

N° 2615

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 janvier 2020

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 146-3, alinéa 6, du Règlement*

PAR LE COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

**sur l'évaluation des coûts et bénéfices de l'immigration  
en matière économique et sociale**

ET PRÉSENTÉ PAR

MME STÉPHANIE DO ET M. PIERRE-HENRI DUMONT  
Députés

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS .....</b>	<b>7</b>
<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>25</b>
<b>I. AMÉLIORER LE TRAITEMENT STATISTIQUE DE L'IMMIGRATION .....</b>	<b>27</b>
<b>A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA POPULATION     IMMIGRÉE EN FRANCE .....</b>	<b>27</b>
1. La place de l'immigration.....	27
a. Qu'est-ce qu'un immigré ?.....	27
b. Immigrés et descendants d'immigrés .....	28
c. Une croissance des flux modérée en comparaison internationale .....	29
2. Une concentration territoriale dans l'habitat urbain populaire .....	30
3. Des origines encore marquées par l'histoire.....	33
4. Une proportion importante d'immigrés non qualifiés .....	35
<b>B. LE RÉGIME JURIDIQUE ENCADRANT LA RECHERCHE NE DOIT PAS     CONSTITUER UN OBSTACLE À LA CONNAISSANCE .....</b>	<b>36</b>
1. Un essor significatif des données depuis les années 1990-2000.....	36
a. Une information statistique plus transparente sur les étrangers à partir des données administratives .....	36
b. Un essor des enquêtes sur les descendants d'immigrés à l'exception notable du recensement.....	37
2. Le cadre juridique appliqué par la CNIL impose de nombreuses limites dans le maniement des données relatives à l'origine .....	39
a. Les données susceptibles de révéler « directement ou indirectement les origines raciales ou ethniques » restent interdites sauf exceptions .....	39
b. Mieux exploiter les données « objectives » juridiquement autorisées sur l'ascendance des personnes dans les enquêtes.....	41
c. ... et autoriser leur intégration dans les fichiers des usagers du service public .....	42

C. AMÉLIORER LES MESURES DES FLUX MIGRATOIRES ET DE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE .....	42
1. La connaissance inégale des flux d'entrée et de sortie .....	42
a. Améliorer la lisibilité des différentes mesures de flux d'entrée .....	42
i. La mesure administrative du ministère de l'intérieur à partir de la délivrance des titres de séjour en préfecture .....	43
ii. La mesure de l'INSEE à partir du recensement rénové : les entrées déclarées .....	44
iii. La mesure de l'OCDE : les entrées permanentes hors migrations temporaires .....	45
iv. Les écarts de flux d'entrée mesurés à partir du recensement et de l'AGDREF sont-ils cohérents ? .....	45
b. Consolider la mesure des flux de sortie .....	47
2. L'impossible mesure de l'immigration irrégulière : une approche empirique mais des données cohérentes.....	50
a. La mesure par les données de l'aide médicale de l'État constitue le socle de l'évaluation de l'immigration irrégulière .....	52
b. Les autres moyens d'approche fournissent des données fragmentaires.....	53
<b>II. MIEUX MESURER L'IMPACT DE L'IMMIGRATION SUR L'EMPLOI, LA CROISSANCE ET LES FINANCES PUBLIQUES .....</b>	<b>56</b>
A. L'IMPACT SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL .....	56
1. L'immigration et le marché du travail : une incidence globale très modeste sur l'emploi et les salaires .....	57
2. Un impact différencié selon les catégories sociales et les complémentarités de compétences possibles .....	58
B. L'IMPACT SUR LA CROISSANCE ET LA COMPÉTITIVITÉ .....	60
C. L'IMPACT DE L'IMMIGRATION SUR LES FINANCES PUBLIQUES .....	63
1. Un impact légèrement négatif selon les rares études disponibles.....	64
a. Des choix méthodologiques qui déterminent en partie les résultats .....	64
b. Certaines dépenses en hausse tendancielle ne sont pas prises en compte.....	67
2. La direction du budget dispose d'une vision incomplète des coûts induits par l'immigration.....	69
a. Une compétence réduite au budget de l'État .....	69
b. Une approche transversale qui présente des approximations et des incohérences ..	70
<b>III. INSTITUER UN VÉRITABLE PILOTAGE DE L'IMMIGRATION PROFESSIONNELLE .....</b>	<b>72</b>
A. MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS DU MARCHÉ DU TRAVAIL.....	72
1. La liste des métiers en tension : un système obsolète .....	72
2. Mieux identifier les compétences dont notre économie a besoin .....	73
3. Réformer le processus décisionnel.....	75

B. RÉFORMER PROFONDÉMENT LA PROCÉDURE ENCADRANT L'IMMIGRATION DE TRAVAIL.....	77
1. Recruter un travailleur immigré : un parcours complexe et aléatoire.....	77
2. Mettre en place un dispositif réactif, transparent et harmonisé sur l'ensemble du territoire.....	80
C. RENDRE LA FRANCE PLUS ATTRACTIVE POUR LES PLUS QUALIFIÉS.....	83
1. La France est plus attractive pour les étudiants et les chercheurs que pour les entrepreneurs et les salariés hautement qualifiés .....	83
2. Renforcer la promotion du « passeport talent » auprès des employeurs et à l'étranger .....	84
a. Le « passeport talent » : un dispositif lisible et compétitif.....	85
b. ... dont il faut augmenter la visibilité .....	86
3. Faciliter l'emploi des étudiants étrangers dans les filières porteuses .....	87
a. Maintenir l'attractivité de la France auprès des étudiants étrangers.....	87
b. Simplifier la procédure d'accès à l'emploi après les études en France .....	88
c. Renforcer les dispositifs d'orientation des étudiants étrangers dans les établissements.....	89
D. LA QUESTION DES QUOTAS OU OBJECTIFS QUANTITATIFS ET DE L'IMMIGRATION À POINTS.....	90
1. Les différents modèles internationaux .....	91
a. Des modèles d'offre visant à attirer les talents étrangers : l'exemple du système à points canadien .....	91
b. Des modèles de demande visant à répondre aux besoins économiques : des quotas plus ou moins limitatifs.....	92
2. L'adaptation des « quotas » ou objectifs quantitatifs au système français .....	92
<b>IV. AMÉLIORER L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES IMMIGRÉS .....</b>	<b>94</b>
<b>A. ACTIONNER DES LEVIERS CLÉS .....</b>	<b>95</b>
1. Promouvoir l'activité professionnelle des femmes immigrées .....	95
a. Renforcer les dispositifs ciblant les femmes immigrées ayant une faible maîtrise du français... ..	95
b. ... mais aussi protéger les femmes immigrées sur le marché du travail.....	99
2. Comblen le retard en matière de formation, de reconnaissance et d'évaluation des compétences.....	101
a. Orienter et accompagner les étrangers dans la reconnaissance de leurs qualifications pour les professions non réglementées.....	101
b. Un accès aux procédures de reconnaissance pour les professions réglementées facilité pour les seuls ressortissants européens.....	104
3. Lutter contre les discriminations dans le parcours professionnel .....	106

B. POURSUIVRE LES EFFORTS ENGAGÉS DANS LE CADRE DU CONTRAT D'INTÉGRATION REPUBLICAINE.....	108
1. Qui signe le CIR ?.....	109
2. La réforme du CIR fait le choix de déléguer la mission d'accompagnement vers l'emploi au Service public de l'emploi .....	111
a. Le parcours actuel d'orientation et d'insertion professionnelle : du CIR à Pôle emploi.....	112
b. Adapter les savoir-faire et l'offre de services de droit commun de Pôle emploi aux besoins spécifiques des étrangers primo-arrivants .....	114
3. Élargir la mission d'information et d'orientation de l'OFII au-delà de Pôle emploi.....	115
C. VALORISER LES DISPOSITIFS VERS L'EMPLOI AU-DELÀ DU CONTRAT D'INTÉGRATION RÉPUBLICAINE.....	117
1. Les programmes innovants à destination des réfugiés : l'exemple du programme « HOPE ».....	117
2. Renforcer les actions pour les primo-arrivants au niveau local.....	121
3. Vers un parcours d'insertion fluide et sans rupture .....	123
<b>EXAMEN PAR LE COMITÉ .....</b>	<b>125</b>
<b>ANNEXE : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS.....</b>	<b>126</b>
<b>CONTRIBUTION DE FRANCE STRATÉGIE .....</b>	<b>129</b>

## PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

**Proposition n° 1 :** intégrer une question sur l'origine (lieu de naissance et nationalité) des parents dans le questionnaire du recensement.

**Proposition n° 2 :** renouveler les enquêtes statistiques nécessitant des dérogations, et les inscrire dans une programmation de long terme.

**Proposition n° 3 :** autoriser les grands services publics (CNAM, CAF, Pôle emploi...) à enrichir leurs données de gestion par des données objectives sur la nationalité et le lieu de naissance afin de mesurer l'accès effectif des étrangers à leurs prestations.

**Proposition n° 4 :** publier chaque année un document synthétique détaillant les écarts entre les flux d'entrée mesurés par le ministère de l'intérieur, l'INSEE et l'OCDE.

**Proposition n° 5 :** instituer une procédure rigoureuse d'enregistrement des demandes d'admission exceptionnelle au séjour.

**Proposition n° 6 :** renouveler plus fréquemment les études scientifiques consacrées à la mesure de l'impact financier de l'immigration.

**Proposition n° 7 :** recenser les dépenses assumées par les collectivités territoriales au titre de l'accompagnement social de l'immigration.

**Proposition n° 8 :** améliorer la fiabilité technique du document de politique transversale annexé au projet de loi de finances censé récapituler les dépenses de l'État au titre de la politique de l'immigration et de l'intégration.

**Proposition n° 9 :** établir un recensement des métiers en tension et prévoir son actualisation annuelle, après avis d'une instance d'experts indépendants placée auprès du ministre de l'intérieur, sur le modèle du *Migration Advisory Committee* britannique.

**Proposition n° 10 :** organiser un débat annuel au Parlement sur les objectifs de recrutement de travailleurs étrangers sur la base du rapport d'une instance d'experts indépendants.

**Proposition n° 11 :** réformer la procédure d'autorisation de recrutement des travailleurs étrangers :

- supprimer la vérification de l'adéquation du poste aux compétences ;
- dématérialiser la procédure et raccourcir les délais de traitement ;
- harmoniser la doctrine d'instruction des dossiers sur l'ensemble du territoire.

**Proposition n° 12 : lancer des campagnes d'information pour promouvoir le « passeport talent » auprès des employeurs et des principaux pays d'origine.**

**Proposition n° 13 : promouvoir l'accessibilité des immigrés ayant une faible maîtrise du français, en particulier des femmes, à des cours de langue en adaptant l'offre aux besoins (ateliers sociolinguistiques, cours de français langue étrangère, cours à visée professionnelle...).**

**Proposition n° 14 : développer les programmes consacrés à l'insertion professionnelle des femmes immigrées en offrant des possibilités de travail plus nombreuses et plus diversifiées.**

**Proposition n° 15 : mettre en place un réseau d'information et un accompagnement dédié aux étrangers vers des dispositifs de reconnaissance de leurs qualifications et de leur expérience.**

**Proposition n° 16 : étendre aux ressortissants de pays tiers les mesures prises pour faciliter l'accès aux professions réglementées des ressortissants européens.**

**Proposition n° 17 : adapter les savoir-faire et l'offre de services de droit commun de Pôle emploi aux besoins spécifiques des étrangers primo-arrivants.**

**Proposition n° 18 : augmenter la proportion de signataires du CIR orientés vers des dispositifs autres que Pôle emploi.**

**Proposition n° 19 : renforcer la formation des auditeurs de l'OFII sur les dispositifs et acteurs de l'insertion professionnelle afin d'optimiser leur mission d'orientation des primo-arrivants.**

**Proposition n° 20 : favoriser l'émergence de dispositifs d'insertion professionnelle ciblant différents publics de primo-arrivants, inspirés de certains programmes conçus en faveur des réfugiés.**

**Proposition n° 21 : renforcer la cohérence des parcours d'insertion professionnelle des immigrés en améliorant la mise en réseau des acteurs ainsi que la communication sur les dispositifs d'accompagnement existants.**

**Proposition n° 22 : étendre l'accessibilité de certains programmes dédiés aux étrangers primo-arrivants aux immigrés présents sur le territoire depuis plus de cinq ans.**



## **SYNTHÈSE**



# Mission d'évaluation des coûts et bénéfiques de l'immigration en matière économique et sociale

Mme Stéphanie DO et M. Pierre-Henri DUMONT,  
rapporteurs

22 janvier 2020



## Introduction

- Présentation par France Stratégie du rapport « *L'impact de l'immigration sur le marché du travail, les finances publiques et la croissance* » le 10 juillet 2019
- 8 auditions et 3 tables rondes, automne 2019
- 30 experts et responsables d'administrations centrales auditionnés
- **22 propositions pour :**
  - **Mieux connaître la population immigrée présente en France**
  - **Réformer la procédure d'autorisation de recrutement des travailleurs étrangers et attirer davantage les travailleurs qualifiés**
  - **Améliorer l'efficacité des composantes du parcours d'insertion et de la reconnaissance des qualifications pour une meilleure employabilité des immigrés**



## I- Améliorer le traitement statistique de l'immigration

### A. Les principales caractéristiques de la population immigrée en France

- La part de population immigrée dans la population totale est inférieure à la moyenne de l'OCDE. Mais l'importance de la **seconde génération** apparente la France aux grands pays d'immigration.

- Une origine géographique des immigrés peu diversifiée et une forte concentration territoriale dans quelques régions.

RÉPARTITION DES IMMIGRÉS PAR ZONE GÉOGRAPHIQUE DE NAISSANCE EN 2018  
(effectifs en milliers et en pourcentage ; données provisoires)

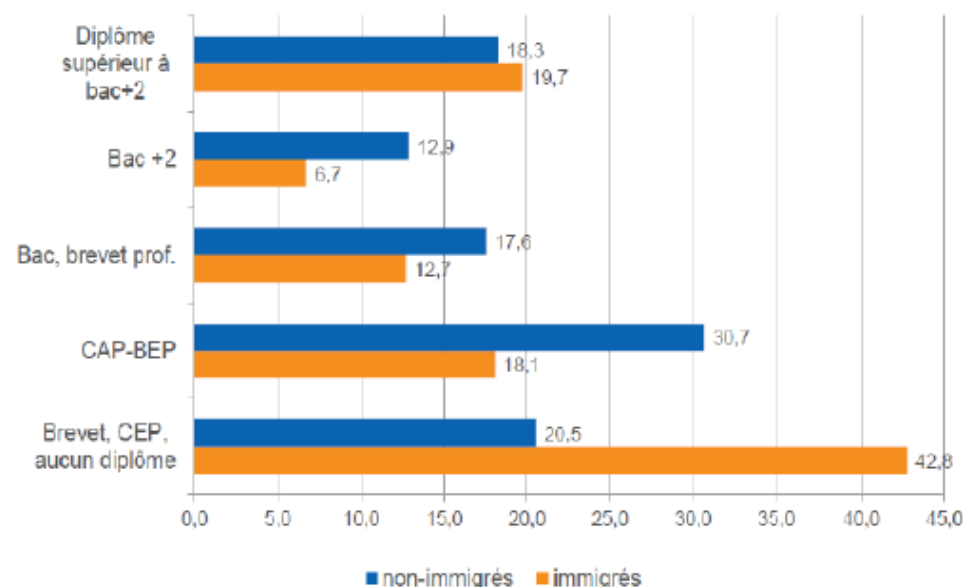
Zone géographique	Effectifs	en %
<b>Afrique</b>	<b>2 992</b>	<b>46,1</b>
Maghreb	1 904	29,3
Autres pays d'Afrique	1 088	16,8
<b>Europe</b>	<b>2 171</b>	<b>33,5</b>
UE à 28	1 851	28,5
Autres pays d'Europe	320	4,9
<b>Asie</b>	<b>940</b>	<b>14,5</b>
<b>Amérique, Océanie</b>	<b>388</b>	<b>6,0</b>
<b>Total</b>	<b>6 491</b>	<b>100,0</b>

Champ : France, Mayotte inclus, depuis 2014.  
Source : Insee, estimations de population.



- La population immigrée en France est traditionnellement **peu qualifiée**, contrairement à certains pays d'immigration comparables (Royaume-Uni) du fait de l'importance de l'immigration familiale et humanitaire et de la faiblesse relative de la composante économique ou de travail.

NIVEAUX DE DIPLÔME DES IMMIGRÉS ET DES NON-IMMIGRÉS EN FRANCE (2018)



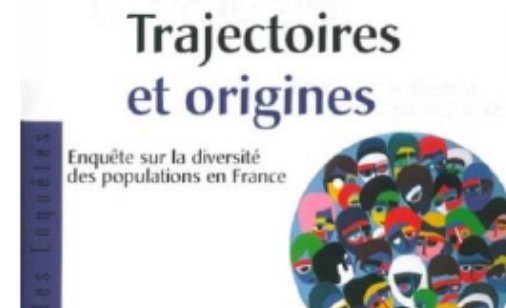
Champ : France hors Mayotte. Personnes vivant en ménage ordinaire et déclarant avoir terminé leurs études initiales ou n'avoir jamais fait d'études.

Source : INSEE, enquête « Emploi », 2018.



## B. Le régime juridique encadrant la recherche ne doit pas constituer un obstacle à la connaissance

- Un essor des données depuis les années 2000, notamment sur les descendants d'immigrés : l'enquête Trajectoire et origines (TeO).
- Répondre à la méfiance des citoyens : améliorer la communication sur les chiffres existants.



**Proposition :** intégrer une question sur l'origine des parents (lieu de naissance et nationalité) dans le recensement.

**Proposition :** encourager le renouvellement d'enquêtes statistiques nécessitant des dérogations auprès de la CNIL pour des données dites « sensibles ».

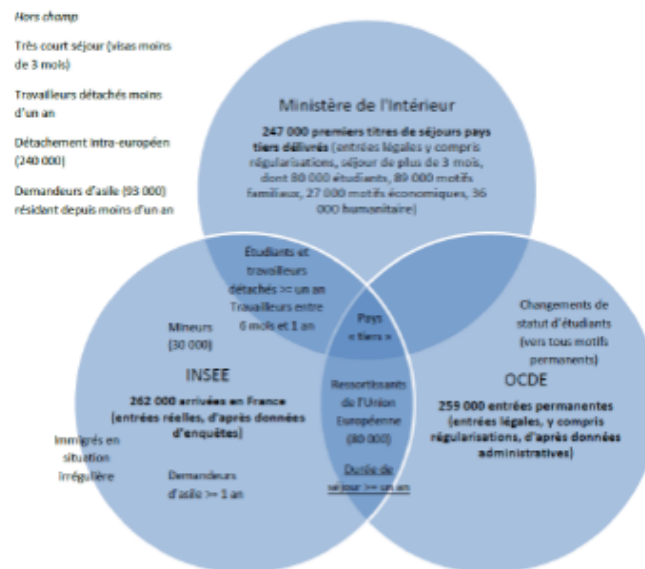
**Proposition :** autoriser les grands services publics à enrichir leurs données de gestion par des données objectives sur la nationalité et le lieu de naissance afin de mesurer l'accès effectif des étrangers à leurs prestations.



## C. Améliorer les mesures des flux migratoires et de l'immigration irrégulière

### 1. Diversité et écarts dans les mesures disponibles des flux d'entrée

**Proposition : améliorer la lisibilité des flux d'entrée par la publication d'un document synthétique détaillant les écarts de mesure.**



Flux d'entrées mesurées en 2017 par l'INSEE, l'OCDE et le ministère de l'intérieur

Une estimation actuelle fragile des flux de sortie et donc du solde migratoire.



## 2. L'approche insuffisante de l'immigration irrégulière

- L'évaluation de l'immigration irrégulière souffre d'**approximations** dans tous les pays de l'OCDE.
- Elle oscille **entre 0,3 % et 0,6 % de la population**, en France comme en Allemagne.
- **L'aide médicale de l'État** constitue la mesure la plus fiable sans être exhaustive : 318 106 bénéficiaires en 2018 avec une forte croissance entre 2012 (252 000 bénéficiaires) et 2015 et un palier depuis.

**Proposition : enregistrer systématiquement les demandes d'admission exceptionnelle au séjour et améliorer la comptabilisation des sorties du territoire en appliquant le système européen d'entrée-sortie prévu pour 2022.**





## II- Mieux mesurer l'impact de l'immigration sur l'emploi, la croissance et les finances publiques

### ▪ A. L'impact sur le marché du travail

L'impact global de **long terme** n'a pas d'incidence significative étant donné les caractéristiques du marché du travail français :

- une variation des salaires comprise entre - 0,8 % et + 0,5 % pour un accroissement de 1 % de la main-d'œuvre ;
- un impact sur le taux d'emploi de - 0,3 à + 0,3 selon les études.

*Un besoin d'études périodiques sur les effets de substitution et de complémentarité, l'existence ou non de synergies, pour mieux piloter l'immigration de travail.*

### ▪ B. L'impact sur la croissance et la compétitivité

- L'immigration accroît à long terme le PIB par habitant, notamment grâce à la complémentarité des compétences entre natifs et immigrés et la diversité des origines.
- Toutefois la **faible qualification et le faible taux d'emploi** des immigrés en France minorent cet impact par rapport à des pays qui valorisent mieux une immigration plus qualifiée.



### ■ C. L'impact de l'immigration sur les finances publiques

Les deux seules études disponibles sur les finances publiques, qui émanent de l'OCDE et du CEPII, concluent à un **impact modéré de l'immigration, inférieur à 0,5 % du PIB.**

CONTRIBUTION DIFFÉRENTIELLE DES IMMIGRÉS AUX FINANCES PUBLIQUES  
EN POINTS DE PIB : OCDE (2013) ET CEPII (2018)

	OCDE	CEPII
Prélèvements obligatoires	- 0,55	- 0,6
Prestations hors retraites	- 0,3	- 0,2
Retraites	+ 0,4 (prise en compte incomplète)	+ 0,2 (y. c. retraites versées à l'étranger)
Éducation	- 0,1 (y compris enfants nés en France)	+ 0,35 (hors enfants nés en France)
Défense	+ 0,2 (pas d'imputation)	0 (imputation au prorata)
Autres catégories de dépenses	0 (au prorata)	
<b>Total (de l'écart entre immigrés et non immigrés)</b>	<b>- 0,35</b>	<b>- 0,25</b>

Source : calculs France Stratégie, à partir des deux études référencées.

**Proposition : renouveler les études consacrées à la mesure de l'impact financier de l'immigration et améliorer la fiabilité du document de politique transversale annexé au projet de loi de finances.**



### III- Instituer un véritable pilotage de l'immigration professionnelle

#### ▪ A. Mieux répondre aux besoins du marché du travail

- La liste des métiers en tension est obsolète
- De nombreuses entreprises ont des difficultés de recrutement (en particulier dans l'artisanat)

**Proposition :** établir un recensement des métiers en tension actualisé chaque année, après avis d'une instance d'experts indépendants placée auprès du ministre de l'intérieur.

**Proposition :** organiser un débat annuel au Parlement sur les objectifs de recrutement de travailleurs étrangers sur la base du rapport de cette instance.

#### B. Réformer profondément la procédure encadrant l'immigration de travail

- Recruter un travailleur étranger est un parcours complexe et aléatoire qui doit être simplifié et rendu plus efficace

**Proposition :** supprimer la vérification de l'adéquation du poste aux compétences, dématérialiser la procédure et raccourcir les délais de traitement, harmoniser la doctrine d'instruction des dossiers sur l'ensemble du territoire.



### ▪ C. Rendre la France plus attractive pour les plus qualifiés

1. Un manque d'attractivité pour les entrepreneurs et les salariés hautement qualifiés, mais une attractivité forte pour les étudiants et chercheurs (OCDE)

2. Promouvoir le « passeport talent »

Le « passeport talent » (2016), une procédure simplifiée et des avantages pour les « talents », un bilan positif **sans révolution** dans l'ampleur et le type de flux concernés (chercheurs majoritaires)

**Proposition : lancer des campagnes d'information pour promouvoir le « passeport talent » auprès des employeurs et des principaux pays d'origine.**

3. Faciliter l'emploi des étudiants étrangers

- 4<sup>ème</sup> pays d'accueil des étudiants étrangers et 1<sup>er</sup> pays non-anglophone : **maintenir ce rang par l'amélioration des conditions d'accueil.**

- Les étudiants étrangers, travailleurs immigrés qualifiés de demain? Faciliter l'accès à l'emploi après les études : **simplifier la procédure actuellement longue et complexe, et renforcer les dispositifs d'information et d'orientation dans les établissements.**



## IV- Améliorer l'insertion professionnelle des immigrés

Les immigrés sont moins souvent en emploi, plus exposés au chômage et plus souvent déclassés par rapport à leurs qualifications.

### ▪ A. Actionner des leviers clés

1. Promouvoir l'activité professionnelle des **femmes immigrées** et leur accès à des cours de langue.

2. Comblent le retard français en matière de reconnaissance et d'évaluation des qualifications et compétences.

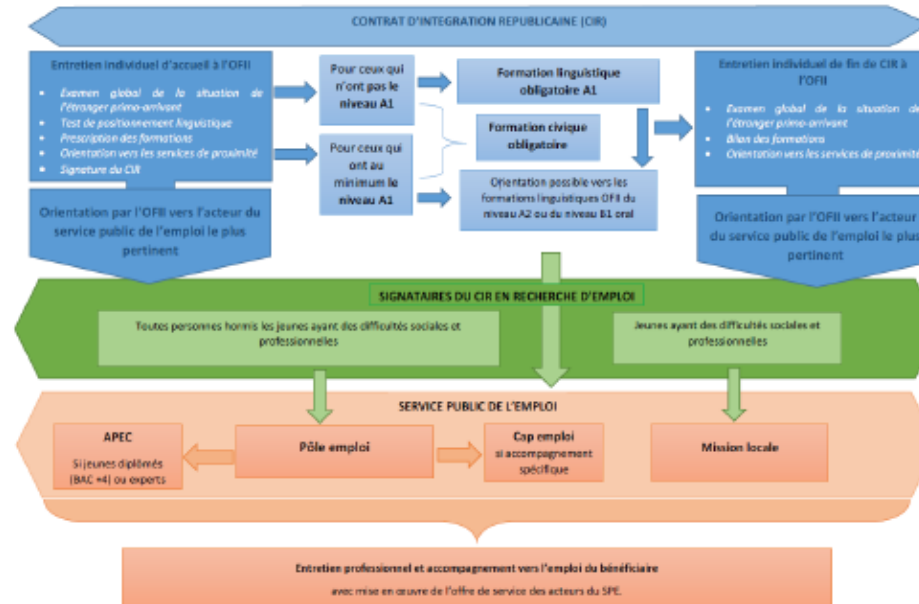
Des **dispositifs existants méconnus**, peu lisibles et peu accessibles aux étrangers (centre ENIC-NARIC, validation des acquis de l'expérience-VAE...)

**Proposition** : mettre en place un réseau d'information et un accompagnement dédié aux étrangers vers des dispositifs de reconnaissance de leurs qualifications.



## B. Poursuivre les efforts engagés dans le cadre du contrat d'intégration républicaine

Le nouveau volet professionnel du Contrat d'intégration républicaine (CIR) mis en œuvre par l'OFII vise surtout une orientation systématisée vers le service public de l'emploi (SPE).



**Proposition : adapter les savoir-faire et l'offre de services de droit commun de Pôle emploi aux besoins spécifiques des étrangers primo-arrivants.**



### C. Valoriser les dispositifs vers l'emploi au-delà du contrat d'intégration républicaine



- Des programmes innovants pour les réfugiés : le **programme HOPE** (Hébergement, Orientation, Parcours vers l'emploi)
- Des actions d'accompagnement au **niveau local** encouragées par la hausse des crédits déconcentrés en 2019 (39 millions d'euros soit + 83 % par rapport à 2018)
- La **mise en réseau des acteurs** et la communication sur les dispositifs d'accompagnement existants pour garantir des parcours cohérents et adaptés.

**Proposition : renforcer la mission d'information et d'orientation de l'OFII au-delà de Pôle emploi - HOPE, OEPRE, PIAL, offres territoriales dans le monde associatif et le tissu des entreprises, formations, dispositifs de reconnaissance des diplômés... -**





## INTRODUCTION

Lors de sa réunion du 24 octobre 2018, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a inscrit à son programme de travail une évaluation des coûts et des bénéfices de l'immigration en matière économique et sociale demandée par le groupe Les Républicains (LR), et a désigné Mme Stéphanie Do (LaREM) et M. Pierre-Henri Dumont (LR) comme rapporteurs.

Au cours de cette même réunion, le comité a sollicité l'assistance de France Stratégie, sur le fondement de l'article 3 du décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

Le commissaire général de France Stratégie, M. Gilles de Margerie, a présenté au CEC, lors de sa réunion du 10 juillet 2019, la contribution de son institution sous la forme d'une revue de littérature intitulée « *L'impact de l'immigration sur le marché du travail, les finances publiques et la croissance* ».

Les rapporteurs souhaitent en premier lieu le remercier ainsi que ses équipes pour la qualité du travail fourni et la disponibilité dont ils ont fait preuve à l'occasion de cette première coopération avec le CEC.

Cette étude a servi de fondement aux analyses qu'ils ont développées et aux questions qu'ils ont posées aux experts et responsables administratifs qu'ils ont entendus lors des huit auditions et trois tables rondes organisées pendant l'automne 2019.

Les rapporteurs souhaitent également souligner l'intérêt particulier des travaux des experts de l'OCDE qui permettent de disposer de comparaisons internationales à la fois détaillées et régulièrement actualisées.

S'appuyant sur ces travaux techniques d'excellente qualité, les rapporteurs se sont efforcés de dépasser le niveau du diagnostic et de l'étude scientifique pour analyser plus en détail certaines politiques publiques et notamment les procédures régissant l'immigration professionnelle et l'accueil des primo-arrivants afin de conférer une dimension opérationnelle à leur travail.

Leur motivation profonde est de contribuer à éclairer le débat public par des données solidement étayées sur un sujet qui cristallise parfois les passions, en privilégiant une approche économique et sociale, plus facilement objectivable qu'une analyse politique ou culturelle.



## I. AMÉLIORER LE TRAITEMENT STATISTIQUE DE L'IMMIGRATION

Les statistiques sur l'immigration ont longtemps fait l'objet de critiques quant à leurs insuffisances et imprécisions : les experts et les statisticiens tendent aujourd'hui à souligner **les progrès considérables** réalisés par rapport aux années 1990-2000.

Les rapporteurs ont néanmoins relevé la persistance de **certaines lacunes** notamment en matière de connaissance des flux de sortie du territoire, ainsi que de l'immigration irrégulière. Ils attirent également l'attention sur la diversité des mesures de flux d'entrée publiées par les différentes institutions (ministère de l'intérieur, INSEE, OCDE), pouvant induire un manque de lisibilité.

La méfiance croissante de nos concitoyens face aux chiffres avancés par les pouvoirs publics dans ce domaine comme dans d'autres impose d'améliorer la fiabilité, la lisibilité et la mise en valeur des données statistiques disponibles.

### A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA POPULATION IMMIGRÉE EN FRANCE

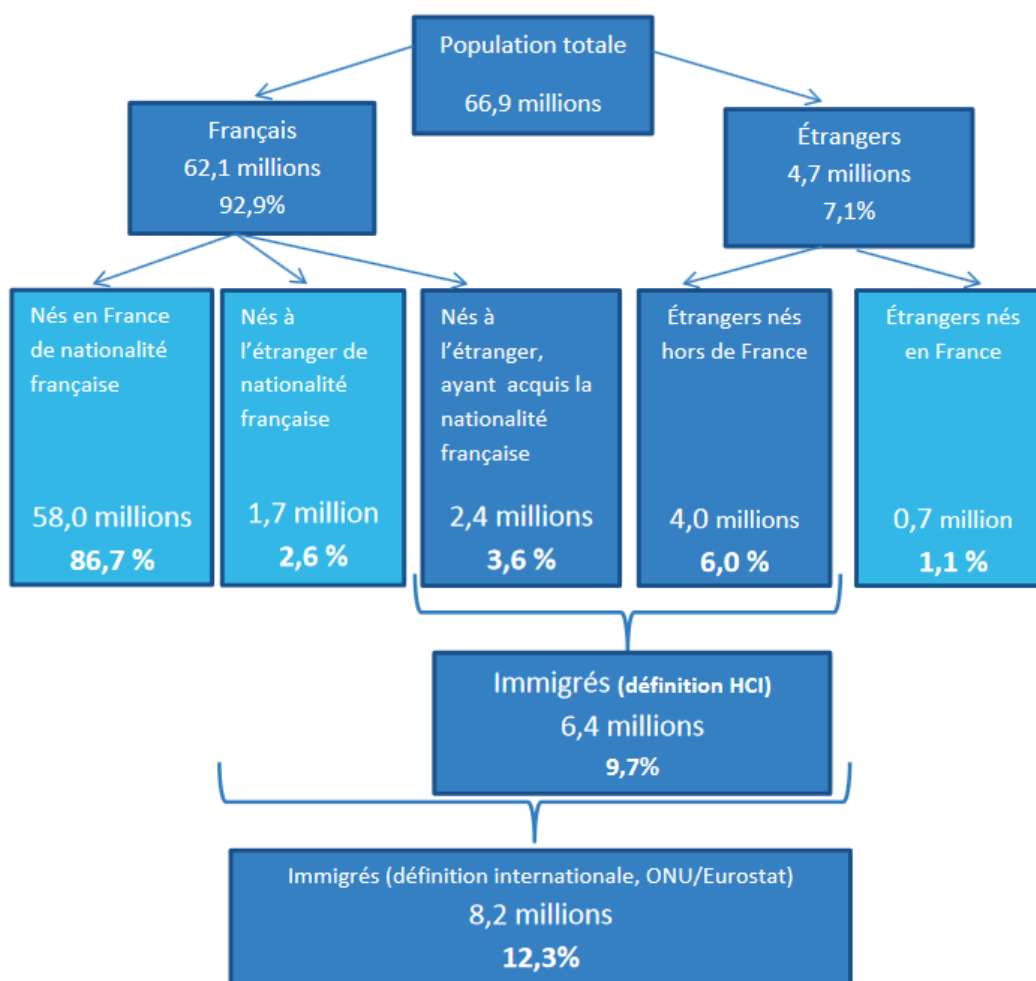
#### 1. La place de l'immigration

##### *a. Qu'est-ce qu'un immigré ?*

La définition française de l'immigré est différente de la définition retenue par le cadre statistique international. Pour le Haut conseil à l'intégration (HCI), un immigré est une **personne née étrangère à l'étranger** et résidant en France. L'INSEE retient donc cette dernière définition, au contraire d'Eurostat et de l'OCDE, qui recourent à une définition plus large : **toute personne née à l'étranger**, quelle que soit sa nationalité à la naissance, est considérée comme immigrée.

Le rapport de France Stratégie fait référence à ces deux systèmes de décompte, qui aboutissent à deux résultats différents : la population immigrée en France s'élève à **6,4 millions de personnes** selon le HCI – soit **9,7 % de la population**, et à 8,2 millions de personnes selon Eurostat – soit 12,3 %. Dans cette dernière mesure sont inclus les 1,7 million de Français nés Français à l'étranger.

**LA POPULATION VIVANT EN FRANCE SELON LE LIEU DE NAISSANCE ET LA NATIONALITÉ EN 2018**



HCI : Haut Conseil à l'intégration.

Champ : France.

Source : Données INSEE, estimations de population, données provisoires.

La population totale vivant en France se compose, selon l'INSEE, de 66,9 millions de personnes, dont 92,9 % de Français et 7,1 % d'étrangers (4,7 millions de personnes). Le groupe des « immigrés », quant à lui, est constitué de personnes nées étrangères hors de France, qui soit sont restées étrangères (4 millions), soit ont acquis la nationalité française (2,4 millions).

***b. Immigrés et descendants d'immigrés***

Si l'on considère la définition internationale, c'est-à-dire la population née à l'étranger (dont 1,7 million d'individus nés Français), mesurée par l'OCDE en 2017, la France se situe dans une position légèrement inférieure à la moyenne (22<sup>ème</sup> position sur 36), avec 12,3 % d'immigrés contre 15,5 % pour l'Allemagne ou 14,2 % pour le Royaume-Uni.

Néanmoins, ainsi que le souligne le rapport de France Stratégie, la France connaît un contexte particulier avec une population issue de l'immigration (pour un ou deux parents) – la seconde génération – plus importante : **la proportion de**

**résidents immigrés ou enfants d’immigrés** s’élève à 27 % en définition internationale et à **21 %** selon la définition du HCI, supérieure à la moyenne de l’OCDE. Notre pays s’apparente sous cet angle aux trois grands pays traditionnellement considérés comme pays d’immigration que sont le Canada, l’Australie et la Nouvelle-Zélande et dépasse de peu les États-Unis.

Dans le cas de la France, la population immigrée a été principalement alimentée par des flux en provenance d’Europe du Sud avant et après la Seconde Guerre mondiale, puis d’Afrique du Nord à partir des années 1950 et 1960. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, l’immigration est favorisée par le manque de travailleurs nationaux pouvant participer à l’effort de reconstruction. Il en va de même tout au long des « trente glorieuses ». À partir du milieu des années 1970, au contraire et principalement du fait de la crise économique, des mesures restrictives sont mises en œuvre afin de décourager l’immigration de travail alors que les immigrés précédemment arrivés continuent à bénéficier du regroupement familial.

### *c. Une croissance des flux modérée en comparaison internationale*

Les statistiques de l’OCDE montrent une progression régulière des entrées permanentes annuelles depuis 2001 : celles-ci étaient au nombre de 137 000 à cette date, et se sont élevées à 258 900 en 2016. La croissance s’est ralentie à partir de 2013, avec un nombre d’entrées en pourcentage de la population totale inférieure à la moyenne des pays de l’OCDE.

