

N° 414

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 juin 2008

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur les **administrations** chargées de l'**immigration économique**,*

Par M. André FERRAND,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
LES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	11
CHAPITRE PREMIER : RATTRAPER LE RETARD FRANÇAIS EN MATIÈRE D'IMMIGRATION PROFESSIONNELLE	15
I. LES FAIBLESSES DE L'IMMIGRATION ÉCONOMIQUE EN FRANCE SONT CONNUES	15
A. SEULS 9,4 % DES TITRES DE SÉJOUR ÉTAIENT DÉLIVRÉS POUR UN MOTIF PROFESSIONNEL EN 2007	15
1. <i>Une immigration professionnelle encore marginale</i>	15
2. <i>L'importance au sein de l'immigration professionnelle d'une immigration temporaire</i>	16
3. <i>Une distinction nécessaire entre ressortissants des pays tiers et ceux des nouveaux Etats membres de l'Union européenne</i>	17
B. LES AUTORISATIONS DE TRAVAIL PROVIENNENT DAVANTAGE DE CHANGEMENTS DE STATUT QUE DE MIGRATIONS PROPREMENT DITES	18
1. <i>L'immigration professionnelle à caractère permanent paraît se redresser depuis 2004</i>	18
2. <i>Les autorisations de travail résultent davantage de changements de statut que d'une immigration directe</i>	19
C. DES MIGRANTS EN MAL D'INTÉGRATION PROFESSIONNELLE	20
1. <i>Les entrées indirectes de ressortissants étrangers sur le marché de l'emploi sont bien plus importantes que les entrées directes</i>	20
2. <i>Le problème de l'intégration professionnelle des primo-arrivants</i>	20
3. <i>Les 98,9 millions d'euros de crédits attribués par l'Acsé aux associations en 2008 négligent le secteur de l'intégration professionnelle</i>	21
II. UN RETARD FRANÇAIS PRÉOCCUPANT AU REGARD DES EXEMPLES ÉTRANGERS	23
A. LES EXEMPLES ÉTRANGERS MONTRENT QU'IL EST POSSIBLE DE DÉVELOPPER L'IMMIGRATION PROFESSIONNELLE	23
1. <i>Une priorité forte dans un certain nombre de pays</i>	23
2. <i>L'immigration économique représente une part déterminante des migrations en Australie et au Canada</i>	24
B. LE DÉVELOPPEMENT DE L'IMMIGRATION PROFESSIONNELLE REPOSE SUR DES OUTILS SPÉCIFIQUES, QUI DIFFÈRENT SELON LES PAYS	25
1. <i>Une stratégie qui se fonde sur les besoins du marché du travail, voire sur des quotas</i>	25
2. <i>Un recrutement des candidats parfois opéré par le biais d'un système à points</i>	26
3. <i>Peu de pays signent des accords bilatéraux relatifs à l'immigration</i>	26
C. LA SITUATION FRANÇAISE : LA NÉCESSITÉ D'APURER L'HÉRITAGE DES POLITIQUES PASSÉES	27
1. <i>Des régularisations exceptionnelles au titre du travail, en contrepartie d'engagements des entreprises</i>	27
2. <i>Appliquer strictement l'obligation de vérification préalable des titres de séjour</i>	29

III. UN CHANGEMENT DE CAP POLITIQUE EXPRIMÉ PAR TROIS PRIORITÉS DISTINCTES	31
A. POSITIONNER LA FRANCE DANS LE RECRUTEMENT DES TALENTS, ACCÉLÉRATEURS DE CROISSANCE	32
1. <i>Un objectif incarné en large partie par la carte « compétences et talents »</i>	32
2. <i>Le risque de « pillage des cerveaux », pris en compte par la France, l'est très peu par ses concurrents étrangers</i>	32
B. L'IMMIGRATION, RESSOURCE COMPLÉMENTAIRE DU MARCHÉ DU TRAVAIL NATIONAL FACE À CERTAINES PÉNURIES DE MAIN D'ŒUVRE	33
1. <i>Un lien entre besoins de recrutement dans certains secteurs et immigration</i>	33
2. <i>L'immigration professionnelle, une solution de complément</i>	34
C. LA NÉCESSAIRE PROFESSIONNALISATION DES RESSORTISSANTS ÉTRANGERS VENUS EN FRANCE POUR MOTIF FAMILIAL	35
1. <i>Une prise de conscience forte des pouvoirs publics</i>	35
2. <i>La nécessité d'agir en faveur de l'emploi des migrants dès leur arrivée</i>	35
 CHAPITRE DEUX : DES RÉSULTATS DEPENDANT D'ADMINISTRATIONS GLOBALEMENT TROP ATTENTISTES	 37
I. DES INSTRUMENTS NOUVEAUX DONT LE DÉVELOPPEMENT EST NÉCESSAIREMENT PROGRESSIF	39
A. UNE PALETTE DE CARTES ET DE PROCÉDURES À DESTINATION DE L'IMMIGRATION DE TRAVAIL DEVENUE TRÈS (TROP ?) LARGE	39
1. <i>Une palette de cartes à destination de l'immigration de travail trop diversifiées, au risque d'une cannibalisation de certaines cartes</i>	39
2. <i>La carte « compétences et talents » : des résultats limités qui soulignent la nécessité de certaines adaptations</i>	41
B. LES ACCORDS DE GESTION CONCERTÉE DES FLUX MIGRATOIRES	42
1. <i>Des accords devant encore être ratifiés par le Parlement</i>	42
2. <i>Une préférence de votre rapporteur spécial pour des accords préférentiels avec les pays francophones</i>	43
C. UNE ÉVALUATION NOUVELLE DES MÉTIERS SOUS TENSION.....	43
1. <i>Des listes de métiers sous tension, déclinées par région</i>	43
2. <i>La prise en compte des besoins économiques exige des adaptations constantes</i>	45
 II. LES FREINS PERSISTENT : DES PROCÉDURES LOURDES, LONGUES ET COÛTEUSES	 47
A. DES PROCÉDURES INDÉNIABLEMENT LOURDES	48
1. <i>Les six critères d'examen pour les autorisations de travail</i>	48
2. <i>Des précautions nécessaires, mais qui multiplient les vérifications</i>	49
3. <i>La multiplicité des guichets après l'autorisation de travail</i>	49
B. DES DÉLAIS DE DÉCISION DISSUASIFS POUR LES AUTORISATIONS DE TRAVAIL.....	51
1. <i>Des délais qui peuvent se compter en mois</i>	51
2. <i>Rendre le délai de traitement des demandes d'autorisations de travail opposable à l'administration</i>	51

