) : « The Trade Creating Effects of Business and Social Networks: Evidence from France », *Journal of International Economics*, vol. 66, n° 1, pp. 1-29.

Coulombe S. et J-F. Tremblay (2009) : « Migration and Skills Disparities Across the Canadian Provinces », *Regional Studies*, vol. 43, n° 1, pp. 5-18.

Defoort C. et F. Docquier (2007) : « Impact d'une immigration 'choisie' sur la fuite des cerveaux des pays d'origine », *Revue Économique*, vol. 58, n° 3, pp. 713-23.

Docquier F., O. Lohest et A. Marfouk (2007) : « Brain Drain in Developing Countries », *World Bank Economic Review*, vol. 21, n° 2, pp. 193-218.

Docquier F., B.L. Lowell et A. Marfouk (2007) : « A Gendered Assessment of the Brain Drain », *IRES Discussion Paper*, n° 2007-45, novembre.

Docquier F. et H. Rapoport (2007) : « L'immigration qualifiée, remède miracle aux problèmes économiques européens ? », *Problèmes Économiques*, n° 2937, décembre.

Docquier F. et H. Rapoport (2008a) : « Skilled Migration: The Perspective of Developing Countries » in *Skilled Migration: Phenomenon, Prospects, Problems, Policies*, Bhagwati et Hanson (eds), Oxford University Press.

Docquier F. et H. Rapoport (2008b) : « The Brain Drain » in *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Blume et Durlauf (eds), Palgrave and McMillan, 2e édition, Londres.

Domingues Dos Santos M. et F. Postel-Vinay (2003) : « Migration as a Source of Growth: The Perspective of a Developing Economy », *Journal of Population Economics*, vol. 16, n° 1, pp. 161-75.

El Yaman S., M. Kugler et H. Rapoport (2007) : « Migrations et investissements directs étrangers dans l'espace européen (UE-15) », *Revue Économique*, vol. 58, n° 3, pp. 725-34.

Kerr W.R. (2008) : « Ethnic Scientific Communities and International Technology Diffusion », *Review of Economics and Statistics*, vol. 90, n° 3, pp. 518-537.

Kugler M. et H. Rapoport (2007) : « International Labor and Capital Flows: Complements or Substitutes? », *Economics Letters*, vol. 94, n° 2, pp. 155-62.

Mesnard A. (2004) : « Temporary Migration and Capital Market Imperfections », *Oxford Economic Papers*, n° 56, pp. 242-62.

Meyer J.B. (2001) : « Network Approach versus Brain Drain: Lessons from the Diaspora », *International Migration*, vol. 39, n° 5, pp. 91-110.

Rapoport H. et F. Docquier (2006) : « The Economics of Migrants' Remittances », Chapitre 17, in *Handbook of the Economics of Giving, Altruism and Reciprocity*, Kolm et Mercier-Ythier (eds), North Holland.

Complément F

La localisation des immigrants en France

Hubert Jayet et Nadiya Bolle-Ukrayinchuk
EQUIPPE, Université de Lille 1

1. Introduction

Curieusement, alors même que de nombreux auteurs remarquent que les immigrants sont très fortement concentrés dans le pays de destination (Borjas, 1994, Chiswick et Miller, 2004, Bartel, 1989 et Desplanques, 1996), il n'y a quasiment pas d'étude systématique de ce phénomène.

Il est pourtant important de développer une meilleure connaissance des modalités de cette concentration et des facteurs qui y contribuent, et ce principalement pour deux raisons. La première est que la répartition spatiale des immigrants au sein du pays où ils s'installent est loin d'être neutre par rapport à l'influence qu'ils ont sur l'économie et la société de ce pays. En effet, 1 % d'immigrants dispersés sur l'ensemble du territoire n'ont pas la même visibilité et ne fonctionnent pas de la même manière que 1 % d'immigrants massivement présents dans quelques localités où ils sont majoritaires, voire forment un ghetto.

De plus, l'analyse de la concentration des immigrants et très liée à une autre question qui fait l'objet de recherches actives : celle de l'importance et du rôle des réseaux ethniques développés par les immigrants. Ces réseaux fournissent à leurs membres un certain nombre de services d'assistance, des possibilités de maintien des relations avec des personnes de même culture, voire des opportunités d'emploi quand une partie des membres du réseau développe des entreprises. Ces réseaux se développent dans des zones où les immigrants sont concentrés. Ils sont à leur tour un facteur de concen-

tration, car les services fournis par un réseau ethnique renforcent l'attractivité des localités où ce réseau est implanté. Il existe donc *a priori* des relations fortes entre la formation de concentrations géographiques d'immigrants et la formation de réseaux, mais la relation entre ces deux phénomènes reste très mal connue.

Afin d'avancer dans cette connaissance du niveau et des modalités de la concentration des immigrants en France, nous présentons ici une analyse descriptive simple des principales caractéristiques de la répartition spatiale de cette population.

2. Les principales caractéristiques de la population des immigrants en France

Pour étudier la localisation des immigrants, nous avons utilisé les recensements de la population, de 1968 à 1999. L'essentiel des informations fournies ici provient du recensement de 1990[1]. Pour chacun de ces recensements, nous pouvons calculer le stock d'immigrants et le flux de la dernière période intercensitaire, c'est-à-dire le nombre d'immigrants recensés qui sont entrés en France pendant cette période. Nous définissons comme immigrant toute personne qui n'est pas française de naissance[2]. Cette définition regroupe deux grandes catégories. La première comprend l'ensemble des personnes de nationalité étrangère. La seconde correspond aux personnes ayant acquis la nationalité française. Nous considérons que le pays d'origine du migrant est, dans le premier cas, le pays dont il a la nationalité et, dans le second, son pays de naissance.

Sur la base de cette définition, en 1999, il y avait en France 5,6 millions d'immigrants représentant 9,6 % de la population totale. Ce nombre est stable dans le temps : vingt-quatre ans plus tôt, en 1975, la France accueillait 4,8 millions d'immigrants représentant 9,2 % de la population totale. Il y avait cependant eu une forte progression entre 1968 et 1975, puisqu'en 1968, il n'y avait que 3,9 millions d'immigrants, soit 7,9 % de la population.

Les immigrants en France sont pour les deux tiers originaires de l'Ouest du bassin méditerranéen, qu'il s'agisse de sa partie Nord (Portugal, Espagne et Italie) ou de sa partie Sud (les pays du Maghreb). La première représentait 37,2 % du total des immigrants en 1990, un peu moins en 1999 (32,0 %). La part de la seconde est stable entre les deux derniers recensements : 30,4 %

(1) Pour le recensement de 1999, il est impossible d'accéder à un certain nombre d'informations à un niveau géographique détaillé, qui est celui dont nous avons besoin pour analyser convenablement les concentrations d'immigrants. Cette difficulté n'existe pas pour les recensements antérieurs. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'utiliser ce recensement, malgré son ancienneté. Sachant que la plupart des phénomènes observés sont très stables dans le temps, cette ancienneté ne pose guère de problèmes.

(2) Nous nous écartons ainsi de la définition retenue dans l'ensemble de cet ouvrage.

en 1990 contre 29,8 % en 1999. Viennent ensuite, mais avec une importance beaucoup plus faible, les personnes originaires des pays d'Europe du Nord voisins de la France (Suisse, Allemagne, Belgique et Royaume-Uni) : 6,0 % en 1990, 7,0 % en 1999.

On trouvera ci-dessous, pour les Français de naissance et pour les principales zones d'origine des immigrants, quelques caractéristiques importantes de la structure de la population en 1990 (tableau 1) et de la structure des entrants en France entre 1982 et 1990 (tableau 2).

1. Structure de la population des immigrants en 1990

En %

	Français de naissance	Ensemble immigrants	Maghreb et Turquie	Europe du Sud	Europe du Nord	Europe de l'Est	Afrique subsaharienne
Âge							
• 25 à 39 ans	22	25	25	23	22	14	40
• 60 ans et plus	20	19	7	27	35	46	1
Genre							
• part des femmes	52	48	43	50	60	56	41
Catégorie socioprofessionnelle							
• cadres	11	8	4	4	26	12	6
• professions intermédiaires	20	11	7	10	22	16	10
• ouvriers non qualifiés	12	26	36	24	7	17	31
Niveau de diplôme							
• sans diplôme	34	58	60	51	29	46	43
• diplôme universitaire	10	8	4	3	22	10	12
Activité							
• employé	50	45	43	49	39	34	45
• au chômage	7	11	15	6	4	6	18

Source : Calculs des auteurs sur la base des données du recensement de la population de 1990.

La population des immigrants est légèrement plus jeune que celle des Français de naissance. La proportion de personnes jeunes (moins de 25 ans) est particulièrement élevée chez les personnes originaires d'Afrique subsaharienne, un peu moins pour celles qui viennent du Maghreb. À l'opposé, les jeunes sont moins représentés parmi les immigrants originaires d'Europe du Sud que parmi les Français ; et ils le sont encore moins pour ceux qui proviennent d'Europe du Nord. Il est à noter que ces différences entre origines disparaissent quand on s'intéresse aux seuls entrants de la période 1982-1990. Il est bien connu que la migration est d'abord le fait de jeunes adultes : on retrouve bien ce résultat dans le tableau 2, quelle que soit l'origine géographique.