Toutefois, ce constat statistique doit être nuancé, car l’OCDE ne comptabilise notamment pas dans ses chiffres les flux de demandeurs d’asile. Il est donc **certain que le flux annuel en France est plus important que l’ordre de grandeur actuellement retenu de 260 000 personnes**, comme le montre le croisement des données émanant du ministère de l’intérieur, de l’INSEE et de l’OCDE.

La France fait traditionnellement partie des pays faisant l’objet d’une forte demande d’asile, à un niveau comparativement plus ou moins élevé par rapport à sa population ou ses principaux voisins depuis une vingtaine d’années, mais en forte croissance depuis 2016.

Si la demande d’asile est en effet en baisse depuis le pic sans précédent de 2015 dans l’Union européenne, en particulier en Allemagne et en Suède, on observe en revanche une hausse en France, du fait notamment des mouvements secondaires dans l’Union et de la demande en provenance d’Albanie et de Géorgie, d’une arrivée accrue de ressortissants d’Amérique latine (Venezuela et Colombie) et de l’augmentation des arrivées par la Méditerranée occidentale.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDES D'ASILE DANS L'UNION EUROPÉENNE  
POUR LA PÉRIODE 2015–2018**

<b>Demandes d'asile Pays/année</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Variation 2017–2018</b>
Union européenne – 28 États	1 322 845	1 260 910	712 235	646 060	– 9,3 %
Allemagne	476 510	745 155	222 560	184 180	– 17,1 %
France	76 165	84 270	99 330	120 425	+ 21,2 %
Espagne	17 780	15 755	36 605	54 050	+ 47,6 %
Grèce	13 205	51 110	58 650	66 965	+ 13,8 %
Royaume-Uni	40 160	39 735	34 780	37 730	+ 8,8 %
Italie	83 540	122 960	128 850	59 950	– 53,9 %
Pays-Bas	44 970	20 945	18 210	24 025	+ 33,3 %
Belgique	44 660	18 260	18 340	22 530	+ 22,2 %
Suède	162 450	28 790	26 325	21 560	– 19,2 %

Source : Ministère de l'intérieur.

La France a dépassé les 120 000 demandes en 2018, tendance qui s'est poursuivie en 2019, avec 132 000 demandes déposées pour l'ensemble de l'année, soit un niveau voisin de celui de l'Allemagne. Cette tendance est cependant à resituer dans le contexte des cinq années qui ont précédé, pendant lesquelles l'Allemagne a fait face à l'arrivée d'un nombre de demandeurs d'asile beaucoup plus élevé.

Toutefois, si l'on regarde la situation française dans un contexte plus large, **l'immigration récente en France est plus faible que dans la moyenne des pays de l'OCDE**. Entre 2000 et 2017, la part des immigrés a augmenté de 8,1 points de pourcentage en Espagne, de 6,3 points au Royaume-Uni, de 6,1 points en Italie, de 2,9 points en Allemagne pour seulement 2 points en France.

Notre pays se caractérise par des flux migratoires plus anciens mais aussi plus faibles sur la période récente par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE.

## **2. Une concentration territoriale dans l'habitat urbain populaire**

Le niveau de ségrégation des populations immigrées et son évolution étaient mal connus jusqu'à ces dernières années, faute d'accès des chercheurs aux données détaillées du recensement, ce qui est le cas à présent. Les premières études chiffrant la ségrégation à partir du recensement de la population en France sont donc récentes. Elles montrent une forte concentration géographique des populations immigrées.

Les experts entendus par les rapporteurs ont souligné **la forte concentration géographique** des immigrés dans quelques régions (58 % d'entre eux vivant dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne-Rhône-Alpes et Île-de-France, dont 38 % dans cette seule dernière région), et parfois dans des bassins d'emploi qui ne sont pas les plus dynamiques.

Le choix de localisation des immigrés en France est déterminé par trois grands facteurs : l'emploi, la présence d'une diaspora ou de réseaux ethniques qui permettront l'entraide, et enfin et surtout, le logement.

#### IMPLANTATION ET PRINCIPALES ORIGINES DES IMMIGRÉS DANS LA POPULATION EN 2015

Implantation	Part (en %)	Principales origines		
		1	2	3
<b>Nouvelles régions</b>				
Île-de-France	19,0	Algérie	Portugal	Maroc
Provence-Alpes-Côte d'Azur	10,5	Algérie	Maroc	Tunisie
Corse	10,2	Maroc	Portugal	Italie
Auvergne-Rhône-Alpes	9,2	Algérie	Portugal	Maroc
Grand-Est	8,7	Algérie	Maroc	Turquie
Occitanie	8,6	Maroc	Espagne	Algérie
Centre-Val de Loire	6,7	Portugal	Maroc	Algérie
Bourgogne-Franche-Comté	6,7	Maroc	Portugal	Algérie
Nouvelle-Aquitaine	6,1	Portugal	Maroc	Royaume-Uni
Hauts-de-France	5,2	Algérie	Maroc	Portugal
Normandie	4,1	Algérie	Maroc	Portugal
Pays de la Loire	3,7	Maroc	Algérie	Portugal
Bretagne	3,3	Royaume-Uni	Maroc	Portugal
<b>France métropolitaine</b>	<b>9,3</b>	<b>Algérie</b>	<b>Maroc</b>	<b>Portugal</b>

Source : INSEE, recensement de la population 2015 ([www.insee.fr](http://www.insee.fr)).

L'exemple de l'Île-de-France est particulièrement marquant. En 2018 moins de la moitié (49 %) des enfants nés dans cette région (85 075 enfants sur un total de 174 439 naissances) avaient leurs deux parents nés en France, tandis que 51 % d'entre eux (89 364 enfants) avaient au moins un de leurs deux parents né à l'étranger ; pour 30 % (52 354 enfants), il s'agissait même de leurs deux parents qui étaient nés à l'étranger.

Seuls 32 % des enfants nés en Seine-Saint-Denis, département abritant la plus forte proportion de population immigrée, avaient deux parents nés sur le territoire français contre 69 % pour l'ensemble de la France métropolitaine.

La concentration géographique se traduit également au niveau urbain, avec 80 % des immigrés résidant dans les grands pôles urbains contre seulement 60 % des natifs.

Une étude de l'INSEE portant sur des données de 2015 indique que les ménages immigrés sont moins souvent propriétaires (36 %) que les ménages non-immigrés (60 %). Ils sont plus souvent locataires d'un logement HLM (respectivement 31 % et 13 %). **La surreprésentation des immigrés dans les logements HLM peut être liée à leurs plus faibles revenus, mais aussi à la plus grande taille de leur ménage.**

Les personnes nées à l'étranger vivent plus fréquemment dans un logement de mauvaise qualité que les natifs, selon les analyses de l'OCDE sur l'intégration des immigrés.

Le taux de logements surpeuplés (deux pièces pour un couple plus une pièce pour un maximum de deux enfants) chez les immigrés s'élève à 11 % en France contre 4 % seulement pour les natifs, ces chiffres reflétant certes un écart important mais aussi une situation meilleure que la moyenne de l'Union européenne, qui est de 17 % pour les immigrés et de 11 % pour les natifs.

Une étude de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) de 2018 <sup>(1)</sup> analyse l'évolution de la ségrégation spatiale des ménages non européens sur une période allant de 2002 à 2012, en observant notamment la part d'immigrés dans le logement social et dans le logement privé de chaque quartier.

Selon M. Gregory Verdugo, auteur de l'étude, la ségrégation a augmenté sur la période observée, avec un indice d'isolement (part moyenne de ménages non-européens dans le quartier) qui a progressé de 11 % à 21 %. Ce niveau, bien que non négligeable, reste modéré par rapport à celui mesuré aux États-Unis par exemple, où le niveau d'isolement des immigrés s'élève à 50 %.

Cependant, cette moyenne dissimule des évolutions contrastées. On constate une forte progression des immigrés non-européens en quartiers « enclaves » où la population se compose, en 2012, de plus de 30 % de ménages immigrés ; cette population vivant en « enclaves » a presque triplé sur la période, passant de 12 % à 32 %.

Les caractéristiques de ces enclaves ont évolué défavorablement entre 1982 et 2012. En effet, en 1982, il s'agissait de quartiers servant de porte d'entrée pour les nouveaux arrivants, où la part d'immigrés récents était importante et le logement social résiduel. En 2012, ces quartiers se caractérisent davantage par une large majorité de la population en logement social, un niveau de chômage élevé et une proportion relativement faible d'immigrés récemment arrivés. Il s'agit souvent de quartiers caractérisés par la présence de grands ensembles.

D'autres études confirment la faible mobilité géographique des immigrés. La proportion d'immigrés non-européens en logement social ne change que très

---

(1) « *Le logement social diminue-t-il la ségrégation ? Les leçons ambiguës de l'immigration non-européenne en France* », Gregory Verdugo, OFCE, 2018.



faiblement avec la durée de présence sur le territoire : la difficulté à retrouver un logement social, particulièrement dans les zones où le marché immobilier est tendu, rend les habitants en logement social moins mobiles que les autres. **Le choix de localisation initial influera donc durablement sur les années suivantes, et aura des répercussions sur l'accès à l'emploi.** Selon certains auteurs, les difficultés d'accès au marché du logement pourraient expliquer une grande partie du différentiel de chômage des immigrés <sup>(1)</sup>.

Ces constats devraient conduire à s'interroger sur notre politique du logement social et sur son impact sur l'intégration des immigrés, ou au contraire sa part de responsabilité dans la création de « ghettos » où les chances d'émancipation, d'insertion et de trajectoire sociale favorable sont limitées.

En effet, la combinaison d'un accès difficile à l'emploi et de la hausse de la ségrégation spatiale fait craindre un recul de l'intégration des nouvelles vagues d'immigrés, se transmettant à la seconde génération.

### 3. Des origines encore marquées par l'histoire

Comme le relève le rapport de France Stratégie, ce sont les immigrés originaires d'Afrique qui représentent la proportion la plus importante parmi les immigrés en France, leur nombre s'élevant à 3 millions d'individus (soit 46,1 %). Par ailleurs, 2,2 millions d'individus nés (non français) en Europe vivaient en France, soit 33,5 % des immigrés. Enfin, les immigrés originaires d'Asie et d'Amérique-Océanie, dont l'effectif total s'élevait à 1,3 million d'individus, représentent un cinquième du total (avec respectivement 14,5 % et 6 %).

**RÉPARTITION DES IMMIGRÉS PAR ZONE GÉOGRAPHIQUE DE NAISSANCE EN 2018**  
(effectifs en milliers et en pourcentage ; données provisoires)

Zone géographique	Effectifs	en %
<b>Afrique</b>	<b>2 992</b>	<b>46,1</b>
Maghreb	1 904	29,3
Autres pays d'Afrique	1 088	16,8
<b>Europe</b>	<b>2 171</b>	<b>33,5</b>
UE à 28	1 851	28,5
Autres pays d'Europe	320	4,9
<b>Asie</b>	<b>940</b>	<b>14,5</b>
<b>Amérique, Océanie</b>	<b>388</b>	<b>6,0</b>
<b>Total</b>	<b>6 491</b>	<b>100,0</b>

Champ : France, Mayotte inclus, depuis 2014.

Source : INSEE, estimations de population.

(1) « Géographie du chômage des personnes d'origine africaine : une discrimination sur le marché du logement ? », L. Bouvard et al., *Revue française d'économie*, 2009.

Dans les flux récents, la part des immigrés originaires d’Afrique est inférieure, avec 36,8 % des individus arrivés en 2017, devant les 35 % d’immigrés venus d’Europe. L’Asie représente 17,5 % du flux, et l’Amérique et l’Océanie 10,7 %. **Cette diversification de la composition des flux n’implique pas pour autant celle de la population immigrée, compte tenu de différences dans la durée des séjours.** En effet, **sur la dernière décennie la part des immigrés originaires d’Afrique continue d’augmenter** (+ 3 points de pourcentage entre 2010 et 2018), alors que celle des immigrés originaires d’Europe baisse (– 4 points), la part des autres régions d’origine étant quasiment stable.

Le tableau suivant, qui établit le nombre de titres de séjour « en stock » par nationalité, souligne notamment le fait que si les titres accordés à des ressortissants chinois ou turcs augmentent, la délivrance de titres à des personnes issues du continent africain est elle aussi en progression.

**STOCK DE TITRES ET AUTORISATIONS PROVISOIRES DE SÉJOUR  
EN COURS DE VALIDITÉ PAR NATIONALITÉ (PAYS TIERS)**

	2013	2014	2015	2016	2017	Étrangers majeurs (recensement INSEE) 2015
Algérie	579 607	576 384	581 539	589 134	603 866	421 289
Maroc	483 817	490 411	495 020	498 980	510 201	380 349
Tunisie	197 401	203 729	208 713	212 750	221 304	143 585
Turquie	199 550	201 375	202 219	203 474	205 647	165 869
Chine (Hong-Kong inclus)	98 245	101 539	103 933	106 368	111 750	81 268
Mali	71 472	74 375	76 453	79 093	82 250	51 332
Sénégal	63 586	65 717	67 128	70 242	75 933	51 012
République démocratique du Congo	58 058	61 688	63 860	66 143	69 261	34 963
Côte d'Ivoire	46 081	48 736	51 430	55 289	61 951	42 232
Cameroun	47 007	48 707	50 066	51 466	53 628	39 366
Part de ces 10 origines	70,8 %	70,3 %	69,5 %	68,4 %	67,3 %	
<b>TOTAL</b>	<b>2 606 724</b>	<b>2 664 037</b>	<b>2 734 413</b>	<b>2 826 343</b>	<b>2 965 634</b>	
Dont titres de séjour de plus d'un an:	1 888 071	1 931 961	1 973 781	2 045 568	2 366 640	

Champ : étrangers hors espace économique européen (EEE) de 18 ans ou plus, France métropolitaine.

Source : AGEDREF/DSED et INSEE, recensement 2014, exploitation principale.

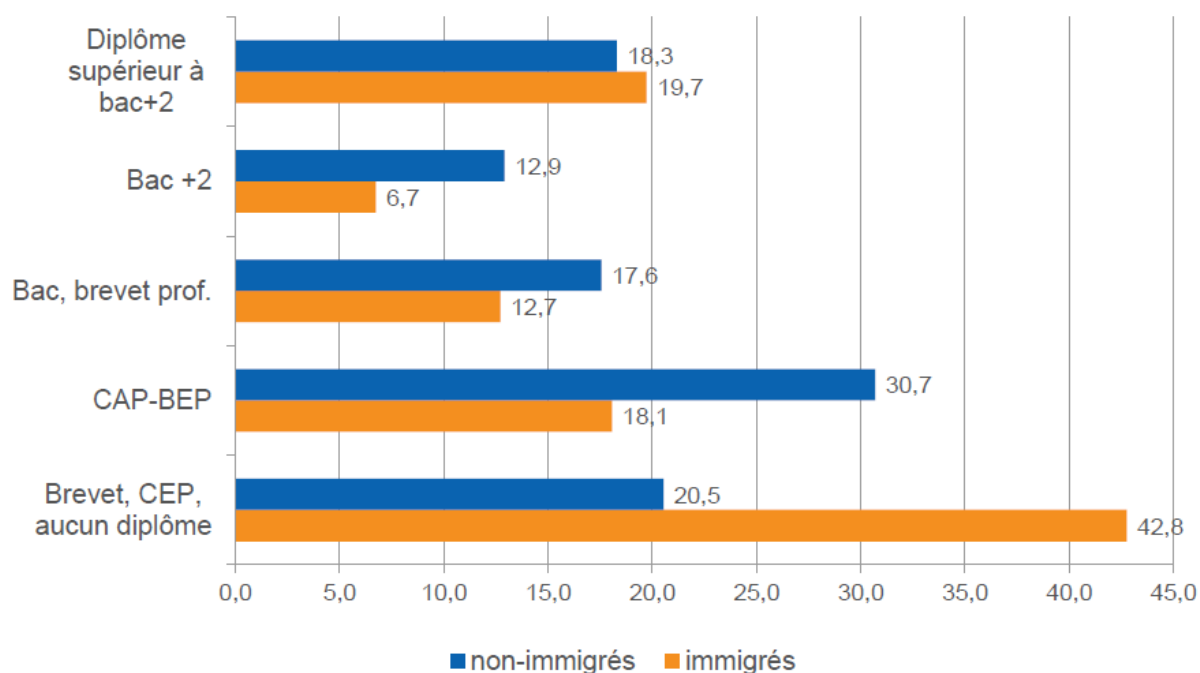
#### 4. Une proportion importante d'immigrés non qualifiés

**Le niveau d'éducation des immigrés en France est fortement lié au type d'immigration qui a été privilégié : immigration familiale, plutôt qu'économique ou de travail.** L'immigration pour motifs familiaux, qui représentait 43 % des admissions entre 2010 et 2016, a laissé peu de place pour l'immigration de travail, sans parler de l'immigration de travail qualifiée.

**La population immigrée en France est traditionnellement peu qualifiée, d'un niveau bien inférieur à celui de pays d'immigration comparables (Royaume-Uni notamment).**

Le graphique ci-dessous, publié par France Stratégie, illustre la forte proportion d'immigrés ne détenant aucun diplôme ou au mieux le brevet des collèges (niveau faible de 0 à 2 de la classification internationale type de l'éducation ou CITE). Elle s'élève en 2017 à près de 43 %, contre un peu plus de 20 % pour les natifs, alors qu'au Royaume-Uni, la proportion de non-qualifiés est exactement la même dans la population immigrée que dans celle des natifs (21 %) et elle est deux fois moins élevée qu'en France.

NIVEAUX DE DIPLÔME DES IMMIGRÉS ET DES NON-IMMIGRÉS EN FRANCE (2018)



Champ : France hors Mayotte. Personnes vivant en ménage ordinaire et déclarant avoir terminé leurs études initiales ou n'avoir jamais fait d'études.

Source : INSEE, enquête « Emploi », 2018.

On constate également une légère surreprésentation des très diplômés (licence ou plus) parmi les immigrés avec une proportion un peu supérieure (près de 20 %) à celle des natifs (18,3 %). Cette proportion augmente depuis une dizaine d'années alors que celle des non-diplômés tend à décroître.

## B. LE RÉGIME JURIDIQUE ENCADRANT LA RECHERCHE NE DOIT PAS CONSTITUER UN OBSTACLE À LA CONNAISSANCE

### 1. Un essor significatif des données depuis les années 1990-2000

Les données statistiques nationales en matière d'immigration se sont globalement enrichies depuis les années 90. Les données administratives sont notamment exploitées par le ministère de l'intérieur qui les met davantage à la disposition du public. Les enquêtes se sont diversifiées, notamment pour l'étude, désormais pérennisée, de la seconde génération.

#### *a. Une information statistique plus transparente sur les étrangers à partir des données administratives*

Les données administratives proviennent essentiellement du **ministère de l'intérieur** chargé de la délivrance des titres de séjour, et des deux opérateurs que sont l'**Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)** qui gère les dossiers relatifs aux demandes d'asile, et l'**Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)** qui gère notamment l'accueil des primo-arrivants et des demandeurs d'asile.

Sous la responsabilité de la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur, l'**application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF)** constitue la principale base de données administrative sur les étrangers. Elle centralise depuis 1994 les dossiers administratifs des étrangers gérés par les préfectures depuis l'ouverture (demande de titre de séjour, demande d'asile, interpellation) jusqu'à la clôture du dossier (départ volontaire, mesure d'éloignement, acquisition de la nationalité française, décès). Les changements de statut y sont également enregistrés.

Les étrangers dispensés de l'obligation de posséder un titre de séjour – les ressortissants communautaires depuis 2004, et les mineurs (à l'exception des mineurs de 16 à 18 ans s'ils travaillent) – n'y sont pas comptabilisés ; par définition, l'immigration irrégulière en est également exclue.

À partir d'AGDREF et des données de l'OFPRA, le ministère de l'intérieur a amélioré la transparence de l'information en publiant annuellement en ligne les « **chiffres clés** »<sup>(1)</sup> de l'immigration relatifs aux délivrances de premiers titres de séjour par types de titres et familles de motifs, ainsi que les demandes d'asile.

---

(1) « L'essentiel de l'immigration : chiffres clés », département des statistiques, des études et de la documentation, ministère de l'intérieur, 2019.

***b. Un essor des enquêtes sur les descendants d'immigrés à l'exception notable du recensement***

Les catégories « immigré » et « descendant d'immigré » se sont successivement généralisées dans les enquêtes de statistique publique depuis l'adoption, débattue en 1991 par le Haut conseil à l'intégration (HCI), de la définition de « l'immigré » au-delà du seul critère juridique de nationalité et de la catégorie d'« étranger »<sup>(1)</sup>.

Jusqu'au milieu des années 2000, l'INSEE a progressivement introduit des questions sur le pays de naissance et l'origine des parents dans ses enquêtes générales notamment les enquêtes « Emploi », « Formation et qualification », « Famille », « Conditions de vie des ménages », « Logement » ; ce qui permet de distinguer, dans ces enquêtes, les individus nés à l'étranger selon leur pays de naissance, qu'ils soient Français par acquisition ou étrangers, ainsi que leurs enfants.

Ces données d'enquête ont permis de documenter certains sujets débattus comme l'ampleur de la « seconde génération », et le degré d'intégration des immigrés et de leurs enfants dans la société. L'enquête « Emploi » tout particulièrement, menée en continu par l'INSEE depuis 2003, est mobilisée sur ces questions<sup>(2)</sup>.

Des enquêtes spécifiques sur les immigrés voire leurs descendants ont également été conduites et sont actuellement en cours de renouvellement : il s'agit de l'enquête « Trajectoire et origines »<sup>(3)</sup> conduite par l'institut national d'études démographiques (INED) et l'INSEE, et de l'enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants (ELIPA)<sup>(4)</sup> menée par le ministère de l'intérieur.

---

(1) « *De l'étranger à l'immigré. La magie sociale d'une catégorie statistique.* », A. Spire, *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 129, 1999.

(2) « *Maîtrise de la langue et emploi des immigrés : quels liens ?* », N. Bechichi, G. Bouvier, Y. Brinbaum, J. Lê, *INSEE Références*, 2016 ; « *L'insertion des immigrés, de l'arrivée en France au premier emploi* », J. Lê, M. Okba, *INSEE Première*, 2018.

(3) « *Les Grandes Enquêtes* », C. Beauchemin, C. Hamel, P. Simon (dir.), *Trajectoires et Origines – Enquête sur la diversité des populations*, coll. INED, 2015.

(4) « *L'intégration sur le marché du travail des signataires du Contrat d'accueil et d'intégration en France en 2009* », F. Domergue, V. Jourdan, in *Immigrés et descendants d'immigrés en France*, coll. *INSEE Références*, édition 2012.

**ENQUÊTES PRINCIPALES DISPONIBLES SUR L'INTÉGRATION  
ET LA SITUATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL DES IMMIGRÉS**

<b>Enquête</b>	<b>Qui et quand ?</b>	<b>Échantillon et population enquêtée</b>	<b>Thématiques ciblées</b>
Enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants (ELIPA)	– Département des statistiques, des études et de la documentation (DSED) du ministère de l'intérieur – Suivi de cohorte en 2010, 2011 et 2013	14 500 signataires du CIR en 2009 bénéficiaires d'un premier titre de séjour d'au moins un an, originaires de pays tiers (hors UE) (6 107 répondants à la première vague en 2010)	Parcours administratif, insertion professionnelle, langue, conditions de vie (logement...)
Enquête « Emploi »	– Enquête de l'INSEE depuis 1950, en continu (toutes les semaines de l'année) depuis 2003 – Version française des <i>Labour Force Surveys</i> (LFS) permettant des comparaisons européennes	Échantillon représentatif de ménages	Données de base sur la situation des immigrés sur le marché du travail (CSP, métiers occupés, emploi, chômage...)
Module complémentaire de l'enquête « Emploi 2014 »	– Menée par l'INSEE, en partenariat avec la direction générale des étrangers de France (DGEF) du ministère de l'intérieur – Menée en 2014, reconduite tous les 8 ans	Sous-échantillon de l'enquête « Emploi » de 13 000 personnes immigrées et descendants directs, âgés de 15 à 64 ans	Maîtrise du français, premier emploi occupé, motivations à l'installation...
« Trajectoire et origines » (TeO)	– INED et INSEE – Première édition 2008-2009, seconde édition 2019-2020	26 000 répondants de France métropolitaine dont une proportion importante d'immigrés et descendants d'immigrés	Impact des origines sur l'accès au logement, l'éducation, la langue, l'emploi, la santé..., mesure des discriminations selon les origines

Parmi les grandes enquêtes de l'INSEE, seul le recensement n'intègre pas aujourd'hui de questions sur l'origine des parents (pays de naissance et nationalité), ce qui ne permet pas d'y distinguer les individus de la « seconde génération ».

La question d'identifier les descendants d'immigrés dans le recensement a déjà été débattue notamment dans un rapport du conseil national de l'information statistique (CNIS) de 2012 <sup>(1)</sup>. L'information étant présente dans d'autres sources nationales, notamment dans l'enquête « Emploi » désignée comme un substitut robuste, il n'avait pas été jugé nécessaire d'alourdir le questionnaire du recensement.

Néanmoins, la taille relativement faible de l'échantillon de l'enquête « Emploi » limite l'utilisation de ses données : **elle ne permet pas d'élaborer des statistiques fiables sur des sous-populations d'immigrés et descendants**

(1) Rapport du conseil national de l'information statistique (CNIS), « Évolution du questionnaire du recensement de la population », n° 130, août 2012 : « Sur un sujet socialement si sensible, l'absence de consensus parmi les personnalités ou institutions consultées est un handicap déterminant, d'autant plus qu'une telle évolution nécessiterait un décret en Conseil d'État. » (p. 14).

**d’immigrés à un niveau trop détaillé.** Or, Eurostat<sup>(1)</sup> rend notamment obligatoire la transmission des taux d’emploi et taux de chômage détaillés par origine géographique, ce que la France ne peut fournir. La plupart des autres pays européens dotés de registres de population y parviennent.

D’une façon générale, il est difficile de fournir des statistiques détaillées sur les descendants d’immigrés par zones d’origine à partir des enquêtes nationales standard. Ce que ne pallie que ponctuellement l’enquête « Trajectoires et origines » (TeO) reconduite en 2019-2020 par l’INED et l’INSEE et dont l’échantillon a par ailleurs été difficile à constituer dans la mesure où le recensement n’a pu servir comme base de tirage pour établir un échantillon représentatif d’enfants d’immigrés.

**Proposition n° 1 : intégrer une question sur l’origine (lieu de naissance et nationalité) des parents dans le questionnaire du recensement.**

Les données sur l’immigration se sont largement enrichies depuis les années 90 en réponse aux nombreuses critiques dont elles étaient l’objet. Les caractéristiques et parcours des immigrés et de leurs descendants sont aujourd’hui bien documentés. Faire progresser les connaissances en la matière exige aujourd’hui de mieux se saisir des possibilités ouvertes par le cadre juridique défini par la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978 modifiée en 2004 et appliqué par la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) qui impose toujours un certain nombre de limites dans le maniement des données relatives à l’origine.

## **2. Le cadre juridique appliqué par la CNIL impose de nombreuses limites dans le maniement des données relatives à l’origine**

### ***a. Les données susceptibles de révéler « directement ou indirectement les origines raciales ou ethniques » restent interdites sauf exceptions***

L’origine représente une donnée sensible et, à ce titre, fait l’objet d’une protection particulière. Plus précisément, ce sont **les données susceptibles de révéler « directement ou indirectement les origines raciales ou ethniques » qui sont considérées par la CNIL comme des « données sensibles » au sens de l’article 8 de la loi Informatique et libertés<sup>(2)</sup>.** En pratique, le contrôle exercé par la CNIL sur ces données sensibles vise à la fois de façon directe, les données sur des catégories « ethno-raciales » ou des « groupes ethniques », mais aussi de façon indirecte, les données sur les caractéristiques physiques susceptibles de faire

---

(1) Règlement (CE) n° 862/2007 du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale.

(2) Au sens de l’article 8 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée en 2004 sont considérées comme sensibles et faisant donc l’objet d’une protection particulière les « données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l’appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci ».

apparaître une origine raciale ou ethnique supposée, l'analyse des noms et prénoms, ou encore la collecte d'informations croisées sur l'histoire migratoire, la polygamie, la langue maternelle, la pratique religieuse <sup>(1)</sup>.

La loi du 6 janvier 1978 prévoit toutefois **des dérogations** au principe de l'interdiction de la collecte de données sensibles, notamment sous réserve de garantir le recueil du consentement exprès de la personne, l'anonymisation des données à bref délai ou encore le fait que l'étude soit jugée d'intérêt public <sup>(2)</sup>.

Ce régime juridique n'autorise pas les **statistiques sur « groupes ethniques », ou catégories « ethno-raciales »** utilisées notamment dans la statistique anglo-saxonne, et dont l'introduction en France est fortement débattue <sup>(3)</sup>.

En revanche, **certaines enquêtes sur des données sensibles** en lien de façon plus indirecte avec l'origine des immigrés ont pu obtenir des dérogations, comme l'analyse de patronymes et de prénoms pour mesurer les discriminations, ou encore l'enquête « Trajectoires et origines » de 2008-2009, renouvelée pour 2019-2020.

#### **L'enquête « Trajectoire et origines » (TeO)**

L'enquête « TeO » retrace les parcours des migrants et de leurs descendants dans leurs multiples dimensions : géographique, résidentielle, familiale, éducative, professionnelle, religieuse, civique... Elle explore le parcours de deux générations consécutives, leur insertion dans la société, les réussites et les obstacles rencontrés, y compris les expériences de discrimination documentés selon une approche à la fois subjective et objective. Réalisée en 2008-2009 auprès de 22 000 personnes, elle est actuellement renouvelée pour 2019-2020.

16 ans après l'enquête « Mobilité géographique et insertion sociale (MGIS) » réalisée en 1992, c'est la **première enquête d'envergure autorisée par dérogation par le CNIS et la CNIL sur la seconde génération**. Sa mise en place a en effet nécessité l'obtention d'une dérogation à la CNIL pour pouvoir étudier les discriminations selon l'origine, la religion ou la couleur de peau. L'enquête a par ailleurs suscité beaucoup d'inquiétude voire d'hostilité dans la société civile.

Les résultats de l'enquête démontrent que l'insertion dans la société française, pour une même durée de séjour ou une même génération, à âge égal et à niveau de diplôme équivalent, se heurte encore à des difficultés d'ampleur très inégale selon l'origine des migrants et de leurs descendants.

D'une manière générale, M. François Héran, professeur au collège de France, entendu par les rapporteurs, estime que les autorisations sont difficiles à

---

(1) *Cas des enquêtes sur la mobilité géographique et l'insertion sociale (MGIS) de l'INED de 1992, et de l'enquête « Trajectoire et origines » qui ont nécessité des dérogations.*

(2) *Exceptions prévues à l'article 8 de la loi Informatique et libertés révisée. Cf. Mesure de la diversité et protection des données. Les dix recommandations de la CNIL, CNIL, 16 mai 2007.*

(3) *« La question des statistiques ethniques en France », P. Simon, dans Marie Poinot et al., Migrations et mutations de la société française, La Découverte, 2014, p. 297-306.*



obtenir et les mécanismes dérogatoires rarement actionnés. Et lorsque les précautions juridiques ont été levées, les enquêtes ne sont pas toujours redéployées faute de moyens et de coordination.

**Proposition n° 2 : renouveler les enquêtes statistiques nécessitant des dérogations et les inscrire dans une programmation de long terme.**

***b. Mieux exploiter les données « objectives » juridiquement autorisées sur l'ascendance des personnes dans les enquêtes...***

La nationalité et le lieu de naissance ne sont en revanche pas considérés aujourd'hui par la CNIL comme des données « sensibles » au sens de l'article 8. Ces informations font partie de l'état civil, et sont considérées comme des données objectives. Leur collecte et leur traitement dans le cadre d'enquêtes par questionnaire, y compris auprès des entreprises et des administrations, sont ainsi autorisés mais doivent être justifiés au cas par cas et respecter les règles de protection des données personnelles.

En 2007, le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé que « *les traitements nécessaires à la conduite des études sur la mesure de la diversité des origines peuvent porter sur des données objectives ; mais ne sauraient reposer sur l'origine ethnique ou la race au nom du principe d'égalité énoncé à l'article 1 de la Constitution* »<sup>(1)</sup>. Dans son rapport précité, la CNIL a également rappelé cette ouverture de droit : « *En dehors des enquêtes spécifiques, les statisticiens peuvent obtenir, à l'occasion d'enquêtes démographiques, des informations sur les origines des personnes, qui ne relèvent pas en tant que telles des dispositions de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée. Il s'agit des données d'état civil sur la date et le lieu de naissance, la nationalité, la date d'arrivée en France, le pays de naissance des parents.* » Ces données sont considérées comme des indicateurs indirects « fiables » de l'origine des personnes.

Les grandes enquêtes de l'INSEE, à l'exception notable du recensement, ont progressivement intégré ces données objectives. Toutefois, les procédures d'accès aux bases de données de l'INSEE pour garantir la protection des données et l'anonymat des personnes restent complexes pour les chercheurs, ce qui tend à en limiter l'exploitation (c'est le cas par exemple de l'Échantillon démographique permanent).

Certaines enquêtes qui intègrent des données sur l'ascendance des personnes sont aussi juridiquement admises sans être reconduites. C'est le cas par exemple de l'enquête « Étude de l'histoire familiale » (EHF) de l'INSEE menée en 1999 sur un échantillon représentatif de détenus, qui a permis de mesurer la présence des immigrés et enfants d'immigrés parmi les prisonniers et leurs

---

(1) *Décision du Conseil constitutionnel n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007 – Loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.*

origines migratoires (par la nationalité d'origine), mais n'a jamais été reconduite <sup>(1)</sup>.

***c. ... et autoriser leur intégration dans les fichiers des usagers du service public***

Si les données objectives sur l'ascendance des personnes (lieu de naissance et/ou nationalité des parents) sont autorisées dans le cadre d'enquêtes par questionnaire, elles ne le sont pas dans les **fichiers de gestion des administrations dès lors que ces données ne servent pas strictement à la gestion**. La CNIL s'y est opposée en 2007 craignant une utilisation de ces données à des fins détournées.

L'intégration à des fins exclusivement statistiques de variables descriptives relatives au pays de naissance des intéressés et de leurs parents, de leur nationalité actuelle et antérieure, de leur date d'installation en France, dans des fichiers de gestion des administrations publiques (tels que les fichiers des caisses d'allocations familiales, de l'assurance maladie, de Pôle emploi, les fichiers de l'éducation nationale, de la fonction publique...) permettrait pourtant de **mesurer les conditions d'accès et de recours effectif aux services publics des immigrés et descendants d'immigrés**.

**Proposition n° 3 : autoriser les grands services publics (CNAM, CAF, Pôle emploi...) à enrichir leurs données de gestion par des données objectives sur la nationalité et le lieu de naissance afin de mesurer l'accès effectif des étrangers à leurs prestations.**

**C. AMÉLIORER LES MESURES DES FLUX MIGRATOIRES ET DE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE**

**1. La connaissance inégale des flux d'entrée et de sortie**

***a. Améliorer la lisibilité des différentes mesures de flux d'entrée***

La migration est un phénomène complexe, difficile à définir et à mesurer. Si l'on y intègre les touristes, plusieurs dizaines de millions d'étrangers franchissent la frontière française chaque année ; tous ne sont pas des immigrants. Selon les critères (notamment la durée de séjour) et les outils de mesure retenus, les flux d'entrée estimés diffèrent considérablement.

En France, le ministère de l'intérieur, l'INSEE et l'OCDE proposent ainsi leur estimation annuelle des entrées à partir de critères et de sources de données différents. Leurs ordres de grandeur sont voisins alors même qu'ils n'éclairent pas

---

(1) « L'histoire familiale des hommes détenus », F. Cassan, L. Toulemon et A. Kensey, INSEE Première, n° 706, avril 2000 ; « La part de l'immigration en prison : un faux tabou », F. Héran, dans *Avec l'immigration. Mesurer, débattre, agir*, éd. La découverte, 2017.

les mêmes phénomènes migratoires. Expliciter ces différences est essentiel pour améliorer la lisibilité de l'information sur les flux d'entrée.

#### PRINCIPALES MESURES DE FLUX D'ENTRÉE DISPONIBLES EN FRANCE

Institution	Source	Définition	Chiffres
Ministère de l'intérieur – DSED	Données administratives : Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF)	Premiers titres de séjours délivrés aux étrangers majeurs de pays tiers venus séjourner en France trois mois ou plus.	247 436 en 2017
INSEE	Données d'enquête : recensement	Personnes résidant depuis plus d'un an en France ayant déclaré être nées à l'étranger et être entrées en France dans l'année.	261 700 en 2017
OCDE	Croisement de sources (AGDREF et recensement)	Entrées de migrants dits « permanents », excluant des premiers titres de séjour délivrés aux migrants temporaires (étudiants notamment), et incluant les entrées de ressortissants européens.	259 000 en 2017

Source : DSED, INSEE, OCDE.

