



## IMMIGRATION PROFESSIONNELLE : DIFFICULTÉS ET ENJEUX D'UNE REFORME

Commission des finances

Rapport d'information de M. André FERRAND,  
sénateur représentant les Français établis hors de France, rapporteur spécial de la  
mission « Immigration, asile et intégration »

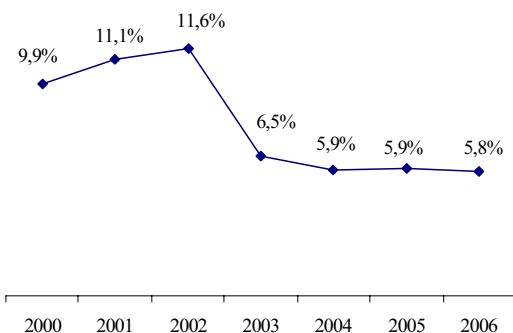
### Une immigration professionnelle nécessaire

La France souffre d'un **retard important** par rapport à des pays comme le Canada, l'Espagne ou la Grande-Bretagne qui ont mis en place depuis plusieurs années une politique particulièrement aboutie d'attraction des talents et des compétences.

■ En 2006, sur **191.475 titres de séjour délivrés, seuls 13.471 l'étaient pour un motif économique, soit 7 %**. Le pourcentage atteindrait 9,4 % en 2007 grâce aux migrations issues des nouveaux Etats membres de l'Union européenne soumis à dispositions transitoires.

■ Le **taux d'immigration économique pour les ressortissants des pays tiers à l'Union européenne est plus faible**. Il s'établissait à 5,8 % en 2006.

Proportion de cartes de séjour délivrées aux ressortissants des pays tiers à l'Union européenne pour motif de travail



■ Depuis 2003, **plus d'un travailleur permanent sur deux admis au séjour n'entre pas physiquement sur le territoire national**, mais bénéficie d'un changement de

statut : cette proportion atteint 68,5 % en 2006. ■

#### L'immigration économique : 3 nécessités distinctes et complémentaires

- 1) **Attirer en France des talents**, des « accélérateurs de croissance » ;
- 2) **Répondre aux besoins des secteurs économiques** faisant face à une pénurie de main d'œuvre. Face aux tensions de recrutement dans certains secteurs, qui pourraient se développer, l'immigration est une **solution de complément** à l'offre de travail en France. Mais la politique du gouvernement doit d'abord favoriser le retour à l'emploi des publics qui en sont les plus éloignés ;
- 3) **Favoriser l'intégration professionnelle** des arrivants étrangers au titre, par exemple, du regroupement familial.

■ L'incitation à la recherche d'emploi constitue le « parent pauvre » de l'intégration des ressortissants étrangers venus en France au titre du regroupement familial. **61,4 % des signataires du contrat d'accueil et d'intégration en 2006 déclaraient avoir eu une activité professionnelle avant leur arrivée en France, mais 30,6 % seulement déclaraient en exercer une en France.**

Les **98,9 millions d'euros de crédits prévus par l'Acsé** (agence nationale de la cohésion sociale et de l'égalité des chances) en 2008 pour les associations, au titre de l'intégration des migrants, **font l'impasse sur le secteur de l'intégration professionnelle active.**

Le contrat d'accueil et d'intégration ne prévoit aucune prise de rendez-vous systématique avec l'ANPE. ■

## I. Les difficultés actuelles

Comment les administrations mettent-elles en œuvre l'objectif d'une immigration professionnelle représentant 50 % des flux migratoires ?

### **Une nouvelle politique nécessite du temps pour parvenir à maturité**

■ Malgré de premiers résultats encourageants, la nouvelle politique de l'immigration professionnelle ne viendra à maturité qu'à partir de 2010.

Cet horizon peut paraître lointain sur un plan politique, mais il est proche compte tenu des lourdeurs administratives. Celles-ci témoignent de la difficulté de conduire aujourd'hui le changement dans l'appareil d'Etat.

### ► **Des nouveaux instruments mis en œuvre de manière progressive**

■ Un seul accord de gestion concertée des flux migratoires a été ratifié par le Parlement, le 12 juin 2008 (Gabon). Entre la signature de l'accord et la ratification, il faut compter un **décalage d'un an**.

■ La restructuration de l'agence nationale pour l'accueil des étrangers et des migrants (ANAEM) en un opérateur global de l'immigration et de l'intégration ne débouchera **pas avant 2009**.

■ Les listes de « métiers en tension » constituent un premier pas. Elles doivent être adaptées à l'évolution de la demande des entreprises : une actualisation annuelle est indispensable. ■

### ► **La carte « compétences et talents » : éviter l'échec**

■ 44 cartes délivrées par rapport à un objectif de 2000 en 2008 : 1.000 par les préfectures et 1.000 par les ambassades. Les critères apparaissent trop restrictifs.