Du côté du niveau de formation, il faut d'abord noter le cas des Européens du Nord, dont le niveau de formation est en général élevé et qui occupent fréquemment des emplois de cadres. Tous les autres immigrants sont dans la situation opposée, y compris ceux qui proviennent d'Europe du Sud ou de l'Est. La part des non-diplômés y est très élevée, la part des titulaires d'un diplôme universitaire faible. Les emplois de cadres y sont rares, les emplois d'ouvriers non qualifiés, fréquents. On notera cependant une différence entre l'Ouest du bassin méditerranéen, d'un côté, et, de l'autre, côté l'Afrique sub-saharienne et l'Europe de l'Est. Le niveau de qualification et encore plus faible dans le premier cas que dans le second.

On retrouve le même type d'opposition dans la situation par rapport à l'emploi. Les immigrants originaires du Maghreb et d'Afrique subsaharienne ont des taux de chômage élevés. De l'autre côté, chez les Européens du Nord et de l'Est, le taux d'emploi et le taux de chômage sont tous les deux faibles, ce qui traduit une présence importante d'inactifs, *a priori* des retraités.

2. Structure de la population des personnes entrées entre 1982 et 1990

En %

	Français de naissance	Ensemble immigrants	Maghreb et Turquie	Europe du Sud	Europe du Nord	Europe de l'Est	Afrique subsaharienne
Âge							
• 25 à 39 ans	40	34	40	39	44	44	40
• 60 ans et plus	4	2	7	10	6	0	4
Genre							
• part des femmes	50	48	50	55	54	46	50
Catégorie socioprofessionnelle							
• cadres	17	4	4	26	12	6	17
• professions intermédiaires	13	7	10	22	16	10	13
• ouvriers non qualifiés	22	36	24	7	17	31	22
Niveau de diplôme							
• sans diplôme	34	51	47	18	23	28	34
• diplôme universitaire	19	8	9	35	32	12	19
Activité							
• employé	40	30	55	51	50	30	40
• au chômage	13	16	9	5	16	20	13

Source : Calculs des auteurs sur la base des données du recensement de la population de 1990.

3. La localisation des immigrants : les principaux faits stylisés

Nous allons maintenant nous intéresser à la répartition spatiale des immigrants, en nous fondant sur le recensement de 1990 et sur les entrées pendant la période intercensitaire 1982-1990. L'analyse porte sur l'ensemble des immigrants et sur le sous-ensemble des principaux pays d'origine : Portugal (15,0 % du stock d'immigrants), Algérie (13,5 %), Italie (12,6 %), Maroc (11,9 %), Espagne (9,6 %), Tunisie (4,9 %), Turquie (4,0 %) et Pologne (3,9 %). Cet échantillon est complété par les pays voisins : Allemagne, Belgique, Royaume-Uni et Suisse.

Pour caractériser la localisation géographique, nous utilisons deux niveaux de découpage : le niveau communal et celui des zones d'emploi. L'indicateur utilisé pour mesurer la présence d'immigrants dans chaque zone géographique est leur taux de présence, égal à rapport entre le stock local d'immigrants en 1990 (ou le nombre des entrants entre 1982 et 1990) et la population sans doubles comptes en 1990.

3.1. La concentration spatiale des immigrants

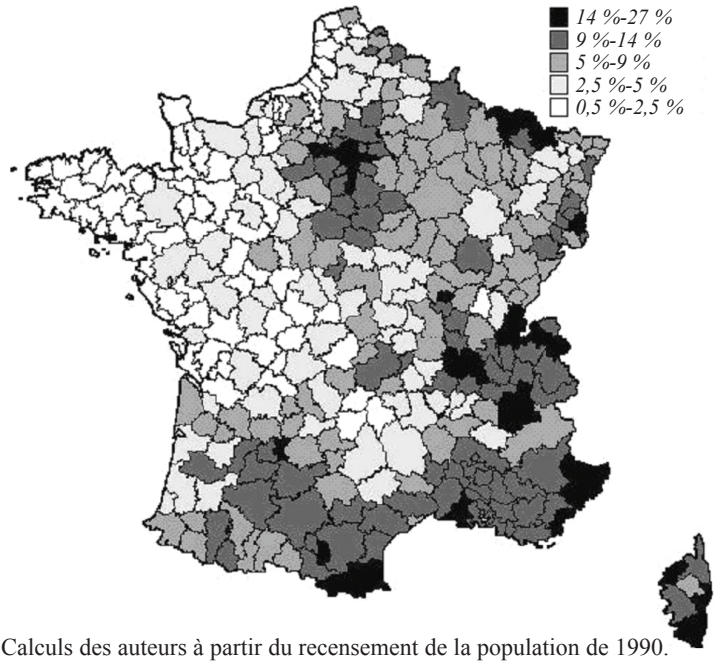
On trouvera ci-après deux cartes représentant les taux de présence de l'ensemble des immigrants au recensement de 1990, respectivement sur la base d'un découpage en zones d'emploi (carte 1) et d'un découpage communal (carte 2).

Trois résultats importants apparaissent à la lecture de ces cartes. Le premier est la forte concentration spatiale des immigrants. De nombreuses zones sont vides ou quasiment vides alors que d'autres ont des taux d'immigrants très élevés. Le calcul d'indices statistiques confirme bien cette observation. Les 2 000 communes (sur un total de 36 400) qui ont le taux de présence des immigrants le plus élevé concentrent 48,3 % des immigrants alors qu'elles n'accueillent que 19,7 % des Français de naissance.

Le calcul d'un indice de Gini sur les stocks d'immigrants aboutit à une valeur élevée pour l'ensemble des immigrants (0,44) et encore plus élevée par origine géographique (entre 0,61 et 0,83). Cette différence entre l'ensemble des immigrants et chacune des origines géographiques tient au fait que ces dernières ont des comportements de localisation spécifiques[3]. Quand on les regroupe, les spécificités propres à chaque groupe sont lissées, ce qui affaiblit la concentration. On notera de plus que la concentration est encore plus forte pour les nouveaux arrivants que pour l'ensemble des immigrants (voir la dernière colonne du tableau 3), et ce, quelle que soit la nationalité d'origine.

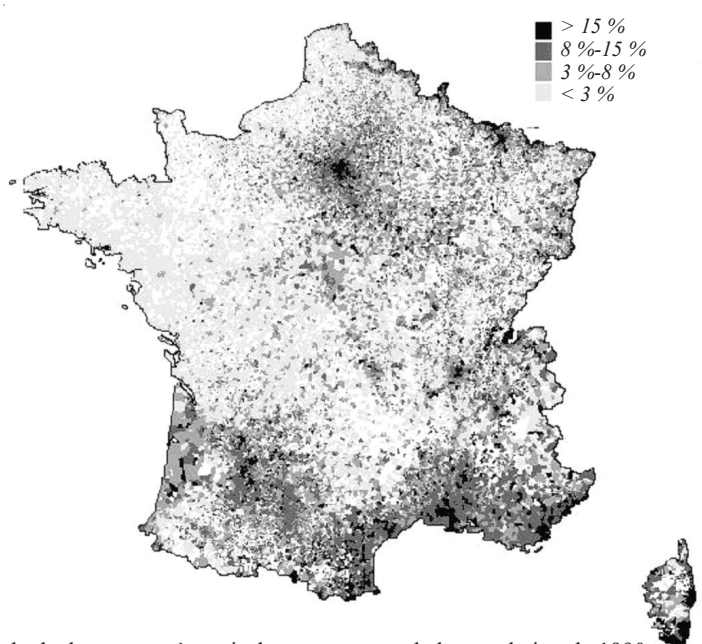
(3) On voit bien ces spécificités sur des cartes par nationalité. Nous ne les avons pas jointes à ce complément.

1. Taux de présence de l'ensemble des étrangers par zones d'emploi en 1990



Source : Calculs des auteurs à partir du recensement de la population de 1990.

2. Taux de présence de l'ensemble des étrangers par commune en 1990



Source : Calculs des auteurs à partir du recensement de la population de 1990.

3. Indices de concentration des immigrants

	Stock en 1990			Flux entre 1982 et 1990
	Indice de Gini	Indice de Moran		Indice de Gini
		Zone d'emploi	Commune	
Ensemble	0,44	0,69	0,39	0,59
Algérie	0,64	0,54	0,23	0,70
Maroc	0,65	0,58	0,22	0,73
Tunisie	0,74	0,59	0,15	0,80
Allemagne	0,70	0,54	0,14	0,84
Belgique	0,72	0,50	0,12	0,87
Royaume-Uni	0,77	0,39	0,09	0,85
Suisse	0,83	0,35	0,18	0,95
Espagne	0,63	0,77	0,30	0,82
Italie	0,62	0,67	0,33	0,81
Portugal	0,61	0,56	0,18	0,75
Pologne	0,69	0,44	0,17	0,80
Turquie	0,80	0,51	0,12	0,83

Source : Calculs des auteurs sur la base des données du recensement de la population de 1990.