- i. La mesure administrative du ministère de l'intérieur à partir de la délivrance des titres de séjour en préfecture

Le **ministère de l'intérieur** publie une **mesure à caractère administratif** à partir de la base issue de l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF) qui sert à créer et gérer les titres de séjour en préfecture. Cette mesure recense ainsi **les entrées de ressortissants majeurs de « pays tiers », ayant obtenu dans l'année un premier titre de séjour leur donnant un droit de séjour de trois mois ou plus**. Elle exclut par définition les immigrés n'étant pas tenus de posséder un titre de séjour (les mineurs à l'exception de ceux qui travaillent après 16 ans, et les bénéficiaires de la libre circulation au sein de l'UE...) ainsi que les immigrés en attente de titres ou ne possédant pas de titre de séjour (demandeurs d'asile, immigrés en situation irrégulière n'ayant jamais eu de titre...). Elle inclut par ailleurs les migrations de court terme (entre 3 mois et un an, selon les recommandations statistiques de l'ONU).

Cette mesure informe sur les types de titres délivrés notamment selon les **motifs administratifs de séjour** (économique, familial, étudiants, humanitaire) sans prendre en compte les changements de statut (notamment les changements de statut d'étudiants vers un motif économique). C'est une mesure également sensible aux opérations de régularisation qui entraînent un gonflement du nombre de titres délivrés.

**PREMIERS TITRES DE SÉJOUR DÉLIVRÉS  
(MÉTROPOLE, PAYS TIERS)**

Motifs d'admission	2018	2019 (estimé)	Évolution 2019 / 2018
Economique	33 675	38 843	+ 15,3 %
Familial	91 017	88 778	- 2,5 %
Etudiants	83 700	91 495	+ 9,3 %
Divers	15 558	19 303	+ 24,1 %
Humanitaire	34 979	38 158	+ 9,1 %
<b>Total</b>	<b>258 929</b>	<b>276 576</b>	<b>+ 6,8 %</b>

Source : DGEF-DESD / AGDREF.

- ii. La mesure de l'INSEE à partir du recensement rénové : les entrées déclarées

L'INSEE publie, à partir des enquêtes annuelles de recensement, une mesure des entrées déclarées.

**Comment le recensement comptabilise-t-il une entrée d'immigré ?**

La question dans le questionnaire du recensement « *en quelle année êtes-vous arrivé(e) en France ?* » permet de compter le nombre d'entrées en France chaque année. Le flux d'entrée de l'année N correspond donc au nombre de personnes recensées en janvier de l'année N+1 ayant déclaré être entrées en France l'année N. Deux questions sur la nationalité (Français, naturalisé, ou étrangère) et le pays de naissance permettent de distinguer les natifs des immigrés. En 2017, 370 000 entrées ont été déclarées dont 262 000 entrées d'étrangers.

Il s'agit de données déclarées, ce qui peut introduire des biais de déclaration ou des non-réponses. Il est possible de s'appuyer sur les questions « *où habitiez-vous au 1<sup>er</sup> janvier cinq ans auparavant ?* » pour les enquêtes annuelles de recensement (EAR) jusqu'à 2010, et « *Où habitiez-vous au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédente ?* » pour les EAR depuis 2011, pour déduire si l'individu est un nouveau migrant ou non.

Le recensement ne concerne que les personnes résidant depuis plus d'un an en France, ou qui y résideront plus d'un an. Les enquêtes annuelles de recensement (EAR) sont donc restreintes au champ des **migrations de long terme**, mais à la différence des statistiques de délivrance de titres de séjour, elles ciblent l'ensemble de la population des immigrés dont **les mineurs, les ressortissants de l'Union européenne, voire les immigrés en situation irrégulière et les demandeurs d'asile présents sur le territoire depuis plus d'un an.**

### **La procédure du recensement annuel tournant**

Le recensement annuel tournant repose depuis 2004 sur une collecte d'information annuelle, concernant successivement tous les territoires communaux au cours d'une période de cinq ans. Les communes de moins de 10 000 habitants réalisent une enquête de recensement portant sur toute la population, à raison d'une commune sur cinq chaque année. Les communes de 10 000 habitants ou plus réalisent tous les ans une enquête par sondage auprès d'un échantillon d'adresses représentant 8 % de leurs logements. Pour ce faire, un répertoire permanent des logements est constitué et régulièrement mis à jour, complété par les données de la taxe d'habitation et des compteurs EDF. Cette procédure de recensement avec un resserrement annuel de la périodicité a permis une évaluation plus fiable du solde migratoire annuel <sup>(1)</sup>.

En cumulant cinq enquêtes, l'ensemble des habitants des communes de moins de 10 000 habitants et 40 % environ de la population des communes de 10 000 habitants ou plus sont pris en compte. Depuis 2008, les résultats du recensement sont donc produits à partir de la compilation des cinq dernières enquêtes annuelles.

#### iii. La mesure de l'OCDE : les entrées permanentes hors migrations temporaires

La mesure dite des « entrées permanentes » de l'OCDE s'appuie essentiellement sur les données administratives d'AGDREF mais en propose un traitement différent du ministère de l'intérieur dans une visée de comparaison internationale. La mesure de l'OCDE exclut les migrations temporaires, en particulier les étudiants, les travailleurs saisonniers et les travailleurs détachés dans l'UE, mais inclut les changements de statut étudiant prolongeant leur séjour au titre du travail ou de la famille (en hausse) ainsi que les flux au sein de l'UE.

L'OCDE ne prend donc pas en compte tous les premiers titres délivrés comptabilisés dans l'AGDREF en ne retenant que les titres de séjour de long terme (1 an et plus) et les changements de statut, et y ajoute les flux d'entrée de ressortissants européens estimés par l'INSEE à partir du recensement.

#### iv. Les écarts de flux d'entrée mesurés à partir du recensement et de l'AGDREF sont-ils cohérents ?

En France, deux sources principales sont ainsi utilisées pour mesurer les flux migratoires : les titres de séjour délivrés tout au long de l'année et le recensement de la population. Les deux sources de nature différente exploitées par l'INSEE et la DSED (ministère de l'intérieur) offrent chacune un éclairage particulier sur les phénomènes de migration.

Par construction, le recensement et les statistiques de délivrance de titres de séjour ne prennent pas en compte les mêmes populations : le ministère de l'intérieur inclut les migrants de court terme, tandis que le recensement cible les

---

(1) « Vaines batailles autour du recensement rénové », F. Héran, dans *Avec l'immigration. Mesurer, débattre, agir*, éd. La découverte, 2017.

migrants de long terme et permet d'interroger ceux qui n'ont pas de titres (mineurs, ressortissants de l'UE, immigrés en situation irrégulière).

L'arrivée en France déclarée dans le recensement et l'obtention d'un titre de séjour sont également deux événements qui ne coïncident pas toujours dans les trajectoires migratoires ; ce qui induit un certain décalage temporel dans les flux observés. Certains migrants peuvent avoir séjourné en France plus d'un an avant d'avoir obtenu leur premier titre. En moyenne, **plus d'un migrant sur deux (57 %) reçoit son premier titre de séjour l'année de son entrée sur le territoire** et plus de 70 % avant la fin de l'année suivante. **Les obtentions de titres peuvent se faire plusieurs années** après l'entrée pour une part non négligeable de la population entrante. Le nombre de premiers titres délivrés chaque année comptabilisé par le ministère de l'intérieur est ainsi alimenté par des entrées réelles parfois bien antérieures mais qui sont captées par le recensement.

Inversement, la comparaison des deux sources de données <sup>(1)</sup> montre que tous les migrants entrant une année ne sont pas présents (ou identifiés) au recensement la première année. Les années suivantes, la part de certaines sous-populations diminue (du fait des sorties de territoire), la part d'autres augmente (du fait d'une meilleure présence au recensement par ailleurs variable selon les nationalités, ce qui traduit un changement d'attitude des migrants envers le recensement). Près d'un quart des migrants de pays tiers ne répondent pas à la question du recensement portant sur l'année d'arrivée en France.

Certaines catégories d'immigrés restent en marge des champs ciblés par les différentes mesures de flux d'entrée, en particulier **les demandeurs d'asile** et **les travailleurs détachés**. Les demandeurs d'asile font notamment l'objet de statistiques à part publiées par le ministère de l'intérieur à partir des données de l'OFPRA pour éviter les doubles comptes ; une partie des demandeurs d'asile accédant effectivement à un titre de séjour.

*In fine*, **la diversité des mesures de flux d'entrée publiées dans les statistiques publiques reflète la complexité du phénomène à définir et mesurer**. Chaque mesure fournit une observation partielle mais complémentaire des flux réels. L'objectif ne semble pas tant d'harmoniser ces différentes mesures entre elles mais d'en améliorer la lecture, la lisibilité et la bonne compréhension pour les médias et le grand public. **La publication d'un document synthétique coordonné par le ministère de l'intérieur, l'INSEE, l'OCDE voire l'INED, explicitant les différentes approches retenues pour estimer les flux d'entrée, et garantissant leur cohérence, apparaît ainsi souhaitable.**

---

(1) « Estimation des flux d'immigration : réconciliation des deux sources par une approche bayésienne », J. Arbel et V. Costemalle, *Économie et statistique*, n° 483-485, 2016, p. 121-149.

## LES DIFFÉRENTES MESURES DES FLUX D'ENTRÉE (DONNÉES 2017)

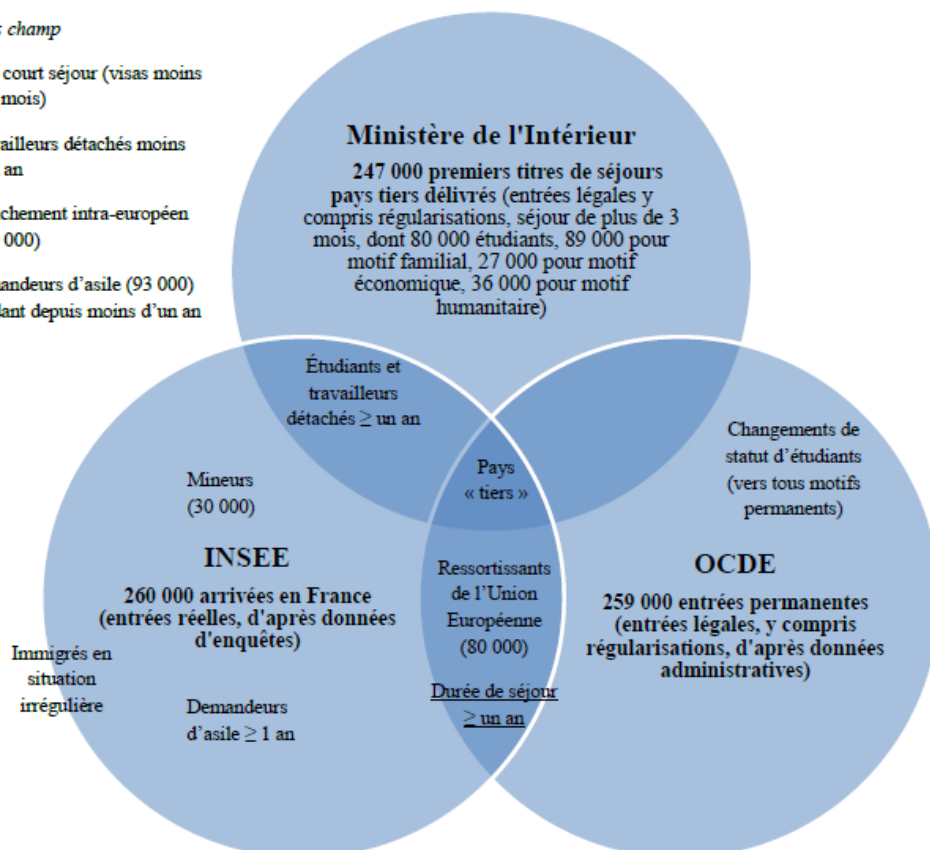
*Hors champ*

Très court séjour (visas moins de 3 mois)

Travailleurs détachés moins d'un an

Détachement intra-européen (240 000)

Demandeurs d'asile (93 000) résidant depuis moins d'un an



**Proposition n° 4 : publier chaque année un document synthétique détaillant les écarts entre les flux d'entrée mesurés par le ministère de l'intérieur, l'INSEE et l'OCDE.**

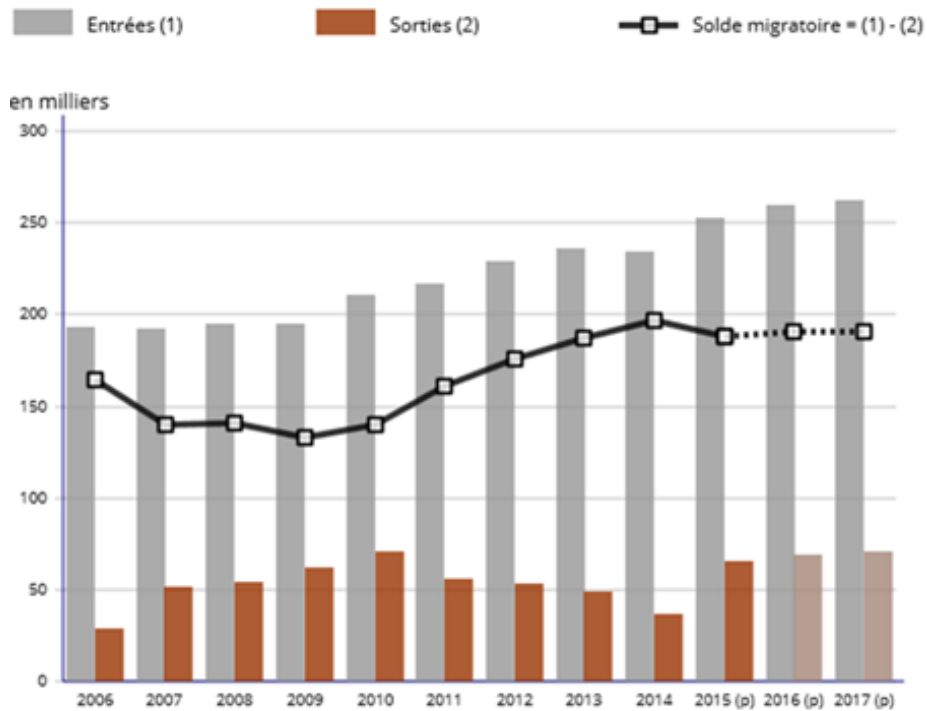
### *b. Consolider la mesure des flux de sortie*

Les flux de sortie sont faiblement pris en compte dans les enquêtes et statistiques publiques, ce qui contribue à alimenter les perceptions ordinaires de l'immigration, associée à l'installation et la permanence. Or, toutes les entrées d'étrangers ne conduisent pas à une présence pérenne sur le territoire.

Les estimations disponibles dans la statistique publique sont assez fragiles. Les flux de sortie sont en effet approchés à l'INSEE par la **différence entre les entrées et le solde migratoire, lui-même estimé par la différence entre la variation de la population observée entre deux recensements successifs et le solde naturel de l'année résultant de l'état civil.**

Depuis 2015, l'INSEE, à partir des EAR, propose une estimation séparée de ces flux de sortie pour trois groupes de personnes : les immigrés, les Français naturalisés et les Français nés en France. En 2017, selon les estimations provisoires, il y aurait eu 262 000 entrées d'immigrés et 71 000 sorties ce qui établit le solde migratoire à 191 000, en hausse depuis 2009. Les expatriations de natifs, en particulier des étudiants, seraient parallèlement en hausse.

## FLUX MIGRATOIRES DES IMMIGRÉS



Note : données provisoires pour le solde migratoire et les sorties en 2015, 2016 et 2017.  
Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013 et y compris Mayotte à partir de 2014.  
Source : INSEE, estimations de population, des flux d'entrée et de sortie.

La fragilité de l'estimation des flux de sortie à partir du recensement ne permet pas à l'INSEE de transmettre de façon fiable à Eurostat des flux de sortie détaillés par sous-populations (sexe, âge, nationalité...).

Outre le recensement, plusieurs **outils alternatifs** de mesure ont été relevés dans le cadre des auditions pour améliorer ou compléter la mesure des flux de sortie, dont notamment l'exploitation de l'Échantillon démographique permanent (EDP), des enquêtes aux frontières, des données enregistrées à l'étranger sur les immigrés partant de France (enquêtes européennes sur les forces de travail (EFT-UE), données de l'ONU et de la Banque mondiale).

M. Hugues Besancenot, directeur de l'immigration à la DGEF au ministère de l'intérieur, entendu par les rapporteurs, a évoqué la contribution future du **système d'entrée-sortie européen** qui devrait permettre, à l'horizon 2022, un enregistrement systématique par les transporteurs aériens, maritimes et routiers, des données d'entrée et de sortie de tous les ressortissants de pays tiers, qu'ils soient soumis ou non à l'obligation de visa. À l'aide d'une interface dédiée contenant les données enregistrées sur le voyageur (données biographiques, données du document de voyage, données biométriques), les transporteurs seraient chargés de vérifier si la personne n'a pas dépassé le nombre d'entrées autorisées ; ce système améliorerait ainsi par ailleurs la mesure des personnes ayant dépassé la durée de leur visa.

Concernant les enquêtes alternatives à l'estimation fournie à partie du recensement, **l'Échantillon démographique permanent** a déjà été exploité



ponctuellement : une étude de 2018 à l'INED met ainsi en évidence un niveau d'émigration des immigrés de l'ordre de 27 % en 1990 et 1999 <sup>(1)</sup>. Néanmoins, selon l'INSEE, il s'agirait d'un fichier lourd à manier posant des difficultés méthodologiques. Il serait souhaitable d'évaluer la possibilité de publier annuellement une mesure des flux de sortie à partir de cette enquête.

**Estimer les flux de sortie  
à partir de l'Échantillon démographique permanent (EDP)**

L'échantillon démographique permanent, créé en 1967, est un panel socio-démographique c'est-à-dire qu'il permet de suivre les trajectoires. Il contient des informations à partir de plusieurs sources administratives (bulletins d'état civil de naissance, mariage et décès, fichier électoral, données socio-fiscales) et des données du recensement, sur un échantillon de grande taille (environ 1 million de personnes aujourd'hui). Certaines disparaissent, par décès (appariement avec le fichier des décès) ou non. Si les personnes sont absentes mais non décédées, et d'origine étrangère, on peut ainsi estimer qu'elles ont quitté le territoire.

Enfin, les pays disposant de **registres de population** semblent mieux évaluer les sorties et les entrées.

**Les registres de population permettent-ils une bonne mesure des flux migratoires ?**

Tous les pays membres de l'Union européenne, à l'exception de la France, du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Portugal et de la Grèce, disposent de registres de population, permettant d'enregistrer les arrivées comme les départs d'habitants, et ainsi de donner *a priori* une estimation précise de ces flux.

Dans les pays à registre, les individus sont en effet tenus de déclarer leur résidence lors de leur installation dans le pays d'accueil ou d'annoncer leur intention de migrer aux services du pays de départ. Si les sorties apparaissent ainsi toujours plus difficiles à saisir que les entrées dans tous les pays du monde, les registres de population donnent lieu à un enregistrement direct des entrées et sorties là où en France, les flux migratoires notamment ne peuvent être qu'estimés à partir du recensement de la population.

La qualité des informations récoltées n'est néanmoins pas toujours bonne, notamment car les immigrés ont plus d'incitations à s'inscrire sur un nouveau registre que les émigrants à se désinscrire de leur ancien registre. Les sorties sont donc tendanciellement sous-estimées dans les pays à registres avec également des problèmes de doubles comptes.

Si les registres de population permettent un enregistrement direct des entrées et sorties à la différence du recensement, leur existence n'est pas une garantie d'exhaustivité et de fiabilité.

---

(1) « L'émigration des émigrés. Une dimension oubliée de la mobilité géographique », M. Solignac, *Population*, 2018, p. 693-718.

## **2. L'impossible mesure de l'immigration irrégulière : une approche empirique mais des données cohérentes**

Les immigrés en situation irrégulière sont les étrangers n'ayant aucun titre de séjour en cours de validité, ce qui les prive *a priori* d'un droit au travail. Il s'agit souvent d'étrangers ayant pénétré sur le territoire grâce à un visa de tourisme, restés après l'expiration de leur visa, ou de déboutés de la demande d'asile, parfois encore de personnes ayant franchi nos frontières clandestinement.

**Les sources d'information relative aux étrangers en situation irrégulière** sont peu nombreuses et **ne permettent pas une mesure fiable du phénomène**. Ce constat n'est pas particulier à la France, comme le montrent les travaux menés par l'OCDE sur ce sujet (voir *Perspectives des migrations internationales 2018*).

Le tableau ci-dessous tendrait à montrer que notre pays se situerait dans une position moyenne, avec un pourcentage de la population totale équivalent à celui de l'Allemagne et inférieur à celui du Royaume-Uni.

**ESTIMATIONS DES POPULATIONS IMMIGRÉES IRRÉGULIÈRES  
DANS CERTAINS PAYS DE L'OCDE**

(dernière année disponible pour les pays de l'OCDE non-membres de l'UE, et 2008 pour l'UE)

Pays	Estimation	Pourcentage de résidents étrangers	Pourcentage de la population
Allemagne	196 000 – 457 000	2,9 – 6,8	0,2 – 0,6
Australie (2015)	62 000 (dépassement de séjour)	...	0,3
Autriche	18 000 – 54 000	2,1 – 6,2	0,2 – 0,6
Belgique	88 000 – 132 000	8,7 – 13	0,8 – 1,2
Corée (2015)	214 168 (dépassement de séjour)	...	...
Danemark	1 000 – 5 000	0,3 – 1,6	0 – 0,1
Espagne	280 000 – 354 000	5 – 6,3	0,6 – 0,8
Estonie	5 000 – 10 000	2,2 – 4,5	0,4 – 0,7
États-Unis	11,3 millions	26	3,5
Finlande	8 000 – 12 000	5,6 – 8,4	0,2 – 0,2
France	178 000 – 354 000	4,8 – 9,6	0,3 – 0,6
Grèce	172 000 – 209 000	23,4 – 28,5	1,5 – 1,9
Hongrie	10 000 – 50 000	5,4 – 27,1	0,1 – 0,5
Irlande	30 000 – 62 000	7,3 – 15	0,7 – 1,4
Israël (2016)	94 160 (dépassement de séjour)	...	1,1
Italie	279 000 – 461 000	7,2 – 11,8	0,5 – 0,8
Japon (2016)	60 000 (dépassement de séjour)	2,7	0,0
Lettonie	2 000 – 11 000	0,5 – 2,8	0,1 – 0,5
Lituanie (2016)	900	4,4	0,1
Luxembourg	2 000 – 4 000	0,9 – 1,9	0,4 – 0,8
Norvège	10 500 – 131 000	3,5 – 10,6	0,2 – 0,7
Nouvelle-Zélande (2014)	12 162 (dépassement de séjour)	...	0,3
Pays-Bas	62 000 – 131 000	8,6 – 18,2	0,4 – 0,8
Portugal	80 000 – 100 000	18,1 – 22,6	0,8 – 0,9
Pologne	50 000 – 300 000	...	0,1 – 0,8
République slovaque	15 000 – 20 000	28,6 – 38,1	0,3 – 0,4
République tchèque	17 000 – 100 000	3,9 – 22,9	0,2 – 1
Royaume-Uni	17 000 – 100 000	21,2	0,73
Slovénie	417 000 – 863 000	2,4 – 12,2	0,1 – 0,5
Suède	8 000 – 12 000	1,4 – 2,2	0,1
Suisse (2015)	76 000	4	0,9
UE-27	1,9 – 3,8 millions	6,6 – 13,9	0,4 – 0,8

Note : les méthodes de calcul varient d'un pays à l'autre : les chiffres du *Hamburg Institute of International Economics* (HWWI) sont extrapolés à partir des sources nationales disponibles ; les chiffres pour les États-Unis sont obtenus par la méthode résiduelle. Pour Israël, on recense 78 500 personnes restées sur le territoire après expiration de leur visa de tourisme et 15 660 travailleurs étrangers illégaux (ministère de l'intérieur).

Source : pour les pays de l'Union européenne, base de données du HWWI, [www.irregular-migration.hwwi.net](http://www.irregular-migration.hwwi.net) ; pour la Lituanie, ministère des Migrations. Système d'observation permanente des migrations (SOPEMI), rapports de 2015 portant sur l'Australie, Israël, le Japon, la Corée et la Nouvelle-Zélande ; Pew Research Center (2016) pour les États-Unis.

Ces données, relativement anciennes, se caractérisent par une grande imprécision des estimations (jusqu'à une amplitude de 1 à 8) sauf pour certains pays – Australie, Israël, Japon, Corée et Nouvelle-Zélande – qui communiquent le nombre de personnes ayant dépassé la durée légale de leur séjour, calculé à l'aide de statistiques fondées sur les données d'entrées/sorties du territoire.

Selon de nouvelles estimations réalisées par le *think tank* Pew Research Center sur la base des dernières données disponibles, publiées en novembre 2019, le nombre d'immigrants non autorisés vivant en France en 2017 est estimé entre 300 000 et 400 000. L'estimation pour 2017 inclut à tort 38 000 demandeurs d'asile qui attendaient une décision sur leur statut à la fin de l'année 2017.

## NOMBRE D'IMMIGRANTS NON AUTORISÉS EN FRANCE



Remarque : tous les chiffres sont arrondis ; cf. Méthodologie utilisée pour les règles d'arrondi. Le nombre total d'immigrants non autorisés inclut les demandeurs d'asile en attente d'une décision sur leur statut. Les estimations basses et hautes indiquent la fourchette d'estimations basée sur différentes approches méthodologiques.

Source : estimations réalisées par le Pew Research Center.

Les estimations de cet institut utilisent la méthode « résiduelle », fondée sur les statistiques de la base Eurostat mais elles constituent un majorant dans la mesure où elles incluent notamment l'ensemble des demandeurs d'asile dont la demande est en cours d'instruction alors que tous ne deviendront pas des immigrants irréguliers, soit qu'ils obtiennent le statut de réfugiés, soit qu'ils quittent le territoire, soit qu'ils obtiennent un titre de séjour pour un autre motif.

Pour la France, ces estimations reposent essentiellement **sur le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale de l'État, les autres méthodes ne présentant pas une fiabilité suffisante.**

### *a. La mesure par les données de l'aide médicale de l'État constitue le socle de l'évaluation de l'immigration irrégulière*

L'ensemble des services de l'État ou des experts interrogés en audition sur l'évaluation de l'immigration irrégulière s'est référé au chiffre des **318 106 bénéficiaires de l'aide médicale de l'État observé en 2018, comme un ordre de grandeur d'appréhension de cette population.**

La position du ministère de l'intérieur sur cette question est ainsi résumée dans son rapport annuel au Parlement « *les étrangers en France année 2017* » : « *Il est impossible d'évaluer le nombre de personnes séjournant de manière irrégulière sur le territoire. Le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale de l'État (AME) peut contribuer à une première approche, car l'AME est un dispositif permettant à certains étrangers en situation irrégulière de bénéficier d'un accès aux soins. Elle est attribuée sous conditions de résidence stable (3 mois de résidence ininterrompue en France) et de ressources. La fiabilité de cet indicateur est toutefois relative en raison, notamment, des modifications qui peuvent affecter ses conditions d'accès.* »

Ce chiffre représente en fait un titre annuel d'admission à l'AME remis en main propre au bénéficiaire. On peut supposer que tous les immigrants en situation

irrégulière n'ont pas recours à ce dispositif, soit que certains d'entre eux sont en bonne santé et ne nécessitent pas de soins, soit que d'autres refusent d'y avoir recours par crainte d'être repérés ou appréhendés à l'occasion de la délivrance de ces soins. Inversement, il n'est pas exclu que plusieurs personnes différentes utilisent une même carte par fraude sur leur identité même si le ministère de l'intérieur affirme que le titre annuel est désormais sécurisé. Certaines des mesures adoptées dans la discussion du projet de loi de finances pour 2020, comme l'exigence de la présence physique du bénéficiaire lors de la remise de la carte ou l'autorisation de croisement des fichiers avec celui des visas de tourisme Visabio, devraient renforcer cette sécurisation.

La série statistique des bénéficiaires de l'AME indique au moins une tendance, **marquée par une forte croissance entre 2012 et 2015**, période pendant laquelle ils sont passés de 252 000 à 316 000, soit une progression de 25 %, puis un palier depuis cette date, compris entre 310 000 et 320 000 bénéficiaires.

Sur un plan plus qualitatif, le rapport conjoint de l'IGF-IGAS du 5 novembre 2019 sur l'aide médicale de l'État et le dispositif des soins urgents et vitaux, permet de décrire le bénéficiaire type de cette aide comme un homme âgé de 30 à 34 ans, vivant seul, d'origine africaine. L'Algérie est le premier pays d'origine des bénéficiaires, et plus de la moitié de ceux-ci relèvent d'une caisse primaire d'assurance maladie d'Île-de-France.

Cette approche par les personnes ayant recours aux soins urgents ne permet pas de cerner de façon exhaustive une population par définition mouvante et dissimulée, mais les autres sources d'information ne permettent guère de faire la lumière sur ce phénomène.

#### *b. Les autres moyens d'approche fournissent des données fragmentaires*

Le **nombre de personnes étrangères contrôlées en situation irrégulière** peut donner une orientation sur la tendance mais il peut aussi résulter d'une augmentation de l'activité des forces de sécurité ou d'un ciblage particulier sur ce type d'infraction. Par ailleurs, il peut toutefois y avoir des doubles comptes, car la même personne peut avoir été contrôlée deux fois, voire davantage au cours de la même année.

En 2018, 110 800 personnes ont été contrôlées en situation irrégulière, en raison d'un visa dépassé ou d'absence de titre de séjour, à l'occasion de contrôles d'identité, principalement à la sortie de gares ou de stations de métro. Ce chiffre varie d'une année à l'autre : il était de près de 120 000 personnes en 2017 mais de 97 000 en 2016. Fin octobre 2019, le ministère de l'intérieur annonçait 96 830 interpellations d'étrangers en situation irrégulière, soit + 2,5 % d'augmentation par rapport à la même période pour 2018.

Le **nombre des admissions exceptionnelles au séjour** (régularisations par les préfets pour motif humanitaire ou exceptionnel au titre de

l'article L. 313-14 du CESEDA) ne donne guère plus d'informations. Il oscille entre 30 000 et 35 000 par an depuis 2013 et ne peut permettre d'identifier une tendance ou une quotité de la population éligible d'autant que le ministère de l'intérieur ne recense pas les demandes. Les rapporteurs ont en effet été étonnés d'apprendre que la procédure d'enregistrement des demandes de régularisation n'était pas normalisée au niveau national. Certaines préfectures acceptent des dossiers incomplets qu'il faut compléter au fil de l'eau, ce qui génère des pertes de temps et empêche une comptabilité rigoureuse des procédures en cours de traitement.

Cette information permettrait également de comparer les taux d'admission d'une préfecture à l'autre et peut-être de rendre plus équitable le traitement des demandes sur l'ensemble du territoire.

**Proposition n° 5 : instituer une procédure rigoureuse d'enregistrement des demandes d'admission exceptionnelle au séjour.**

Sur un plan qualitatif, l'OCDE a procédé en 2018 à une analyse des profils des immigrés régularisés en France pendant les années 2014 à 2017 au titre du travail et a constaté que : « *Au cours des cinq dernières années, quatre immigrés régularisés sur cinq sont des hommes, proportion qui s'établit à deux tiers pour les autres travailleurs immigrés légalement recrutés à l'étranger. En 2015, les régularisations portent en moyenne sur des personnes âgées de 35 ans qui séjournent en France depuis sept ans. Près de 60 % des travailleurs étrangers régularisés sont des ressortissants africains, essentiellement originaires du Mali (12 %), du Maroc (10 %) et de Tunisie (9 %). Si la majeure partie des régularisations concerne encore les ressortissants africains, une diversification notable des régions d'origine est intervenue depuis l'adoption de nouvelles règles en 2012. Une hausse substantielle du nombre de personnes originaires d'Asie du Sud, en particulier du Bangladesh et, dans une moindre mesure, du Sri Lanka, est observée depuis. Le nombre de régularisations de travailleurs en provenance d'Asie du Sud-Est, des femmes originaires des Philippines notamment, a aussi sensiblement progressé. La région parisienne compte pour la grande majorité des régularisations de travailleurs étrangers – 84 % en 2015, par exemple.* » <sup>(1)</sup>

#### **Un cas particulier : l'immigration irrégulière à Mayotte**

Mayotte est le département le plus touché par l'immigration irrégulière. Selon l'INSEE, de 2012 à 2017, la part des étrangers dans la population totale est passée de 40 à 48 %. Dans le même temps, la population a augmenté de 20 %, soit 45 000 habitants de plus, pour atteindre aujourd'hui environ 270 000 personnes. Près de la moitié de la population de Mayotte ne possède pas la nationalité française et la moitié de cette population étrangère serait en situation irrégulière, soit environ 65 000 personnes. Déjà dynamique, la progression de l'immigration s'est renforcée, principalement portée par un fort excédent de naissances et un taux de natalité de 5 enfants en moyenne à Mayotte contre 1,9 sur le reste du territoire.

(1) « *Lutter contre le travail illégal des étrangers* », *Perspectives des migrations internationales*, OCDE, 2018.

La loi asile et immigration de septembre 2018 a adapté le droit de la nationalité à Mayotte en exigeant trois mois minimum de présence sur le territoire national de l'un des parents pour qu'un enfant puisse prétendre à la nationalité française.

Cette progression migratoire non maîtrisée menace directement la sécurité de l'île, et freine son développement : face à ce constat, il a été décidé de mettre en œuvre un plan civil et militaire reposant sur cinq axes d'action :

- poursuivre et renforcer la coopération en matière de développement économique avec les pays d'origine et de transit ;
- protéger les frontières maritimes par une amélioration de l'organisation et un renforcement des services en charge de cet aspect de la lutte contre l'immigration irrégulière ;
- éloigner, en visant une capacité d'au moins 25 000 éloignements/an ;
- lutter contre les ressorts de l'immigration irrégulière : travail illégal, fraude, atteintes à l'environnement, habitat illégal ;
- renforcer et rationaliser l'action administrative, avec un calendrier de mise en œuvre sur 6 mois et des indicateurs de suivi.

Beaucoup d'immigrants légalement entrés prolongent leur séjour sur le territoire national à l'expiration de leur visa ou de leur titre de séjour et deviennent alors irréguliers. La mise en place d'un **système de contrôle des entrées et des sorties aux frontières extérieures de l'Union européenne**, dit système ESS, prévu à l'horizon 2022 en application du règlement 2017/2226 du 30 novembre 2017, devrait permettre d'enregistrer les données d'entrée, de sortie et de refus de sortie de tous les ressortissants des pays tiers, qu'ils soient soumis ou non à l'obligation de visa. Ce système reposant sur un dossier individuel composé des données biographiques, des données du document de voyage et des données biométriques, devrait permettre de détecter en temps réel les personnes ayant dépassé le temps de séjour autorisé. Il devrait donc permettre de progresser significativement dans la connaissance de ce segment important de l'immigration irrégulière, conformément au système déjà mis en place par un certain nombre de pays de l'OCDE (Corée, Australie...).

## II. MIEUX MESURER L'IMPACT DE L'IMMIGRATION SUR L'EMPLOI, LA CROISSANCE ET LES FINANCES PUBLIQUES

Dans sa revue de littérature, France Stratégie a très utilement posé les fondements théoriques de l'impact de l'immigration sur l'emploi et la croissance et a constaté que de nombreuses études scientifiques concluaient à un impact somme toute modéré, voire globalement marginal.

Les rapporteurs se sont appuyés sur les conclusions de cette analyse, mais ont également pris connaissance des études réalisées par différents experts, dont certains ont été auditionnés. Seront cités notamment l'étude de l'OCDE de 2014 (« *Gérer les migrations économiques pour mieux répondre aux besoins du marché du travail* »), les études de M. Anthony Edo de 2016 (« *How do rigid labor markets absorb immigration ? Evidence from France* »), de 2018 (« *The impact of immigration on the labour market* ») ainsi que ses travaux réalisés pour le CEPII en 2019, les travaux de MM. Ottaviano et Peri (« *Rethinking the effect of immigration on wages* »), de MM. Edo et Toubal de 2015 sur l'impact de l'immigration sur le marché du travail en France et de MM. Liebig et Damas de Matos de 2014 (« *Les qualifications des immigrés et leur valeur sur le marché du travail* ») ainsi que le rapport de l'Académie des sciences américaine de 2017 (« *The economic and fiscal consequences of immigration* ») et l'ouvrage de M. Hillel Rapoport (« *Repenser l'immigration en France* ») paru en 2018.

### A. L'IMPACT SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Une représentation collective assez courante est de considérer que les immigrés entrent en concurrence, sur le marché du travail, avec les actifs, natifs ou non, déjà présents sur le territoire. Cette représentation est pourtant théoriquement inexacte, car l'apport d'une nouvelle population augmente le nombre des consommateurs et le besoin en équipement, et peut donc avoir un effet positif sur la croissance de la demande et les emplois.

Les études économiques ont montré, en étudiant différentes périodes, que l'augmentation d'une population en âge de travailler s'accompagne d'une **augmentation des personnes en emploi**.

Cependant, les effets globaux sur le marché de l'emploi masquent des **effets différenciés** selon plusieurs facteurs : les caractéristiques de l'immigration, la situation de l'économie d'accueil, les catégories socio-professionnelles des travailleurs résidents, notamment. Les perceptions de l'immigration seront influencées par ses conséquences sur certains métiers et sur les catégories de travailleurs les plus exposées qui sont souvent les plus fragiles économiquement.



## 1. L'immigration et le marché du travail : une incidence globale très modeste sur l'emploi et les salaires

Le rapport de France Stratégie examine d'abord la situation des immigrés dans l'emploi. Le constat général est que les immigrés sont moins souvent en emploi que les non-immigrés : l'écart de taux d'emploi avoisine 18 points de pourcentage pour les 25-54 ans. Ce constat s'explique par la plus faible activité des femmes immigrées et par le plus fort risque de chômage des immigrés : deux fois plus élevé, et même trois fois plus élevé pour les immigrés étrangers hors Union européenne. L'impact du niveau de diplôme et du pays d'origine est ici prégnant. Cette situation est partagée par d'autres pays de l'OCDE, mais non, de manière logique, par les pays dotés de systèmes d'immigration de travail très sélectifs ou de marchés du travail très flexibles.