C. UNE FISCALITÉ DE L'IMMIGRATION ÉCONOMIQUE INADAPTÉE.....	51
1. La fiscalité applicable aux flux migratoires	51
2. Alors que l'immigration professionnelle représente 9,4 % des titres de séjour délivrés, celle-ci supporte 40 % de la pression fiscale	52
3. Baisser la fiscalité applicable à l'immigration économique	53
III. DES ADMINISTRATIONS GLOBALEMENT TROP ATTENTISTES.....	55
A. AU SEIN DES PRÉFECTURES ET DES DIRECTIONS DU TRAVAIL, UNE ÉVOLUTION DE LA CULTURE ADMINISTRATIVE S'IMPOSE	55
1. Des efforts restent à réaliser en matière d'accueil et de communication	55
2. Un pôle « immigration professionnelle » à constituer auprès du préfet.....	57
B. LE RÉSEAU FRANÇAIS À L'ÉTRANGER N'EST PAS ENCORE MOBILISÉ.....	58
1. Une organisation à trouver au sein des postes à l'étranger	58
2. L'absence de « communication offensive » dans le pays d'origine.....	59
3. Simplifier les procédures : la nécessaire mise en place du visa valant première carte de séjour	60
C. L'ANAEM, UNE AGENCE EN DEVENIR	60
1. L'ANAEM, une base solide pour développer l'immigration professionnelle.....	60
2. Une relation systématique avec l'ANPE à mettre en œuvre d'urgence afin de professionnaliser l'immigration.....	61
3. L'ANAEM ne supprime pas la nécessité d'échanges réguliers entre les préfectures et les consulats autour de l'immigration économique	62
D. COMMENT OPÉRER LE RAPPROCHEMENT ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE D'EMPLOI PAR DELÀ LES FRONTIÈRES ?	63
1. La nécessité de développer une plateforme Internet pour recenser les offres et demandes de travail entre France et l'étranger	63
2. Ne pas se substituer aux administrations des pays d'origine et à l'initiative privée	64
CONCLUSION.....	65
EXAMEN EN COMMISSION.....	67
ANNEXES.....	75
ANNEXE 1 : DÉPLACEMENTS ET PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	77
ANNEXE 2 : ANALYSE COMPARATIVE DANS SIX PAYS : ALLEMAGNE, ESPAGNE, ROYAUME-UNI, AUSTRALIE, CANADA, ÉTATS-UNIS.....	79

AVANT-PROPOS

Au cours de l'examen des crédits pour 2008 du premier budget de la mission « Immigration, asile et intégration », votre rapporteur spécial avait souhaité la mise **en place d'une administration de l'immigration économique cohérente et efficace**. Il s'était étonné de ne trouver dans le projet annuel de performances présenté au Parlement **aucun objectif formalisé correspondant à un axe fort souhaité par le Président de la République : porter la part de l'immigration économique jusqu'à 50 % des flux totaux d'immigration**.

Cet objectif a été exprimé dans la lettre de mission à M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire en date du 9 juillet 2007.

Il constitue un défi majeur pour un nouveau ministère : **l'immigration économique n'a pas en effet « son » administration, pas davantage de budget, et pas encore d'indicateurs de performance**. Et pourtant, il convient d'aboutir rapidement à des résultats. La France souffre d'un **retard important** par rapport à des pays qui sont par essence des pays d'immigration comme l'Australie, le Canada ou les Etats-Unis, mais aussi par rapport à l'Espagne ou au Royaume-Uni. **Ces pays ont mis en place depuis plusieurs années une politique particulièrement aboutie d'attraction des talents et des compétences**. Au Caire, comme dans de nombreux autres pays, le centre culturel français offre ainsi des formations linguistiques aux cadres égyptiens, médecins, ingénieurs, candidats au départ : grâce à notre dispositif de coopération, l'apprentissage de la langue française leur offre des points supplémentaires pour émigrer au Canada. De la même façon, un processus équivalent doit être généralisé dans notre réseau et orienté vers l'immigration économique française.