Le deuxième résultat important est l'existence d'une forte structuration géographique de ces concentrations. Les localisations où le taux de présence des immigrants est élevé sont loin d'être réparties aléatoirement. Elles se retrouvent dans les mêmes grandes zones : le midi méditerranéen prolongé par la vallée de la Garonne, la région parisienne, les frontières Nord et Est. À l'opposé, les immigrants sont peu présents à l'Ouest et au centre.

Le calcul des statistiques de Moran[4] permet de confirmer cette observation (tableau 3). Leur valeur très élevée (0,69 pour l'ensemble des étrangers) confirme qu'en général une zone d'emploi tend à être entourée de zones aux caractéristiques voisines : les zones d'emploi à fort taux de présence d'immigrants sont regroupées dans l'espace, et il en est de même de celles pour lesquelles ce taux de présence est faible.

Le troisième constat est la différence entre les structures géographiques à un niveau intermédiaire comme celui des zones d'emploi et les mêmes structures à un niveau fin comme celui de la commune. La comparaison entre les cartes 1 et 2 et la comparaison entre les indices de Moran calculés au niveau communal et ceux qui l'ont été au niveau des zones d'emploi

(4) La statistique de Moran d'une série spatiale est égale au coefficient de la régression de la moyenne des voisins de chaque zone sur la valeur de la zone. Elle est comprise entre – 1 et 1. Une valeur proche de zéro signale une répartition spatiale aléatoire. Une valeur proche de l'unité indique que les zones voisines ont ces valeurs similaires, d'où une forte concentration dans l'espace. Une valeur proche de – 1 (rarement observée) signale une forte dispersion, chaque zone ayant des voisins dissemblables.

illustrent bien cette différence. Très nette au niveau des zones d'emploi, la structure géographique des localisations d'immigrants l'est beaucoup moins au niveau des communes. On retrouve certes les mêmes grandes zones de forte présence et de faible présence. Mais à l'intérieur de chacune, l'hétérogénéité est très forte et la présence des immigrants dans quelques communes bien définies fait que ces dernières sont souvent voisines de zones où les immigrants sont presque absents. Ce qui se traduit par le fait que, quand on passe du niveau des zones d'emploi à celui des communes, les indices de Gini diminuent très fortement et sont, pour la plupart des pays d'origine, proches de zéro. Tout se passe comme si la progression de la présence d'immigrants se traduisait par la formation de micro-concentrations, dont le nombre augmente, mais qui n'essaiment pas forcément dans leur voisinage.

3.2. La persistance de la répartition spatiale

Les structures spatiales observées en 1990 sont le résultat d'une longue histoire qui se caractérise par une forte persistance des structures spatiales de l'immigration. Cette dernière apparaît très nettement dans la valeur élevée de la corrélation entre les indices de concentration en 1990 et 1968 (tableau 4). Calculée sur les stocks, elle est de 0,91 pour l'ensemble des immigrants. Aux exceptions près des Britanniques et des Turcs, elle est très élevée pour chacune des nationalités.

On pourrait penser que le fait de travailler sur des stocks d'immigrants est à l'origine d'un biais en direction d'une trop forte persistance. En effet, une partie importante des immigrants de 1990 étant déjà présente en 1968, il suffit qu'ils aient peu bougé sur le territoire français (et les Français eux-mêmes sont peu mobiles territorialement) pour qu'on observe une forte persistance qui n'est que la conséquence de la faible mobilité interne de la population.

Cet argument disparaît cependant quand on compare les flux de deux périodes, les deux populations étant, dans ce cas, différentes les unes des autres. C'est ce que nous faisons dans la dernière colonne du tableau 4, où nous calculons les corrélations entre les flux des deux périodes intercensitaires 1962-1968 et 1982-1990. Comme il était prévisible, ces corrélations sont généralement plus faibles que celles que nous avions calculées sur les stocks. Elles restent cependant élevées, sauf dans quelques cas spécifiques, le plus notable étant celui des Suisses.

Ce sont donc globalement les mêmes localités qui attirent les immigrants de la fin des années quatre-vingt et ceux qui les ont précédés vingt ans plus tôt. Il y a deux explications possibles à cette persistance. La première est que les migrants d'aujourd'hui sont attirés par les localités où les migrants d'hier sont fortement présents, parce qu'ils peuvent y bénéficier de la présence des réseaux que leurs prédécesseurs y développent. C'est l'explication par les effets des réseaux ethniques signalée en introduction de ce

complément. La seconde possibilité est que si les migrants d'aujourd'hui sont attirés par les mêmes localisations que les migrants d'hier, c'est parce que les facteurs qui entrent dans leur décision sont les mêmes : on renvoie ainsi à la stabilité dans le temps des facteurs de localisation. Il n'est actuellement pas possible de trancher entre ces deux explications.

4. Corrélation entre indices de concentration des immigrants en 1968 et 1990

	Stocks	Flux
Ensemble	0,91	0,71
Algérie	0,90	0,77
Maroc	0,70	0,65
Tunisie	0,71	0,58
Allemagne	0,73	0,41
Belgique	0,67	0,36
Royaume-Uni	0,25	0,55
Suisse	0,72	-0,06
Espagne	0,97	0,63
Italie	0,98	0,70
Portugal	0,89	0,62
Pologne	0,92	0,20
Turquie	0,23	0,33

Source : Calculs des auteurs sur la base des données des recensements de la population de 1968 et 1990.

3.3. Immigration et urbanisation

Le principal facteur de localisation des immigrants est le niveau d'urbanisation. 56,6 % des immigrants se localisent dans une commune dont la population dépasse 200 000 habitants, contre seulement 35,5 % des Français de naissance. La corrélation de rang entre le taux de présence des immigrants dans une commune et le niveau d'urbanisation est de 0,58. La corrélation avec la densité de population est un peu plus faible, 0,30 (tableau 5). Si on s'intéresse aux seuls entrants de la période 1982-1990, on retrouve des corrélations ayant le même ordre de grandeur (0,49 et 0,34).

Il y a d'importantes différences entre nationalités d'origine. Ce sont les Algériens et les Tunisiens qui sont les plus attirés par les grandes villes et les zones urbaines : 76,5 % des Tunisiens et 66,3 % des Algériens sont localisés dans une commune de plus de 200 000 habitants et la corrélation entre taux de présence et niveau d'urbanisation est de 0,68 pour les Algériens, de 0,59 pour les Tunisiens.

À l'opposé, les personnes provenant des pays européens sont nettement moins attirées par les grandes agglomérations. Le taux de présence dans les communes de plus de 200 000 habitants est minimal pour les Suisses (33,2 %), les Belges (39,8 %), les Espagnols (40,6 %) et les Allemands (42,8 %). La corrélation avec le niveau d'urbanisation est faible pour les Suisses (0,14), les Britanniques (0,16), les Belges et les Portugais (0,25).

5. Corrélation entre taux de présence des immigrants et niveau d'urbanisation en 1990

	Population en 1990		Entrées entre 1982 et 1990	
	Niveau d'urbanisation	Densité de population	Niveau d'urbanisation	Densité de population
Ensemble	0,58	0,30	0,49	0,34
Algérie	0,68	0,42	0,65	0,29
Maroc	0,44	0,35	0,40	0,29
Tunisie	0,58	0,31	0,57	0,22
Allemagne	0,34	0,35	0,23	0,22
Belgique	0,25	0,28	0,24	0,20
Royaume-Uni	0,16	0,26	0,06	0,17
Suisse	0,14	0,24	0,15	0,13
Espagne	0,31	0,33	0,40	0,21
Italie	0,39	0,34	0,44	0,24
Portugal	0,25	0,39	0,23	0,27
Pologne	0,66	0,32	0,43	0,22
Turquie	0,30	0,28	0,52	0,24

Source : Calculs des auteurs.

3.4. Le rôle de l'accessibilité au pays d'origine

L'un des principaux facteurs de variabilité des choix de localisation entre pays d'origine est l'accessibilité à ces derniers. Le rôle de l'accessibilité est souvent bien visible sur des cartes par pays d'origine : les Belges, les Allemands, les Italiens, les Espagnols et les Suisses sont fortement concentrés dans les zones proches de leurs frontières respectives.

Pour préciser ce rôle, nous avons calculé un indicateur de l'accessibilité de chaque zone d'emploi au pays d'origine. Cet indicateur est la distance au point d'entrée sur le territoire français le plus proche quand on vient du pays d'origine(5).

L'accessibilité au pays d'origine apparaît bien comme un facteur de localisation important dans la plupart des cas. La corrélation entre celle-ci et le taux de présence d'immigrants est clairement négative pour les pays frontaliers, Belgique mise à part. Il y a deux cas particuliers : celui des Portugais, pour lesquels les corrélations sont faiblement négatives, et celui des Britanniques, pour lesquels les corrélations sont faiblement positives.