Ensuite, le rapport présente les études scientifiques disponibles sur l'impact de l'immigration sur le marché du travail, qui tendent à confirmer un **faible impact de long terme, qu'il s'agisse de l'emploi ou, plus encore, des salaires des non-immigrés.**

L'impact sur les salaires serait le suivant : un accroissement de 1 % de la main-d'œuvre sur le marché du travail se traduirait par une variation des salaires comprise entre -0,8 % et +0,5 %. Quant à l'impact sur l'emploi, les élasticités décrites par le rapport sont encore plus modestes : elles vont de -0,3 à +0,3, ce qui est peu en comparaison avec l'Allemagne, par exemple qui connaît une élasticité de -0,9.

Un important principe à considérer est que l'économie n'est pas composée d'un nombre d'emplois fixe, déconnecté des évolutions de la population en âge de travailler. M. Anthony Edo, économiste au CEPII, entendu par les rapporteurs, souligne que si la population en âge de travailler en France a augmenté entre 1921 et 2014, la population en emploi a elle aussi progressé sur la période pour atteindre son plus haut niveau, en 2014, à plus de 25 millions, avec cependant une période de baisse de la population en emploi pendant la période 1930-1954, qui tombe au plus bas à 18,9 millions de personnes en 1954. La population en emploi et la population en âge de travailler ont tendance plus généralement à varier dans le même sens et selon la même ampleur. L'idée selon laquelle un accroissement du potentiel de travail dans une économie conduirait nécessairement à une baisse de salaires et/ou à une hausse du chômage, peut donc être infirmée <sup>(1)</sup>.

Les études portant sur des périodes plus récentes ont exploité l'inégale répartition territoriale des immigrés au sein d'un même pays afin de comparer l'évolution des salaires et de l'emploi des régions à forte immigration à celles des régions à faible immigration et ayant par ailleurs des caractéristiques comparables : la plupart des études concluent que l'immigration n'a pas d'incidence sur le salaire ou l'emploi moyen des natifs (ainsi par exemple les

---

(1) « L'immigration représente-t-elle une menace pour les salaires et l'emploi ? », A. Edo, *Le Blog du CEPII*, « Printemps de l'économie », 2019.

études réalisées par M. Anthony Edo en 2016, 2018 et 2019). L'immigration n'induirait donc qu'un changement d'échelle : une augmentation proportionnelle de la population, de l'emploi et de la production sans incidence sur le niveau du salaire moyen.

Étant donné le type d'ajustements possible sur le marché français, M. Anthony Edo estime que **l'impact négatif sur les salaires ne concernerait que les salariés en contrat à durée déterminée**, dont la rémunération n'est fixée que pour une courte durée. Pour les autres salariés, il existerait **un impact négatif sur l'emploi à court terme** car les mécanismes d'équilibre entre offre et demande de travail produisent à court terme un ajustement par la baisse des salaires des non-immigrés, en l'absence de rigidité et selon la complémentarité plus ou moins grande des qualifications des uns et des autres. Or en France, l'existence d'un salaire minimum assez élevé fait que l'ajustement par les salaires est amoindri, notamment pour les moins qualifiés, et que l'ajustement négatif par le chômage peut intervenir, avec « *des modalités de retour à l'équilibre incertaines* ».

Les effets de l'immigration sur le marché de l'emploi sont très complexes à appréhender, et posent de nombreux problèmes méthodologiques qui sont décrits par le rapport de France Stratégie et ne seront pas rappelés ici.

La conclusion à laquelle aboutit France Stratégie est que l'impact global de long terme de l'immigration sur le marché de l'emploi et les salaires est généralement considéré comme sans incidence significative.

## **2. Un impact différencié selon les catégories sociales et les complémentarités de compétences possibles**

Il convient de distinguer l'impact global de l'immigration et celui qu'elle peut avoir pour des **catégories particulières** de salariés et à court terme.

L'immigration traditionnelle, de flux modestes, stables et anticipés, n'aurait pas d'effet sur le salaire moyen, mais peut affecter la distribution des salaires. En modifiant la structure de qualification de la population, les nouveaux arrivants pourraient détériorer les conditions salariales des travailleurs à qui ils se substituent (qualification similaire) et améliorer celles des travailleurs qui leur sont complémentaires (qualification différente).

Un rapport de l'Académie nationale américaine des sciences portant sur les conséquences économiques et fiscales de l'immigration aux États-Unis <sup>(1)</sup> a dressé la conclusion suivante : si beaucoup d'études montrent que, sur un plan global, l'impact de l'immigration sur le salaire moyen et l'emploi est réduit, un haut degré de consensus s'est pourtant établi sur le fait que **certains groupes spécifiques sont plus vulnérables que d'autres à un afflux de nouveaux immigrants**.

---

(1) National Academy of Sciences, Engineering, and Medicine, *The economic and fiscal consequences of immigration*, chapter 19, 2017.

**Un afflux de travailleurs non-qualifiés pourrait réduire le salaire des travailleurs non qualifiés et accroître celui des qualifiés** ; avec donc une tendance à augmenter les inégalités entre qualifiés et non-qualifiés. La constatation d'un effet négatif de l'immigration sur les salaires des précédentes vagues d'immigration a été faite dans des études aux États-Unis en 2012, au Royaume-Uni en 2008 et en Allemagne en 2016, avec dans ce dernier pays une pression à la baisse des salaires des non-immigrés peu qualifiés. L'écart des salaires a même été creusé entre le salaire des natifs non qualifiés par rapport à celui des qualifiés <sup>(1)</sup>.

Il peut donc y avoir des gagnants et des perdants à la suite de vagues migratoires, les perdants étant les natifs non-qualifiés ou les immigrants déjà installés non-qualifiés.

Cependant d'autres études montrent un résultat différent. Ainsi deux études ont été publiées en 2007 et 2015 au Canada et en France, portant sur l'immigration des dernières décennies : celle-ci aurait eu pour effet d'augmenter le nombre relatif de travailleurs qualifiés. Dans les deux cas, l'immigration a eu pour conséquence de réduire le salaire des travailleurs qualifiés et d'augmenter celui des faiblement qualifiés. Elle a redistribué la richesse des travailleurs qualifiés vers les travailleurs moins qualifiés et contribué à réduire les inégalités salariales <sup>(2)</sup>.

Les rapporteurs, tout en considérant avec intérêt les études disponibles, soulignent qu'elles sont rarement transposables à notre pays, caractérisé par un taux de chômage et un taux d'emplois non pourvus élevés (autour de 1,3 %) <sup>(3)</sup> et une immigration de travail encore principalement non-qualifiée. Ils approuvent donc la constatation du rapport selon laquelle la persistance d'un chômage de masse dans notre pays rend la question de la complémentarité particulièrement importante.

**Si les effets moyens de l'immigration sont restreints, elle tend cependant à générer des perdants et des gagnants au sein des pays d'accueil.** C'est pourquoi il est indispensable de prendre en compte la complexité des conséquences économiques de l'immigration et ses effets redistributifs, afin de mettre en œuvre des politiques publiques adaptées pour compenser les pertes des travailleurs les plus vulnérables ou pour revaloriser les emplois peu qualifiés.

En conséquence, tant les chercheurs que les décideurs politiques doivent être très attentifs aux effets différenciés des flux migratoires sur le marché du travail pour les différentes catégories de travailleurs concernés. Des études portant sur certains secteurs professionnels ou certains territoires particulièrement

---

(1) « *Rethinking the effect of immigration on wages* », G. Ottaviano, G. Peri, *Journal of the European economic association*, 2012.

(2) *Journal of the European Economic Association*, A. Aydemir et G. Borjas, 2007 ; « *L'immigration en France, quelles réactions des salaires et de l'emploi ?* », A. Edo et F. Toubal, *La Lettre du CEPPII*, 2014.

(3) *Les emplois vacants, données trimestrielles de la DARES*.

exposés, devraient être commandées par les pouvoirs publics et réalisées régulièrement, par exemple dans le cadre d'un comité d'experts indépendants placés auprès du Gouvernement et dont les rapporteurs préconisent la mise en place, sur le modèle du *Migration Advisory Committee* (MAC) britannique (voir *infra*).

## **B. L'IMPACT SUR LA CROISSANCE ET LA COMPÉTITIVITÉ**

Dans une approche à court terme de la croissance basée sur la demande, l'immigration augmente mécaniquement le PIB par l'accroissement de la population totale du pays, par ses effets induits sur la consommation et les investissements publics ou privés, notamment en termes de logements.

Plus complexe, le sujet de l'effet de l'immigration sur la croissance à long terme par le biais d'une productivité accrue des facteurs est encore peu documenté. Les études sur les conséquences de l'immigration sur la croissance à long terme et le niveau de vie sont peu nombreuses, elles concernent le plus souvent un panel de pays développés sans isoler le cas français.

Par ailleurs, les immigrés tendent à privilégier dans leur quête d'un avenir meilleur les pays accessibles les plus riches ou à plus forte croissance ; la France ne figure pas, avec une croissance du PIB inférieure à 3 % depuis 2000, en tête des pays d'accueil recherchés par les immigrants les plus qualifiés (voir *infra*).

### **1. Immigration et croissance de l'activité : des résultats contrastés**

Les chercheurs ont étudié l'impact de l'immigration sur le PIB par habitant et le niveau de vie, la notion de richesse par habitant étant plus proche des préoccupations des citoyens. La petite dizaine d'études recensées par le rapport de France Stratégie de 2010 à 2016 portent le plus souvent sur un large panel de pays développés, et concluent en général à **des effets positifs de l'immigration sur la croissance ainsi qu'à un besoin d'investigations complémentaires**.

Les quatre canaux d'influence sur la croissance par habitant sont : la part des personnes en emploi, l'intensité capitalistique, le niveau du capital humain et la productivité globale des facteurs.

L'impact relatif de chacun de ces canaux, appliqué aux caractéristiques de la population immigrée en France, a été schématiquement résumé par France Stratégie dans le tableau suivant.

**DÉCOMPOSITION DE L'EFFET SUR LE PIB PAR HABITANT  
D'UN CHOC D'IMMIGRATION EN FRANCE**

	<b>Impact attendu à 5 ans</b>	<b>Impact attendu à 20 ans</b>	<b>Commentaires</b>
Part de la population en âge de travailler	+	+	Si, au-delà d'une approche marginale centrée sur les seuls flux, on s'intéresse à l'ensemble de la population immigrée, l'effet est alors moins élevé dans les pays d'immigration ancienne comme la France.
Taux d'emploi	-	<b>0-</b>	L'effet négatif provient de l'insertion défavorable des immigrés sur le marché du travail. L'effet sur le taux d'emploi des non-immigrés est indiscernable.
Capital humain (niveau de qualification)	-	-	Cet effet est en moyenne négatif en France, mesuré par le niveau de diplôme.
Intensité capitalistique	-	<b>0</b>	
Productivité globale des facteurs	<b>0</b>	<b>0+</b>	Les divers canaux évoqués par la littérature (diversité, innovation, etc.) jouent <i>a priori</i> en France.
<b>PIB par habitant</b>	<b>0-</b>	<b>0+</b>	

Source : France Stratégie.

Dans un sens négatif pour la croissance, un afflux de population immigrée faiblement qualifiée et relativement peu payée peut parfois, finalement, diminuer les incitations à investir dans la technologie : par exemple l'utilisation de la main-d'œuvre saisonnière dans la viticulture, le recours aux immigrés d'Europe de l'Est dans le bâtiment, en France ou en Grande-Bretagne.

L'immigration en France se caractérisant à la fois par une faible qualification et un faible taux d'emploi, **son impact sur la croissance à long terme est moins positif que dans certains pays** ayant ciblé leur politique sur les profils les plus qualifiés.

Certains travaux identifient un effet positif de l'immigration sur la croissance à long terme <sup>(1)</sup> : dans 36 pays à forte immigration ou hauts revenus (dont la France) après une vingtaine d'années, le temps de latence pouvant s'interpréter par les délais nécessaires à l'intégration et à la montée en puissance des effets de productivité.

Les rares études disponibles confirment que **c'est par la productivité globale des facteurs que l'immigration augmente le PIB par habitant**. En France, une hausse de 10 % de l'emploi des immigrés dans un département aurait

---

(1) « *The impact of international migration on economic growth in the global economy* », S. Brunow et al., in *the Handbook of the Economics of International Migration*, 2014

accru la productivité globale des facteurs des entreprises du secteur manufacturier de 1,7 % sur la période 1996-2005, notamment par la **complémentarité des compétences entre natifs et immigrés** <sup>(1)</sup>. Ce surcroît de productivité est aussi associé à une plus forte croissance du capital, des exportations, des parts de marché et à un moindre taux de défaillance des entreprises. Enfin l'immigration jouerait positivement dans la réduction des écarts de performance entre entreprises, avec des effets de rattrapage pour les entreprises plus petites et moins productives.

## 2. Améliorer la compétitivité par la diversité des ressources humaines

M. Hillel Rapoport, entendu par les rapporteurs, a relevé que, pour des raisons historiques et juridiques, la France s'était placée dans la situation d'accueillir une **proportion d'immigrants non qualifiés plus forte que celle des autres pays**. Les *a priori* négatifs des Français s'en sont trouvés confortés, suscitant des craintes et des demandes en faveur de politiques d'immigration restrictives. La France s'est ainsi enfermée dans un cercle vicieux « *en refusant l'immigration de travail puis l'immigration sélective, pour ne recourir quasi exclusivement qu'au regroupement familial* » où « *faible quantité, faible qualification et faible diversité de son immigration se renforcent mutuellement* » <sup>(2)</sup>.

Cette politique a empêché notre pays de recevoir les bénéfices économiques que pourrait lui procurer une immigration plus nombreuse, sélectionnée davantage en fonction de l'éducation et des qualifications, et originaire d'un espace géographique plus large et plus diversifié que l'ancien « champ » colonial.

« *Il faut donc repenser, selon M. Rapoport, l'immigration comme une contribution positive, en accueillant des immigrants qualifiés (notamment) en plus grand nombre et renforcer la diversité des origines. Dans un contexte de mondialisation de l'économie, les populations immigrées favorisent les échanges commerciaux, les flux de capitaux et les investissements directs de l'étranger ; ainsi que la transmission de savoir des populations étrangères, quel que soit le niveau de qualification de l'activité considérée... Pour ce qui est des flux récents, la contribution des immigrants à l'accroissement du stock de travailleurs qualifiés n'a été que de 3,5 % en France, contre plus de 10 % au Royaume-Uni, en Australie ou au Canada et près de 7 % aux États-Unis ou en Suède.* » Plusieurs études économiques concluent également à la diversité des immigrants comme source de productivité et de croissance <sup>(3)</sup>.

---

(1) « *Immigrants and firm's outcomes. Evidence from France* », Mitaritonna et al, NBER Working paper, n° w22852, 2016.

(2) *Repenser l'immigration en France. Un point de vue économique*, H. Rapoport, coll. CEPREMAP, Editions rue d'Ulm, 2018.

(3) « *Birthplace, diversity and economic prosperity* », Alesina, Harnoss, Rapoport, *Journal of economic growth*, 2016 ; « *Birthplace diversity and economic growth : evidence from the US States in the post world War II period* », Docquier, Turaty, Valette et Vasilakis, 2018.

En France, 46 % des immigrés sont nés en Afrique (dont 29 % au Maghreb), 33,5 % sont nés en Europe et 14,5 % en Asie. Selon M. Rapoport, l'indice de diversité de la population active immigrée en France aurait augmenté de 1980 à 2010, de 0,899 à 0,938. Mais l'indice de diversité pour la population active immigrée très qualifiée en France aurait légèrement baissé de 0,967 à 0,964 au cours de la même période, en restant néanmoins supérieur au même indice pour les États-Unis (0,963) et égal à celui du Canada (0,964)... Alors que les pays du Maghreb et de l'Afrique francophone sont majoritaires, certains pays émergents sont sous-représentés dans l'immigration française : Chine, Inde, Brésil, Russie ou sud-est asiatique.

La diversité ethnique ou linguistique a des **effets positifs dus à la complémentarité des compétences, des expériences ou des modes de raisonnement** permettant de résoudre plus facilement des problèmes complexes mais il existe aussi un **effet négatif résultant des coûts de communication et de coordination**.

### C. L'IMPACT DE L'IMMIGRATION SUR LES FINANCES PUBLIQUES

La dégradation des comptes publics de la France est un sujet structurel du débat public. Le vieillissement de la population et l'augmentation prévisible des dépenses sociales qui vont en résulter, comptent parmi les principaux déterminants des déficits français.

En dépit d'un taux de fécondité relativement favorable, quoiqu'en légère baisse depuis quelques années, la population française comptait quasiment 20 % de plus de 65 ans en 2018 et en comptera probablement plus de 23 % en 2030. Le solde naturel entre les décès et les naissances a diminué pour s'établir à un peu plus de 123 000 en 2018, atteignant son plancher depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Il est devenu inférieur au solde migratoire, évalué à 191 000 personnes par l'INSEE pour l'année 2017.

Face à cette démographie peu dynamique, même si elle l'est davantage que celle de nombre de nos voisins européens, le recours à l'immigration jeune et qualifiée peut constituer une piste d'amélioration de notre trajectoire des comptes publics.

Cette idée devra toutefois affronter la crainte, récurrente dans l'opinion publique française, d'une ponction excessive de la population immigrée sur les finances publiques et le système de protection sociale. Aux yeux de nombre de nos compatriotes, cette ponction serait le motif véritable de l'attraction des immigrés pour l'Union européenne, et plus particulièrement pour notre pays.

Ce ressenti a notamment pour défaut de ne considérer les immigrés que comme des bénéficiaires de prestations alors qu'ils contribuent également aux recettes, sous forme d'impôts ou de cotisations sociales. Qu'en est-il réellement du bilan des recettes et des dépenses générées par l'immigration ?

## 1. Un impact légèrement négatif selon les rares études disponibles

Sur ce sujet, seules deux études sont actuellement disponibles pour la France, une étude de l'OCDE publiée en 2013 sur des données portant sur la période 2007-2009 <sup>(1)</sup>, et une étude du CEPII publiée en 2018 et portant sur une période de plus de 30 ans (1979-2011) <sup>(2)</sup>.

La conclusion de l'étude de 2013 de l'OCDE est celle d'**un impact faible** : « *bien que les estimations de l'incidence fiscale de l'immigration varient selon les hypothèses et la méthodologie retenues, elle est généralement faible relativement au PIB et de l'ordre de zéro en moyenne dans l'ensemble de la zone OCDE. Qu'elle soit positive ou négative, elle dépasse rarement 0,5 % du PIB pour une année donnée.* »

Le résultat de l'étude du CEPII est voisin car la contribution des immigrés au solde primaire est soit voisine de 0, soit légèrement négative (– 0,2 % du PIB en 1995) avec un creux à – 0,5 % du PIB en 2011. **De 1979 à 2011, soit sur plus de 30 ans, l'immigration n'a donc jamais représenté un déterminant majeur du solde budgétaire.**

Lors de son audition devant les rapporteurs, la direction du budget a produit une analyse comparable, en observant un impact modéré de la population immigrée sur les finances publiques nationales.

L'impact de l'immigration sur les finances publiques est **toutefois un peu plus négatif en France qu'en moyenne dans l'OCDE**, notamment en raison du faible taux d'emploi des immigrés et de l'ampleur redistributive du système socio-fiscal français au bénéfice des ménages modestes, parmi lesquels on compte beaucoup d'immigrés.

Sans remettre en cause ce constat global, les rapporteurs tiennent toutefois à souligner certaines lacunes ou insuffisances des études disponibles, qui les conduisent à préconiser d'approfondir et de compléter les données exploitables.

### *a. Des choix méthodologiques qui déterminent en partie les résultats*

La méthode retenue par l'étude du CEPII consiste à comparer la contribution nette des immigrés à celle des natifs, calculée comme la différence entre les taxes, cotisations et impôts divers versés, aux bénéfices et prestations perçus, en utilisant les enquêtes « Budget de famille » de l'INSEE qui détaillent les différents postes des budgets des ménages (les résultats de l'enquête 2017 n'étaient pas disponibles à la date de l'étude ce qui explique que la dernière année étudiée soit 2011).

---

(1) « *L'impact de l'immigration sur les finances publiques dans les pays de l'OCDE* », dans *Perspectives des migrations internationales*, OCDE, 2013.

(2) « *L'impact budgétaire de 30 ans d'immigration en France : une approche comptable* », X. Chojnicki, L. Ragot, et N.P. Sokhna, document de travail du CEPII, n° 2018-04.



Natifs et immigrés sont distingués par âge et niveau de qualification qui constituent les deux variables explicatives principales pour les écarts de contributions aux finances publiques. L'unité retenue est l'individu, et non le ménage, afin de neutraliser l'impact des couples mixtes.

Les taxes, cotisations, impôts, transferts sociaux, l'usage des biens et services publics des deux populations sont ensuite identifiés (avec également un recours aux enquêtes sur les dépenses de santé et les prestations sociales) et agrégés.

On obtient **une contribution nette individuelle selon l'âge et le niveau de qualification**, que l'on multiplie ensuite selon la structure par âge et par qualifications de la population immigrée pour obtenir sa contribution nette agrégée aux finances publiques.

Les rapporteurs observent que l'échantillonnage de population examinée par l'étude du CEPII est très faible – 600 personnes immigrées –, ce qui a obligé les auteurs de l'étude à élargir l'amplitude des tranches d'âge examinées, passant à 10 ans au lieu de 5 ans, afin d'obtenir une population statistiquement significative.

Au-delà de l'impact en valeur absolue, ce qui est plus significatif est l'impact différentiel avec les natifs d'un pays donné, afin de neutraliser les caractéristiques propres d'un système socio-fiscal national : en France, par exemple, la contribution négative des immigrés ne fait que refléter, dans une certaine mesure, le déficit constant et consolidé de nos comptes publics.

France Stratégie a fort opportunément privilégié cette analyse différentielle en synthétisant les deux études dans le tableau ci-après.

**CONTRIBUTION DIFFÉRENTIELLE DES IMMIGRÉS AUX FINANCES PUBLIQUES  
EN POINTS DE PIB : OCDE (2013) ET CEPII (2018)**

	<b>OCDE</b>	<b>CEPII</b>
Prélèvements obligatoires	- 0,55	- 0,6
Prestations hors retraites	- 0,3	- 0,2
Retraites	+ 0,4 (prise en compte incomplète)	+ 0,2 (y. c. retraites versées à l'étranger)
Éducation	- 0,1 (y compris enfants nés en France)	+ 0,35 (hors enfants nés en France)
Défense	+ 0,2 (pas d'imputation)	0 (imputation au prorata)
Autres catégories de dépenses	0 (au prorata)	
<b>Total (de l'écart entre immigrés et non-immigrés)</b>	<b>- 0,35</b>	<b>- 0,25</b>

Source : calculs France Stratégie, à partir des deux études référencées.

France Stratégie résume ensuite les composantes du différentiel comme suit : « L'étude du CEPII permet une décomposition fine de ce différentiel : la

*contribution des immigrés aux prélèvements obligatoires est de 15 % inférieure, en raison de l'écart défavorable de niveau de vie, d'où environ 0,6 point de PIB de moindres recettes. En dépenses, les prestations sociales seraient d'un ordre de grandeur comparable, les moindres versements de retraites compensant les surcroûts constatés pour les autres prestations sociales (en particulier en matière de logement et de lutte contre l'exclusion). Enfin, les dépenses d'éducation seraient plus faibles, représentant une économie de l'ordre de 0,35 point de PIB, en ne prenant en compte que les enfants d'immigrés nés hors de France.*

*Par rapport au CEPII, l'OCDE ne tient pas compte des retraites versées à des immigrés ayant quitté la France (0,2 point de PIB), et suppose que les dépenses de défense seraient aussi élevées sans immigration (ce qui génère une baisse de 0,2 point de PIB des dépenses publiques attribuées aux immigrés). A contrario, l'OCDE a intégré les dépenses d'éducation des enfants d'immigrés nés en France (0,4 à 0,5 point de PIB, en comptant pour moitié les enfants de couples mixtes). »*

Les auteurs de l'étude du CEPII mettent en avant les différences de composition par âge et par qualification des deux populations comme principales variables explicatives. La sous-représentation des enfants pris en compte dans la population immigrée (5 % de moins de 16 ans chez les immigrés contre 21 % chez les natifs) minore la charge sur les comptes publics alors que la faible qualification des immigrés ou leur faible taux d'emploi l'aggrave.

Quoi qu'il en soit, les résultats dépendent aussi de certaines conventions ou **choix méthodologiques**.

Pour la mesure du coût de l'éducation, le CEPII ne prend pas en considération **les enfants d'immigrés** nés en France dans son scénario de référence – alors que l'INSEE rappelle qu'en France la majorité des enfants d'immigrés naissent après l'arrivée de leurs parents – au motif qu'ils ne sont pas juridiquement des immigrés et que cela revient à ne comptabiliser que des coûts, sauf à suivre la seconde génération dans l'ensemble de son cycle de vie. Dans son analyse de sensibilité, le CEPII étudie ainsi un scénario seconde génération qui s'arrête à l'âge de 16 ans avec pour conséquence une augmentation des coûts de l'immigration de 1,1 % de PIB pour l'année 2011.

Cet exemple illustre bien les limites de l'analyse comptable statique qui ne peut pas prendre en compte l'ensemble de la dynamique de l'immigration sauf à disposer de séries statistiques très longues sur deux, voire trois générations.

S'agissant des retraites, le CEPII s'est efforcé de prendre en compte le montant des **retraites versées à des immigrés vivant à l'étranger** en retraitant les données de la comptabilité nationale qui retracent l'ensemble des pensions versées à des non-résidents sans distinction de nationalité ou de lieu de naissance. Dans les cinq principaux pays de transfert – Algérie, Maroc, Tunisie, Israël, États-Unis –, on peut supposer la présence d'expatriés. Pour ce faire, il s'est

appuyé sur une étude de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) datant de 2008 selon laquelle 90 % des bénéficiaires seraient étrangers. Au regard des montants en jeu (5,3 milliards d'euros en 2011), ce sujet peut à lui seul modifier sensiblement le résultat global.

Il convient aussi de mesurer l'impact de **la contribution des immigrés aux dépenses régaliennes et notamment de la défense**, traité différemment selon les études. Pour certains auteurs (OCDE), l'effort de défense d'un pays ne dépend pas de sa politique migratoire et ne doit donc pas être ventilé proportionnellement au nombre des immigrés, pour d'autres (CEPII), une contribution proportionnelle s'impose, faute d'études imposant un choix plus raisonné.

Ces études contribuent toutefois fort utilement à la connaissance de l'impact de la politique migratoire et doivent être plus souvent renouvelées. L'OCDE a ainsi fait part de son intention d'actualiser en 2020 son étude de 2013 et les rapporteurs ne peuvent que s'en féliciter.

Elles seront d'autant plus incontestables qu'elles continueront à s'appuyer sur un scénario de référence et des scénarios comportant des variantes (dépenses régaliennes, seconde génération) au titre d'une analyse de sensibilité répondant aux principaux débats méthodologiques.

**Proposition n° 6 : renouveler plus fréquemment les études scientifiques consacrées à la mesure de l'impact financier de l'immigration.**

*b. Certaines dépenses en hausse tendancielle ne sont pas prises en compte*

Au-delà de l'exemple cité de la défense, **les études n'appliquent pas de quotité spécifique à la population immigrée dans le financement d'un certain nombre de politiques publiques**, faute d'avoir identifié une sous ou surconsommation particulière de sa part alors que, dans un certain nombre de cas, la question peut légitimement se poser.

Il en va ainsi de la problématique des biens publics, par exemple des dépenses d'équipement de **la politique de la ville** bénéficiant à certains quartiers concentrant de fortes communautés immigrées.

France Stratégie a également évoqué **la politique du logement** qui cristallise un certain nombre de critiques de nos concitoyens, notamment éligibles au logement social, en soulignant la relative déconnexion entre l'ampleur de ce ressentiment et la faiblesse relative de son impact financier : « *En France, les immigrés sont surreprésentés dans le parc social, malgré les délais d'attente et les difficultés d'accès au droit, déjà évoquées dans d'autres domaines. Cela s'explique par divers éléments, souvent non spécifiques à la situation française : un positionnement des immigrés sur le marché du travail globalement moins favorable, leur surreprésentation dans les grandes agglomérations avec des*

*marchés du logement en tension, voire la modestie des patrimoines lors de la migration et la taille des ménages entravant, au moins dans un premier temps, l'accès à la propriété voire tout simplement l'accès au parc locatif privé (avec en particulier l'absence de garants)... Ainsi, selon les données du recensement 2013, le ministère de l'intérieur indique que « parmi les personnes vivant en logement ordinaire, les ménages immigrés sont moins souvent propriétaires (37 %) que les ménages non immigrés (60 %). À l'opposé, ils sont plus souvent locataires d'un logement HLM (respectivement 31 % et 13 %) ». En se basant sur des données plus anciennes (enquête logement 2006), les auteurs de l'étude du CEPII constataient que 16,5 % des logements sociaux sont occupés par des immigrés. Ils ont ainsi alloué aux immigrés, sur la base de ce prorata, une part de la dépense de logement (hors prestations monétaires).*

*Pour autant, même en France, les enjeux de finances publiques associés à la nette surreprésentation des immigrés dans le parc social restent faibles. La consultation des chiffres de l'étude du CEPII précitée montre que ce poste n'explique qu'entre 0,01 et 0,02 point de PIB de l'écart entre contributions nettes des immigrés et non-immigrés aux finances publiques. Si la question du logement social est souvent évoquée dans le débat public, c'est donc vraisemblablement davantage au titre des difficultés associées à la ségrégation résidentielle et à l'enjeu que représente l'accès au logement pour nombre de ménages, immigrés ou non ».*

Les dépenses spécifiques liées à **l'immigration humanitaire** et à l'immigration irrégulière, ou en attente de régularisation, observent par ailleurs une tendance très dynamique, pour l'essentiel du fait de l'augmentation des demandeurs d'asile constatée depuis quelques années. Les études citées n'ont pas pu intégrer cette tendance car elles ont été menées avant cette croissance, or le montant cumulé de ces postes budgétaires commence à être significatif.

Les crédits de la mission « immigration, asile et intégration » se répartissent ainsi en deux programmes :

– le **programme 303 « Immigration et asile »** qui finance l'accompagnement des demandeurs d'asile pendant l'instruction de leur dossier (logement et indemnité de subsistance) ou la lutte contre l'immigration irrégulière, voit sa dotation s'établir à près de 1,4 milliard d'euros dans la loi de finances initiale pour 2020 ;

– le **programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française »** qui finance l'accueil des primo-arrivants (et notamment le contrat d'intégration républicaine et l'accompagnement des immigrés en situation régulière dont les réfugiés) approche les 440 millions d'euros pour 2020 contre un peu plus de 300 millions en 2018.

À ceci s'ajoutent les crédits de **l'aide médicale de l'État** inscrits au programme 183 « Protection maladie » au bénéfice des immigrés en situation

irrégulière qui s'établissent à 935 millions d'euros pour 2020. Sans doute dépassera-t-on le milliard d'euros en exécution au regard de la tendance constatée ces dernières années : la dotation était de 800 millions en 2017 et de 620 millions en 2009.

Il faudrait également comptabiliser une proportion non négligeable des 2 milliards d'euros inscrits au **programme 177** « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » puisque de nombreux immigrés en situation irrégulière ou demandeurs d'asile sont pris en charge dans les hébergements d'urgence mais dans des proportions actuellement inconnues du fait du principe de l'inconditionnalité de l'accueil appliqué par les associations gestionnaires de ce type d'hébergement.

On peut enfin citer les 1,2 milliard d'euros affichés par la police nationale comme représentant le coût de la **police aux frontières et de la lutte contre l'immigration clandestine**.

L'addition de ces seuls postes budgétaires dépasse les 4 milliards d'euros, elle est donc comprise **entre 0,1 % et 0,2 % du PIB**. Encore ne s'agit-il ici que des dotations clairement fléchées sur des actions exclusivement ciblées sur la prise en charge de l'immigration. **Le document de politique transversale (DPT), censé retracer l'ensemble des crédits inscrits au budget de l'État finançant la politique de l'immigration et de l'intégration, aboutit à un montant bien supérieur, soit 6,7 milliards d'euros, mais il est tout sauf fiable.**

## **2. La direction du budget dispose d'une vision incomplète des coûts induits par l'immigration**

En audition au CEC le 17 octobre 2019, la direction du budget a estimé que **le déficit des comptes publics n'était que marginalement imputable aux flux migratoires**, mais qu'il résultait davantage de paramètres structurants comme le vieillissement de la population ou la nécessité de moderniser certains équipements.

### ***a. Une compétence réduite au budget de l'État***

Interrogée sur sa capacité à mener des études comparables à celles de l'OCDE ou du CEPII, la direction du budget a répondu qu'elle ne se prêtait pas à ce type d'exercice faute de temps, de compétences ou d'accès aux données nécessaires.

Cette réponse étonne les rapporteurs dans la mesure où s'il est exact que de nombreux champs de dépenses et de recettes échappent à la compétence stricte de cette direction qui n'a vocation qu'à gérer principalement le budget de l'État, de nombreux flux financiers interagissent, notamment dans le champ social. On pourrait citer par exemple l'aide médicale de l'État qui n'est que le dispositif ultime de couverture de ceux qui ne bénéficient d'aucune prise en charge, ou la

répartition de la prise en charge de l'aide sociale à l'enfance pour les mineurs étrangers isolés entre les départements et l'État.

Quant à l'accès aux données, si l'OCDE ou le CEPII parviennent à extraire des données exploitables dans les enquêtes de l'INSEE ou à la direction générale des finances publiques, on voit mal pourquoi la direction du budget n'y parviendrait pas.

Il est cependant exact que **d'importantes dépenses échappent à son contrôle**, comme par exemple les dispositifs d'aide sociale mis en place dans les collectivités territoriales. France Stratégie, à la suite de l'OCDE, observe ainsi une certaine **asymétrie entre l'échelon national et l'échelon local**, quant à l'impact agrégé des flux financiers liés à l'immigration. L'échelon local supporterait davantage de dépenses et surtout moins de rentrées financières, sous forme d'impôts ou de cotisations sociales.

La **prise en charge des mineurs isolés**, parmi lesquels de plus en plus d'étrangers (13 000 en 2016, 25 000 en 2017 et 40 000 en 2018 selon l'assemblée des départements de France), pour un coût total, y compris les mineurs natifs, estimé à 2 milliards d'euros, est ainsi progressivement devenue une préoccupation majeure de certains conseils départementaux.

Les rapporteurs constatent ainsi qu'il n'existe **pas de recensement consolidé des dépenses des collectivités territoriales finançant l'accompagnement social de l'immigration** et plaident pour combler cette lacune.

**Proposition n° 7 : recenser les dépenses assumées par les collectivités territoriales au titre de l'accompagnement social de l'immigration.**

***b. Une approche transversale qui présente des approximations et des incohérences***

Au sein du périmètre de compétence de la direction du budget, l'élaboration des documents de référence accompagnant la discussion parlementaire du budget, et notamment du document de politique transversale (DPT) sur la politique d'immigration et d'intégration, est loin d'être satisfaisante.

**Les insuffisances du document de politique transversale (DPT)**

La direction du budget recense l'ensemble des programmes (au nombre de 17 pour 2020) qui contribuent de près ou de loin à la politique migratoire, et sous-traite à leurs responsables la méthodologie de retraitement des dotations permettant l'identification des crédits reflétant la prise en charge de l'immigration et de l'intégration.

Cette méthode aboutit à un résultat (6,7 milliards d'euros pour 2020) qui n'est qu'une agrégation de calculs reposant sur de nombreuses approximations ou des incohérences.

Au titre des incohérences, on peut ainsi relever que le ministère de l'éducation nationale n'impute à la politique de l'immigration que le coût des dispositifs fléchés sur des enfants allophones ou issus de familles itinérantes et de voyageurs qui ne sont vraisemblablement pas exclusivement constitués d'immigrés, et qui ne représentent que 0,5 % des effectifs pour un coût consolidé (premier et second degrés) de 161 millions d'euros, alors que le ministère de l'enseignement supérieur applique une quote-part de 10,6 %, représentant la proportion d'étudiants étrangers, à l'ensemble de ses dépenses, pour un montant total de plus de 2,2 milliards d'euros.

L'éducation nationale sous-évalue ainsi fortement les coûts scolaires des enfants immigrés en omettant la grande majorité de ceux qui sont intégrés dans des classes normales, alors que l'enseignement supérieur les surévalue en soumettant à la règle de trois l'ensemble de ses dépenses y compris celles qui ne sont pas directement proportionnelles au nombre d'étudiants.

De même, les forces de sécurité ne recensent que les coûts liés à la police aux frontières et ceux de la chaîne pénale applicables aux infractions relevant du séjour sur le territoire à l'exclusion des délits de droit commun dans lesquels des étrangers peuvent être impliqués. On peut s'interroger sur l'asymétrie des coûts relevant de la police nationale (1,2 milliard d'euros pour 2020) et ceux relevant de la gendarmerie nationale (28 millions d'euros pour 2020).

Interrogée sur ces approximations, la direction du budget ne les a pas niées, plaidant une certaine forme de désengagement et reconnaissant le faible degré de priorité accordé à la rédaction de ce type de document au moment de la discussion budgétaire, au cours de laquelle elle est particulièrement mobilisée.