■ Dans les préfectures, la carte « compétences et talents » **doublonne** en partie avec les dispositifs prévus en faveur des étudiants et des scientifiques.

■ Dans les postes à l'étranger, le « marketing » des ambassades est **peu dynamique, lorsqu'il n'est pas inexistant**. La carte doit d'abord être promue à l'étranger.

■ La carte paraît **très contraignante vis-à-vis des candidats des pays de la zone de solidarité prioritaire**. Elle doit être toilettée de ses aspects relatifs au codéveloppement et pouvoir être renouvelée au-delà de trois ans, comme le prévoient déjà plusieurs accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires.

■ Un même outil ne peut à la fois servir deux objectifs : attractivité et codéveloppement. ■

### ► **Apurer les héritages du passé**

■ La politique nouvelle du gouvernement nécessite de régler au préalable, **au cas par cas**, la situation d'un certain nombre de travailleurs présents sur notre sol de manière irrégulière, mais employés de manière régulière par des entreprises de bonne foi.

■ Il faut tenir compte de la nature des entreprises auxquelles s'applique la problématique d'une régularisation par le travail. **Certains bassins d'emploi peuvent être sous tension**, même dans des métiers peu qualifiés.

■ Des **contreparties** nécessaires de la part des fédérations professionnelles : résoudre les tensions actuelles par une meilleure attractivité des métiers et une plus grande rigueur du recrutement. ■

### **Un attentisme administratif à combattre**

■ Un **écart** significatif entre la volonté politique d'un changement de cap et la nécessité de passer par des administrations aux cultures de travail très diverses, parfois contradictoires, sur lesquelles le ministère de l'immigration n'a pas toujours une complète autorité.

■ Un comportement administratif qui privilégie une **logique de guichet**, plutôt qu'une démarche plus active, de prospection, puis de sélection des immigrants économiques, qualifiés ou non.

■ Un **changement de culture** apparaît nécessaire au sein des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, tant elles ont été incitées, depuis 1974, à freiner l'immigration de travail plutôt qu'à la faciliter. Dans les services de l'Etat à l'étranger, la démarche active de recrutement de talents pour une immigration professionnelle reste éloignée du quotidien. ■

## II. La nécessité de simplifier les procédures

### Faire preuve de réactivité face aux besoins des entreprises et des salariés

#### ► Développer une logique de « guichet unique » pour les entreprises

■ Le parcours que l'entreprise et son futur salarié étranger doivent emprunter s'apparente à une véritable **course d'obstacle**.

■ Il faut **multiplier les partenariats** avec les chambres de commerce et d'industrie, ainsi que les services territoriaux de développement économique pour faciliter la vie des entreprises. Elles ont besoin d'un guichet dédié à l'immigration économique.

■ Il faut rendre possible la **remise du titre de séjour** au moment du passage des ressortissants étranger sur les plateformes de l'ANAEM : une logique de guichet unique pour les personnes étrangères. La **visite médicale** obligatoire réalisée à l'ANAEM paraît inutile et rallonge les délais : si un certificat médical s'impose, il paraît pouvoir être réalisé par tout médecin. ■

#### ► Introduire un « délai opposable » de 2 mois

■ La procédure d'autorisation de travail peut se compter **en mois** selon la qualité du dialogue que la direction du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle entretient avec la société concernée, et la réactivité de l'inspection du travail.

■ Les entreprises souffrent d'un **travers administratif**, qui consiste souvent à refuser d'abord l'autorisation de travail, puis, après recours gracieux, à ouvrir le dialogue pour finalement, après explications, accepter le dossier.

■ La réussite d'une politique d'immigration de travail réside dans la capacité de l'administration à faire preuve de réactivité face aux besoins des entreprises. Il faut rendre le délai de traitement des demandes d'autorisations de travail opposable à l'administration. Faute de réponse de la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle dans un **délai de deux mois**, l'autorisation serait accordée. ■

#### ► Réduire de 50 % la fiscalité de l'immigration professionnelle

L'immigration de travail représente **9,4 % des titres de séjour**, et **40 % des taxes** sur les migrations, affectées à l'ANAEM.