(5) Les points d'entrée sont les zones d'emploi frontalières pour les pays limitrophes (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Suisse), les zones d'emploi de la côte de la Manche pour le Royaume-Uni, les zones d'emploi frontalières au dernier pays traversé pour les pays non limitrophes : Espagne pour les Portugais et les Marocains, Allemagne pour les Turcs et les Polonais. Nous avons renoncé à définir des points d'entrée pour les Algériens et les Tunisiens.

6. Corrélation entre taux de présence des immigrants et accessibilité au pays d'origine en 1990

	Stocks en 1990	Flux entre 1982 et 1990
Maroc	– 0,02	– 0,09
Allemagne	– 0,40	– 0,09
Belgique	– 0,19	0,12
Royaume-Uni	0,15	0,16
Suisse	– 0,62	– 0,35
Espagne	– 0,52	– 0,38
Italie	– 0,71	– 0,45
Portugal	– 0,06	– 0,20
Pologne	– 0,55	– 0,37
Turquie	– 0,61	– 0,51

Source : Calculs des auteurs

3.5. Le rôle des marchés de l'emploi

Une partie importante des immigrants, particulièrement ceux qui proviennent des pays du Sud, vient en France à la recherche d'un emploi. On s'attend donc à ce que les caractéristiques locales du marché du travail soient un facteur déterminant de l'attractivité de la zone. À cette fin, nous avons utilisé trois indicateurs. Le premier est le taux de chômage. Le deuxième, appelé opportunités d'emploi, est un indicateur de l'adéquation des emplois de la zone à l'offre de travail des immigrants. Il est calculé séparément pour chaque pays d'origine et d'autant plus élevé que le type d'emplois proposés en 1982 dans la zone correspond aux types d'emplois qu'occupent les immigrants originaires de ce pays. Cet indicateur est calculé sur la base d'une caractérisation des emplois par leur secteur d'activité, leur catégorie socioprofessionnelle et la combinaison des deux. Le troisième est la variation du précédent entre les recensements de 1982 et 1990(6). Nous nous attendons à ce que le taux de présence des immigrants soit corrélé négativement avec le taux de chômage et positivement avec l'indicateur d'opportunités d'emploi et l'indicateur de variation des opportunités d'emploi.

On trouvera tableau 7, les corrélations entre ces indicateurs et le taux de présence des immigrants au recensement de 1990 et, tableau 8, les corrélations avec le taux de présence des immigrants entrés pendant la période 1982-1990.

(6) Plus précisément, pour une ventilation des emplois de la zone *n* en *I* types (secteur, CSP ou le croisement des deux), les indicateurs d'opportunités d'emploi et de variation des opportunités d'emploi sont égaux à :

$$O_n = \frac{\sum_i e_{i,n} t_i}{\sum_i e_{i,n}} \text{ et } V_n = \frac{\sum_i \left(e_{i,n}^{90} - e_{i,n}^{82}\right) t_i^{82}}{\sum_i e_{i,n}^{82}}$$

où $e_{i,n}^{r}$ est le nombre d'emplois de type *i* dans la zone *n* au recensement *r* et t_i^r est la part des immigrants dans l'ensemble des emplois de type *i* au niveau national.

Si l'on regarde d'abord les taux de chômage, ils sont dans l'ensemble faiblement corrélés avec les taux de présence d'immigrants, qu'il s'agisse de l'ensemble des immigrants ou des seuls arrivants de la période intercensitaires 1982-1990. Quand ils le sont, la corrélation peut être positive, comme c'est par exemple le cas avec les Belges (il est vrai frontaliers de zones à fort taux de chômage). On pourrait penser que cela tient au fait que le taux de chômage utilisé est celui de l'ensemble des habitants de la zone, alors que les immigrants sont sensibles en priorité à la situation des seules personnes qui sont de même origine qu'eux. Cependant, le remplacement du taux de chômage global par le taux de chômage des seules personnes originaires du même pays ne conduit pas à de meilleurs résultats.

La difficulté tient au fait que le taux de chômage peut être corrélé avec d'autres facteurs de localisation des immigrants et que cette corrélation biaise l'interprétation. L'analyse de l'effet du taux de chômage dans des modèles économétriques complets montre que ce dernier a bien l'effet répulsif attendu, mais que cet effet est faible.

Les corrélations avec la variable mesurant le niveau des opportunités d'emploi sont également faibles en général, qu'on caractérise les emplois locaux par leur secteur d'activité, la profession ou en combinant les deux ; et qu'on s'intéresse à l'ensemble des immigrants ou aux seuls arrivants de la période intercensitaires 1982-1990. Cette faible sensibilité apparente des immigrants à la disponibilité des emplois qu'ils sont susceptibles d'occuper peut être la conséquence du faible dynamisme des secteurs employant ce type de population : la présence importante d'un secteur fortement employeur d'immigrants ne rend pas la zone attractive si ce secteur ne crée pas d'emplois, voire débauche. Par exemple, dans les années quatre-vingt, la présence de mines dont la disparition était programmée ne générait pas d'emplois locaux.

7. Corrélation entre taux de présence de la population des immigrants en 1990 et situation locale de l'emploi

	Taux de chômage		Opportunités d'emploi par…		
	global	même origine	secteurs	professions	combinés
Ensemble	– 0,08	– 0,22	0,12	– 0,01	– 0,04
Algérie	– 0,06	0,14	0,29	– 0,01	0,19
Maroc	0,03	0,01	– 0,24	– 0,11	0,05
Tunisie	– 0,12	0,41	0,16	0,02	0,14
Allemagne	0,03	0,20	0,21	0,32	0,06
Belgique	0,32	0,19	– 0,05	0,20	– 0,10
Royaume-Uni	0,07	– 0,04	0,42	0,27	0,27
Suisse	– 0,21	0,29	– 0,02	0,22	– 0,07
Espagne	0,03	0,11	0,14	– 0,15	0,02
Italie	– 0,01	– 0,07	0,16	0,05	– 0,12
Portugal	– 0,32	– 0,24	– 0,02	0,07	0,02
Pologne	0,02	0,21	0,01	0,39	– 0,05
Turquie	– 0,43	0,34	– 0,05	0,32	0,01

Source : Calculs des auteurs sur la base des données du recensement de la population de 1990.

8. Corrélation entre taux de présence de la population des nouveaux immigrants (1982-1999) et situation locale de l'emploi en 1990

	Taux de chômage		Opportunités d'emploi par…			Variation des opportunités d'emploi par…		
	global	même origine	secteurs	professions	combinés	secteurs	professions	combinés
Ensemble	– 0,03	– 0,12	0,18	– 0,13	– 0,02	0,55	0,28	0,42
Algérie	0,09	0,13	0,28	– 0,06	0,14	0,39	– 0,02	0,40
Maroc	0,24	0,04	– 0,16	– 0,23	0,09	0,36	0,01	0,28
Tunisie	0,05	0,25	0,24	– 0,15	0,14	0,50	0,18	0,42
Allemagne	0,01	0,01	0,33	0,18	0,20	0,41	0,37	0,25
Belgique	0,24	0,09	0,04	0,13	– 0,10	0,26	0,23	0,18
Royaume-Uni	0,00	0,29	0,36	0,17	0,26	0,19	0,28	0,03
Suisse	– 0,09	0,24	0,06	0,18	– 0,01	0,26	0,36	0,18
Espagne	0,10	0,10	0,18	– 0,17	0,03	0,39	0,25	0,31
Italie	0,02	0,08	0,19	0,03	– 0,09	0,46	0,26	0,30
Portugal	– 0,20	– 0,12	0,16	– 0,14	0,10	0,31	0,15	0,32
Pologne	0,02	0,14	0,20	0,37	0,02	0,40	0,09	0,35
Turquie	– 0,36	0,47	– 0,03	0,24	– 0,02	0,27	0,07	0,24

Source : Calculs des auteurs sur la base des données du recensement de la population de 1990.

C'est la raison pour laquelle nous avons calculé un indicateur de variation des opportunités d'emploi entre 1982 et 1990. Nous avons calculé les corrélations de ce dernier avec les flux d'entrées de la période 1982-1990 (tableau 8), considérant que les stocks d'immigrants de 1990 cumulaient des immigrants entrés en France à des dates très différentes et dans des contextes économiques pouvant être éloignés de celui de la fin des années quatre-vingt. Les résultats sont maintenant beaucoup plus encourageants, avec des corrélations qui, dans l'ensemble, sont significativement positives et un peu plus élevées quand on caractérise les emplois par leur secteur d'activité que par leur profession. C'est donc au moins le dynamisme de la zone dans les secteurs employant des immigrants que la structure des emplois disponibles à un moment donné qui importe.

3.6. Le rôle du marché du logement

Les immigrants, particulièrement ceux qui proviennent des pays du Sud, ont des besoins de logement spécifiques, ne serait-ce que parce que leur situation patrimoniale et financière les confine en général au marché locatif. L'importance locale de ce dernier peut donc être un facteur important de localisation des immigrants. Pour vérifier ce fait on trouvera tableau 9 le résultat du calcul des corrélations entre taux de présence d'immigrants et part locale des secteurs locatifs privés et public.