Les rapporteurs peuvent entendre ces explications mais **ils souhaitent néanmoins une réévaluation de ce degré de priorité et un engagement plus ferme de la direction du budget** qui demeure l'interlocuteur privilégié des parlementaires pour l'examen des documents annexés au projet de loi de finances.

**Proposition n° 8 : améliorer la fiabilité technique du document de politique transversale annexé au projet de loi de finances censé récapituler les dépenses de l'État au titre de la politique de l'immigration et de l'intégration.**

### III. INSTITUER UN VÉRITABLE PILOTAGE DE L'IMMIGRATION PROFESSIONNELLE

Notre politique publique, longtemps focalisée sur le respect des droits individuels en matière de regroupement familial et de droit d'asile, a eu tendance à renforcer la faible qualification et la faible diversification géographique des immigrés. Ces caractéristiques ont elles-mêmes compliqué l'intégration professionnelle de cette population et celle de la deuxième génération.

Ceci a conduit notre pays à se priver des avantages économiques que pourrait lui procurer une immigration de travail plus dynamique et plus ciblée vers les hauts potentiels.

En tout état de cause, l'immigration professionnelle doit faire l'objet d'un meilleur pilotage car sa conduite présente actuellement de nombreuses faiblesses.

#### A. MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS DU MARCHÉ DU TRAVAIL

La première démarche consiste à mieux identifier les besoins de l'économie et notamment les besoins non satisfaits par la population déjà présente sur le territoire, et ce dans une perspective dynamique et régulièrement actualisée. Les outils actuellement disponibles ne semblent pas en mesure de procurer cette information de manière fiable sur un plan national.

##### 1. La liste des métiers en tension : un système obsolète

La liste des métiers en tension a été **élaborée en 2007**, à la suite de l'adoption de la loi du 24 juillet 2006 modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers afin de faciliter l'émission d'autorisations de travail pour des métiers connaissant des difficultés de recrutement.

Cette liste a été établie à partir des travaux de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), sur le fondement d'indicateurs de taux de tension et de niveau de qualification, ainsi que de projections de besoins pour les métiers d'avenir. Après une négociation entre les organisations patronales et salariales, une liste de métiers à pénurie de main-d'œuvre, déclinée par région, a été approuvée par le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) et publiée dans un arrêté du 18 janvier 2008. **La liste devait être actualisée en 2011**, mais le nouvel arrêté n'a pu être publié, ayant été frappé d'annulation par le Conseil d'État pour défaut de consultation des partenaires sociaux. Elle est, depuis, critiquée pour son obsolescence, symbole du manque de pilotage de la politique d'immigration de travail.

Ce document est totalement **obsolète au regard des taux de tensions actuels**, publiés par Pôle emploi et la DARES. Seuls 15 % des métiers inscrits sur cette liste seraient encore en tension sur l'ensemble de la France, d'après l'étude réalisée par l'OCDE en 2017. De même, de nouveaux métiers n'y figurent pas. La



DARES a depuis lors cessé la publication trimestrielle de son indicateur de taux de tension par famille professionnelle.

## 2. Mieux identifier les compétences dont notre économie a besoin

La direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), entendue par les rapporteurs, a décrit les **difficultés de recrutement auxquelles se heurtent de nombreuses entreprises** et a distingué trois sources de tensions sur le marché du travail : le manque de compétences et l'enjeu de la formation professionnelle ; l'insuffisante mobilité géographique et le défaut d'attractivité des conditions de travail et des salaires.

À titre d'exemple, M. Bernard Stalter, président du réseau national des chambres de métiers et de l'artisanat, a évoqué devant les rapporteurs **700 000 emplois non pourvus dans l'artisanat**, et les difficultés qui pèsent sur la transmission de nombreuses petites entreprises. Selon lui, la réforme de l'apprentissage ne peut suffire à combler le manque d'apprentis et de personnel, ce qui le conduit à demander un recours beaucoup plus large à une main-d'œuvre immigrée. Cette demande ne méconnaît pas les questions relatives aux conditions d'accueil et de formation des apprentis étrangers, car en l'état, le manque de maîtrise de la langue française et les barrières culturelles demeurent souvent des freins au recrutement dans le secteur. Des exemples très encourageants doivent toutefois être mis en exergue, comme le travail du CFA de Gap, qui compte actuellement 70 migrants sur 500 apprentis, tablant sur une intégration par l'emploi des immigrés et des mineurs isolés.

Le Gouvernement a annoncé le 6 novembre 2019 **la mise en œuvre d'un nouvel outil statistique destiné à mesurer la réalité des tensions sur le marché du travail**. Il devrait s'accompagner de la formalisation d'une grille d'analyse des facteurs à l'origine des tensions (désajustement géographique, qualité de l'emploi, conditions de travail, lien formation/métier).

### **L'évaluation des métiers en tension soulève de nombreuses difficultés méthodologiques**

Actuellement, les services de la main-d'œuvre étrangère (SMOE) utilisent des données transmises par les services études statistiques évaluation (SES) des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) portant sur les offres et les demandes d'emploi pour la région.

Pour rebâtir une liste, il conviendra d'améliorer la connaissance des emplois proposés et non pourvus : ainsi l'indicateur de tension de la DARES ne s'appuyait que sur les offres publiées par Pôle emploi, qui ne représentent que 38 % des offres disponibles en France. Il faudra suivre les évolutions rapides du marché du travail à une échelle géographique pertinente (bassin d'emploi, région, plan national...), avec une classification des métiers adaptée et actualiser cette analyse en continu ou à échéance régulière.

La DARES et Pôle emploi ont entrepris la construction d'un nouvel outil d'analyse des tensions sur le marché du travail *via* deux indicateurs : un indicateur synthétique de tension et des indicateurs d'éclairage permettant de qualifier l'origine des tensions.

Le premier prendra en compte les statistiques administratives sur les demandeurs d'emploi, les difficultés de recrutement anticipées par les employeurs (enquête BMO), le ratio entre les offres et les demandes d'emploi, selon les données de Pôle emploi.

Les indicateurs d'éclairage s'attacheront à expliquer les causes de la tension observée, qu'elle résulte d'un manque de compétences spécifiques pour un métier donné, d'un écart de distribution géographique entre l'offre et la demande d'emploi, d'une forte croissance conjoncturelle de la demande pour un secteur d'activité, ou de conditions de travail peu attractives

La mise à jour devrait être annuelle pour l'indicateur synthétique, et pourrait intervenir tous les trois ans pour les indicateurs d'éclairage. L'aboutissement de ce travail est prévu pour mars 2020.

M. François Héran, titulaire de la chaire « Migrations et sociétés » au Collège de France, entendu par les rapporteurs, a douté de la pertinence de listes de métiers en pénurie, car l'établir oblige à monter **un système statistique complexe alors qu'il est en pratique difficile de suivre avec précision les besoins du marché du travail et de les anticiper**. Il a considéré que la connaissance ne pouvait être établie que localement, or il y a 300 bassins d'emploi en France.

La fiabilité des informations sera essentielle, et probablement difficile à obtenir. En effet, l'édition d'une liste sur la base d'un **maillage géographique** très fin (bassin d'emploi) risque de poser des difficultés administratives et statistiques. Le maillage « métier » est aussi complexe, car parfois seuls certains métiers posent des difficultés de recrutement, tandis que certains secteurs sont globalement tendus.

L'outil devra être construit en **concertation avec les partenaires sociaux, les branches professionnelles et les régions**, afin de définir une vision partagée des besoins.

La réforme devrait intégrer une réflexion sur, d'une part, les capacités de formation disponibles au plan régional pour former les travailleurs résidents afin de répondre à la pénurie, et, d'autre part, sur les réponses à apporter au manque d'attractivité de certains secteurs d'activité ou de certains métiers.

Ce n'est qu'au terme de ce travail que les décisions d'orientation (quotas, objectifs quantitatifs) relatives à l'immigration professionnelle devraient être prises.

### 3. Réformer le processus décisionnel

De nombreux pays de l'OCDE ont élaboré des listes de professions accessibles à titre dérogatoire. La liste peut recenser des pénuries immédiates (Espagne), ou bien des pénuries prévisibles à long terme (Australie, Nouvelle-Zélande). Il est généralement prévu une mise à jour régulière.

Dans le **cas du Royaume-Uni**, la liste des emplois en tension relève d'un comité d'experts indépendants, le *Migration Advisory Committee* (MAC).

#### **Le *Migration Advisory Committee***

Le MAC, mis en place en 2008, est composé de six membres, experts indépendants, désignés par le ministre de l'intérieur. Leur est adjoint un représentant de l'administration du *Home Office*, qui n'est pas membre de plein droit, mais informe le MAC des travaux et priorités du Gouvernement sur les sujets migratoires. Le programme de travail du MAC est déterminé chaque année après discussion avec le *Home Office*.

Le MAC définit les métiers relevant de la *shortage occupation list* par une triple approche :

- une méthode de calcul économétrique des métiers en tension prenant en compte les niveaux de salaire, le nombre de recrutements et de licenciements sur ces métiers, la demande d'emploi associée, les durées de vacance des postes à pourvoir ;
- un questionnaire en ligne, adressé à des organisations professionnelles, des établissements d'enseignement, des *think tanks*, des administrations et des agences, et comprenant une trentaine de questions quantitatives et qualitatives sur leur perception des métiers en tension ;
- des entretiens individuels avec environ 200 entreprises, syndicats de salariés et organisations professionnelles sectorielles.

Les experts du Comité formulent, chaque année, une recommandation de mise à jour de la liste après avoir interrogé les partenaires sociaux sur les possibilités de résorber la tension en faisant appel aux travailleurs résidents, éventuellement en mettant en place des formations spécifiques ou en renforçant l'attractivité de certains métiers. Le niveau de qualification des emplois et l'absence de préjudice porté aux travailleurs résidents sont deux critères pris en compte par le MAC dans l'orientation de ses avis.

C'est ainsi que dans son rapport de 2018, le Comité prône la limitation, pour 2019, du recours à la main-d'œuvre étrangère faiblement qualifiée dans de nombreux secteurs comme le médico-social, le bâtiment, la restauration, les transports et les milieux agricoles, en soulignant qu'il sera nécessaire de « *trouver des solutions pour accroître la productivité des travailleurs dans ce secteur et augmenter les salaires afin de rendre les emplois plus attractifs pour les Britanniques* ».

Le MAC a publié en mai 2019 sa dernière liste des métiers en tension en l'étendant aux médecins, infirmières, vétérinaires, programmeurs et développeurs informatiques.

Le MAC a également pour rôle, sur la saisine du Gouvernement, de réaliser des analyses : il a ainsi publié en 2018 un rapport sur les effets de l'immigration des ressortissants européens et non européens sur le marché du travail et les finances publiques britanniques. Cette étude a préconisé un nouveau régime d'immigration pour les travailleurs en prévision du Brexit, fondé sur certains principes : traiter tous les travailleurs étrangers, européens ou non, sur un pied d'égalité, en fonction de leur niveau de qualification et non de leur nationalité ; privilégier les travailleurs très qualifiés et moyennement qualifiés.

Les rapporteurs estiment que cet exemple est intéressant dans la mesure où le recours à l'expertise indépendante permettrait d'objectiver les constats et de limiter les tentations d'instrumentalisation politique de cette question importante pour le dynamisme de notre économie.

Ils souhaitent donc une modification du processus décisionnel qui permettrait de donner toute sa portée à l'idée, avancée par le Gouvernement, d'instituer un débat annuel sur les orientations de la politique d'immigration. **Sur le modèle du MAC britannique, un Conseil d'orientation de l'immigration (COI) devrait être créé.** Placé auprès du ministère de l'intérieur et associant un représentant du ministère du travail, ce conseil superviserait techniquement les travaux d'élaboration du référentiel des métiers en tension et proposerait une stratégie de recours à l'immigration professionnelle, éventuellement sous forme d'objectifs chiffrés (voir *infra*), après avoir expertisé les moyens de recourir à la main-d'œuvre résidente.

Ses analyses et propositions devraient être adressées au Parlement sous forme d'un rapport dont il serait le seul signataire, qui constituerait le fondement du débat annuel envisagé par le Gouvernement, dont les rapporteurs approuvent le principe.

**Proposition n° 9 : établir un recensement des métiers en tension et prévoir son actualisation annuelle, après avis d'une instance d'experts indépendants placée auprès du ministre de l'intérieur, sur le modèle du *Migration Advisory Committee* britannique.**

**Proposition n° 10 : organiser un débat annuel au Parlement sur les objectifs de recrutement de travailleurs étrangers sur la base du rapport d'une instance d'experts indépendants.**

## B. RÉFORMER PROFONDÉMENT LA PROCÉDURE ENCADRANT L'IMMIGRATION DE TRAVAIL

La procédure de délivrance d'une autorisation de travail a été mise en place en 1974, dans un contexte de crise économique qui poussait à freiner les flux de main-d'œuvre étrangère. Cette **approche restrictive** a perduré. Depuis une dizaine d'années néanmoins, les choix politiques se portant davantage vers la priorisation de l'immigration qualifiée, il a été créé **des dispositifs dérogatoires**, récemment réunis au sein du « passeport talent », qui échappent à cette procédure complexe.

De fait, la grande majorité des immigrés qui travaillent en France ne sont pas arrivés sur le territoire par ce canal mais au titre du regroupement familial ou de leurs études supérieures. Comme le décrit le rapport de France Stratégie, l'immigration économique est modeste en France, se limitant à **14 % des admissions en 2019** (39 000 titres de séjour de travail). Toutefois, plusieurs titres de séjour permettent de travailler : carte de séjour temporaire, vie privée et familiale, carte de résident ou de résident de longue durée, ainsi que les titres de séjour étudiant, « passeport talent », salarié détaché.

Une réforme profonde de cette procédure devrait permettre de redynamiser cette immigration choisie et de mieux répondre aux offres d'emplois non satisfaites.

### 1. Recruter un travailleur immigré : un parcours complexe et aléatoire

La demande provient d'une entreprise et non du candidat lui-même et de nombreux acteurs sont engagés dans la procédure en vigueur :

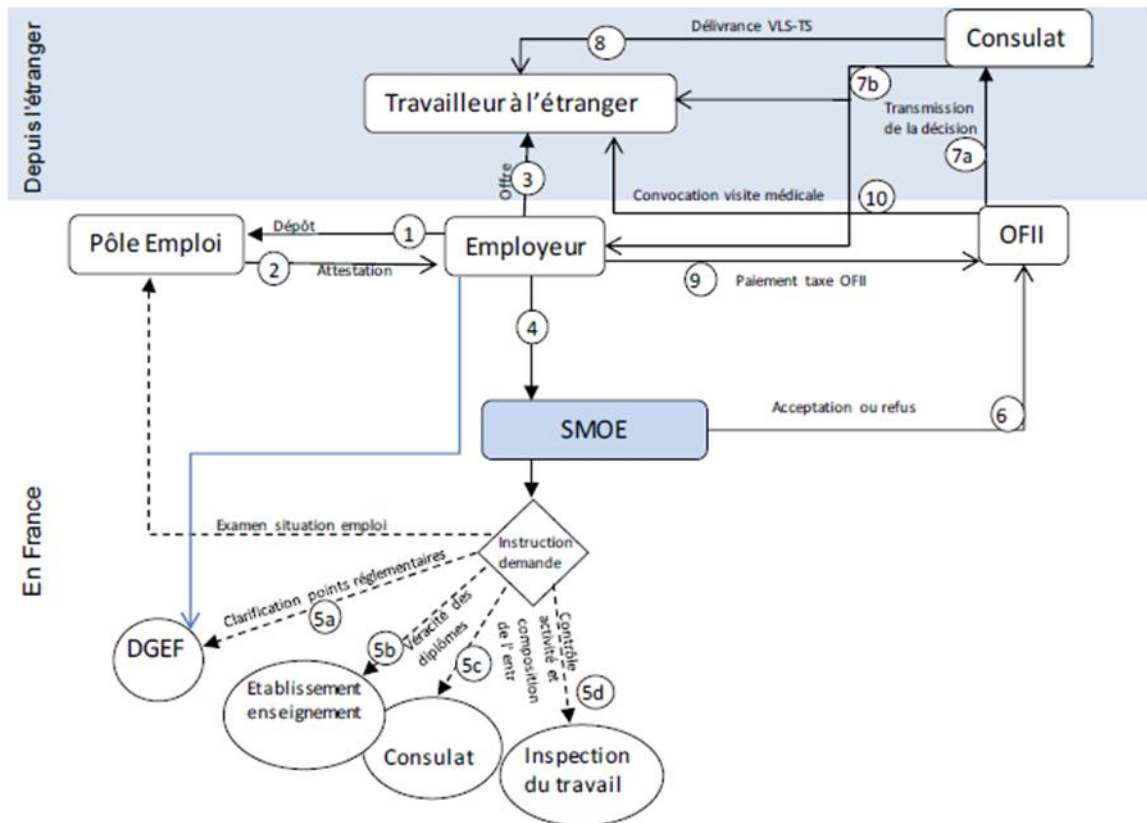
– le **service de la main-d'œuvre étrangère (SMOE)** instruit les demandes en vérifiant qu'elles satisfont à certaines conditions dont l'adéquation de l'emploi avec la qualification et l'expérience du travailleur et le respect par l'employeur de la législation et des conditions d'emploi et de rémunération ;

– **Pôle emploi** teste le marché du travail pour les métiers ne relevant pas de la liste des métiers en tension en vérifiant si le poste demandé ne peut être pourvu par un résident ;

– l'OFII, auquel l'employeur paie une taxe, convoque le travailleur pour une visite médicale ;

– le consulat français délivre, en dernière instance, le visa au travailleur.

**PREMIÈRE DEMANDE D'AUTORISATION DE TRAVAIL POUR UN TITRE DE « SALARIÉ »  
SOU MIS À L'OPPOSABILITÉ DE L'EMPLOI**



Source : *Le recrutement des travailleurs immigrés : France, OCDE, 2017.*

Le constat porté par plusieurs experts entendus par les rapporteurs est très négatif. Le dispositif est lourd et complexe ; il privilégie de fait les grandes entreprises qui disposent de suffisamment d'information et de ressources humaines pour engager la procédure, alors qu'au contraire **sa complexité et ses aléas décourageraient fortement les PME**. Les nombreuses demandes présentées dans le SMOE des Hauts-de-Seine, par exemple, où sont présents des sièges sociaux de grandes entreprises, sont une illustration de cette concentration du dispositif.

L'OCDE constate de fortes **variations de pratiques et de décisions d'un département à l'autre**, ce qui confirme l'existence d'inégalités de traitement des demandes sur le territoire <sup>(1)</sup>.

Les catégories de titres restent nombreuses, parmi lesquelles trois titres économiques délivrés après autorisation de travail du SMOE : le titre « salarié » (contrat de travail d'un an ou plus) ; le titre « travailleur temporaire » (contrat de moins d'un an) et la carte triennale « saisonnier ». Les deux premiers titres sont soumis à l'examen préalable de la situation de l'emploi.

Le SMOE a reçu, **en 2018, 45 167 demandes**, dont un tiers (15 600 demandes) provenant d'anciens étudiants demandant un changement de

(1) *Le recrutement des travailleurs immigrés : France, OCDE, 2017.*

statut et deux tiers (30 000) de personnes se trouvant à l'étranger. Le taux de refus s'est élevé à 15 % et il a plutôt tendance à baisser d'année en année.

La demande d'autorisation de travail est présentée par l'employeur au SMOE du département où est située l'entreprise. L'examen de la demande est effectué par le SMOE de la Direccte, agissant par délégation du préfet, qui prend la décision *in fine* et peut s'opposer à l'avis rendu par ces services. Le rattachement de ces agents au ministère du travail, d'un côté, et leur travail par délégation du préfet, de l'autre, a un impact défavorable sur le traitement des demandes, selon l'OCDE. Elle peut aussi être à l'origine de tensions.

L'administration examine la demande au regard de **sept critères** non hiérarchisés, et les instructions quant à leur application sont imprécises et ne font pas l'objet d'un cadre formalisé ou d'une doctrine permettant le pilotage centralisé, aussi la prise en compte est-elle apparue variable selon les départements. Le système est donc critiqué comme opaque et aléatoire.

#### LE CADRE GÉNÉRAL DE LA PROCÉDURE DE DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS DE TRAVAIL

La délivrance d'une autorisation de travail (AT) repose sur 7 critères fixés à l'article R. 5221-20 du code du travail	
Les 7 critères visent 2 objectifs distincts	
1 <sup>er</sup>	<b>Apprécier la situation de l'emploi sur le marché du travail.</b> C'est le critère le plus déterminant de la procédure mais le plus difficile à appréhender. Il repose sur une <b>double approche</b> : a. Lorsque le métier pour lequel une AT est demandée, figure sur la <b>liste des métiers en tension</b> (arrêté du 20 janvier 2008) ou sur une liste figurant dans un <b>accord international bilatéral</b> avec un pays tiers, il existe un <b>principe de non opposabilité de la situation de l'emploi</b> : le service instructeur ne peut refuser l'autorisation sur le fondement du premier critère. b. Dans le cas contraire, le service instructeur procède à une analyse des tensions sur le marché du travail et n'accorde <b>l'autorisation qu'en cas de tension avérée</b> . L'analyse se fonde sur des données statistiques de la profession dans la zone géographique ainsi que sur les recherches déjà accomplies par l'employeur.
2 à 7	<b>détecter une offre manifestement inadéquate</b> (point de vue juridique ou sur le fond) : o L'adéquation entre la qualification, l'expérience, les diplômes ou titres de l'étranger et les caractéristiques de l'emploi auquel il postule ; o Le respect, par l'employeur, de la législation relative au travail et à la protection sociale ; o Le respect, par l'employeur, des conditions réglementaires d'exercice de l'activité considérée ; o Les conditions d'emploi et de rémunération offertes à l'étranger ; o Le respect du salaire minimum légal et conventionnel ; o Le respect des conditions de logement dans certains cas très particulier.

Source : Ministère de l'intérieur.

Le **critère relatif à la situation du marché du travail** pose des difficultés, reconnues par l'administration, car d'une part, la liste des métiers en tension est obsolète comme nous l'avons vu, et d'autre part, il existe **un écart d'approche entre cette liste et celles annexées dans les accords bilatéraux** – au nombre de 13 – conclus avec certains pays tiers : l'arrêté de 2008 cible des métiers relativement qualifiés, tandis que les accords bilatéraux touchent des métiers souvent peu qualifiés. La distorsion de procédures qui en résulte conduit à ce que le régime d'exception (les accords internationaux) prenne le pas sur le régime de droit commun (la liste nationale).

Selon l'administration, l'analyse au cas par cas pour les demandes concernant des métiers hors liste donne **des résultats hétérogènes entre services instructeurs d'une région à l'autre, voire d'un département à l'autre**, en l'absence d'un cadre d'analyse commun. L'appréciation du critère des « recherches accomplies par l'employeur » donnerait également lieu à des appréciations variables : durée de publication de l'offre d'emploi, présentation des CV des autres candidats ayant répondu à l'offre...

Certaines unités du SMOE ne disposent guère du temps exigé par l'examen des sept critères de la procédure : ainsi, c'est un personnel correspondant à une fraction d'équivalent temps plein (ETP) seulement qui pourra s'y consacrer dans les petits départements... La base départementale du réseau compétent est certainement trop étroite et mal outillée, ce qui conduit à en souhaiter la révision.

## **2. Mettre en place un dispositif réactif, transparent et harmonisé sur l'ensemble du territoire**

Malgré le poids relatif limité des migrations professionnelles soumises à autorisation de travail, il est nécessaire de mettre en place **un dispositif plus accessible**, tant pour l'employeur que pour les candidats.

À l'issue du comité interministériel sur l'immigration et l'intégration tenu le 6 novembre 2019, le Gouvernement a annoncé une réforme du dispositif. Une concertation a été engagée entre l'État, les partenaires sociaux et les régions, pour une refonte de la réglementation de la délivrance des autorisations de travail à l'été 2020.

Les rapporteurs formulent les lignes directrices suivantes pour une réforme du système de l'autorisation de travail.

### **• Simplifier la liste des sept critères régissant la délivrance d'une autorisation de travail**

Le premier critère, divisé en deux sous-critères *a* « liste des métiers en tension » et *b* « analyse des tensions sur le marché du travail », fonctionnera d'une manière beaucoup plus satisfaisante si la liste des métiers en tension est modernisée et actualisée régulièrement.

Il convient de réformer le test du marché du travail pour rendre la procédure plus rapide et transparente pour les employeurs. Le SMOE devrait pouvoir délivrer rapidement à l'employeur **une pré-réponse rapide sur la recevabilité de sa demande**, avant que celle-ci ne soit transmise à Pôle emploi pour vérifier la situation sur le marché du travail.

Les rapporteurs souhaitent également la **suppression de la vérification par l'administration de l'exigence d'adéquation du poste au profil du candidat**, considérant que l'employeur est le mieux placé pour en juger. Il paraît en effet plus pragmatique de laisser l'employeur et le postulant converger sur une



fiche de poste. L'acceptation d'un poste inférieur à la qualification peut être un choix volontaire et temporaire de l'immigrant dans son parcours. Les divergences d'opinion sont fréquentes entre le SMOE et les employeurs sur la définition des qualifications requises, comme sur l'aptitude et la volonté des candidats locaux à pourvoir les postes vacants.

Le SMOE, en outre, ne détient pas les compétences suffisantes en matière d'évaluation des niveaux de diplômes à l'étranger, car il ne peut s'appuyer de manière institutionnalisée sur un partenaire tel que France Éducation-International (ex-CIEP) ou centre ENIC-NARIC par exemple. Or celui-ci n'a pas les moyens humains pour assurer un tel partenariat et ne traite actuellement quasiment que les demandes d'équivalence des étudiants.

• **Fixer un délai de réponse à l'administration**

En théorie, le SMOE doit notifier sa décision dans un délai de deux mois, mais ce délai est très variable et peut être dépassé, notamment dans les départements où les agents disponibles pour cette mission sont très peu nombreux. Le tableau suivant montre la durée de traitement global d'une demande, qui s'est réduite significativement depuis 2012. Toutefois, fixer un délai impératif suppose de mettre en place une date de dépôt des dossiers par l'employeur, qui n'est pas connue actuellement : la numérisation serait un progrès en ce sens.

**LES DÉLAIS D'INSTRUCTION  
D'UNE DEMANDE D'AUTORISATION DE TRAVAIL D'UN SALARIÉ ÉTRANGER EN FRANCE**

Délais en jours	2012	2015	2017
Délai DIRECCTE : dépôt demande - visa	38	25	26
Visa DIRECCTE – saisie par OFII	20	16	26
Délai traitement par OFII	12	16	7
Envoi par liasse consulaire – délivrance visa	97	32	40
<b>Total délais (source OFII)</b>	<b>167</b>	<b>89</b>	<b>99</b>

Source : DARES.

L'hypothèse d'un traitement accéléré doit être approuvée, sur la base de procédures semblables mises en œuvre à l'étranger, comme le *fast track program* en Suède ou le *turbo program for skilled* en Norvège.

• **Dématérialiser la procédure de demande d'autorisation de travail**

Au retard lié à la mise en œuvre du test du marché du travail (commun à tous les pays qui le mettent en œuvre), la France ajoute un retard lié à la transmission en format papier de la demande de l'employeur. Le projet de dématérialisation est donc indispensable, et permettra de disposer d'une date de dépôt et de vérifier le respect du délai de traitement. L'opportunité d'une

application informatique nationale devrait être étudiée pour traiter les demandes et disposer des données sur l'immigration de travail pour leur analyse.

• **Prévoir un système de reconnaissance et d'évaluation des qualifications**

La création d'un portail web d'information devrait encourager le candidat à obtenir une évaluation ou une validation des diplômes pour les titres de compétences obtenus à l'étranger. On peut souligner que dans plusieurs pays (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande), la reconnaissance de qualification doit être effectuée avant l'arrivée de l'immigrant de travail.

• **Améliorer la collaboration des services entre eux et harmoniser les pratiques sur le territoire**

Les données que les rapporteurs ont pu réunir et les informations issues de leurs auditions tendant à montrer des **pratiques discrétionnaires d'un service à l'autre**, s'agissant tant du SMOE, des services de Pôle emploi que des consulats.

Les **taux de refus** d'octroi d'autorisations de travail à des travailleurs saisonniers varient de moins de 5 % (départements du Vaucluse, du Rhône, de la Haute-Corse, en 2015) à 30 % par exemple dans le Gers. Ainsi que nous l'avons déjà souligné, l'examen de la situation de l'emploi est plus ou moins strict d'un département de Pôle emploi à l'autre.

Si certains SMOE collaborent étroitement avec les agences locales de Pôle emploi, ce n'est pas le cas partout, d'où les inégalités de traitement et les dissensions entre employeurs et SMOE.

Il est important de rappeler que c'est, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, le service public de l'emploi qui prend la décision finale d'autoriser le recrutement de travailleurs à l'étranger. S'il n'est guère envisageable politiquement de s'orienter vers une telle répartition des missions en France, il paraît essentiel d'établir une relation quasi systématique et fluide entre les deux administrations.

Les moyens des SMOE devraient en outre être adaptés au nombre et à la nature des dossiers à traiter : un déploiement remanié sur le territoire devrait être considéré.

• **Renforcer les moyens pour contrôler l'emploi illégal d'étrangers**

Les défauts actuels de la procédure d'autorisation de travail et son caractère dissuasif ont certainement un **impact sur le niveau de recours à l'emploi illégal** pour les entreprises qui ne disposent pas des ressources humaines pour accomplir la procédure ou qui craignent d'essuyer un refus. L'importance des régularisations pour motif de travail confirme le dysfonctionnement de notre système. Le contrôle et les sanctions liés à l'emploi illégal en France présentent

des faiblesses. Si la procédure d'octroi des autorisations gagne en lisibilité et en rapidité, le recours à l'emploi clandestin peut être moins tentant.

**Proposition n° 11 : réformer la procédure d'autorisation de recrutement des travailleurs étrangers :**

- supprimer la vérification de l'adéquation du poste aux compétences ;
- dématérialiser la procédure et raccourcir les délais de traitement ;
- harmoniser la doctrine d'instruction des dossiers sur l'ensemble du territoire.

## **C. RENDRE LA FRANCE PLUS ATTRACTIVE POUR LES PLUS QUALIFIÉS**

### **1. La France est plus attractive pour les étudiants et les chercheurs que pour les entrepreneurs et les salariés hautement qualifiés**

Les migrations qualifiées sont en forte hausse dans les pays de l'OCDE (113 % d'accroissement en 15 ans) avec une moyenne de 30 % d'immigrés diplômés du supérieur. La France ne fait pas exception à la tendance même si comparativement, l'augmentation est moins forte que dans d'autres pays, et les migrants qualifiés représentent une faible part de sa population qualifiée : moins de 15 % contre 22 % au Royaume-Uni, 30 % au Canada, 40 % en Australie. La plupart des pays de l'OCDE favorisent cette dynamique en modifiant leurs procédures et critères pour faciliter la venue de ces travailleurs qualifiés et rendre leur pays plus attractif <sup>(1)</sup>.

En matière d'attractivité, d'après l'indicateur développé par l'OCDE en mai 2019, l'*Indicator of Talent Attractiveness (ITA)* <sup>(2)</sup>, la France apparaît tout particulièrement attractive pour **les étudiants étrangers** du fait de son système d'enseignement supérieur de qualité et gratuit. En 2017, les étudiants en mobilité internationale représentaient 10,2 % du nombre total d'étudiants dans l'enseignement supérieur (pour une moyenne OCDE de 8,8 %), la proportion atteignant 13 % en master et **40 % en doctorat** (24 % dans l'OCDE) ; positionnant la France au rang de **quatrième pays d'accueil** des étudiants en mobilité internationale, après trois pays anglophones (États-Unis, Royaume-Uni, Australie).

La France se distingue également dans **l'accueil des chercheurs étrangers tant dans le secteur public que privé**. Les conditions d'admission leur sont notamment facilitées par la fixation d'un seuil de salaire peu restrictif, et l'habilitation de la plupart des organismes de recherche publique et des

(1) *Perspectives des migrations internationales 2019, OCDE, 47<sup>ème</sup> édition, p. 48-51 ; Kerr, Ozden, Parsons, « Global Talent Flows », research working paper 7852, World bank group, october 2016.*

(2) « *Measuring and assessing talent attractiveness in OECD countries* », OCDE, Working papers, n° 229. L'ITA mesure l'attractivité d'un pays pour trois catégories : les travailleurs dotés d'un master, les étudiants de troisième cycle et les entrepreneurs étrangers. Il combine sept dimensions pondérables : la qualité des opportunités sur le marché du travail, les revenus et la fiscalité, les facilités d'intégration, les ressources disponibles pour la famille, la qualité de l'accueil et la qualité de vie.

établissements d'enseignement supérieur à signer des conventions d'accueil. La France est ainsi le pays de l'UE qui délivre **le plus de titres de séjour dédiés aux chercheurs**. Parmi les « passeports talent » délivrés en 2017 et en 2018, plus de la moitié concerne des titres « scientifiques » soit respectivement 3 977 et 4 660 titres, un nombre par ailleurs en hausse par rapport aux statistiques de délivrances de l'ancienne carte « carte scientifique-chercheur » (moins de 3 000 par an sur la période 2008-2015).

Les taux de maintien au séjour des chercheurs sont néanmoins faibles : issus de pays éloignés et/ou ayant peu de liens historiques avec la France, les chercheurs arrivant en France sont généralement jeunes (en formation doctorale ou en *post-doc*) et demeurent le temps de missions temporaires faiblement rémunérées <sup>(1)</sup>.

La France apparaît en revanche particulièrement **peu attractive pour les salariés très qualifiés et les entrepreneurs** ; les revenus et la fiscalité, ainsi que la qualité des opportunités sur le marché du travail, pesant tout particulièrement dans le faible score de l'indicateur de l'OCDE.

La simplification des procédures d'admission ne constitue ainsi qu'un levier parmi d'autres pour renforcer l'attractivité de la France. D'après un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) de 2016, cet objectif est à inscrire dans un **plan d'action plus large** visant à rendre l'économie française plus dynamique et attractive notamment auprès des investisseurs étrangers <sup>(2)</sup>.

## **2. Renforcer la promotion du « passeport talent » auprès des employeurs et à l'étranger**

La France met ainsi en place depuis quelques années une politique orientée vers l'accueil des talents <sup>(3)</sup>, ciblant tout particulièrement la simplification des procédures pour faciliter la venue. L'immigration professionnelle qualifiée reste cependant faible en volume, ne représentant que quelques milliers de titres sur les 276 000 premiers titres de séjour délivrés en 2019.

---

(1) OCDE, « Le rôle et l'efficacité des titres existants pour le recrutement des migrants qualifiés » dans *Le recrutement des travailleurs immigrés : France 2017*.

(2) Rapport IGF, « Attractivité du territoire français pour les talents internationaux », Y. Bonnet, E. Saliot, avril 2016.

(3) Il n'existe pas de définition communément admise à l'échelle européenne des termes de travailleur « qualifié » et « hautement qualifié » : plusieurs critères, tels que le niveau de qualification, de rémunération, d'expérience, de profession, peuvent être pris en considération. En France, les concepts de « talent étranger », de travailleur « à haut potentiel » ou « hautement qualifié » sont autant de termes utilisés dans les politiques destinées à attirer ces publics.

**a. Le « passeport talent » : un dispositif lisible et compétitif...**

Depuis la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative aux droit des étrangers qui a notamment introduit le « **passeport talent** », des progrès sensibles ont été réalisés pour faciliter le parcours administratif d'un travailleur étranger très qualifié.

En regroupant sous une seule dénomination les différents titres destinés aux travailleurs très qualifiés qui coexistaient avant la loi du 7 mars 2016, le « passeport talent » permet en effet d'offrir un **dispositif plus lisible** tout en s'adressant à des publics variés (salariés qualifiés, chercheurs, entrepreneurs...).

Le dispositif est globalement **attractif**. La procédure d'obtention est plus simple et plus rapide : en l'absence de test du marché du travail (l'autorisation de travail n'est pas nécessaire et la situation de l'emploi n'est pas opposable), les dossiers ne passent plus par la procédure en SMOE, mais **directement dans les consulats (pour les introductions) ou les préfectures (pour les changements de statut)** avec la mise en place de coupe-files. Le « passeport talent » offre par ailleurs des avantages compétitifs en comparaison européenne en vue d'une installation pérenne : c'est un titre pluriannuel, délivré dès la première admission au séjour pour une durée maximale de 4 ans, et qui offre aux membres de la famille, un accès de plein droit à une carte pluriannuelle donnant accès au marché du travail.

Il est accessible à des publics variés notamment les étrangers ayant précédemment obtenu un diplôme de master en France qui ont la possibilité de revenir en France pour un emploi rémunéré à hauteur de deux fois le SMIC ou encore les étrangers entrepreneurs ou investisseurs très qualifiés ou innovants avec des seuils d'investissement abaissés (étrangers qualifiés ayant un projet de création d'entreprise, étrangers « justifiant d'un projet économique innovant », investisseurs, et dirigeants d'entreprises). Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019, en application de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, le dispositif a été élargi aux diplômés d'universités étrangères et aux entreprises reconnues comme innovantes par le biais du dispositif *French Tech Visa*.

**Le dispositif *French Tech Visa* :  
une procédure dédiée et accélérée pour les *start-up* jugées innovantes**

Le programme « French Tech Visa », mis en place en juin 2017, vise à attirer en France et faciliter l'accueil de trois types de profils : entrepreneurs, salariés et investisseurs internationaux d'**entreprises reconnues comme innovantes** par le ministère de l'économie et des finances. Il prévoit une **procédure simplifiée sur une plateforme dédiée et accélérée pour l'obtention d'un titre de séjour** et en priorité, du « passeport talent » pour ceux qui y sont éligibles. Plus de 15 pays de l'OCDE ont adopté ce type de programme dont il faudrait renforcer la promotion et la coordination. Le dispositif aurait permis seulement 150 recrutements fin 2018.