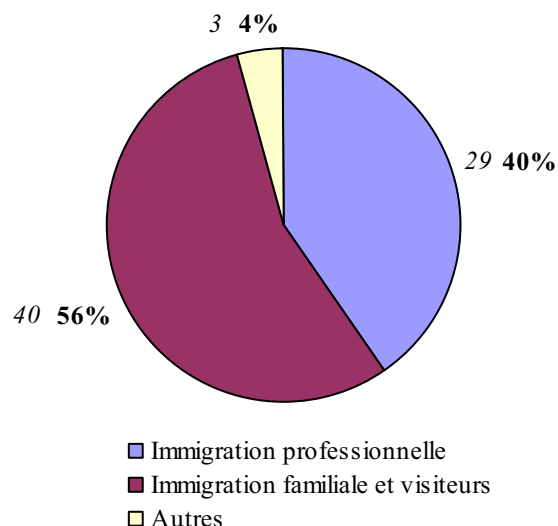
■ **Deux taxes** applicables aux employeurs de main d'œuvre étrangère :

- une redevance forfaitaire de 168 euros ;

- une « contribution forfaitaire » pour l'emploi de travailleurs d'une durée supérieure ou égale à 12 mois. Si le salaire brut est inférieur à 1.525 euros, la taxe est de 893 euros, et de 1.612 euros au-delà.

#### Les 72 millions d'euros de taxes dus lors de l'admission au séjour des étrangers

(en millions d'euros et en %)



■ Une fiscalité marginale dans le cas de l'embauche de travailleurs qualifiés, mais **dissuasive** dans le cas de l'embauche de travailleurs peu qualifiés, pour lequel le total des taxes représente de l'ordre d'un mois de salaire. De nombreux employeurs préfèrent faire appel « notamment » à la prestation de service internationale afin d'éviter les taxes.

■ Il faut **diviser la fiscalité de l'immigration professionnelle par deux** et la compenser par un relèvement limité des droits applicables à l'immigration familiale, un relèvement, ou du moins une amélioration du recouvrement de la **contribution spéciale versée par les employeurs de main d'œuvre en situation irrégulière** et une affectation à l'ANAEM d'une fraction des frais de visas, en plus de ce qui est déjà versé au Quai d'Orsay. ■

### III. La conduite du changement en matière d'immigration professionnelle

#### ► Une nouvelle culture pour les préfectures

- La **qualité de l'accueil** constitue un élément, parmi d'autres, d'attractivité auprès des talents que la France cherche aujourd'hui à attirer.
- Les **contacts** avec les fédérations professionnelles concernées, et les entreprises, sont variables, et demanderaient à être développés de façon volontariste. ■

#### ► Le réseau français à l'étranger n'est pas encore mobilisé

- La **compétence partagée sur les services des visas** entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'immigration a introduit de la confusion au sein des consulats, là où la création du ministère de l'immigration devait introduire de la cohérence.
- Certaines ambassades sont **en attente** d'un accord de gestion concertée des flux migratoires pour débiter leur action, alors que des outils (listes de métiers en tension, cartes « compétences et talents ») sont déjà à leur disposition.
- Les postes à l'étranger restent, **faute d'initiative**, dans l'ignorance des profils que leurs pays hôtes sont susceptibles d'offrir à notre économie.
- La quasi-totalité des sites internet des ambassades n'a pas de rubrique « travailler en France ».
- Beaucoup de consulats ne souhaitent **pas prendre en charge**, faute d'effectifs, la responsabilité de l'immigration professionnelle.

Les délégations à l'étranger de l'ANAEM devraient constituer le pivot de l'immigration économique : elles ne doivent pas constituer un nouveau réseau autonome, mais être hébergées dans les consulats. ■

#### ► Comment opérer le rapprochement entre l'offre et la demande d'emploi par delà les frontières ?

- Il manque aujourd'hui, pour assurer le développement de l'immigration économique, un **organisme de placement international** de la main d'œuvre.
- La meilleure source d'information résiderait dans la création par l'ANPE d'un **site internet** recensant les demandes et les offres d'emploi dans le domaine de l'immigration de travail.
- Les accords de gestion concertée des flux migratoires pourraient **confier aux administrations** des pays d'origine l'organisation de la présélection des candidats. A l'initiative privée de mettre en œuvre le recrutement définitif des travailleurs. ■
- **Le contrat d'accueil et d'intégration : la nécessité d'une prise de rendez-vous systématique avec les agences de l'ANPE**
  - La signature du contrat d'accueil et d'intégration, donne lieu à une information des droits des personnes concernées, mais à **aucune incitation concrète** à la recherche active d'un emploi.
  - L'ANAEM doit organiser une prise de **rendez-vous systématique** avec des conseillers de l'ANPE, au moment de la signature du contrat d'accueil et d'intégration. ■



#### Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Secrétariat de la Commission des finances  
15, rue de Vaugirard  
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.22.47  
Télécopie : 01.42.34.26.06

#### Président

**M. Jean Arthuis**  
Sénateur (UC-UDF) de la Mayenne



#### Rapporteur spécial

**M. André Ferrand**  
Sénateur (UMP) représentant les  
Français établis hors de France



Le présent document et le rapport seront prochainement disponibles sur Internet

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :  
Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : [espace-librairie@senat.fr](mailto:espace-librairie@senat.fr) - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06