9. Corrélation entre taux de présence des nouveaux immigrants et importance du secteur locatif en 1990

	Stocks en 1990		Flux entre 1982 et 1990	
	Locatif			
	privé	social	privé	social
Ensemble	0,40	0,25	0,35	0,22
Algérie	0,56	0,19	0,54	0,19
Maroc	0,40	0,19	0,31	0,24
Tunisie	0,50	0,23	0,41	0,29
Allemagne	0,14	0,14	0,02	0,22
Belgique	0,18	0,02	0,00	0,15
Royaume-Uni	– 0,04	0,15	– 0,11	0,17
Suisse	0,07	0,21	0,02	0,22
Espagne	0,08	0,25	0,11	0,27
Italie	0,22	0,29	0,24	0,27
Portugal	0,30	– 0,08	0,20	0,05
Pologne	0,36	– 0,17	0,45	0,06
Turquie	0,40	– 0,15	0,35	– 0,16

Source : Calculs des auteurs sur la base des données du recensement de la population de 1990.

On trouve bien des corrélations significativement positives, en général plus élevées avec la part du secteur locatif privé qu'avec la part du secteur locatif social. Cela peut tenir aux procédures particulières d'accès au logement social, qui rendent l'accès plus difficile à une partie de la population immigrante. Il y a de fortes différences entre pays d'origine. Les immigrants originaires des pays du Sud (Maghreb, Portugal, Turquie) et les Polonais apparaissent très sensibles à l'importance du secteur locatif privé. Les personnes originaires d'Europe du Nord ne le sont pas. Ces différences reflètent la diversité des situations financières et patrimoniales.

4. Conclusion

Il faut bien tenir compte du fait que l'analyse présentée ici est purement descriptive. Un certain nombre de points importants en ressortent. L'analyse confirme la forte concentration des immigrants et montre sa forte stabilité dans le temps. Elle fait apparaître de fortes différences de structures entre les niveaux méso-géographique (celui des zones d'emploi) et micro-géographique (celui des communes). Ces différences restent à analyser.

Nous avons également constaté la forte attractivité des zones urbaines denses, l'importance de l'accessibilité au pays d'origine, la sensibilité des immigrants au dynamisme local des activités susceptibles de leur proposer des emplois, et le rôle joué par la présence de logements loués par le secteur privé.

Références bibliographiques

Bartel A.P. (1989) : « Where do the New US Immigrants Live? », *Journal of Labour Economics*, vol. 7, n° 4, pp. 371-391.

Bauer T.K., G.S. Epstein et I.N. Gang (2002) : « Enclaves, Language and the Location Choice of Migrants », *IZA Discussion Paper*, n° 558, pp. 1-12.

Borjas G. (1994) : « The Economics of Immigration », *Journal of Economic Literature*, vol. 32, pp. 1667-1717.

Chiswick B.R. et P.W. Miller (2004) : « Where Immigrants Settle in the US? », *IZA Discussion Paper*, n° 1231, pp. 1-24.

Chiswick B.R., P.W. Miller et Y.L. Lee (2002) : « The Determinants of the Geographic Concentration Among Immigrants: Application to Australia », *IZA Discussion Paper*, n° 462, pp. 1-28.

Desplanques G. (1996) : « La répartition des personnes d'origine étrangère en France », *Espace, Populations, Societés*, n° 2-3, pp. 287-297.

Portes A. et R. Rumbaut (1996) : « Moving: Patterns of Immigrants Settlement and Spatial Mobility » in *Immigrant America*, Portes et Rumbaut (eds), University of California Press.

Simon P. (1993) : « Les quartiers d'immigration : ports de première entrée ou espaces de sédentarisation ? L'exemple de Belleville », *Espace, Populations, Sociétés*, n° 2, pp. 379-388.

Résumé

1. Les effets économiques de l'immigration

Dans une première partie de son rapport, Gilles Saint-Paul mobilise la théorie économique pour éclairer les effets de l'immigration sur le pays d'accueil, en se limitant aux liens entre immigration et marché du travail. Il apporte des éléments de réponse à trois questions au cœur du débat :

• L'immigration procure-t-elle un gain net agrégé à l'économie d'accueil ?

• Quels sont, parmi les natifs, les gagnants et les perdants de la politique migratoire ?

• Quel système de transferts compensatoires contribuerait à un consensus favorable à l'immigration ?

1.1. Quels sont les effets agrégés de l'immigration sur l'économie d'accueil ?

Répondre à cette question, c'est s'intéresser à la situation d'un natif « représentatif », au sens où sa dotation relative en facteurs de production (travail, capital humain, capital productif…) est égale à la dotation moyenne du pays de destination. Il existe un résultat théorique important, point de départ de toute la littérature sur ce sujet, qui montre que les revenus de cet agent représentatif bénéficient d'un afflux d'immigrés. L'arrivée de ces derniers sur le marché du travail est un choc d'offre positif qui se traduit par une création nette de richesses. Cependant, les immigrés ne récupèrent qu'une partie de cette richesse créée, la différence étant captée par les natifs. Le rapport insiste sur le fait que ce « surplus de l'immigration » est relativement modeste (du second ordre) et repose sur un certain nombre de conditions : les immigrés doivent avoir une dotation factorielle moyenne différente de celle des natifs, les facteurs de production complémentaires avec ceux des immigrés doivent être relativement immobiles, et surtout le marché du travail doit être concurrentiel…

Si la première de ces conditions se retrouve dans les caractéristiques des immigrés et des natifs en France, il n'en va pas de même pour les deux autres. En particulier, le rapport montre qu'en présence de rigidités salariales (dues à un salaire minimum par exemple), l'ajustement des salaires peut être incomplet et un influx d'immigrés (peu qualifiés) peut engendrer une hausse

du chômage. Dans un cas pareil, il est possible que l'immigration ne soit plus source de gains nets pour l'ensemble des natifs et elle peut même conduire à une perte nette dans la mesure où le chômage est indemnisé.

Une autre caractéristique des économies développées est de nature à remettre en cause ce gain agrégé de l'immigration : leur ouverture au commerce international. Dans une économie ouverte avec égalisation du prix des facteurs, le surplus de l'immigration devient nul. Si l'on prend l'exemple du commerce Nord-Sud, un influx de travailleurs non qualifiés dans un pays du Nord se traduit par une simple baisse des importations de ce pays en provenance des pays du Sud, et par une baisse concomitante de ses exportations. Ce flux migratoire ne génère pas de gains agrégés pour les natifs et n'a aucun effet sur le revenu relatif d'un natif qualifié par rapport à un non-qualifié. En d'autres termes, l'immigration est moins intéressante économiquement pour les pays de destination quand le commerce international est libre, mais elle est également moins porteuse de conflits d'intérêt.

En effet, l'immigration est source d'effets redistributifs au sein de l'économie d'accueil ; certaines catégories de natifs vont être « gagnantes » tandis que d'autres seront « perdantes ». Ces conflits d'intérêt sont longuement détaillés et analysés dans le rapport.

1.2. Qui sont les gagnants et les perdants de l'immigration ?

Quand l'immigration génère des gains agrégés pour le pays d'accueil, ces gains sont inégalement distribués entre les natifs. L'immigration va profiter aux natifs qui détiennent les facteurs de production qui lui sont complémentaires et réduire le revenu de ceux dotés en facteurs qui lui sont substituables. Ces effets redistributifs opèrent entre les détenteurs du capital et ceux qui offrent leur force de travail, ainsi qu'au sein de cette dernière catégorie. Une immigration peu qualifiée aura pour effet de réduire le salaire des non-qualifiés et d'accroître celui des qualifiés (en l'absence de mobilité des qualifiés). Contrairement aux gains agrégés, ces effets sont du premier ordre.

Au-delà de ces effets redistributifs liés au marché du travail, le rapport met en évidence que la question du droit de vote des immigrés peut se révéler déterminante dans la définition des « perdants » et des « gagnants » de l'immigration. Gilles Saint-Paul développe une analyse politico-économique de la redistribution à l'aide du modèle de Meltzer et Richard(*) étendu aux flux migratoires. Ce modèle permet de formuler un certain nombre de prédictions sur l'impact de l'immigration sur la politique redistributive du pays d'accueil. Elles dépendent de manière cruciale, d'une part, de la position des nouveaux venus dans la distribution des revenus et, d'autre part, des droits politiques des immigrés.

(*) Meltzer A.H. et S.F. Richard (1981) : « A Rational Theory of the Size of Government », *Journal of Political Economy*, n° 89, pp. 914-927.

Si ceux-ci votent, ils changent à la fois la base fiscale de la redistribution et la nature des coalitions politiquement décisives. Cela signifie que si les immigrés sont relativement pauvres, la base fiscale est réduite relativement au revenu moyen, et les choix politiques se feront en faveur d'une redistribution élevée, car la présence d'immigrés pauvres accroît la taille de la coalition en faveur de la redistribution. Il en résulte que le gain agrégé pour les natifs sera négatif du fait des distorsions induites par l'imposition supplémentaire, et que seuls les natifs relativement pauvres bénéficieront de l'influx d'immigrés, grâce au supplément de transfert que ce « renfort politique » leur permet d'obtenir. Au contraire, si les immigrés sont relativement riches, leur présence contribue à une baisse de la fiscalité, donc à des gains agrégés pour les natifs mais ce sont plutôt les riches qui profitent de ces biens.