Deux ans après la mise en place du « passeport talent », le dispositif a-t-il amélioré l'attractivité de la France vis-à-vis des travailleurs qualifiés ?

*b. ...dont il faut augmenter la visibilité*

**NOMBRE DE « PASSEPORTS TALENT » ET DE « PASSEPORTS TALENT FAMILLE » ATTRIBUÉS DEPUIS LEUR MISE EN PLACE AU 1<sup>ER</sup> NOVEMBRE 2016**

		Année de début de validité					
		2017		2018 (définitif)		2019 (provisoire)*	
Famille de motifs		Création	Renouvellement	Création	Renouvellement	Création	Renouvellement
Economique	Actif non salarié	285	287	280	263	282	313
	Scientifique	3 977	9 118	4 660	7 329	4 595	6 556
	Artiste	128	483	174	503	105	478
	Salarié	2 504	7 118	3 261	11 605	3 825	10 590
<b>Total Economique</b>		<b>6 894</b>	<b>17 006</b>	<b>8 375</b>	<b>19 700</b>	<b>8 807</b>	<b>17 937</b>
Familial	Membre de famille	1 793	1 891	2 513	2 043	3 604	1 918
<b>Total Familial</b>		<b>1 793</b>	<b>1 891</b>	<b>2 513</b>	<b>2 043</b>	<b>3 604</b>	<b>1 918</b>
<b>Total général</b>		<b>8 687</b>	<b>18 897</b>	<b>10 888</b>	<b>21 743</b>	<b>12 411</b>	<b>19 855</b>

Source: AGDREF/DSED. Les « créations » correspondent aux primo-délivrances ; les « renouvellements », aux changements de statut notamment en remplacement des motifs supprimés.

Avant la mise en place du « passeport talent », en 2014, le ministère de l'intérieur estimait à 6 767 titres, le nombre de titres de séjour délivrés relevant du même périmètre ; l'OCDE évaluait pour 2015 à 5 500 (au moins) le nombre de titres qualifiés délivrés qui auraient pu bénéficier d'un « passeport talent » (hors changements de statut).

Depuis la mise en place du « passeport talent » au 1<sup>er</sup> novembre 2016, les chiffres de délivrances effectives sont légèrement supérieurs à ces estimations et tendanciellement en hausse : **6 894 premiers « passeports talent » ont été délivrés en 2017 ; 8 375 en 2018 et 8 807 en 2019 selon les chiffres provisoires, ce qui confirme la lisibilité et l'attractivité du dispositif.** La France continue d'attirer prioritairement des chercheurs (qui représentent plus de la moitié des « passeports talent »), et dans une moindre mesure, des salariés qualifiés (16 % de l'ensemble des titres salariés délivrés en 2018) et des actifs non-salariés (653 en 2018). Si la tendance est positive, **le dispositif n'a pas introduit de transformations décisives dans l'ampleur des flux de mobilité et le type de bénéficiaires.**

Le Comité interministériel sur l'immigration et l'intégration du 6 novembre 2019 a suggéré la possibilité de fixer des objectifs chiffrés pluriannuels de délivrance de « passeports talents », secteur par secteur, en fonction des conclusions d'un audit prospectif sur les besoins en compétences et en qualifications à l'horizon 2025 dans le cadre du « Pacte productif 2025 »<sup>(1)</sup>. La

(1) Comité interministériel sur l'immigration et l'intégration, 6 novembre 2019, « 20 décisions pour améliorer notre politique d'immigration, d'asile et d'intégration », Service de presse de Matignon.

dématérialisation de la demande de « passeport talent » est par ailleurs planifiée pour début 2021.

Pour jouer son rôle de signal positif dans les projets de migration des étrangers très qualifiés, le dispositif « passeport talent » gagnerait à être davantage connu et promu par le biais de **campagnes d'information menées auprès des employeurs ciblés et des principaux pays d'origine**. Actuellement, le dispositif bénéficie notamment toujours très peu aux PME qui souffrent d'un déficit d'information et de moyens pour recruter à l'étranger, *a fortiori* des travailleurs qualifiés. Au niveau des consulats et des préfectures, la délivrance aux étrangers entrant dans les critères du « passeport talent » doit être également encouragée.

Plus généralement, les efforts de communication pour attirer les talents étrangers en France semblent largement insuffisants en comparaison internationale, en dépit de quelques initiatives bienvenues à encourager : par exemple, sur décision du Conseil stratégique de l'attractivité (CSA) du 17 février 2014, Business France a lancé un « centre de ressources uniques » pour l'accueil des talents étrangers, qui comprend un site internet « Welcome in France – Helping you to settle in », bilingue français-anglais, centralisant les informations nécessaires à l'installation en France (visa et titres de séjour, fiscalité, protection sociale, vie quotidienne...).

**Proposition n° 12 : lancer des campagnes d'information pour promouvoir le « passeport talent » auprès des employeurs et des principaux pays d'origine.**

### **3. Faciliter l'emploi des étudiants étrangers dans les filières porteuses**

#### ***a. Maintenir l'attractivité de la France auprès des étudiants étrangers***

343 400 étudiants étrangers se sont inscrits en 2017-2018 dans un établissement d'enseignement supérieur français soit **12,8 % des étudiants en France** ; ce qui positionne la France au rang de 4<sup>ème</sup> pays d'accueil des étudiants étrangers derrière les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie. La France est ainsi le premier pays d'accueil non-anglophone pour les étudiants internationaux. Toutefois, la mobilité vers la France a progressé moins vite qu'ailleurs : entre 2012 et 2016, alors que la mobilité étudiante internationale a augmenté de 28 %, la mobilité vers la France n'a crû que de 19 % <sup>(1)</sup>, ce qui pose un certain nombre de défis à venir pour maintenir l'attractivité de l'offre française <sup>(2)</sup>.

Contre ce risque de décrochage, le Comité interministériel à l'intégration et l'immigration du 6 novembre 2019 a annoncé l'objectif de porter le nombre d'étudiants étrangers en France à 500 000 à l'horizon 2027 par la mise en œuvre du plan « Bienvenue en France » à la rentrée 2019-2020.

---

(1) *Chiffres clés, Campus France, mars 2019.*

(2) « *La mobilité internationale des étudiants* », rapport de la Cour des Comptes, septembre 2019.

### **Le dispositif « Bienvenue en France »**

Ce plan présenté par le gouvernement en novembre 2018 vise à maintenir et renforcer l'attractivité de la France pour les étudiants internationaux, notamment par **l'amélioration de leurs conditions d'accueil**. Il prévoit entre autres mesures, une simplification de la politique des visas, le développement de formations en français pour les non-francophones, la création d'un label « Bienvenue en France » et le lancement d'une campagne de communication internationale sous l'égide de Campus France.

L'une des mesures prévoyait l'augmentation des frais d'inscription pour les étudiants extra-européens, fixés à 2 770 euros en licence et 3 770 euros en master <sup>(1)</sup>. Le Conseil constitutionnel a semblé s'y opposer en rappelant les exigences constitutionnelles de gratuité de l'enseignement public et d'égal accès à l'instruction <sup>(2)</sup>.

La France se caractérise par ailleurs par une forte diversité dans les pays d'origine des étudiants étrangers qu'elle accueille. Tous les continents sont représentés : la moitié des étudiants viennent d'Afrique, 25 % d'Europe et 16 % d'Asie. Les quatre premiers pays d'origine des étudiants internationaux sont le Maroc (39 855 étudiants), l'Algérie (30 521), la Chine (30 072) et l'Italie (13 341). Les flux d'étrangers originaires de Chine, du Brésil, d'Inde ont augmenté même s'ils restent sous représentés en France.

#### ***b. Simplifier la procédure d'accès à l'emploi après les études en France***

Une part particulièrement élevée de ces étudiants reste en France en comparaison internationale : les **taux de maintien au séjour des étudiants étrangers de pays tiers** sont de l'ordre de 30 %. L'emploi est un moteur essentiel à l'installation durable ; le motif économique étant devenu le principal motif des changements de statut étudiants. Plus du **tiers de l'immigration professionnelle** est ainsi alimentée par des anciens étudiants diplômés de l'enseignement supérieur français (17 000 demandes de changements de statut étudiants vers un motif économique en 2018).

Cet accès au marché du travail après des études en France fait l'objet d'une procédure administrative dont les restrictions ont été progressivement levées depuis 2006 mais qui demeure longue et complexe.

---

(1) Arrêté du ministère de l'enseignement supérieur du 19 avril 2019 relatif aux droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

(2) Décision n° 2019-809 QPC du 11 octobre 2019.



### **La procédure de changement de statut étudiant vers un motif économique**

L'autorisation provisoire de séjour pour recherche d'emploi (APS 1111), créée par la loi immigration et intégration du 24 juillet 2006 et dont l'obtention auprès des SMOE a été facilitée par la circulaire du 31 mai 2012, permet aux étrangers diplômés d'un master et plus, de rester en France le temps de leur recherche d'emploi. Les deux tiers des pays de l'OCDE proposent ce type de dispositif pour des durées variables ; l'APSS 1111 française d'une durée non renouvelable de 12 mois se situant dans la moyenne haute. Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019, les conditions ont été encore assouplies : les diplômés sont habilités, jusqu'à quatre ans après obtention de leur diplôme français, à recevoir un permis de recherche d'emploi.

Si l'étranger trouve un emploi respectant les conditions de salaire (1,5 fois le SMIC) et d'adéquation poste/formation vérifiées dans les SMOE, il peut demander un changement de statut vers un titre de séjour « salarié » ou « travailleur temporaire ». La situation de l'emploi ne lui est pas opposable. Si l'offre d'emploi entre dans les critères du « passeport talent » (un salaire d'au moins deux fois le SMIC soit 2 270 euros), il peut également le demander depuis la loi du 7 mars 2016.

Les délais de traitement pour obtenir un changement de statut étudiant sont élevés : d'après les évaluations de l'OCDE <sup>(1)</sup>, en 2015, ils s'élèvent à 55 jours pour obtenir une APS pour recherche d'emploi, 72 jours ensuite pour obtenir un titre « salarié ». En revanche, les délais sont courts pour l'obtention d'un titre très qualifié (19 jours) mais cela ne concerne qu'une proportion minimale des étudiants en demande de changements de statut vers un motif économique (10 % en 2015).

La longueur de la procédure administrative ainsi que la méconnaissance de ses règles dans la communauté étudiante et parmi les employeurs de PME freinent l'accès à l'emploi des anciens étudiants étrangers.

#### ***c. Renforcer les dispositifs d'orientation des étudiants étrangers dans les établissements***

L'insertion professionnelle de ces anciens étudiants issus de pays tiers formés en France reste **moins favorable** que celle des diplômés français (mais est toutefois plus favorable que celle des détenteurs de diplômes étrangers) ; **le déclassement touchant particulièrement les diplômés de filières généralistes**, et notamment les diplômés de sciences humaines.

En revanche, lorsque leur emploi est qualifié et en rapport avec leurs qualifications, leurs conditions d'emploi sont plus stables. Les étrangers de pays tiers diplômés du supérieur en France se concentrent notamment davantage dans des entreprises d'au moins 50 salariés et sont surreprésentés dans des secteurs d'activité à forte valeur ajoutée (informatique, ingénierie, gestion...) <sup>(2)</sup>.

---

(1) « Sélection et maintien au séjour des étudiants étrangers de pays tiers en France » dans *Le Recrutement des travailleurs étrangers, OCDE, 2017.*

(2) *Ibidem.*

D'une façon plus générale, la politique d'attractivité des étudiants étrangers n'est pas reliée aux besoins du marché du travail mais plutôt aux choix académiques des établissements d'enseignement supérieur. Dans la continuité du plan « Bienvenue en France », il conviendrait de renforcer non seulement les dispositifs d'accueil mais également les dispositifs d'information et d'orientation des étudiants étrangers au sein des établissements d'enseignement supérieur, de façon à maximiser les chances d'une bonne insertion sur le marché du travail pour ceux qui prolongent leur séjour en France.

#### D. LA QUESTION DES QUOTAS OU OBJECTIFS QUANTITATIFS ET DE L'IMMIGRATION À POINTS

La comparaison avec d'autres systèmes d'immigration en vigueur dans les pays de l'OCDE permet de mieux cerner les faiblesses de notre politique publique dans ce domaine et notamment son insuffisante contribution au dynamisme économique.

Les nombreux experts entendus par les rapporteurs décrivent des expériences étrangères où une immigration qualifiée et diversifiée permet de bénéficier d'un potentiel supérieur de productivité et de croissance, tout en favorisant l'intégration économique et sociale des immigrés de plus longue date. Un « régime vertueux », selon les termes de M. Hillel Rapoport, qui aurait été mis en place, avec des nuances de contexte, au Canada, en Australie, voire aux États-Unis, où les immigrants sont largement sélectionnés pour leurs qualifications, proviennent d'horizons géographiques extrêmement divers et peuvent constituer jusqu'à un cinquième ou même un quart de la population active.

D'une façon générale, pour sélectionner et encourager l'immigration professionnelle, deux modèles peuvent être distingués dans les pays de l'OCDE : d'une part, **un modèle d'offre** dans lequel s'opère une sélection à l'entrée par un système de points type canadien en fonction de la maîtrise des langues, de l'expérience professionnelle et des diplômes, d'autre part, **un modèle de demande** avec une planification sectorielle et locale et un recrutement ciblé sur des métiers ou secteurs selon les besoins économiques.

Quelques éléments de comparaison internationale seront ainsi évoqués, afin de comprendre dans quelle mesure ils peuvent inspirer une réforme de notre système avant d'envisager l'adaptation de « quotas » ou objectifs quantitatifs en France récemment annoncée par le Gouvernement.

## 1. Les différents modèles internationaux

### *a. Des modèles d'offre visant à attirer les talents étrangers : l'exemple du système à points canadien*

Le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont mis en place, respectivement depuis 1969, 1980 et 1990, des systèmes d'immigration « par points » dans lesquels la qualification des immigrants compte beaucoup dans le score d'admissibilité.

Si ces pays ont bien des objectifs chiffrés sur leurs programmes d'immigration, ce sont des modèles d'offre dans la mesure où leur recrutement de main-d'œuvre étrangère n'est pas orienté par des besoins économiques sectoriels précis mais par des aptitudes et des qualifications personnelles des individus. Dans de tels systèmes, le succès de la candidature à l'immigration n'est pas conditionné par l'obtention d'une offre d'emploi sur le territoire.

#### **Le système canadien à points**

Toute personne candidate à l'immigration au Canada reçoit des « points » en fonction de son capital humain (âge, éducation, expérience professionnelle, maîtrise de l'anglais et du français) et de la présence de proches déjà au Canada. Si le total des points est supérieur à un certain seuil, la personne reçoit un visa permanent. Les lauréats du système à points et leurs familles représentent 62 % des titres délivrés ; le reste étant lié au regroupement familial ou à la politique humanitaire.

Les objectifs chiffrés de l'immigration de travail, fixés par le Parlement pour trois années, sont très élevés, de l'ordre de 1 % de la population en flux annuels, avec des exceptions en cas d'épisodes de crise majeure, comme le conflit syrien par exemple.

Le gouvernement canadien effectue des enquêtes longitudinales de suivi et ajuste les coefficients du système à points en fonction des critères qui se sont révélés plus efficaces au regard de l'insertion professionnelle.

Dans ce type de système, les seuils ainsi que les pondérations peuvent être révisés pour être plus ou moins restrictifs et sélectifs pour certaines professions, certaines régions de destination demandées... C'est donc **un système flexible qui a également pour atout d'être parfaitement transparent et lisible pour les candidats à l'immigration** qui reçoivent rapidement une réponse selon leur profil et peuvent anticiper leurs démarches en amont de leur candidature en obtenant les compétences requises (par exemple linguistiques). Toutefois, ce concours sur capital humain très sélectif est également rendu possible dans les faits par la capacité d'accueil des États-Unis voisins pour les non-lauréats du système, notamment en provenance d'Amérique latine.

***b. Des modèles de demande visant à répondre aux besoins économiques : des quotas plus ou moins limitatifs***

Une dizaine de pays de l'OCDE ont des quotas, généralement non limitatifs. C'est le cas du Japon, de la Suisse ou de la Hongrie qui mettent en place des objectifs pluriannuels chiffrés dépassant quasiment toujours les entrées annuelles effectives.

Les Suisses en particulier sont les inventeurs du système des métiers en tension. Ils organisent, depuis l'adoption en 1970 d'une « ordonnance pour limiter le nombre des étrangers » (OLE), des missions tripartites (syndicats, organisations professionnelles, autorités locales) pour évaluer les besoins branche par branche, canton par canton. M. François Héran, professeur au collège de France, entendu par les rapporteurs, souligne les difficultés d'application de ce système qui exige des révisions incessantes. Après 30 ans, il y a ainsi eu un quasi-doublement des flux avec de nombreuses régularisations.

Aux États-Unis, les quotas sont davantage limitatifs : l'octroi de visas H1B dédiés aux travailleurs qualifiés est limité à 65 000 visas par an. Le Congrès américain prévoit par ailleurs 20 000 visas supplémentaires du même type à destination des titulaires d'un MBA obtenu dans une université américaine. Au-delà, un tirage au sort est effectué afin de déterminer ceux qui pourront encore en bénéficier. Le dépôt de candidature pour le visa H1B se fait au début du mois d'avril, et il est recommandé de déposer le dossier dès le 1<sup>er</sup> du mois, le quota annuel pouvant être atteint en quelques jours seulement.

Les États-Unis sont par ailleurs le seul pays à disposer d'une tradition de politique d'immigration fondée sur la diversité et ce dès 1924, quand les lois régissant l'immigration limitaient le nombre de migrants issus d'un même pays à 2 % de la population américaine. Aujourd'hui encore, une partie des migrations permanentes de travail est soumise à une limite par pays de 7 % du total afin d'éviter une surreprésentation de certaines nationalités. Mais l'initiative la plus spectaculaire dans cette direction date de 1990 avec la mise en place de la *Green Card Lottery* qui offre des titres de séjour permanents aux migrants en provenance de pays dont la population est peu représentée aux États-Unis.

**2. L'adaptation des « quotas » ou objectifs quantitatifs au système français**

Le Comité interministériel sur l'immigration et l'intégration du 6 novembre 2019 <sup>(1)</sup> a confirmé l'instauration de « *cibles quantitatives ou quotas pour le recrutement de travailleurs étrangers dans des secteurs d'activité définis* ». Ces objectifs chiffrés, qui ne seront pas limitatifs, seront définis chaque année, secteur par secteur et de manière territorialisée, sur la base du nouvel indicateur statistique

---

(1) Comité interministériel sur l'immigration et l'intégration du 6 novembre 2019, « 20 décisions pour améliorer notre politique d'immigration, d'asile et d'intégration », Service de Presse de Matignon.

appréciant les tensions sur le marché du travail français, et visant à combler les besoins de recrutement des entreprises.

Ces « cibles » ou « quotas » seront débattus dans le cadre du débat annuel au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration dès 2020. Une fois définis, les métiers-types ou secteurs d'activités prioritaires seront inscrits sur la liste des métiers en tension (donnant lieu à la délivrance d'une autorisation de travail sans examen préalable de la situation de l'emploi) qui fera l'objet d'une révision annuelle. Les quotas ou objectifs chiffrés seront notifiés aux consulats et préfetures pour guider la politique de délivrance des visas et titres de séjour.

En pratique, l'admission au séjour serait ainsi **facilitée pour les étrangers entrants au titre de l'immigration professionnelle dont le métier ou le secteur d'activité ferait l'objet d'un quota**, ce qui soulève un certain nombre de difficultés.

Si un travail de refonte méthodologique des indicateurs statistiques existants en France est en cours, l'identification de métiers en tension demeure complexe et peine d'une façon générale à refléter les changements réels du marché du travail <sup>(1)</sup>. Les prévisions sont difficiles à faire d'une année à l'autre, avec la nécessité de nombreuses révisions (voir *supra*).

Le choix d'une planification sectorielle et locale peut entrer en contradiction avec les mesures menées par ailleurs en faveur de l'attractivité du territoire pour les travailleurs très qualifiés (comme par exemple le « passeport talent », délivré aux travailleurs qualifiés sans test du marché du travail et sans distinction de métier ou de secteur d'activité).

Ainsi, la mise en place de « quotas » sectoriels en France, rapprochée dans les débats du système à points canadien, en est en réalité bien éloignée dans la mesure où le système canadien est un modèle d'offre qui ne vise pas à répondre à des besoins de main-d'œuvre, mais à recruter de façon élargie des travailleurs hautement qualifiés, sans qu'une condition d'offre d'emploi ne leur soit imposée par ailleurs comme dans le système français.

La cohabitation dans l'esprit des deux modèles en France, induite par l'instauration de quotas parallèlement à la politique d'attractivité menée à l'égard des talents étrangers, peut ainsi manquer de cohérence et de lisibilité, d'autant que cette réforme ne porte que sur un segment très limité de l'immigration totale.

D'une part l'immigration professionnelle ciblée par ces quotas ne représente qu'une faible part des admissions au séjour en France (38 843 titres de séjours délivrés pour motif économiques en 2019, soit 14 % des admissions). D'autre part, parmi ces étrangers entrés au titre du travail, une minorité serait concernée par les métiers et secteurs d'activité identifiés dans les quotas. En 2015,

---

(1) « Les “métiers en tension” dans les politiques de l'emploi », L. Lima, *Journées internationales de sociologie du travail*, mai 2016.

d'après les évaluations de l'OCDE, environ 15 % des admis pour motif économique auraient bénéficié d'une autorisation de travail du fait d'une inscription de leur métier sur la liste des métiers en tension. De même, au Royaume-Uni, la liste des métiers en tension concerne seulement un migrant travaillant sur 400 <sup>(1)</sup>.

#### IV. AMÉLIORER L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES IMMIGRÉS

Les indicateurs d'intégration publiés par l'OCDE <sup>(2)</sup> soulignent les faiblesses du système français en matière d'accès à l'emploi et d'insertion professionnelle. Les immigrés sont moins souvent en emploi que les non-immigrés à âge donné : l'écart de taux d'emploi avoisine 18 points de pourcentage pour les 25-54 ans avec 64,8 % des immigrés en emploi pour 82,8 % des non-immigrés.

Ces écarts sont notamment à rapporter à la moindre activité des femmes immigrées et à un risque de chômage majoré : le taux de chômage des actifs immigrés âgés de 25 à 54 ans s'élève à 15,3 % contre 7,2 % pour les non-immigrés en 2018, ce constat étant encore plus affirmé pour certaines régions de naissance (Afrique du Nord et Moyen-Orient).

Les diplômes des immigrés ne sont également pas bien valorisés sur le marché du travail avec un écart de taux d'emploi de plus de 10 points avec les non-immigrés diplômés du supérieur. Et les emplois qu'ils occupent ne correspondent pas à leurs qualifications : le taux de déclassement des immigrés qualifiés s'élèvent à 30 % contre 20 % pour les non-immigrés.

Ces constats permettent de dégager **trois leviers essentiels pour améliorer l'insertion professionnelle des immigrés en France** : la promotion et la protection du travail des femmes migrantes, l'amélioration de l'accès à la reconnaissance des diplômes et à la formation, ainsi que la lutte contre les discriminations.

L'objectif d'intégration des étrangers par l'emploi s'organise aujourd'hui essentiellement en France autour de la mise en œuvre d'un parcours d'orientation et d'insertion professionnelle destiné aux primo-arrivants issus de pays tiers dans le cadre du Contrat d'intégration républicaine (CIR) réformé au 1<sup>er</sup> mars 2019. Ces réformes inspirées notamment par le rapport de notre collègue, Aurélien Taché, sont à conforter pour aboutir à des parcours d'insertion fluides et sans rupture, au-delà du seul CIR, et adaptés aux différents publics – réfugiés mais aussi immigrés issus de l'immigration familiale ou de travail.

---

(1) OCDE, *Le recrutement des travailleurs immigrés*, 2017, p.245-246.

(2) OCDE, *Trouver ses marques 2018. Les indicateurs de l'intégration des immigrés*, 2018.

## A. ACTIONNER DES LEVIERS CLÉS

### 1. Promouvoir l'activité professionnelle des femmes immigrées

Les femmes ont toujours représenté une proportion non négligeable de l'immigration en France (42 % des immigrés en 1946), et sont désormais majoritaires sous l'effet notamment du regroupement familial. Souvent perçues par les politiques publiques comme un public particulièrement éloigné de l'emploi, les « femmes immigrées » connaissent pourtant des **trajectoires très diversifiées en termes de situation dans l'emploi** en lien avec des origines sociales et migratoires, et des configurations familiales hétérogènes, ce qui doit être pris en compte dans toute politique publique les ciblant particulièrement <sup>(1)</sup>.

Le renforcement des dispositifs actuels visant à favoriser l'accès à l'emploi de femmes immigrées ayant notamment une faible maîtrise du français, doit également s'accompagner de mesures de protection et de valorisation du travail effectif des femmes immigrées sur le marché du travail.

#### *a. Renforcer les dispositifs ciblant les femmes immigrées ayant une faible maîtrise du français...*

**Moins souvent actives** que l'ensemble de la population française, les femmes immigrées sont également **plus touchées par le chômage**. Entre 2013 et 2018, le taux d'activité des femmes immigrées âgées de 18 à 59 ans est de 64 % (contre 81 % pour les femmes non-immigrées) et leur taux de chômage s'élève à 17 % (10 % pour les femmes non-immigrées) <sup>(2)</sup>.

Ces écarts varient toutefois considérablement selon les caractéristiques des femmes immigrées ; notamment selon l'âge et l'origine. Les **femmes immigrées jeunes**, âgées de 15 à 25 ans, sont davantage touchées par le chômage, et sont relativement plus inactives entre 25 et 35 ans que les femmes sans ascendance migratoire. L'écart se réduit légèrement avec l'âge, en relation notamment avec des entrées « différées » sur le marché du travail <sup>(3)</sup>.

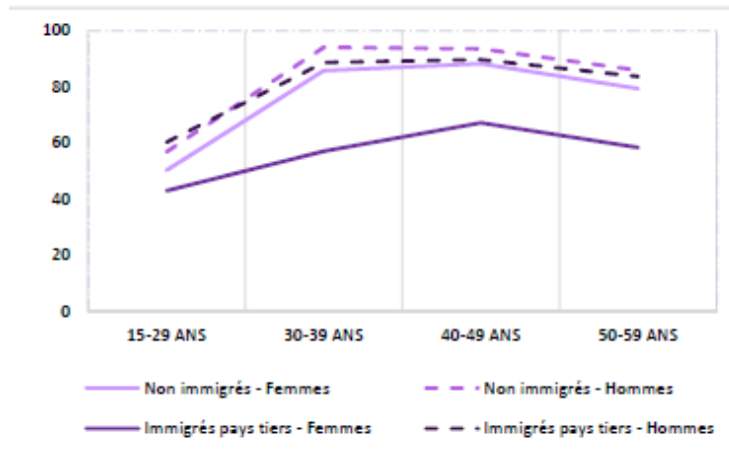
---

(1) « Femmes issues des immigrations : l'urgence d'une approche complexe », C. Beski, dans *Diversité. Ville-école intégration*, hors-série n° 13, « Femmes dans l'immigration », 2011, p. 37.

(2) *Données de l'enquête « Emploi » 2018*.

(3) « L'insertion professionnelle des femmes immigrées », D. Le Mancq, *Infos migrations, DSED (ministère de l'intérieur)*, n° 51, mars 2013.

### TAUX D'ACTIVITÉ PAR SEXE ET ÂGE EN 2018



Source : INSEE, enquête « Emploi » 2018.

Les femmes immigrées originaires du **Maghreb et de Turquie** sont beaucoup plus fréquemment inactives (respectivement seules 50 % et 36 % sont actives). Elles sont également **davantage touchées par le chômage**, de même que les femmes originaires d'Afrique subsaharienne ; leur taux de chômage s'élevant à plus de 20 % <sup>(1)</sup>.

Les résultats de l'enquête « TeO » confirment la fréquence de l'inactivité parmi les immigrées du Maghreb, mères d'enfants, interrogées dans cette enquête : elles sont plus souvent « au foyer » pour élever leurs enfants, par ailleurs plus nombreux en moyenne (6,8 enfants en moyenne pour les mères nées en Algérie et 4,7 pour les mères nées au Maroc ou en Tunisie contre 3,9 pour les mères nées au Portugal, en Espagne ou en Italie) <sup>(2)</sup>.

---

(1) « Le rôle des origines dans la persistance des inégalités d'emploi et de salaire », E. Athari, Y. Brinbaum, J. Lê, dans *Emploi, chômage, revenus du travail*, édition 2019, INSEE Références.

(2) « Emplois, salaires et mobilité intergénérationnelle », D. Meurs, B. Lhommeau et M. Okba, dans *Trajectoires et origines. Enquête sur la diversité des populations en France*, C. Beauchemin, C. Hamel, P. Simon (dir.), INED éditions, 2015.



## SITUATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL SELON LE SEXE ET L'ORIGINE

	Taux d'activité (en % de la population)		Taux de chômage (en % des actifs)		Emploi à durée limitée (en % des actifs occupés)		Salaire mensuel net (en euros)	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
<b>Sans ascendance migratoire</b>	<b>84</b>	<b>91</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>1 854</b>	<b>2 199</b>
Europe du Sud								
Immigrés	82	90	8	7	12	9	1 654	2 064
Descendants d'immigrés	84	92	9	9	12	9	1 780	2 141
Maghreb								
Immigrés	50	87	25	23	21	19	1 605	1 843
Descendants d'immigrés	74	86	18	24	19	17	1 737	1 939
Afrique subsaharienne								
Immigrés	73	90	21	19	23	22	1 504	1 696
Descendants d'immigrés	78	85	21	24	25	20	1 660	1 849
Turquie								
Immigrés	36	85	29	20	25	15	1 362	1 613
Descendants d'immigrés	61	87	25	26	32	24	1 640	1 768
Asie du Sud-Est								
Immigrés	75	91	10	9	13	7	1 854	2 124
Descendants d'immigrés	86	90	9	13	14	11	1 996	2 057
<b>Ensemble immigrés</b>	<b>64</b>	<b>88</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>1 733</b>	<b>1 987</b>
<b>Ensemble descendants d'immigrés</b>	<b>79</b>	<b>89</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>1 797</b>	<b>2 090</b>
<b>Ensemble</b>	<b>81</b>	<b>91</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>1 839</b>	<b>2 170</b>

Note : les emplois à durée limitée correspondent aux contrats à durée limitée, aux missions d'intérim et à l'apprentissage. Salaire mensuel net déclaré par les salariés à temps complet dans le cadre de leur emploi principal (euros constants 2013). Les totaux incluent tous les autres pays de provenance.

Champ : France métropolitaine, personnes de 18 à 59 ans ayant terminé leurs études.

Source : INSEE, enquêtes « Emploi », 2013-2018.

Interrogées dans l'enquête ELIPA, les femmes inactives signataires du CIR en 2009 citaient trois raisons principales à leur retrait du marché du travail : le manque de connaissance de la langue française (35,1 %), les contraintes familiales liées aux enfants ou à des proches (33,6 %) et les questions de santé y compris la maternité (35,9 %).

Ces femmes immigrées ayant des contraintes familiales et/ou une faible maîtrise du français sont ciblées par les dispositifs développés actuellement, notamment le **dispositif « Ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants » (OEPRE)** et le **programme « Une voix-e pour l'emploi » de l'AFPA**. OEPRE propose des cours de français aux parents d'élèves dans les écoles fréquentées par leurs enfants. Le Comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018 a placé une priorité sur ce dispositif en visant le doublement du nombre de bénéficiaires à l'horizon 2020.

#### « Ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants » (OEPRE)

Le dispositif « Ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants » (OEPRE), créé en 2008, en partenariat entre le ministère de l'intérieur et le ministère de l'éducation nationale, propose à des parents d'élèves, immigrés issus de pays tiers, des formations gratuites visant l'apprentissage du français, mais aussi « la connaissance de valeurs de la République » et du « fonctionnement et des attentes de l'École ». Ces formations sont assurées en priorité par des enseignants de l'éducation nationale, et organisées au sein des écoles, collèges ou lycées fréquentées par les enfants.

Le dispositif est coordonné au niveau de son implantation locale par les préfets de région et les recteurs d'académie, avec des financements dédiés <sup>(1)</sup> en hausse. Pour l'année scolaire 2017-2018, 460 ateliers OEPRE ont été menés (+ 25 par rapport à 2016), avec une moyenne de 17 parents inscrits/ateliers dont 84 % de femmes et moins de 50 % de primo-arrivants.

Le dispositif est **globalement évalué de façon positive**, avec un investissement fort des académies, chefs d'établissement et directeurs d'écoles pour son développement. Il permettrait des **progrès linguistiques** pour 70 % des parents (même si les heures de cours sont insuffisantes pour amener les parents à une certification linguistique) ainsi que des **améliorations significatives des relations entre les parents et l'école**, et de l'accompagnement des enfants dans leur scolarité <sup>(2)</sup>.

Le **programme « Une voix-e pour l'emploi »**, récemment mis en œuvre par l'AFPA à la suite du programme « Hébergement orientation parcours vers l'emploi » (HOPE) destiné aux seuls réfugiés, poursuit davantage un objectif d'insertion professionnelle en proposant **un accompagnement (mais non une formation) vers des secteurs d'emploi ciblés peu qualifiés** (employés dans la restauration, services à la personne ...) selon un parcours adapté aux contraintes familiales.

#### « Une voix-e pour l'emploi »

Inspiré du programme « HOPE » destiné aux seuls réfugiés, l'AFPA a lancé en 2018 un **programme destiné aux primo-arrivants ayant une faible maîtrise du français, en cherchant à cibler prioritairement les femmes**. Il propose un parcours de 229 heures, au rythme de 2 jours par semaine sur une année scolaire, autour de 4 modules : l'apprentissage du français à visée professionnelle, la construction d'un projet professionnel, l'acquisition de techniques de recherche d'emploi ou de formation, ainsi que des rendez-vous de suivi assortis d'un bilan linguistique et professionnel. Il ne s'agit pas d'une formation ; l'objectif est d'accompagner les personnes dans leurs démarches vers l'emploi.

Les métiers proposés ciblent des métiers en tension essentiellement d'**employés dans la restauration, les services à la personne ou le commerce** : serveur, agent de restauration, aide à domicile, assistante de vie, préparateur de commandes, employé commercial en magasin...

Financé par le Fonds asile migration intégration (Fami) pour une durée de trois ans (2018-2021), le programme est développé en 2019 dans 21 centres AFPA répartis sur 8 régions. En 2018-2019, 35 sessions ont été terminées au bénéfice de 270 stagiaires.

---

(1) *Financements du programme 104 du ministère de l'intérieur pour les publics primo-arrivants, et du programme 230 « Vie de l'élève » du ministère de l'éducation nationale pour les parents présents depuis plus de cinq ans.*

(2) *Synthèse de l'évaluation du dispositif « Ouvrir l'École aux parents pour réussir l'intégration » (OEP), annexe 1, Bulletin officiel n° 47 du 19 décembre 2014.*

En 2018-2019, les personnes primo-arrivantes accueillies avaient un statut de réfugié (27 %) ou de vie privée et familiale (73 %). **59 % sont des femmes**. Plus de la moitié ont moins de 35 ans. 70 % ont un niveau inférieur ou égal à un équivalent BEP ou CAP et plus de 90 % ont une maîtrise du français inférieure ou égale au niveau A2.

En 2018-2019, 35 sessions ont été terminées au bénéfice de 270 stagiaires. Le potentiel d'accueil est trois fois plus élevé ; mais de nombreux stagiaires ne finissent pas la formation et l'AFPA rapporte également **des difficultés pour recruter des femmes** (59 % des bénéficiaires).

Outre le développement de dispositifs ciblés comme l'OEPRE ou « Une voix-e pour l'emploi » pour les femmes immigrées ayant une faible maîtrise du français, il apparaît souhaitable de **promouvoir leur accès à des dispositifs existants d'apprentissage du français**. Les ateliers sociolinguistiques (ASL) financés au titre du BOP 104 *via* la préfecture ou la municipalité, proposent notamment des formations de français à visée sociale et communicative (visant à rendre les apprenants autonomes dans les lieux de la vie quotidienne, par exemple les transports, l'école, l'hôpital...). Les cours de Français langue étrangère (FLE) visent à atteindre un niveau de langue ; il existe également une offre de formations à visée professionnelle, certifiantes ou non.

Des **cartographies** répertoriant les lieux, structures et actions de formation en français se sont développées pour assurer une meilleure visibilité de ces offres d'apprentissage : en Île-de-France, par exemple l'association Réseau Alpha, créée en 2006, propose un site internet recensant les structures de proximité proposant aux publics migrants des cours de français selon les besoins.

**Proposition n° 13 : promouvoir l'accessibilité des immigrés ayant une faible maîtrise du français, en particulier des femmes, à des cours de langue en adaptant l'offre aux besoins (ateliers sociolinguistiques, cours de français langue étrangère, cours à visée professionnelle...).**

*b. ... mais aussi protéger les femmes immigrées sur le marché du travail*

L'objectif d'accompagnement des femmes immigrées les plus éloignées de l'emploi poursuivi par ces dispositifs ne doit pas occulter la **contribution effective d'une majorité d'entre elles au marché du travail et les problèmes spécifiques auxquels elles peuvent être confrontées en termes d'accès et de conditions de travail**. Un rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>(1)</sup> souligne le nombre significatif de femmes migrantes hautement qualifiées travaillant dans des secteurs économiques peu qualifiés, et attire aussi l'attention, de manière plus générale, sur la présence massive des femmes migrantes dans les emplois peu qualifiés et peu rémunérés, dans les secteurs du

---

(1) *La Protection des femmes immigrées sur le marché de l'emploi, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 2011.*

travail domestique (tâches ménagères, garde d'enfants, etc.), de l'hôtellerie, de la restauration, du commerce de détail ou de la production industrielle à forte intensité de main-d'œuvre.