Cependant, ces résultats sont inversés si les immigrés ne votent pas. En effet, s'ils sont relativement pauvres, la base fiscale est réduite mais la coalition en faveur de la redistribution n'augmente pas. Sous l'effet d'une base fiscale plus faible, le corps électoral préfère réduire les impôts, ce qui profite aux natifs les plus riches mais pas aux pauvres. Si les immigrés sont relativement riches, la base fiscale augmente et cela entraîne une hausse de la fiscalité redistributive, qui profite maintenant aux pauvres.

1.3. Les gagnants peuvent-ils compenser les perdants ?

Ces effets redistributifs soulèvent la question d'une politique de transferts assurant une compensation des perdants. L'auteur montre que l'existence du surplus de l'immigration permet d'instaurer un système de transferts forfaitaires assurant la compensation des perdants, de sorte que tous les résidents du pays d'accueil soient bénéficiaires. Avec un tel système de transferts et si l'on se limite au strict plan économique, tous les natifs du pays devraient être favorables à l'immigration. Cependant, pour qu'un tel consensus soit atteint, il est indispensable que les mécanismes de transferts compensatoires soient discriminatoires, c'est-à-dire que les immigrés en soient exclus. On peut faire valoir que ceux-ci restent bénéficiaires de toute façon puisqu'ils auraient pu exercer l'option de ne pas immigrer et que leur migration a déjà amélioré leur situation initiale. Ce résultat ne peut provenir des nombreux transferts sociaux en vigueur en France et en Europe qui, par construction, sont non discriminatoires. Ces transferts compensatoires discriminatoires devraient être explicitement liés à une politique migratoire.

Ce sont là quelques-uns des résultats les plus saillants de l'analyse économique de l'immigration réalisée dans la première partie de ce rapport. Gilles Saint-Paul s'attache par ailleurs à développer toute une série d'autres mécanismes qui sont de nature à amplifier ou atténuer ces résultats, tels que les effets d'échelle (externalités d'agglomération), les effets de réseaux (au sens social du terme) des immigrés, des différences de productivité entre les pays du Nord et les pays du Sud, l'existence de biens non échangeables… Il poursuit cette partie par une description des principaux résultats des tra-

vaux empiriques qui tentent de mesurer ces effets. La plupart des études trouvent un impact négatif modéré des migrants sur le salaire et/ou l'emploi des natifs qui leur sont substituts (bien que celles qui ne trouvent pas d'effets ne soient pas rares), tandis que peu d'entre elles ont une méthodologie suffisamment fine pour distinguer un impact positif sur la rémunération des facteurs complémentaires.

2. L'immigration comme politique de régulation du marché du travail

Les nouveaux dispositifs législatifs de la politique migratoire française cherchent à relancer une immigration de travail. Seulement 7 % des titres de séjours délivrés en 2005 correspondent à des motifs professionnels (cette part était de 28,2 % en 1997), contre près de 50 % pour des motifs familiaux (31,7 % en 1997). Dans une deuxième partie de son rapport, Gilles Saint-Paul jette un regard critique sur l'immigration comme politique de régulation de la main d'œuvre. Il considère le rôle qu'elle peut avoir, d'une part, dans l'ajustement des déséquilibres aussi bien au cours du temps qu'entre segments du marché du travail et, d'autre part, en tant que politique susceptible d'améliorer la qualité de la main d'œuvre en attirant des travailleurs hautement qualifiés.

2.1. Critique de la doctrine des besoins

Cette politique s'appuie notamment sur un régime dérogatoire qui stipule que la situation de l'emploi ou l'absence de recherche préalable de candidats déjà présents sur le marché du travail n'est pas opposable à une demande d'autorisation de travail présenté par un étranger souhaitant exercer une activité dans un métier souffrant de « pénuries de main d'œuvre ». La liste de ces métiers, pour chaque région, est établie par un arrêté. L'auteur souligne que la notion de pénurie n'est pas évidente du point de vue de la science économique. En l'absence de rigidités, ce déséquilibre devrait se résoudre par une hausse du salaire jusqu'à ce que l'offre et la demande soient identiques.

Néanmoins la logique des besoins peut s'appliquer lorsqu'une rareté relative de certaines qualifications peut être coûteuse pour la société. C'est alors une tout autre conception de la pénurie. Dans ce cas, la notion de besoin de main d'œuvre s'identifie à celle de productivité marginale élevée d'un certain type de qualifications. Gilles Saint-Paul montre cependant, que même avec de tels « goulets d'étranglements » sur le marché du travail, les natifs ne sont pas nécessairement gagnants à faire venir des immigrés, en l'absence de transferts compensatoires.

Quoi qu'il en soit, l'indicateur de pénurie retenu dans ce nouveau dispositif est fondé sur les « difficultés de recrutement » et non sur cette mesure

de productivité marginale, donc de contribution au PIB. On peut craindre qu'il se révèle être une mesure relativement imparfaite du degré réel de rationnement sur le marché du travail. De plus, ces difficultés de recrutement, lorsqu'elles sont avérées du point de vue économique, proviennent généralement de rigidités sur le marché du travail. Une réforme du marché du travail pourrait alors se révéler plus efficace pour résorber ces tensions avant d'accroître l'offre de travail au moyen de l'immigration.

Une gestion fine des besoins de main d'œuvre qui assigne les immigrés à un secteur donné et réduit leur mobilité géographique conduit à renforcer le dualisme et la segmentation du marché du travail. Gilles Saint-Paul y voit même un risque de « ternarisme » (une évolution du marché du travail vers trois segments), avec :

• les « *insiders* » qui bénéficient d'emplois protégés dans le secteur primaire (grandes entreprises, parapublic) ;

• les « *outsiders* » titulaires d'emplois peu protégés (le secteur secondaire) ou au chômage et qui sont dans une situation de file d'attente pour les emplois du primaire artificiellement rationnés ;

• les immigrés qui jouent le même rôle de force d'appoint que les *outsiders* mais avec une limitation des conséquences sociales de leur précarité et un moindre effet pro-compétitif sur le marché du travail, en raison de ce cloisonnement sectoriel et géographique.

Cette micro-gestion du marché du travail par l'immigration peut également neutraliser les mécanismes de hausse naturelle de salaires. C'est à travers la demande de travail et les tensions sur le marché du travail que le progrès technique se transmet aux salaires. Ce mécanisme ne fonctionne plus, dès lors qu'une politique migratoire empêche le marché du travail de se tendre en augmentant le nombre de participants, dès que l'indicateur passe au-dessus d'un certain seuil.

2.2. L'immigration comme politique de fluidification

Il existe un bénéfice potentiel de l'immigration en tant que politique de main d'œuvre : les immigrés sont susceptibles d'avoir une mobilité géographique ou professionnelle plus grande que les natifs, ce qui permet de « fluidifier » le marché du travail du pays d'accueil en garantissant une élimination rapide des déséquilibres. Cette logique peut être transposée au plan européen : un volant mobile d'immigrés conduirait à amortir les chocs macroéconomiques dans la zone euro grâce à la mobilité du travail entre pays membres. L'aspect compartimenté et « micro-management » des dispositifs récents en France rendent difficile la mobilité des immigrés en réponse à de futurs chocs sectoriels ou régionaux. De même, il n'existe pas de politique européenne d'autorisation de séjour qui permette la libre circulation des migrants extra-communautaires. Les politiques migratoires mises en place, tant au niveau national qu'au niveau européen, ne semblent

pas prendre en compte ce type de bénéfices économiques. Bien que les études empiriques invitent à être prudent à propos de ces effets fluidifiants de l'immigration, une politique globale au niveau de l'Union européenne, avec contrôle des flux d'entrée dans l'Union mais libre mobilité des travailleurs étrangers en son sein, aurait le mérite de limiter les divergences macroéconomiques entre pays de la zone euro et donc d'augmenter la viabilité de la monnaie unique.