En France, les **services aux particuliers** emploient ainsi 27 % des femmes issus des pays tiers en emploi, bien davantage que l'administration, l'éducation, la santé et l'action sociale qui concernaient une part importante des emplois des femmes avant la migration, ce qui pose la question de la reconnaissance des qualifications étrangères dans ces secteurs <sup>(1)</sup>.

Des études qualitatives soulignent **la fréquence des emplois précaires ou non déclarés** tendanciellement invisibles dans les statistiques. Beaucoup de parcours de femmes immigrées témoignent de vies professionnelles sans mobilité professionnelle ni mobilité sociale, mais une variation voire un progrès dans la contractualisation du travail entre l'employé et l'employeur (de l'informel à un contrat à durée indéterminée, partiel ou à temps plein) <sup>(2)</sup>.

**Proposition n° 14 : développer les programmes consacrés à l'insertion professionnelle des femmes immigrées en offrant des possibilités de travail plus nombreuses et plus diversifiées.**

Le **statut juridique différencié des femmes immigrées** a notamment un impact sur la moindre qualité de leur insertion professionnelle. Elles obtiennent majoritairement des titres de séjour pour motif familial : **en 2018, 61 % des premiers titres de séjour pour motif familial étaient délivrés à des femmes**. Les critères de cette migration (nature et statut des liens familiaux, conditions de ressources et de logement) sont spécifiques ; les aléas de la procédure d'admission ainsi que la précarité du lien conjugal pouvant fragiliser les trajectoires socioprofessionnelles, en remettant en cause leur droit au séjour et par conséquent au travail.

Une immigration plus directement liée au marché du travail existe mais de façon plus minoritaire. Si les migrations étudiantes concernent à part égale les hommes et les femmes ; en revanche, **seuls 28 % des premiers titres de séjour pour motif économique ont bénéficié à des femmes**. Elles sont alors surreprésentées par rapport aux hommes en provenance de pays comme la Chine, la Corée, et les États-Unis <sup>(3)</sup>.

Ces enjeux relatifs à la protection de l'emploi des femmes immigrées sont aujourd'hui largement absents du champ des politiques publiques ciblant ces publics.

---

(1) « Les nouveaux détenteurs d'un titre de séjour retrouvent-ils leur position professionnelle antérieure à la migration ? », *DARES analyses*, n°14, mars 2018.

(2) « Femmes immigrées et emploi : le bas de l'échelle pour propriété ? », S. Chaib, dans P. Cours-Salies et al., *Le bas de l'échelle*, ERES « Questions vives sur la banlieue », 2006, p. 146-165.

(3) *Données Eurostat détaillées par sexe et origine*, 2018.

## 2. Comblent le retard en matière de formation, de reconnaissance et d'évaluation des compétences

Les immigrés ont souvent acquis leurs qualifications et leur expérience dans un contexte très différent, et fréquemment dans une autre langue ; ce qui freine leur accès au marché du travail et à un emploi en rapport avec leurs compétences.

### *a. Orienter et accompagner les étrangers dans la reconnaissance de leurs qualifications pour les professions non réglementées*

Le système français de reconnaissance des qualifications et des compétences est complexe et s'appuie sur **des dispositifs d'information « généralistes » qui nécessitent souvent une maîtrise élevée du français notamment à l'écrit**. Même si les étrangers peuvent être fondés à mobiliser ces dispositifs de droit commun d'information, d'orientation et de reconnaissance, leur accessibilité réelle est limitée. Les étrangers y recourent peu et ces dispositifs sont également méconnus des employeurs.

Par exemple, le site internet d'ENIC-NARIC France, point de contact français d'un réseau européen de délivrances d'attestations de comparabilité entre diplômes étrangers et nationaux, n'est disponible qu'en français alors même que sa procédure est entièrement dématérialisée. La **traduction en quelques langues dont l'anglais et l'arabe** d'une partie des sites internet nécessaires aux démarches de reconnaissance des qualifications et des compétences constituerait une garantie minimale souhaitable pour assurer une première accessibilité.

#### **Principaux dispositifs existants dans le système français pour l'accès aux professions non réglementées**

##### 1. L'orientation :

Le Conseil en évolution professionnelle (CEP) créé en 2014, assuré par les opérateurs du service public de l'emploi – SPE (Pôle emploi, APEC, missions locales) –, permet de faire un point sur ses compétences, son projet professionnel et les dispositifs de formation accessibles.

##### 2. La reconnaissance des qualifications :

Le Centre ENIC-NARIC est le point de contact français d'un réseau européen de délivrances d'attestations de comparabilité entre diplômes étrangers et nationaux. Il reçoit environ 26 000 demandes par an (23 097 dossiers traités en 2018), émanant essentiellement de particuliers qualifiés (diplômes de niveau licence ou master), et délivre uniquement des attestations de comparabilité fonctionnant comme « une aide à la lecture » pour les employeurs. Les professions réglementées ne relèvent pas de sa compétence, et sont réorientées vers le « guichet unique » du ministère de l'économie. Les demandes sont majoritairement issues du Moyen-Orient et du Maghreb (40 % en 2018), d'Afrique subsaharienne (18 %) et d'Union européenne (16 %). Mme Hélène Bekker, entendue par les rapporteurs, a souligné la professionnalisation récente du centre avec notamment la dématérialisation de la procédure depuis 2014 qui a permis la réduction des délais de traitement (moins d'un mois dans 80 % des cas) et l'augmentation importante des demandes ces dernières années (+ 32 % entre 2017 et 2018).

### 3. La reconnaissance des compétences :

- Le certificat CléA est une certification unique, interprofessionnelle et reconnue au niveau national qui garantit l'acquisition d'un socle de connaissances et de compétences professionnelles minimales à des personnes souvent peu qualifiées. Il atteste d'un premier niveau d'employabilité malgré l'absence de qualification. Plusieurs organismes sont habilités pour assurer l'évaluation.
- La validation des acquis de l'expérience (VAE) instituée en France par la loi de modernisation sociale de 2002, est une procédure qui permet à toute personne, quels que soient son niveau d'études, son niveau de qualification ou son statut, d'obtenir sur décision d'un jury, une certification professionnelle (diplôme ou titre à finalité professionnelle), en justifiant d'un an d'expérience au moins la certification visée, avec la possibilité d'une formation complémentaire.

De nombreux pays comme le Canada, les pays scandinaves, ou l'Allemagne ont développé des dispositifs de reconnaissance des compétences dédiés aux étrangers. **En Allemagne**, par exemple, sous l'impulsion des directives européennes, des milieux économiques et avec le souhait de permettre une meilleure intégration professionnelle des étrangers, **la loi entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2012** a mis en place un dispositif d'accompagnement dédié aux étrangers dans la reconnaissance de leurs qualifications et compétences.

#### **Le dispositif de reconnaissance des qualifications des étrangers en Allemagne**

La loi du 1<sup>er</sup> avril 2012 prévoit un accompagnement individualisé des étrangers pour les aider à identifier les filières et les acteurs vers lesquels s'orienter : la personne bénéficie d'un **entretien de conseil** qui dure environ 1 heure et demie et fait un bilan d'ensemble de sa situation professionnelle. Cet entretien est gratuit dans les *Job Centers* (équivalent de Pôle emploi) si la personne est inscrite en tant que demandeuse d'emploi. Quelques centres le proposent dans la langue d'origine grâce à des interprètes. Le demandeur obtient dans un délai de trois mois maximum, une équivalence partielle ou totale et en cas d'équivalence partielle, des conseils sur **des « formations de rattrapage »** très souvent soutenues financièrement par des organismes publics.

Les *Job Centers* orientent chacun selon son profit. Les différentes administrations ou organismes concernés sont réunies dans un réseau, le IQ Netzwerk. Les primo-arrivants notamment depuis leur pays d'origine peuvent également s'orienter grâce à **un portail internet « anerkennung-in-deutschland »**.

Un **travail d'information et de promotion** du dispositif a été fait vis-à-vis des migrants mais aussi des entreprises (*via* un portail d'information spécifique).

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2012, 233 000 consultations ont eu lieu : dans les professions réglementées, 78 % des demandes déposées ont débouché sur une reconnaissance totale ; pour les professions non réglementées, le taux de reconnaissance totale est de 63 %. Le processus reste « sélectif ».

*Source : Visite d'étude à Hambourg, ministère de l'intérieur, mai 2018.*

En Allemagne, les étrangers bénéficient ainsi d'un **accompagnement individualisé** vers les dispositifs de reconnaissance des qualifications adaptés à

leurs besoins. Les différents acteurs travaillent en réseaux et peuvent également orienter les candidats. Il y a également un affichage clair et une volonté d'information et de promotion de l'existence d'un réseau spécifique d'information destiné aux étrangers tant vis-à-vis des migrants que des entreprises.

En France, il n'existe pas de tels réseaux d'acteurs et d'information dédiés aux étrangers ; le système français prônant un usage universel ouvert à tous.

**L'entretien d'orientation professionnelle approfondi à Pôle emploi** pour les étrangers qui s'y seraient inscrits à l'issue du CIR, n'est pas particulièrement dédié à la thématique de la reconnaissance des qualifications. Il serait souhaitable d'insister sur l'importance de ce volet dans le cadre du parcours d'orientation et d'insertion professionnelle à l'OFII et à Pôle emploi. L'accompagnement des étrangers vers des dispositifs de reconnaissance des qualifications et de l'expérience apparaît d'autant plus souhaitable qu'ils constituent également **une voie d'entrée vers des formations complémentaires**.

Les dispositifs existants sont plus généralement peu lisibles et méconnus des étrangers et des entreprises en France. Il conviendrait de concevoir **une communication adaptée au public des étrangers mais aussi des employeurs**.

Enfin, les procédures mêmes de reconnaissance ne sont pas toujours adaptées aux moyens et ressources des étrangers primo-arrivants. De ce point de vue, des projets sont lancés pour rendre notamment le dispositif de **validation des acquis de l'expérience (VAE)** plus accessible aux étrangers ne disposant souvent pas des justificatifs requis.

#### **L'expérimentation de VAE pour 1 000 primo-arrivants**

À l'issue du Comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018, une expérimentation pilotée par les régions AFPA a été lancée en septembre 2019 pour accompagner l'accès de 1 000 primo-arrivants à la VAE (validation des acquis de l'expérience). La VAE serait accordée de façon totale ou partielle, suite à des évaluations de l'AFPA (les compétences professionnelles sont examinées lors d'épreuves pratiques dans des situations de travail reconstituées ou des mises en situation réelle en entreprise), éventuellement après des formations complémentaires, et/ou par procédure dérogatoire en cas de non-recevabilité avec le droit commun (en rupture avec le principe d'égalité, actuellement en cours d'écriture).

Le programme accompagne actuellement 1 000 primo-arrivants (ressortissants de pays tiers) signataires du CIR et en recherche d'emploi dans 22 centres AFPA.

Trois issues sont possibles : la validation des acquis de l'expérience (VAE) totale ou partielle, la validation d'un certificat de compétences professionnelles (CCP), la reconnaissance des savoir-faire professionnels (RFSP) : une démarche conçue et développée par l'AFPA en 2001, pour les personnes n'ayant pas les prérequis nécessaires pour accéder à une VAE ou à un CCP.

Un des enjeux du programme est d'expérimenter une procédure dérogatoire de demande de recevabilité sans justificatif, l'Evaluation des compétences et aptitudes professionnelles (EPAC), qui serait nécessaire dans la mesure où le public concerné ne pourrait pas fournir l'ensemble des pièces justificatives attendues. Cette procédure nécessite des évaluations par des experts de l'AFPA.

Le bilan de cette expérimentation lancée en 2019 ouvrant l'accès à la VAE pour 1 000 primo-arrivants pourra permettre d'évaluer l'impact d'une meilleure reconnaissance des qualifications sur l'insertion professionnelle des primo-arrivants.

**Proposition n° 15 : mettre en place un réseau d'information et un accompagnement dédié aux étrangers vers des dispositifs de reconnaissance de leurs qualifications et de leur expérience.**

*b. Un accès aux procédures de reconnaissance pour les professions réglementées facilité pour les seuls ressortissants européens*

La France compte près de 250 professions réglementées pour lesquels l'accès n'est possible que par l'acquisition d'une autorisation délivrée par une autorité compétente. Sous l'impulsion de directives européennes<sup>(1)</sup>, la reconnaissance des qualifications professionnelles **pour l'accès à ces professions réglementées a été facilitée en France pour les ressortissants d'un État membre de l'UE**, de la Suisse ou de l'EEE.

En principe, ce dispositif de reconnaissance professionnelle européen donne le droit à chaque ressortissant européen d'exercer son métier dans n'importe quel pays membre de l'UE. Ainsi, dans les années 1990–2000, la plupart des professions et emplois fermés aux étrangers ont été ouverts aux citoyens européens mais sont restés interdits aux ressortissants des pays tiers. Cette ouverture s'est faite parallèlement à la dynamique de libéralisation des services publics et au prix de longues batailles juridiques (procédures en manquement ouvertes par la Commission européenne notamment, par exemple pour la profession de notaire en 2008). À l'exception des professions d'huissier de justice et de greffier des tribunaux de commerce, les prérogatives de puissance publique ont été jugées insuffisantes pour justifier la mise à l'écart des étrangers européens.

En dehors d'ouvertures ponctuelles, **les ressortissants de pays tiers n'ont globalement pas bénéficié de ces ouvertures**. Cette fermeture d'une partie du marché du travail constitue l'un des facteurs du chômage des étrangers.

---

(1) En application de la directive européenne 2005/36/CE du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, modifiée par la directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013, et transposée tardivement en droit français par l'ordonnance n° 2016-1809 du 22 décembre 2016.



### **20 % des emplois sont fermés aux étrangers issus de pays tiers**

L'observatoire des inégalités <sup>(1)</sup> établit à 5,4 millions d'emplois les emplois fermés aux étrangers hors Union européenne en 2017, plus de 20 % des emplois en France. Pour l'essentiel (4,3 millions), il s'agit de postes de la fonction publique (ouverts aux ressortissants de l'UE ; les étrangers non européens peuvent occuper certains postes en tant que contractuels non titulaires). Seuls deux corps de fonctionnaires sont ouverts aux étrangers : les médecins des hôpitaux et les enseignants-chercheurs. Il y a eu des ouvertures dans les entreprises publiques conjointement aux dynamiques de libéralisation et de privatisation (RATP, EDF-GDF, La Poste, Air France...).

Plus d'un million d'emplois du secteur privé, essentiellement des professions médicales ou juridiques, sont également difficiles d'accès. Elles peuvent être interdites d'accès (cas des professions régies par des monopoles publics : débits de boissons et de tabac, ou détentrices de prérogatives publiques : notaires, huissiers...) ou n'autoriser uniquement que les diplômés français (infirmiers, opticiens...) ou soumis à une autorisation d'exercice (médecins, pharmaciens, avocats...), le processus de reconnaissance du diplôme étranger étant très long.

La Haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) a émis une recommandation en 2009 jugeant discriminatoire la fermeture de certaines professions aux étrangers, à la suite de quoi une proposition de loi visant à supprimer les critères de nationalité dans le secteur libéral ou privé a été adoptée par le Sénat mais rejetée par l'Assemblée nationale en 2010 <sup>(2)</sup>.

En application stricte de directives européennes, l'accès aux procédures de reconnaissance des diplômes pour les professions réglementées a été facilité en France pour les étrangers européens. La procédure étant différente selon chaque profession, un **guichet unique en français et en anglais** a été mis en place par le ministère de l'économie et des finances pour informer des démarches à effectuer pour faire reconnaître ses qualifications professionnelles (site internet « [guichet-qualifications.fr](http://guichet-qualifications.fr) »). Le centre ENIC-NARIC renvoie notamment vers ce guichet unique. Une **mesure de compensation** peut être imposée si les conditions minimales de formation et d'expérience ne sont pas remplies.

La **carte professionnelle européenne (European Professional Card – EPC)** <sup>(3)</sup> facilite actuellement la reconnaissance des qualifications pour cinq professions : agent immobilier, guide de montagne, infirmier, kinésithérapeute et pharmacien. Il s'agit d'une **procédure électronique** attestant que les qualifications professionnelles du ressortissant européen ont été vérifiées et sont reconnues par les autorités compétentes du pays d'accueil.

---

(1) Observatoire des inégalités, « Cinq millions d'emplois demeurent fermés aux étrangers non européens » 2019.

(2) Rapport de Daniel Goldberg fait au nom de la Commission des lois, sur la proposition de loi n° 1450, adoptée par le Sénat visant à supprimer les conditions de nationalité qui restreignent l'accès des travailleurs étrangers à l'exercice de certaines professions libérales ou privées.

(3) Articles 4a-4e de la directive 2005/36/CE.

Même pour les étrangers européens, les procédures demeurent néanmoins difficiles avec des procédures de reconnaissance complexes et longues, et la possibilité d'exiger des mesures compensatoires (stage, examen).

### **Exemples de procédures de reconnaissance pour quelques professions réglementées**

Pour les professions paramédicales (infirmier, aide-soignant, masseur-kinésithérapeute...) : le candidat doit adresser une demande à la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) locale en justifiant d'un titre de formation délivré par un État de l'UE ou d'une expérience professionnelle de deux ans au cours des dix dernières années. La DRJSCS peut demander des mesures de compensation (une épreuve d'aptitude ou un stage d'adaptation). En cas de réussite, le candidat doit se faire enregistrer auprès de l'ordre de la profession.

Pour les métiers de l'artisanat (bâtiment, carrossier, électricien, mécanicien... charcuterie, boucherie, boulangerie...), les démarches sont à effectuer auprès de la Chambre des métiers et de l'artisanat (CMA). Pour les professions juridiques (avocat, clerc de notaire, huissier...), les démarches se font auprès du ministère de la justice. Chaque ordre ou un Conseil national (ordre national des médecins, conseil de l'ordre des pharmaciens, conseil national des barreaux pour les avocats, conseil national de l'ordre des sages-femmes...) met également en place une procédure propre.

Ces mesures facilitant l'accès aux professions réglementées pour les étrangers ressortissants de l'UE correspondent à **une application stricte des directives européennes** et notamment de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Certains pays comme l'Allemagne ont fait le choix d'**étendre les effets de cette directive à la fois aux professions non réglementées et aux ressortissants extra-communautaires** pour davantage de lisibilité et de cohérence.

**Proposition n° 16 : étendre aux ressortissants de pays tiers les mesures prises pour faciliter l'accès aux professions réglementées des ressortissants européens.**

### **3. Lutter contre les discriminations dans le parcours professionnel**

Les obstacles relatifs au défaut de reconnaissance des qualifications et de l'expérience ne devraient toutefois pas perdurer pour les enfants d'immigrés élevés et éduqués en France. Or, si les difficultés d'accès à l'emploi sont plus faibles pour leurs descendants que pour les immigrés eux-mêmes, elles demeurent à des **niveaux élevés, notamment pour les hommes originaires du Maghreb et d'Afrique subsaharienne.**

Ces immigrés et descendants d'immigrés connaissent en effet les situations professionnelles les plus défavorables, avec un risque plus élevé de chômage, des emplois plus précaires et moins bien rémunérés. Leurs taux de chômage excèdent de 10 à 20 points celui des personnes sans ascendance migratoire et lorsqu'ils sont

en emploi, les salariés les plus qualifiés semblent confrontés à un « plafond de verre » qui rend difficile l'accès à des salaires élevés <sup>(1)</sup>.

La discrimination, tant dans l'accès à l'emploi que dans l'évolution de la carrière et les salaires, est avancée comme l'un des principaux facteurs explicatifs de ces inégalités selon l'origine. Dans l'enquête Trajectoires et origines, les personnes originaires du Maghreb, d'Afrique subsaharienne et de Turquie déclarent plus souvent avoir vécu des situations de refus injustifiés d'emploi <sup>(2)</sup>.

L'existence de discriminations à l'embauche sur le marché du travail français est un phénomène également documenté dans la littérature économique par la **méthode du *testing*** : des CV fictifs où seuls le nom, la nationalité ou le pays de naissance laissent entrevoir une origine immigrée, sont envoyés à des employeurs. Par cette méthode, la discrimination à l'embauche à l'encontre des candidats issus de l'immigration en France est évaluée à 40 % en moyenne c'est-à-dire qu'**à profil de compétences égal, un candidat appartenant à cette catégorie de population doit envoyer près de deux fois plus de candidatures pour être invité au même nombre d'entretiens d'embauche** <sup>(3)</sup>.

La plupart des pays de l'OCDE ont pris des mesures pour lutter contre la discrimination (contraintes juridiques, voire politiques de « discrimination positive »), même si l'ampleur et la portée des mesures varient considérablement. Ce sont essentiellement les **recours juridiques contre la discrimination** qui ont été renforcés en France depuis les années 2000, notamment sous l'impulsion du droit communautaire <sup>(4)</sup> : introduction de la notion de discrimination indirecte, allègement de la charge de la preuve, possibilité pour les syndicats et, sous certaines conditions, pour les associations de se substituer aux victimes pour exercer des actions en justice, admission de la preuve par *testing* en matière pénale en 2006... La HALDE fondue depuis 2011 dans l'institution du Défenseur des droits, a également été créée en 2004 spécifiquement pour la lutte contre les discriminations.

L'ensemble de ce dispositif, s'il n'est pas ciblé de façon spécifique sur les discriminations fondées sur la nationalité ou l'origine, offre donc aux étrangers des moyens supplémentaires de se défendre contre les comportements discriminatoires. Le seul renforcement des outils juridiques ne garantit néanmoins pas une lutte efficace contre les discriminations. La question engage plus généralement l'ensemble des discours et représentations sur l'immigration dans la société, un rapport de l'OCDE en 2013 soulignant qu'*« un discours public*

---

(1) « *Le rôle des origines dans la persistance des inégalités d'emploi et de salaire* », E. Athari, Y. Brinbaum, J. Lê, INSEE Références, édition 2019 ; « *Les descendants d'immigrés maghrébins : des difficultés d'accès à l'emploi et aux salaires les plus élevés* », B. Boutchenik, J. Lê, INSEE Références, édition 2017.

(2) « *Le chômage des immigrés : quelle est la part des discriminations ?* », D. Meurs, Population & Sociétés, 2017.

(3) *La Discrimination à l'embauche sur le marché du travail français*, J. Edo, Éditions rue d'Ulm, 2013.

(4) Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

*équilibré sur les immigrés et leurs résultats en matière d'intégration contribuerait également à réduire les stéréotypes et à lutter ainsi contre les discriminations »<sup>(1)</sup>.*

## **B. POURSUIVRE LES EFFORTS ENGAGÉS DANS LE CADRE DU CONTRAT D'INTÉGRATION REPUBLICAINE**

L'intégration des étrangers par l'emploi est un enjeu clé des politiques publiques actuelles. À la suite notamment du rapport de notre collègue Aurélien Taché du 19 février 2018, « *Pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France* », la politique d'intégration a été renforcée sur le volet de l'insertion professionnelle par une série de décisions prises par le comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018 et entérinées par la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

### **La politique d'intégration des primo-arrivants : des financements en hausse pour 2019**

Au niveau national, la politique d'intégration des primo-arrivants est pilotée par la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (DAAEN), la direction de l'asile (DA) et la délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DiAir).

Elle est financée par la mission « Immigration, asile et intégration », dans le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française ». Ses crédits passent de 281 millions d'euros en 2018 à 413 millions d'euros en 2019 (437 millions d'euros prévus au PLF 2020). Cette hausse bénéficie essentiellement à l'action 11 consacrée à l'accueil des étrangers primo-arrivants avec un budget de 255 millions d'euros en 2019 comme en 2020 (+ 65 millions d'euros par rapport en 2018), et à l'action 12 consacrée aux actions d'accompagnement des étrangers en situation régulière (séjournant depuis moins de 5 ans) avec un budget de 49 millions d'euros en 2019 (+ 10 millions d'euros par an en 2018) et 54 millions d'euros en 2020.

La mise en œuvre d'un **nouveau parcours d'orientation professionnelle destiné aux primo-arrivants issus de pays tiers** dans le cadre du Contrat d'intégration républicaine (CIR) à partir du 1<sup>er</sup> mars 2019 est l'une des clés de voûte des réformes visant l'intégration par l'emploi ; le CIR étant conçu comme le socle de la politique d'intégration des étrangers en France.

---

(1) OCDE, « *Discrimination envers les immigrés : mesures, incidence et instruments politiques* », in *Perspective des migrations internationales*, 2013, p. 203-246.

### **Le Contrat d'intégration républicaine**

Expérimenté depuis 2003 et obligatoire depuis 2008, le Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) devient le Contrat d'intégration républicaine (CIR) suite à la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France. Il s'adresse aux étrangers issus d'un pays tiers, ayant obtenu un premier titre de séjour et ayant vocation à s'installer durablement en France, soit 97 940 signataires en 2018 d'après les données provisoires de l'OFII. Signé par l'étranger à la délivrance de son titre, il marque le début d'un parcours « d'intégration républicaine » qui pourra se poursuivre par la suite par des mesures d'accompagnement individuel facultatives. Il est composé d'un ou deux entretiens individuels, d'une formation civique, et d'une formation linguistique, assurés dans les différents centres de l'OFII.

Ce parcours ne bénéficie néanmoins pas à tous les primo-arrivants mais aux seuls signataires du CIR. L'introduction d'un volet professionnel dans le CIR réformé au 1<sup>er</sup> mars 2019 délègue de fait essentiellement à Pôle emploi la mission d'accompagnement des primo-arrivants vers l'emploi.

#### **1. Qui signe le CIR ?**

Le Contrat d'intégration républicaine (CIR) n'est pas signé par l'ensemble des étrangers issus de pays tiers et primo-arrivants en France : en 2018, ils étaient 97 940 à le signer.

Cet écart avec le nombre de premiers titres de séjours délivrés s'explique par le fait qu'environ la moitié des ressortissants de pays tiers primo-arrivants sont dispensés du CIR notamment dans la mesure où ils n'auraient pas vocation à s'installer durablement en France <sup>(1)</sup>. C'est notamment le cas des étudiants. Ainsi en 2018, sur les 259 000 premiers titres de séjours délivrés par le ministère de l'intérieur à des ressortissants de pays tiers, **seules 120 239 personnes étaient éligibles au CIR.**

Il subsiste néanmoins par la suite **un différentiel** entre le nombre de CIR effectivement signés et le nombre de premiers titres délivrés entrant dans le champ du CIR. Ce différentiel tend à augmenter entre 2017 et 2018 puisqu'il est passé de 13 % à 18 % du total. **Selon les données provisoires de 2018, 22 320 personnes n'ont pas signé le CIR alors qu'elles y étaient éligibles ;** l'absence de signature et/ou de suivi au CIR étant sanctionnée par ailleurs par la non-délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle, ce qui est *a priori* incitatif.

---

(1) Il s'agit des étrangers ayant un titre aux motifs étudiant (83 082 en 2018), stagiaire, visiteur, travailleur temporaire ou saisonnier, et salarié détaché, mais également des étrangers nés en France et ayant résidé au moins 8 ans, des étrangers malades, ainsi que des bénéficiaires du « passeport talent » et « passeport talent famille ».

**DIFFÉRENTIEL ENTRE LES TITRES DÉLIVRÉS ÉLIGIBLES AU CIR ET LES CIR SIGNÉS**

	2017	2018
Premiers titres délivrés (champ du CIR)	118 077	120 239
CIR effectivement signés	103 162	97 919
<b>Différentiel</b>	<b>14 915</b>	<b>22 320</b>

Source : DAAEN, ministère de l'intérieur.

**Améliorer la gestion en préfecture de la convocation à l'OFII**

Cette perte de bénéficiaires potentiels s'explique en partie seulement par le caractère facultatif du CIR pour les réfugiés <sup>(1)</sup> et les Algériens <sup>(2)</sup> qui restent nombreux néanmoins à se présenter à l'OFII. 88 % des bénéficiaires de la protection internationale et environ deux tiers des Algériens éligibles ont signé le CIR en 2018.

Pour réduire le différentiel inexplicé, il semble que la gestion en préfecture de la convocation à la visite d'accueil à l'OFII gagnerait à être reprécisée. Depuis 2016, la convocation n'est en effet plus automatique à partir d'AGDREF, mais opérée manuellement par les agents de préfecture. Certaines catégories de titres notamment les cartes de résident Algériens, les autorisations exceptionnelles de séjour (AES), les réfugiés relocalisés et changements de statut, ne seraient pas systématiquement convoquées, et certaines fonctionnalités d'AGDREF et de l'application de l'OFII seraient insuffisamment exploitées.

Il serait ainsi souhaitable d'augmenter la proportion de CIR effectivement signés pour que cette offre de formation puisse bénéficier à la totalité de la population éligible.

Les signataires du CIR constituent une sous-population de « primo-arrivants » dotée de caractéristiques spécifiques. En 2018, ils étaient âgés en moyenne de 33,5 ans, et **majoritairement issus de l'immigration pour motif familial (56,1 %) et de la procédure d'asile (25,5 %)**. L'immigration pour motif économique y est donc sous-représentée. 48 % avaient un niveau d'études secondaires, 32,3 % un diplôme de l'enseignement supérieur, et **19,7 % un niveau inférieur au primaire**. 20 % ont déclaré être en recherche d'emploi lors de leur entretien individuel avec un agent de l'OFII. Les ressortissants des pays du Maghreb sont majoritaires (28,7 % de l'ensemble des signataires) <sup>(3)</sup>.

(1) Le CIR est obligatoire pour les réfugiés, toutefois dans les faits, ils ne sont pas sanctionnés par la non-délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle, dans la mesure où le statut de réfugié leur donne droit immédiatement à une carte de résident de 10 ans.

(2) L'accord bilatéral franco-algérien de 1968 exclut l'application du CESEDA, donc du CIR, pour les Algériens.

(3) Rapport d'activité de l'OFII, 2018.

PAYS D'ORIGINE DES SIGNATAIRES DU CIR EN 2018

Pays De Nationalité	Contrats signés	Part/Total 2018
Maroc	11 103	11,3 %
Tunisie	8 582	8,8 %
Algérie	8 458	8,6 %
Afghanistan	5 194	5,3 %
Soudan	3 642	3,7 %
Syrie	3 390	3,5 %
Côte D'ivoire	2 852	2,9 %
Sénégal	2 695	2,8 %
Turquie	2 670	2,7 %
Chine	2 431	2,5 %
Rép. Dém. Du Congo	2 314	2,4 %
Mali	2 237	2,3 %
Guinée (Rép. de)	1 922	2 %
Cameroun	1 832	1,9 %
Bangladesh	1 795	1,8 %
Autres nationalités	36 823	37,6 %
<b>Total</b>	<b>97 940</b>	<b>100 %</b>

Source : OFII.

Si le CIR est conçu comme un point d'entrée dans la société française, en réalité seule la moitié des signataires sont arrivés en France l'année précédant la signature du contrat. Le CIR est signé pour une proportion importante par **des personnes vivant en France depuis plusieurs années après de longues procédures pour obtenir un titre de séjour** (réfugiés ou personnes régularisées notamment). Le passage à l'OFII et la signature du CIR sont alors moins vécus comme un point de départ que comme une étape dans la carrière migratoire dont les formations revêtent plus ou moins d'utilité et de sens en fonction du parcours antérieur <sup>(1)</sup>.

## 2. La réforme du CIR fait le choix de déléguer la mission d'accompagnement vers l'emploi au Service public de l'emploi

Le Comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018 a validé « *l'ajout d'une dimension professionnelle personnalisée au contrat d'intégration républicaine* ». Le renforcement du volet emploi s'est traduit concrètement par l'ajout d'un **module emploi dans la formation civique** et d'un **entretien personnalisé en début et/ou fin de CIR** avec un auditeur de l'OFII ayant pour mission principale d'orienter la personne vers le service public de l'emploi (SPE) et donc essentiellement Pôle emploi.

(1) « *Ethnographie l'administration des étrangers : le cas du contrat d'accueil et d'intégration.* », C. Gourdeau, e-Migrinter, n° 18, 2019.

*a. Le parcours actuel d'orientation et d'insertion professionnelle : du CIR à Pôle emploi*

Le parcours débute sur les plateformes de l'OFII par une présentation du parcours d'intégration, une évaluation écrite du niveau linguistique de chaque bénéficiaire et un **entretien personnalisé réalisé par un auditeur de l'OFII**. Cet entretien individuel d'accueil vise à évaluer oralement le niveau linguistique et à procéder à un **examen global** de la situation de la personne (familiale, scolarité et formation, emploi, logement, santé, loisirs...).

Si la personne a une maîtrise minimale du français (niveau A1 du cadre européen commun de référence pour les langues) et est en recherche d'emploi, l'auditeur de l'OFII doit **l'orienter sans délai vers l'acteur du service public de l'emploi le plus pertinent**. Quatre acteurs en particulier sont identifiés à l'OFII pour réorienter : la mission locale pour les jeunes ayant des difficultés sociales et professionnelles, l'association pour l'emploi des cadres (APEC) pour les cadres et jeunes diplômés (bac +4), Cap emploi pour les demandeurs d'emploi reconnus travailleurs handicapés, et enfin Pôle emploi.

Si la personne ne maîtrise pas suffisamment la langue française, l'orientation vers ces acteurs du service public de l'emploi est reportée au cours du parcours ou lors de l'entretien de fin de CIR. L'auditeur de l'OFII prescrit alors un forfait de formations linguistiques à suivre obligatoirement en fonction de l'évaluation du niveau de langue. **Ces formations linguistiques ont été prescrites à 47,3 % des signataires en 2018 soit 46 286 bénéficiaires**. Les bénéficiaires de l'asile y étaient surreprésentés (39,5 %) quoique derrière les motifs familiaux (46 %).

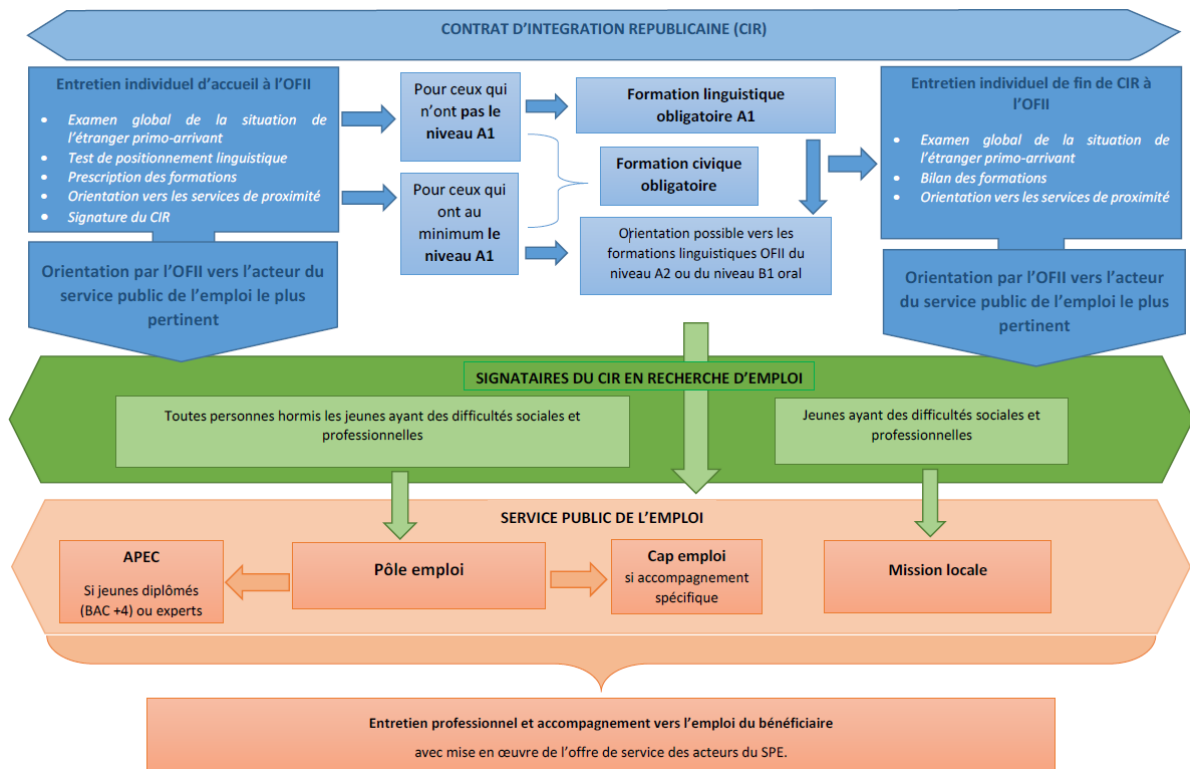
Les formations linguistiques ont été renforcées par le C2I : les forfaits proposés en fonction du niveau de langue initial ont été doublés et sont désormais de **100, 200 ou 400 heures, et des modules spécifiques de 600 heures** sont prescrits aux stagiaires non lecteurs et non scripteurs dans leur langue d'origine ; l'objectif étant d'augmenter la proportion de bénéficiaires qui atteindront le niveau A1 du cadre européen commun de référence pour les langues à la fin de la formation (ils étaient 62 % en 2018, l'objectif est fixé à 75 % pour 2020). Une certification linguistique du niveau A1 prise en charge par l'État est désormais proposée.

La **formation civique** reste obligatoire pour tous les signataires. La durée (4 jours, 24 heures de formation) et le contenu ont été révisés de façon à aborder des enjeux plus concrets notamment avec l'ajout d'un module sur l'emploi en France.