2.3. L'immigration qualifiée

Un autre dispositif oriente la politique d'immigration vers une sélection en faveur des travailleurs (très) qualifiés. La carte « compétences et talents » permet à un étranger d'obtenir une autorisation de séjour de trois ans renouvelables, si ses compétences et ses talents présentent un intérêt particulier pour l'économie française ou peuvent contribuer au rayonnement scientifique, culturel, humanitaire ou sportif de la France. L'analyse économique de la première partie du rapport montre qu'il n'y a pas véritablement de gains de l'échange à faire venir des qualifiés dans un pays comme la France où il y a déjà abondance relative de travailleurs qualifiés. Les motivations économiques sont ailleurs : une immigration qualifiée peut avoir des effets bénéfiques sur les finances publiques (un qualifié est susceptible d'être un contributeur net aux finances publiques alors qu'un non-qualifié serait plutôt dans la situation inverse), une telle politique sélective peut également contribuer à un objectif de réduction des inégalités salariales (l'afflux de travailleurs qualifiés a tendance à réduire leur salaire relatif et donc à comprimer les inégalités salariales). Les questions qu'il faut alors se poser sont celles de l'attractivité du dispositif, d'une part, et du territoire français, d'autre part. Les travaux réalisés sur ces deux questions sont peu optimistes puisqu'ils montrent, pour la première, un problème d'employabilité des immigrés qualifiés en France (un immigré diplômé du supérieur a plus de chances d'être au chômage qu'un natif sans qualification), et pour la seconde, que si la France était plutôt bien placée au début des années quatre-vingt-dix par rapport à ses voisins européens en termes de taux d'émigration par qualifications, sa position s'est depuis érodée.

Pour l'auteur, les problèmes de l'attraction de travailleurs qualifiés étrangers, du maintien de leurs homologues français sur le territoire national et de l'incitation à acquérir des qualifications et à entreprendre sont les mêmes ; ils impliquent un choix de société entre fiscalité redistributive et croissance à long terme. Ce n'est pas avec des politiques migratoires ciblées et discrétionnaires que l'on peut abolir les coûts de ce choix. Ce qui renvoie par ailleurs à la question du choix entre « importation » de main d'œuvre qualifiée et effort de formation plus important des natifs pour augmenter l'offre de travailleurs qualifiés. Le développement d'un marché mondial des travailleurs très qualifiés réduit l'incitation des pouvoirs publics à investir dans l'enseignement supérieur, ce qui risque de conduire à une forme particulière de « *race to the bottom* » mondiale dans ces investissements.

3. Les pistes de réflexion

Plutôt que des recommandations précises, Gilles Saint-Paul propose trois pistes de réflexion à l'issue de cette analyse :

• une politique d'immigration devrait avant tout prendre en compte ses effets de long terme sur la taille et la composition de la population. Une fois ses limites quantitatives données, l'allocation des permis de séjour pourrait se faire sur la base d'un mécanisme d'enchères ou d'un marché de permis à séjourner sur le territoire national. L'auteur développe les avantages d'un tel mécanisme de sélection ;

• le développement de la mobilité internationale des travailleurs qualifiés conduira à reconsidérer le mode de financement de l'enseignement supérieur. Plusieurs pistes de réformes sont envisagées qui éviteraient qu'un recours à l'immigration qualifiée ne consolide les inefficacités existantes dans le système actuel de l'enseignement supérieur ;

• si l'on souhaite s'attaquer aux « pénuries de main d'œuvre » qui résultent de la rigidité du marché du travail en France, l'immigration s'avère n'être qu'un palliatif temporaire, qui ne pourrait en aucune manière remplacer les réformes structurelles. D'autant plus que les circonstances économiques susceptibles de conduire à une plus grande acceptabilité politique de l'immigration devraient en principe faciliter également ces réformes structurelles.

Summary

Immigration, Skills and the Labour Market

1. The economic impacts of immigration

In the first part of his report, Gilles Saint-Paul draws on economic theory to highlight the impacts of immigration on the host country, focusing specifically on the links between immigration and the labour market. He offers possible answers to three fundamental questions:

• Does immigration generate a net aggregate gain for the host economy?

• Who among the natives are the winners and the losers when it comes to immigration policies?

• What type of compensatory transfer system would lead to a positive consensus on immigration?

1.1. What are the aggregate impacts of immigration on the host economy?

Answering this question means examining the situation of a 'representative' native, in the sense that his relative endowment in terms of production factors (labour, human capital, productive capital, etc.) is equal to the average endowment of the destination country. There is a major theoretical conclusion, which is the departure point for all literature dealing with the subject, according to which this representative native's income benefits from an inflow of immigrants. Their arrival on the labour market is a positive supply stimulus that leads to the net creation of wealth. However, the immigrants themselves recover only a fraction of the wealth created, with the difference captured by the natives. The report stresses the fact that this 'immigration surplus' is relatively modest (on a secondary level), and is based on a certain number of conditions: the immigrants must have an average factor endowment that is different from that of the natives, production factors that are complementary with immigrant production factors must be relatively immobile, and, above all, the labour market must be competitive…

While the first of these three conditions is met by the characteristics of immigrants and natives in France, the same cannot be said for the other two conditions. In particular, the report demonstrates that where wages are inflexible (due to the existence of minimum wage, for example), salary adjustments can be incomplete and an inflow of immigrants (with little skills) can spark a rise in unemployment. In such case, immigration may no longer be a source of net gains for all of the country's natives, and may even lead to a net loss because of unemployment benefits.

Another feature of developed economies also undermines the aggregate gain generated by immigration: namely, they are open to international trade. In an open economy, with the equalisation of factor prices, the immigration surplus becomes nil. If we take the example of North-South trade, an inflow of unskilled workers to a northern country leads to a simple decline in the country's imports from southern countries and a simultaneous decline in its exports. This immigration flow does not generate aggregate gains for the natives, and has no impact on the relative income of a skilled native versus an unskilled native. In other words, immigration is less economically attractive for destination countries when they are open to international trade, but it also carries fewer conflicts of interest.

Immigration can in fact be a source of redistribution in the host country; certain categories of natives will be 'winners' while others will be 'losers'. These conflicts of interest are examined in detail and analysed in the report.

1.2. Who are the winners and losers of immigration?

When immigration generates aggregate gains for the host country, these gains are unevenly distributed between the natives. The natives who profit from immigration are those who hold the production factors complementary to immigration, while those who hold production factors which can be substituted for immigration see their income fall. These redistribution effects operate between capital holders and those offering their workforce, as well as within this latter category. Immigrants with few skills end up lowering the wages of unskilled workers and raising the wages of skilled workers (where skilled workers lack mobility). Unlike aggregate gains, these effects are of major significance.

In addition to the redistribution effects linked to the labour market, the report underscores that the issue of the voting rights of immigrants can play a key role in determining who are the 'winners' and 'losers' of immigration. Gilles Saint-Paul develops an economic and political analysis of redistribution using the Meltzer and Richard(*) model, expanded to incorporate immigration flows. The model is used to arrive at a number of predictions regarding the impact of immigration on the host country's redistribution policy.

(*) Meltzer A.H. et S.F. Richard (1981) : « A Rational Theory of the Size of Government », *Journal of Political Economy*, no 89, pp. 914-927.

These predictions depend in large part on the position of newcomers in the distribution of income and the political rights of immigrants.

If immigrants vote, they change both the tax base of redistribution and the nature of politically decisive coalitions. This means that if immigrants are relatively poor, the tax base is lowered compared to the average income, and political choices will lean towards a high level of redistribution because the presence of poor immigrants increases the size of the coalition in favour of redistribution. Consequently, the aggregate gain for the natives will be negative due to the distortions created by the additional tax, and in that case only relatively poor natives will benefit from the inflow of immigrants via the additional transfer that this 'political back-up' provides. However, if the immigrants are relatively wealthy, their presence leads to the lowering of taxes and therefore to aggregate gains for the natives, though it is mainly the rich who benefit from these gains.

These outcomes are reversed if the immigrants do not vote, however. If they are relatively poor, the tax base is lowered, but the coalition in favour of redistribution does not increase. Given a lower tax base, voters prefer to cut taxes, which benefits the wealthier natives but not the poor. If the immigrants are relatively wealthy, the tax base increases, leading to a rise in the taxation of redistribution, which mainly benefits the poor.

1.3. Can the winners compensate the losers?

Redistribution effects raise the issue of a transfer policy which ensures that losers are compensated. The author demonstrates that the existence of an immigration surplus makes it possible to establish a system of flat-rate transfers ensuring that losers are compensated and that all residents of the host country end up benefiting. With such a transfer system, from a strictly economic point of view, all of the country's native should have a positive view on immigration. For this consensus to be reached, however, it is crucial that the mechanisms of the transfer system be discriminatory; in other words, the immigrants must be excluded. One could argue that they still benefit because they could have chosen not to immigrate and their immigration has already improved their initial situation. This outcome cannot result from the numerous social transfers operated in France and Europe, which have non-discrimination built in to them. These discriminatory compensatory transfers have to be clearly linked to immigration policy.

These are some of the highlights of the economic analysis of immigration presented in the first part of the report. Gilles Saint-Paul also makes a point of developing an entire series of other mechanisms liable to intensify or diminish these outcomes, such as scale effects (agglomeration externalities), network effects (in the social sense of the term) of immigrants, productivity differences between northern and southern countries, the existence of non-tradable goods, etc. He continues this section with a description of the main results of empirical studies attempting to measure these

effects. Most studies find that immigrants have a moderately negative impact on the wages and/or employment of natives who are substitutes for them (although there are more than a few studies that find no effects), while few studies have a sufficiently refined methodology to identify a positive impact on the remuneration of complementary factors.