Pour les personnes ayant suivi une formation linguistique obligatoire, un **entretien individuel de fin de CIR** a été introduit. Il vise à faire un bilan des formations réalisées dans le CIR et procéder si besoin à une première ou nouvelle orientation vers le service public de l'emploi (SPE).



## SCHÉMA DU PARCOURS D'ORIENTATION ET D'INSERTION PROFESSIONNELLE



Source : DAAEN, ministère de l'intérieur.

Dans le parcours d'insertion professionnelle actuel d'un signataire du CIR, l'OFII joue donc uniquement un **rôle d'information et d'orientation vers le service public de l'emploi**. Il n'y a pas d'accompagnement spécifique vers l'emploi au sein du CIR ; l'emploi n'est qu'une dimension interrogée parmi d'autres dans le ou les deux entretiens individuels conduits par les auditeurs de l'OFII dont la mission principale est de réorienter les personnes vers le service pour l'emploi le plus pertinent.

**Ce sont ensuite les acteurs du SPE, et en particulier Pôle emploi, qui sont chargés de mettre en place des actions d'accompagnement vers l'emploi**, et notamment de conduire un entretien approfondi d'orientation professionnelle avec le signataire. La charte relative à l'orientation et à l'insertion professionnelles des étrangers primo-arrivants dans le cadre du CIR signée le 5 avril 2019 par l'État, l'OFII, et le SPE, rappelle le rôle essentiel que doit jouer le SPE en partenariat avec l'OFII.

Une **charte relative à l'orientation et à l'insertion professionnelles des étrangers primo-arrivants dans le cadre du CIR** a été signée le 5 avril 2019 par l'État, l'OFII, Pôle emploi, l'Association pour l'emploi des cadres (APEC), l'Union nationale des missions locales (UNML) et le Conseil national handicap et emploi des organismes de placement spécialisés (CHEOPS). Elle s'inscrit dans le prolongement de l'accord-cadre national signé le 24 novembre 2016 pour la période 2016-2019 entre l'État, l'OFII et Pôle emploi en s'élargissant à l'ensemble des acteurs du SPE.

La charte rappelle **l'implication nécessaire du Service public pour l'emploi** dans le parcours d'orientation et d'insertion professionnelle des signataires du CIR. L'OFII et les acteurs du SPE s'engagent notamment à mettre en œuvre une collaboration opérationnelle entre leurs agents par l'organisation de réunions de travail, de visites ou d'actions d'immersion.

***b. Adapter les savoir-faire et l'offre de services de droit commun de Pôle emploi aux besoins spécifiques des étrangers primo-arrivants***

La réorientation vers Pôle emploi paraît opérationnelle. **En 2018, 62 063 signataires d'un CIR se sont inscrits à Pôle emploi soit 63 % des signataires** (58 % en 2017). Ils n'étaient *a priori* pas tous en recherche d'emploi dans la mesure où seuls 19 817 signataires du CIR ont déclaré être en recherche d'emploi lors de leur audition en 2018.

**Pôle emploi ne propose pas aux primo-arrivants étrangers d'accompagnement dédié.** Les signataires du CIR accueillis à Pôle emploi bénéficient de l'offre de services de droit commun constituée de trois modalités de suivi et d'accompagnement en fonction des besoins évalués : « suivi », « guidé » et « accompagnement intensif ».

De fait, les bénéficiaires du CIR inscrits à Pôle emploi sont plus souvent en « accompagnement intensif » (43 % contre 19 % pour l'ensemble des demandeurs d'emploi) c'est-à-dire qu'ils ont des contacts fréquents et personnalisés avec leur conseiller référent, voire en binôme avec un travailleur social dans le cas d'un accompagnement intensif « global ».

**PARCOURS D'ACCOMPAGNEMENT SUIVIS PAR LES SIGNATAIRES DU CIR À PÔLE EMPLOI**

Modalité prescrite à Pôle emploi	Modalité « suivi »	Modalité « guidé »	Modalité « Accompagnement intensif »
Signataires du CIR	<b>9 %</b>	48 %	<b>43 %</b>
Ensemble des demandeurs d'emploi	30 %	51 %	19 %

Source : Pôle emploi.

En juin 2019, selon les données disponibles à Pôle emploi, 40 % des signataires d'un CIR en 2017 inscrits à Pôle emploi ont accédé à un emploi (contrat supérieur à 1 mois) ; ils sont 22 % parmi les signataires du CIR de 2018 inscrits à Pôle emploi.

Pôle emploi souligne qu'il peut s'agir d'un public fragile qui se caractérise par un défaut de maîtrise de la langue française, l'absence de justificatifs relatifs aux études et/ou à l'expérience professionnelle, une méconnaissance du fonctionnement du marché du travail en France, et des vulnérabilités résultant du parcours personnel, constituant autant de freins cumulatifs pour accéder à un emploi.

Des efforts sont faits pour adapter l'offre de services de Pôle emploi à ces enjeux essentiellement aujourd'hui par l'institutionnalisation d'**échanges avec l'OFII**. L'**accord-cadre du 24 novembre 2016** entre l'État, l'OFII et Pôle emploi pour la période 2016-2019, a impulsé des échanges de connaissances et d'expertises : formations de 150 auditeurs OFII par Pôle emploi, conclusion d'accords locaux, échanges de données automatisées sur les signataires inscrits à Pôle emploi... Un nouvel accord-cadre pluriannuel est envisagé pour fin 2019. Cette coopération entre l'OFII et Pôle emploi serait à renforcer, notamment par le renouvellement des immersions dans les centres OFII ou Pôle emploi, particulièrement appréciées et enrichissantes selon la Direction générale de Pôle emploi.

Néanmoins, **peu d'actions opérationnelles sur les territoires** dans le cadre de ce partenariat entre Pôle emploi et l'OFII sont menées. Une seule opération a été menée dans le Vaucluse dans le cadre de l'accord départemental de partenariat entre la Préfecture, l'OFII et Pôle emploi pour mettre en relation directe des entreprises et 27 demandeurs d'emploi ayant le statut de réfugiés.

En dehors du partenariat avec l'OFII, peu d'agences de Pôle emploi développent également des échanges et organisent des actions particulières **sur leurs territoires avec d'autres acteurs œuvrant dans le champ de l'intégration des étrangers primo-arrivants** (notamment des structures associatives). L'agence Paris Vitruve a par exemple organisé des réunions avec les référents sociaux de France terre d'asile pour mieux connaître leur offre de services et mieux orienter les primo-arrivants. L'agence Orléans Sud a mis en place un forum de recrutement dédié aux demandeurs d'emploi « primo-arrivants ». Ces quelques opérations demeurent très ponctuelles et isolées ; leur développement serait à encourager pour favoriser l'adaptation des savoir-faire de Pôle emploi au public des primo-arrivants et améliorer l'efficacité de leur accompagnement.

**Proposition n° 17 : adapter les savoir-faire et l'offre de services de droit commun de Pôle emploi aux besoins spécifiques des étrangers primo-arrivants.**

### **3. Élargir la mission d'information et d'orientation de l'OFII au-delà de Pôle emploi**

Le CIR étant conçu comme le socle du parcours d'intégration, obligatoire pour un grand nombre de primo-arrivants, **la mission d'orientation à charge de l'auditeur de l'OFII est essentielle pour assurer une continuité du parcours d'intégration et faire en sorte que les différents dispositifs existants atteignent leurs publics cibles.**

À ce jour, les auditeurs de l'OFII sont essentiellement chargés d'orienter vers Pôle emploi. Il serait souhaitable d'encourager **l'orientation vers les autres acteurs du SPE** c'est-à-dire : l'APEC pour les jeunes diplômés du supérieur,

Cap emploi pour les travailleurs handicapés, et les missions locales pour les jeunes étrangers ayant une faible maîtrise du français.

### **Les différents parcours proposés aux jeunes par les missions locales**

Les missions locales proposent un accompagnement global aux **jeunes de 16 à 25 ans** en coordonnant plusieurs partenaires sur les volets de formation, emploi, culture, logement, santé, accès aux droits... dans le cadre du **parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)** sur 12 à 24 mois. La **Garantie jeunes** est une phase renforcée de 12 mois du parcours qui peut être proposée aux jeunes NEET sans soutien financier.

Le **Parcours d'intégration par l'acquisition de la langue (PIAL)** s'adresse spécifiquement aux jeunes étrangers extra-européens en situation régulière qui ne disposent pas du niveau minimal de maîtrise du français pour accéder au marché du travail. Ils sont orientés par les organismes de formation linguistique dans le CIR.

En amont de la mise en œuvre de la réforme, en février 2019, les 68 nouveaux auditeurs recrutés à l'OFII ont bénéficié dans le cadre de la formation professionnelle d'une présentation générale des offres des opérateurs du service de l'emploi (Pôle emploi, APEC, Cap emploi et mission locale). Ces sessions de formation seraient à encourager et à élargir à l'ensemble des auditeurs de l'OFII.

Il conviendrait ensuite de **systématiser l'orientation vers des dispositifs plus spécifiques pour les immigrés** tels que « HOPE » pour les réfugiés, « Voix-e pour l'emploi » et « Ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants » (OEPRE) pour les femmes, les « Parcours d'intégration par l'acquisition de la langue » (PIAL) pour les jeunes étrangers dans les missions locales... Mme Pascale Gérard, directrice de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), entendue par les rapporteurs, souligne que **les programmes « HOPE » et « Voix-e pour l'emploi » pourraient accueillir davantage de primo-arrivants**, et qu'encore trop peu viennent vers l'AFPA à l'issue de la signature de leur CIR.

Au-delà de ces programmes d'envergure nationale, chaque territoire ayant développé selon ses besoins propres une offre spécifique de dispositifs pouvant s'adresser aux étrangers primo-arrivants (notamment dans le monde associatif et des entreprises), ces **offres territoriales** gagneraient à être mieux connues et promues dans les différents centres OFII pour y réorienter le cas échéant les signataires.

Enfin, le champ de la mission d'orientation des auditeurs de l'OFII pourrait inclure **les dispositifs de reconnaissance et de qualification** pour les personnes ayant des difficultés à accéder à un emploi en rapport avec leurs qualifications ; l'information sur ces dispositifs pour les étrangers étant largement insuffisante en France.

Cet élargissement de la mission d'orientation de l'OFII dans le cadre du CIR exigerait d'**investir davantage dans la formation des auditeurs de l'OFII dans le domaine de l'insertion professionnelle**. Des rencontres entre auditeurs de l'OFII et acteurs de l'insertion professionnelle pourraient être par exemple organisées pour leur faire connaître les différents dispositifs existants à l'échelle du territoire notamment.

Le rapport Taché proposait de faire intervenir dans le cadre même du CIR un opérateur spécialisé dans l'orientation et l'insertion professionnelle – comme l'AFPA – pour orienter et évaluer les compétences des étrangers primo-arrivants signataires du CIR. Cette proposition a été écartée dans le CIR réformé au motif que l'entretien personnalisé serait mené ultérieurement en agence Pôle emploi (dans le cas où l'étranger s'y inscrit).

Toutefois, l'intervention après le CIR de professionnels de l'insertion professionnelle dans le cadre de Pôle emploi **n'exclut pas la mission générale d'information et d'orientation de l'OFII exigeant un degré élevé de connaissances des différents acteurs de l'insertion, de leur rôle, expertise et action**.

**Proposition n° 18 : augmenter la proportion de signataires du CIR orientés vers des dispositifs autres que Pôle emploi.**

**Proposition n° 19 : renforcer la formation des auditeurs de l'OFII sur les dispositifs et acteurs de l'insertion professionnelle afin d'optimiser leur mission d'orientation des primo-arrivants.**

## **C. VALORISER LES DISPOSITIFS VERS L'EMPLOI AU-DELÀ DU CONTRAT D'INTÉGRATION RÉPUBLICAINE**

### **1. Les programmes innovants à destination des réfugiés : l'exemple du programme « HOPE »**

Dans le contexte d'urgence de la crise des réfugiés, un grand nombre de dispositifs d'accompagnement ont émergé pour répondre aux besoins et vulnérabilités spécifiques de ces publics (l'apprentissage du français, les difficultés de logement, l'éloignement de l'emploi...). Ces dispositifs mobilisent un grand nombre d'**acteurs associatifs mais aussi des entreprises, des start-up, parfois en partenariat avec des acteurs publics** comme c'est le cas du programme « Hébergement orientation parcours vers l'emploi » (HOPE). M. Alain Régner, délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés (DiAir), entendu par les rapporteurs, a souligné ces nombreuses initiatives et réussites sur le terrain pour répondre à un défi complexe tant quantitatif et qualitatif dans lequel il s'agit de réussir l'intégration d'un flux important d'arrivants tout en s'adaptant aux problématiques de façon personnalisée.

Le programme « HOPE » en partenariat étroit avec des entreprises et soutenu financièrement par l'État, propose par exemple un accompagnement global vers l'emploi pour les réfugiés et affiche des résultats à la sortie particulièrement encourageants. Il est aussi accueilli et évalué de façon très positive par les acteurs de terrain.

### **Le programme « HOPE »**

Le **programme « HOPE »** est un programme lancé en 2017 pour l'insertion par l'emploi de réfugiés sur l'ensemble du territoire, porté par 13 partenaires publics et privés (7 OPCA, les ministères de l'intérieur, du travail et du logement, Pôle emploi, OFII, l'AFPA).

En réponse à des besoins de main-d'œuvre identifiés par des entreprises sur les territoires relayés par les organismes paritaires financeurs de la formation professionnelle (OPCA), il propose depuis 2018 dans 57 centres AFPA à environ 1 000 réfugiés **une formation à un métier (via un contrat de professionnalisation) parallèlement à une formation en français à visée professionnelle (400 h)**, des prestations d'hébergement et de restauration sur le lieu de formation ainsi qu'un accompagnement global (administratif, médical...).

Les deux premières expérimentations, d'octobre 2016 à mars 2017, ont concerné deux cohortes d'environ 100 réfugiés. L'année suivante, de mai 2017 à décembre 2018, l'expérimentation a été élargie à environ 500 réfugiés. Suite au rapport Taché, le Comité interministériel à l'intégration (C2I) du 5 juin 2018 a rendu le dispositif pérenne et de droit commun, et a fixé à 1 500 le nombre de parcours programmés chaque année. Trois promotions d'environ 1 000 personnes se sont succédées : « HOPE 1000 », « HOPE Marie Curie » et « HOPE Chagall ».

Des **financements à la fois publics et privés** sont engagés. Environ 250 entreprises partenaires financent notamment les contrats professionnels des stagiaires.

**Les taux de réussite aux examens sont très élevés** par rapport aux formations traditionnelles de l'AFPA : 86 % réussissent à la certification métier, 80 % obtiennent une certification en français (diplôme de compétence en langue – DCL) et 61 % des stagiaires sont en emploi à la fin de la formation. Les taux d'abandon sont très faibles (environ 3-4 %, essentiellement pour des problématiques médicales psychiatriques).

Si « HOPE » est un dispositif ambitieux aux retombées particulièrement positives en termes d'intégration par l'emploi pour les réfugiés, tout en apportant des solutions aux besoins en recrutement des entreprises, c'est un **programme coûteux qui ne bénéficie qu'à une minorité** de réfugiés accueillis en France (moins de 5 000 depuis son lancement par rapport aux 115 000 bénéficiaires de la protection internationale accueillis en France sur les quatre dernières années).

Le programme pourrait encore accueillir davantage de réfugiés. L'AFPA exprime des **difficultés de recrutement notamment par méconnaissance des acteurs pouvant orienter les réfugiés**, notamment dans les directions territoriales de l'OFII et les travailleurs sociaux dans les Centres d'accueil de demandeurs d'asile et les Centres provisoires d'hébergement (CPH). Plus d'un tiers des

réfugiés franciliens approchés ont pourtant accepté de quitter l'Île-de-France pour suivre le programme dans des centres en province.

Le programme « HOPE » ne s'adresse par ailleurs pas à tous les réfugiés mais cible essentiellement **des hommes seuls jeunes**, les familles n'étant pas acceptées, ce qui exclut les parents et surtout les femmes. Il oriente vers des emplois en fonction de l'offre de l'AFPA, essentiellement dans les **secteurs du BTP, de la grande distribution ou de la restauration collective**.

Son coût par bénéficiaire s'élève à environ 20 000 euros dont 9 600 euros pour l'État en sus de l'hébergement-restauration (correspondant au coût si la personne restait en centre d'hébergement d'urgence pendant quatre ans). En termes d'activation de dépenses passives, ce coût financier équivaut à 18 mois de RSA et peut être considéré comme rentable pour la collectivité à terme.

#### COÛT DU PROGRAMME « HOPE » POUR UN BÉNÉFICIAIRE

Postes budgétaires	Coût par poste	Financements
Contrat professionnel (coûts pédagogiques, sans les salaires)	5 600 euros	Privés
Formation professionnelle	6 400 euros	Publics
Accompagnement	3 200 euros	
Hébergement-restauration	4 800 euros	

Source : AFPA.

Le programme « HOPE » reste un dispositif parmi d'autres. Des *start-up* (Kodiko, Wintegreat, Simplon...) ont émergé plus récemment pour accompagner des réfugiés vers l'emploi, à côté de nombreuses associations comme **Forum Réfugiés qui conduit le programme « ACCELAIR »** en région lyonnaise depuis 2002. Ce programme vise à faciliter l'accès à l'emploi et au logement des réfugiés en s'inscrivant dans le cadre des dispositifs de droit commun.

#### Le programme « ACCELAIR »

Le programme « ACCELAIR » s'adresse depuis 2002 aux **réfugiés résidant dans le Rhône**. En s'appuyant sur un travail partenarial tant avec des acteurs institutionnels qu'associatifs, il propose aux réfugiés un **accompagnement global et personnalisé** sur les aspects sociaux et administratifs, et sur l'accès et/ou le maintien dans le logement, la formation et l'emploi. Il vise à permettre un **accès plus rapide des réfugiés statutaires à des dispositifs de droit commun** dans le logement, la formation et l'emploi.

En 2018, 1 792 ménages ont été accompagnés ; 721 contrats de travail ont débuté et 930 formations ont été engagées. Le programme se déploie dans plusieurs départements en s'adaptant aux spécificités territoriales.

Les initiatives proviennent également **des entreprises**. Deux grandes branches ont candidaté aux appels à projets du ministère du travail pour l'insertion professionnelle des réfugiés dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) : la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) pour les exploitants agricoles et l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie pour les professions hôtelières (UMIH).

### **Le Plan d'investissement dans les compétences**

Le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) de 15 milliards d'euros piloté par le ministère du travail, pour toute la durée du quinquennat, finance notamment des projets de formation et d'accompagnement dédiés aux primo-arrivants, comme le programme « HOPE », les PIAL, l'expérimentation des VAE pour les primo-arrivants...

Plusieurs expérimentations ont été pilotées par le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) avec des fédérations professionnelles volontaires pour employer des publics réfugiés sur des métiers en tension (dans l'industrie hôtelière par exemple) ou qualifiés (dans le secteur bancaire par exemple) avec l'appui de dispositifs de droit commun existants (comme la préparation opérationnelle à l'emploi collective – POEC). Ces expérimentations qui concernent quelques dizaines de réfugiés ont été mises en avant à l'occasion de la journée nationale organisée par le ministère de l'intérieur le 17 octobre 2019.

Ces initiatives bénéficiant aux réfugiés ont utilement renouvelé les modes d'action autour de l'accueil des étrangers primo-arrivants en proposant des dispositifs d'**accompagnement global** articulant très souvent l'emploi au logement et d'autres aspects sociaux et administratifs, et en mobilisant un grand nombre d'acteurs associatifs et privés avec l'impulsion de l'État.

Les réussites de ces dispositifs d'accueil qui ont émergé pour l'insertion des réfugiés invitent à **renouveler et renforcer ceux destinés aux primo-arrivants**, en les adaptant aux différents besoins de ces publics ; la nécessité d'intégrer les réfugiés, souvent placée sous le signe de l'urgence, ne devant pas faire oublier les autres immigrés, provenant de l'immigration familiale ou du travail, dont la bonne intégration notamment professionnelle présente des enjeux tout aussi déterminants.

L'insertion professionnelle des primo-arrivants mobilise déjà quelques réseaux d'entreprises comme la fondation Agir contre l'exclusion ou le réseau des Clubs régionaux d'entreprises partenaires de l'insertion (CREPI) qui parrainent environ 500 primo-arrivants. Ces initiatives d'entreprises demeurent rares.

C'est à la suite du programme « HOPE » que l'AFPA a conçu le programme « Une Voix-e vers l'emploi » ciblant les primo-arrivants de plus de 18 ans en difficulté linguistique, et en priorité les femmes (voir *supra*).



Le programme « Engagés pour la mobilité et l’insertion par le logement et l’emploi » (EMILE) est un autre exemple de programme lancé récemment dans le cadre du PIC et du Comité interministériel à l’intégration, pouvant s’adresser aux étrangers primo-arrivants.

### **Le programme EMILE**

Le programme « Engagés pour la mobilité et l’insertion par le logement et l’emploi » (EMILE), lancé en juin 2019 et piloté par la préfecture de la région d’Île-de-France, la délégation interministérielle à l’hébergement et à l’accès au logement (DIHAL) et la DGEFP, propose à des personnes vivant en Île-de-France, en difficulté professionnelle et mal logées, de les accompagner dans leur mobilité vers des territoires présentant des besoins en main-d’œuvre et disposant de logements vacants (Cantal, Doubs, Lot, Lozère, Maine-et-Loire, Seine-Maritime).

**Proposition n° 20 : favoriser l’émergence de dispositifs d’insertion professionnelle ciblant différents publics de primo-arrivants, inspirés de certains programmes conçus en faveur des réfugiés.**

## **2. Renforcer les actions pour les primo-arrivants au niveau local**

Le déploiement de dispositifs d’accueil et d’insertion professionnelle destinés aux étrangers primo-arrivants se joue tout particulièrement au niveau local. À l’issue du comité interministériel à l’intégration du 5 juin 2018, les **crédits alloués aux préfets** pour la conduite d’une politique d’intégration adaptée à chaque territoire ont déjà été fortement augmentés pour 2019.

### **Les crédits déconcentrés pour financer les actions d’accompagnement sur les territoires sont en hausse pour 2019**

Une enveloppe de 38,7 millions d’euros a été octroyée aux préfets de région au titre de l’action 12 du programme 104 pour financer des actions destination des primo-arrivants, réfugiés compris (+ 83 % par rapport à 2018). 5,7 millions visait spécifiquement les actions en partenariat avec les collectivités territoriales. Au 15 novembre 2019, ces crédits ont été consommés à 88,7 % et octroyés à des formations linguistiques (41 %), à des actions d’accompagnement global vers l’emploi (25 %) et des actions d’accompagnement spécifique vers l’emploi (24 %).

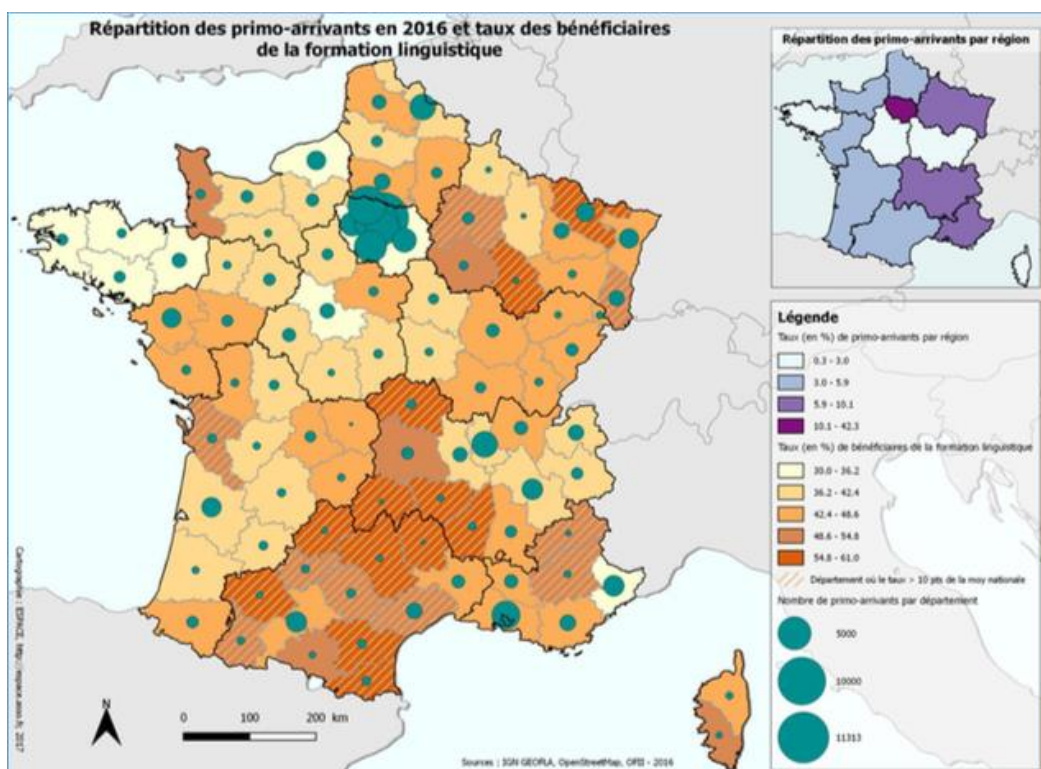
Une partie des crédits de l’action 15 du programme 104 pour l’accompagnement spécifique des réfugiés a également été déconcentrée, notamment pour favoriser l’implantation de programmes de type « ACCELAIR » ou « HOPE » dans les régions non pourvues.

Les parcours d’intégration par l’apprentissage de la langue (PIAL) destinés aux jeunes primo-arrivants suivis par les missions locales et n’ayant pas atteint le niveau A1 à l’issue du CIR sont par exemple financés sur ces crédits. Ce parcours propose aux jeunes ne maîtrisant pas la langue française des formations

linguistiques et un accompagnement personnalisé. 8 600 entrées sont prévues en 2019 dont 1 150 en Île-de-France. Le dispositif « Ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants » (OEPRE) a également été renforcé dans ce cadre-là en bénéficiant d'un doublement des crédits.

D'une façon générale, **tous les projets relatifs à l'accompagnement vers l'emploi des étrangers ayant un intérêt territorial** peuvent obtenir un financement à l'issue des appels à projets régionaux ou départementaux. Les besoins varient fortement d'un territoire à l'autre selon le nombre, les caractéristiques sociodémographiques et le contexte d'arrivée des primo-arrivants.

### RÉPARTITION DES PRIMO-ARRIVANTS EN 2016 ET TAUX DES BÉNÉFICIAIRES DE LA FORMATION LINGUISTIQUE



Les préfets sont ainsi chargés de la structuration et du déploiement de l'offre de services adaptés aux besoins des étrangers primo-arrivants sur leurs territoires. Ils identifient les acteurs locaux intervenant auprès de ce public et les acteurs de droit commun pouvant être mobilisés sur ces enjeux, et apportent leur soutien financier aux projets.

En pratique, comme le souligne un rapport des Ressources pour l'égalité des chances et l'intégration (RECI) publié en juin 2017 <sup>(1)</sup>, la mise en œuvre de ces logiques **varie fortement en fonction des réalités locales**, selon l'existence ou non de structures et acteurs intervenant ou pouvant intervenir auprès de ces

(1) « Parcours d'installation des primo-arrivants et diversité des territoires », Ressources pour l'égalité des chances et l'intégration (RECI), note de cadrage, juin 2017.

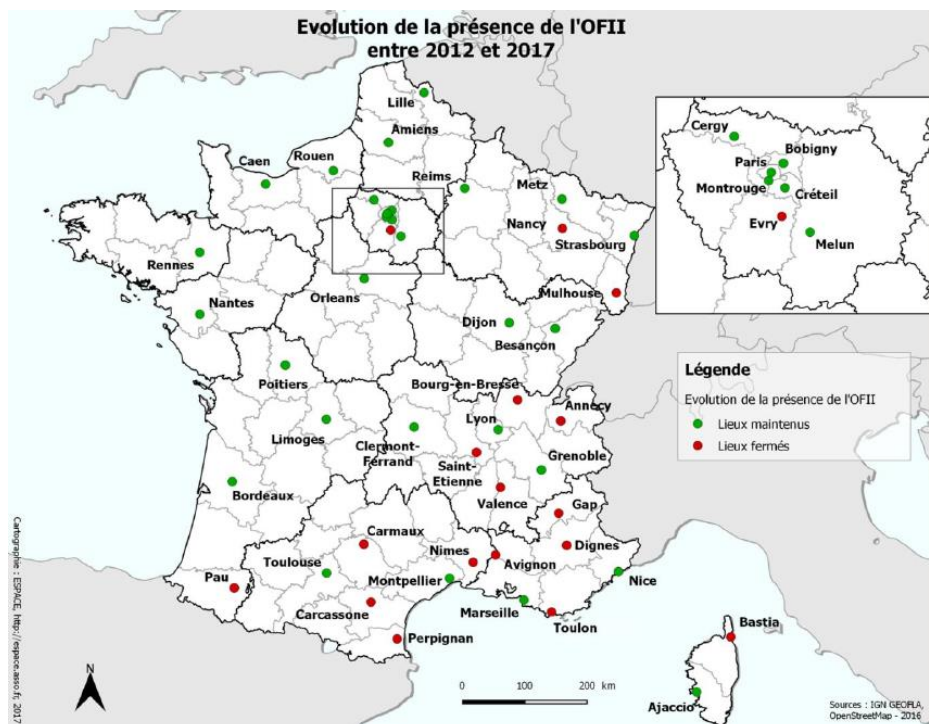
publics, et du degré de connaissance par les services de l'État des acteurs locaux. Le rapport souligne la nécessité des adaptations locales des parcours d'insertion et préconise d'une façon générale de **renforcer la mise en réseau** des acteurs notamment avec le tissu associatif et le monde des entreprises, ainsi que leur professionnalisation.

### 3. Vers un parcours d'insertion fluide et sans rupture

Le déploiement de dispositifs d'insertion professionnelle spécifiques aux capacités d'accueil souvent limitées soulève des **enjeux d'accessibilité, de cohérence et d'articulation** dans les parcours d'insertion de l'ensemble des étrangers primo-arrivants au-delà du CIR.

D'abord, ces dispositifs étant le plus souvent méconnus des étrangers, leur accessibilité doit être garantie par le biais d'une meilleure communication, information et orientation, notamment sur les plateformes d'accueil de l'OFII à l'issue du CIR qui demeure le seul dispositif s'adressant à une majorité de primo-arrivants. Toutefois, l'OFII ayant réduit sa présence sur les territoires de proximité, certains territoires ont mis en place des **Plateformes d'orientation et d'information (POI)** ; ce qui apparaît comme une solution souhaitable lorsque le nombre d'arrivée de primo-arrivants le justifie.

#### ÉVOLUTION DE LA PRÉSENCE DE L'OFII ENTRE 2012 ET 2017



Source : RECI d'après les rapports d'activité de l'OFII.

Des efforts ont été par ailleurs déployés en ce sens par la mise en place, en 2019, de comités de pilotage « intégration des étrangers » réunissant les acteurs de l'intégration des étrangers sur chaque territoire notamment les Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), les

directions territoriales de l'OFII, le SPE (dont Pôle emploi), les partenaires associatifs, les acteurs privés du monde économique... Leur mise en place récente ne permet pas encore d'évaluer leur efficacité pour assurer des parcours d'intégration coordonnés et sans rupture à l'ensemble des primo-arrivants à l'issue du CIR.

Ensuite, le financement de dispositifs ambitieux et coûteux aux capacités d'accueil limitées voire très limitées – parfois quelques dizaines de personnes – ayant la qualité de répondre au mieux à des besoins spécifiques, ne doit pas exclure plus généralement la **réflexion sur la mise en œuvre d'un dispositif d'accompagnement accessible à l'ensemble des primo-arrivants, voire des immigrés**. Il n'y a pas aujourd'hui en France de dispositif d'accompagnement systématique dédié aux étrangers, comme ce serait le cas en Suède ou en Allemagne, avec un ensemble de mesures dédiées aux immigrés incluant la seconde génération.

Le rapport d'Aurélien Taché proposait ainsi de mettre en œuvre pour tous les primo-arrivants un accompagnement individualisé global (formation et emploi, droits, logement) qui serait organisé par l'OFII, à travers des appels à projets locaux adaptés à chaque territoire. Actuellement, les projets et dispositifs sont encouragés, mais leur coordination est à renforcer pour atteindre leur cible.

**Proposition n° 21 : renforcer la cohérence des parcours d'insertion professionnelle des immigrés en améliorant la mise en réseau des acteurs ainsi que la communication sur les dispositifs d'accompagnement existants.**

**Proposition n° 22 : étendre l'accessibilité de certains programmes dédiés aux étrangers primo-arrivants aux immigrés présents sur le territoire depuis plus de cinq ans.**

## EXAMEN PAR LE COMITÉ

Le Comité a procédé à l'examen du présent rapport d'information lors sa réunion du mercredi 22 janvier 2020 et a autorisé sa publication.

Les débats qui ont eu lieu au cours de cette réunion sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

[http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8638424\\_5e2852fcda403.comite-d-evaluation-et-de-controle-des-politiques-publiques--evaluation-des-couts-et-benefices-de-l-22-janvier-2020](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8638424_5e2852fcda403.comite-d-evaluation-et-de-controle-des-politiques-publiques--evaluation-des-couts-et-benefices-de-l-22-janvier-2020)

## **ANNEXE : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS**

### **1. Auditions :**

- M. François Héran, professeur au Collège de France, chaire « migrations et sociétés ». *(26 septembre 2019)*
- M. Anthony Edo, chercheur en économie au CEPII. *(26 septembre 2019)*
- MM. Jean-Christophe Dumont, expert des migrations internationales à l'OCDE, et Gilles Spielvogel, économiste à l'OCDE, professeur à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. *(26 septembre 2019)*
- M. Hillel Rapoport, économiste, professeur à l'École d'économie de Paris, conseiller scientifique au CEPII. *(3 octobre 2019)*
- M. Lionel Ragot, professeur d'économie à l'université Paris-Nanterre, conseiller scientifique au CEPII, auteur de l'étude « *L'impact budgétaire de 30 ans d'immigration en France : une approche comptable* » et M. Morgan Larhant, sous-directeur de la 7<sup>ème</sup> sous-direction du budget, accompagné de M. Philippe Plais, chef du bureau des affaires étrangères, ministère de l'action et des comptes publics. *(17 octobre 2019)*
- M. Hugues Besancenot, directeur de l'immigration, accompagné de M. Christophe Jean, sous-préfet, adjoint au sous-directeur de la lutte contre l'immigration irrégulière, ministère de l'intérieur. *(24 octobre 2019)*
- M. Thomas Liebig, expert à la division des migrations internationales de l'OCDE, membre de la commission technique sur les conditions cadres de la capacité d'intégration et membre du comité d'experts pour les projections démographiques d'Allemagne, auteur référent de l'étude sur « *Le recrutement des travailleurs immigrés : Canada 2019* ». *(24 octobre 2019)*
- Mme Pascale Gérard, directrice de l'insertion sociale de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes d'Île-de-France (AFPA). *(7 novembre 2019)*

### **2. Table rondes :**

- « **Améliorer la connaissance statistique des flux d'entrée et de sortie des immigrés et leur trajectoire** » *(3 octobre 2019)* :
  - M. Jean-Baptiste Herbet, chef du département des statistiques, des études et de la documentation, service statistique ministériel, ministère de l'intérieur ;
  - M. Cris Beauchemin, responsable de l'unité de recherche « migrations internationales et minorités », Institut national d'études démographiques (INED) ;
  - Mme Sylvie Le Minez, cheffe de l'unité des études démographiques à l'INSEE, et M. Jérôme LÊ, chef de la cellule statistiques et études sur l'immigration à l'INSEE ;
  - Mme Cécile Thoreau, économiste à l'OCDE, et M. Yves Breem, analyste des politiques migratoires à l'OCDE.

- **« Mieux piloter l’immigration professionnelle et répondre aux besoins de l’économie française » (17 octobre 2019) :**
  - Mme Bénédicte Legrand-Jung, cheffe de service, adjointe au délégué général à l’emploi et à la formation professionnelle, ministère du travail.
  - M. Simon Bertoux, sous-directeur du séjour et du travail, direction générale des étrangers en France (DGEF), ministère de l’intérieur.
  - Mme Hélène Bekker, directrice du département de la reconnaissance des diplômes, France éducation-International, ministère de l’éducation nationale et de la jeunesse.
  - M. Bernard Stalter, président de l’établissement public national fédérateur du réseau des chambres de métiers et de l’artisanat (CMA France \*), accompagné de M. Samuel Deguara, directeur des relations institutionnelles.
  
- **« Améliorer l’insertion professionnelles des immigrés » (24 octobre 2019) :**
  - Mme Agnès Fontana, directrice de l’accueil, de l’accompagnement des étrangers et de la nationalité, direction générale des étrangers en France (DGEF), ministère de l’intérieur.
  - M. Alain Régnier, préfet, délégué interministériel chargé de l’accueil et de l’intégration des réfugiés (DiAir), accompagné de M. Saïd Issack, conseiller emploi-formation.
  - M. Didier Leschi, directeur général de l’Office français de l’immigration et de l’intégration (OFII).
  - M. Pierre Henry, directeur général de l’association France Terre d’Asile.

\* Ces organismes ont procédé à leur enregistrement au répertoire des représentants d’intérêts géré par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.





## **CONTRIBUTION DE FRANCE STRATÉGIE**

Cette contribution peut être consultée sur le site de France Stratégie à l'adresse suivante :

[https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-rapport-2019-immigration-juillet-2019\\_1.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-rapport-2019-immigration-juillet-2019_1.pdf)