2. Immigration as labour market regulation policy

The new legal provisions of French immigration policy are designed to encourage labour immigration. Only 7% of residency permits distributed in 2005 were issued for professional reasons (vs. 28.2% in 1997), as opposed to almost 50% for family reasons (vs. 31.7% in 1997). In the second part of his report, Gilles Saint-Paul launches a critical analysis of immigration as labour regulation policy. He looks at the role immigration can play in adjusting imbalances both over time and between segments of the labour market, on the one hand, and as a policy for improving the quality of the workforce by attracting highly skilled workers, on the other.

2.1. Critical analysis of the doctrine of labour requirements

This policy is notably based on a derogation regime which stipulates that the employment status or lack of a prior job search by candidates already present in the labour market is not prejudicial to the filing of a work permit request by a foreigner wishing to exercise an activity in a profession suffering from a 'labour shortage'. The list of these professions is established by decree for each region. The author stresses that the concept of a shortage is not clear from an economic science point of view. Where the wage system is flexible, imbalances should be able to be resolved by raising wages until supply meets demand.

Nevertheless, the doctrine of labour requirements may apply when the relative scarcity of certain skills proves costly for society. This is an entirely different concept of shortage. In this case, the concept of labour requirements is equivalent to the concept of high marginal productivity for a certain type of skill. Gilles Saint-Paul demonstrates, however, that even with such 'bottlenecks' on the labour market, natives do not necessarily gain by bringing in immigrants where there is a lack of compensatory transfers in place.

In any event, the scarcity indicator used in the new French policy is based on hiring difficulties, and not on marginal productivity, and hence contribution to GDP. There is reason to believe marginal productivity is an imperfect means of measuring the actual degree of rationing on the labour market. Furthermore, where they are proven from an economic standpoint, these hiring difficulties are generally the result of inflexibilities on the labour market. Reforming the labour market might thus prove to be a more

effective way to reabsorb these tensions than increasing the supply of work via immigration.

The micro-management of labour requirements, which assigns immigrants to a given sector and reduces their geographic mobility, ends up enhancing the dualism and segmentation of the labour market. Gilles Saint-Paul even sees a risk of 'ternarism' (the labour market splitting into three segments), with:

• the 'insiders' enjoying protected jobs in the primary sector (large companies, semi-public organisations);

• the 'outsiders' holding poorly protected jobs (secondary sector) or unemployed, waiting in line for artificially distributed jobs in the primary sector;

• immigrants serving as the same kind of augmentation force as the outsiders, but with a limitation in terms of the social consequences of their precarious status and a lesser pro-competition impact on the labour market, due to this sector and geographic partitioning.

This micro-management of the labour market through immigration can also neutralise the mechanisms of natural wage rises. It is, after all, through demand for labour and tensions on the labour market that technical progress influences wages. This mechanism no longer functions, however, when immigration policy prevents the labour market from tightening by increasing the number of participants as soon as the indicator exceeds a certain threshold.

2.2. Immigration as «fluidising» policy

Immigration does offer a potential benefit as a form of labour policy: immigrants are likely to have greater geographic or professional mobility than natives, thus 'fluidising' the host country's labour market by ensuring the rapid resolution of imbalances. This argument can also be applied on a European scale: a mobile segment of immigrants would help absorb macroeconomic shocks in the euro area owing to the mobility of the workforce between member countries. The compartmentalised and micro-management aspect of recent provisions in France hinder immigrant mobility in response to future sector or regional shocks. Similarly, there is no European policy on residency permit authorisation which would enable the free circulation of non-EU immigrants. Existing immigration policies at the national and European levels do not seem to take this type of economic benefit into account. Although empirical studies call for a cautious stance on the 'fluidising' effects of immigration, an overall European Union policy, with controls of inflows to the EU but free mobility for foreign workers within the EU, would offer the advantage of limiting macroeconomic discrepancies between euro area countries and therefore boosting the viability of the single currency.

2.3. Skilled immigrants

Another provision orients immigration policy towards the selection of (highly) skilled workers. The 'skills and talents' card allows foreigners to obtain a three-year renewable residency permit if their skills and talents are of particular interest to the French economy or can contribute to France's scientific, cultural, humanitarian or athletic influence. The economic analysis in the first part of the report demonstrates that there is no real gain in bringing in skilled workers to a country like France, which already boasts a relative abundance of skilled workers. The real economic impetus lies elsewhere: skilled immigrants can have positive impacts on public finances (skilled workers are more likely to be net contributors to public finances, whereas unskilled workers would not be), and a selective immigration policy can also help reduce wage inequalities (inflows of skilled workers tend to lower their relative wages and thus decrease wage inequalities). As such, the questions that must be asked are how attractive is French immigration policy and how attractive is France for immigrants? Studies focusing on these two questions are not optimistic, as they show that, for the first question, there is an employability problem for skilled immigrants in France (an immigrant with a university degree has a greater chance of being unemployed than an unskilled native), and for the second question, while France was relatively well-positioned in the early 1990s compared to its European neighbours in terms of emigration by skills set, its position has since deteriorated.

The author postulates that the problems of attracting skilled foreign workers, maintaining their French counterparts in France, and providing incentives to acquire skills and start businesses are one in the same; they require society to make a choice between redistributive taxation and long-term growth. The costs of this choice cannot be eliminated with targeted immigration and discretionary immigration policies, which incidentally comes back to the question of the choice between 'importing' skilled labour and making greater efforts to train natives in order to increase the supply of skilled workers. The development of a global market of highly skilled workers reduces the government's incentive to invest in higher education, which threatens to lead to a specific type of global 'race to the bottom' in these investments.

3. Areas of reflection

Rather than offering specific recommendations, Gilles Saint-Paul suggests three areas of reflection drawn from his analysis:

• above all, immigration policy should take into account its long-term impacts on the size and composition of the host country's population. Once the quantitative limits are established, allocation of residency permits could be based on an auction system or a market of permits to reside in France. The author develops the benefits of this type of selection mechanism;

• the increase in the international mobility of skilled workers will lead to a re-examination of the financing of higher education. Several possible reforms are discussed which would prevent seeing the use of skilled immigrants lead to the exacerbation of existing inefficiencies in today's higher education system;

• where the objective is to reduce'labour shortages' resulting from the inflexibility of the labour market in France, immigration proves to be only a temporary fix that serves under no circumstances as a replacement for structural reforms, especially considering that the economic conditions liable to make immigration policy more acceptable would in principle also facilitate structural reforms.

4. Comments

Pierre Cahuc shares the author's view concerning the potentially harmful impacts of an immigration policy based on the micro-management of corporate labour requirements. He underscores the benefits of the derogation measure of the Law of 24 July 2006, which allows the relatively heavy and opaque labour market test procedure to be skipped for a list of eligible professions. However, in following Gilles Saint-Paul's analysis, he places particular emphasis on the risk of enhancing the segmentation of the labour market to the detriment of economic efficiency. Rather than turning to foreign labour, he suggests that the flaws in the labour market at the very root of these hiring difficulties will be resolved by adapting labour regulations. Economic immigration should first and foremost meet long-term objectives aimed at boosting GDP per capita and encouraging greater mobility in the workforce. As regards the recommendations, Cahuc points to a number of limitations in the auction system suggested in the conclusion of the report. The economic problems he raises merit a more in-depth analysis in the report.

Antoine Magnier highlights the report's significant and stimulating analytical contribution to the design and implementation of immigration policies. In his commentary, however, he develops several observations stressing certain limitations of the analysis. Several key points were overlooked in the section dealing with the economic impacts of immigration on the labour market: i.e. the analytical framework is often static, neglecting certain key dynamic mechanisms, and the impacts on source countries cannot be systematically overlooked even when examining only the impacts on the destination country... The analysis of the limitations of using immigration policy to regulate the labour market is relevant, but should not overshadow the fact that the measures adopted are mainly aimed at rebalancing flows in favour of labour immigration. Similarly, the labour market tension indicator is not the only criterion used to draw up the list of eligible professions. Magnier also stresses that there are many limitations to adopting an auction system to distribute residency permits. He also points out that the report ignores the immigration pressures facing developed countries like France.

PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

113 rue de Grenelle 75007 PARIS
Téléphone : 01 42 75 53 00
Télécopie : 01 42 75 51 27

Site Internet : www.cae.gouv.fr

Cellule permanente

Christian de Boissieu
Président délégué du Conseil d'analyse économique

Pierre Joly
Secrétaire général

Gunther Capelle-Blancard
Conseiller scientifique
Microéconomie
Économie financière

Jérôme Glachant
Conseiller scientifique
Macroéconomie
Théorie de la croissance

Lionel Ragot
Conseiller scientifique
Économie de l'environnement

Stéphane Saussier
Conseiller scientifique
Économie des institutions
Économie des partenariats public/privé

Anne Yvrande-Billon
Conseillère scientifique
Économie industrielle
Économie de la réglementation

Christine Carl
Chargée des publications et de la communication
01 42 75 77 47
christine.carl@pm.gouv.fr

Agnès Mouze
Chargée d'études documentaires
01 42 75 77 40
agnes.mouze@pm.gouv.fr