L'objectif formulé par le Président de la République peut se décliner en **trois politiques complémentaires** :

- **attirer en France des talents**, des « accélérateurs de croissance » ;
- **répondre aux besoins des secteurs économiques « sous tension »**, faisant face à une pénurie de main d'œuvre, même si de nombreuses fédérations professionnelles soulignent que, de ce point de vue, **l'immigration n'est pas une solution de premier rang, mais une solution de complément à une politique devant d'abord favoriser le retour à l'emploi des publics qui en sont les plus éloignés** ;
- **favoriser l'intégration professionnelle des arrivants étrangers**, au titre, par exemple, du regroupement familial.

Un an après la mise en place d'un nouvel organigramme gouvernemental et la lettre de mission du Président de la République, votre rapporteur spécial a souhaité faire un **premier bilan**, non pas tant des

dispositions prises en matière d'immigration professionnelle, mais du fonctionnement des administrations, services déconcentrés et agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), chargés de leur mise en oeuvre. Il ne peut évidemment s'agir que **d'un rapport d'étape : l'administration centrale du ministère de l'immigration a été créée au 1^{er} janvier 2008. La révision générale des politiques publiques (RGPP) suscite le chantier d'un nouvel établissement public chargé de l'immigration et de l'intégration, notamment professionnelles**, issu, pour l'essentiel, de l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM).

Des outils prometteurs sont mis en place par l'administration centrale, et au sein de l'ANAEM, dont le pilotage du contrat d'accueil et d'intégration apparaît convaincant (sous réserve d'évolutions en faveur de l'intégration professionnelle des ressortissants étrangers). Mais **les services déconcentrés restent trop souvent marqués par l'attentisme**. Ils apparaissent mobilisés de façon inégale. Ils rencontrent, par ailleurs, dans leur action un certain nombre de freins. Dans le domaine de l'immigration professionnelle, **une transformation profonde s'impose pour passer d'une administration de guichet à une administration de l'emploi**, au contact des milieux économiques. Pour obtenir des **résultats**, l'administration de l'immigration économique ne sera pas seulement celle qui réceptionne des dossiers, et les traite dans des délais par ailleurs variables, mais une agence, qui communique vers l'extérieur, vers les entreprises comme vers les travailleurs potentiels.

Le « frémissement » constaté en 2007 et en début d'année 2008 par M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'identité nationale, de l'intégration et du développement solidaire lors de sa conférence de presse du 19 janvier 2008, à propos de la délivrance de titres de séjour pour motif professionnel, témoigne de ce que « les choses commencent à changer ». **Les ressortissants étrangers sont sensibles au nouveau discours du gouvernement.**

Mais, compte tenu du retard pris par la carte « compétences et talents », des délais incontournables de négociation et de ratification des accords concertés de gestion des flux migratoires, de la nécessité de procéder à de profondes restructurations administratives, on peut estimer que **les premiers résultats probants en matière d'immigration professionnelle ne pourront être obtenus 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.

Une mise en mouvement rapide s'impose. C'est dans cette perspective que votre rapporteur spécial formule des préconisations destinées à **éliminer les freins administratifs** qui pénalisent aujourd'hui le développement d'une immigration professionnelle qualifiée ou non, et à **dynamiser les services déconcentrés de l'Etat.**

La France a tout autant besoin d'une immigration professionnelle que de professionnaliser son immigration : **l'intégration économique des primo-arrivants (réfugiés, conjoints de français ou d'étrangers...) doit susciter une mobilisation des services de l'emploi, jusqu'ici trop limitée, dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration.**

LES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

LES OUTILS DE L'IMMIGRATION PROFESSIONNELLE

1) La carte « compétences et talents » rencontre un **succès moindre qu'espéré**. Dans les préfectures, elle **doublonne** en partie 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**, alors que la carte « compétences et talents » doit d'abord être promue à l'étranger. Le dispositif paraît **très contraignant vis-à-vis des candidats en provenance des pays de la zone de solidarité prioritaire**. D'ici la fin de l'année 2008, la carte devrait être toilettée de ses aspects relatifs au codéveloppement, et devrait 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.

2) Les **dispositifs d'encouragement à l'installation professionnelle durable commencent à se multiplier**, voire à s'enchevêtrer, au détriment de leur **lisibilité**. Si chaque carte ou dispositif s'adresse réellement à un public distinct, il convient de faire preuve d'une communication adaptée. L'élaboration d'un « kit immigration professionnelle » est un premier pas positif, mais doit être complété par une communication **ciblée sur chaque dispositif**. Sur les sites Internet des consulats ne figure aucune information relative à l'immigration professionnelle : des rubriques spécifiques doivent être créées.

3) Les **consulats ne souhaitent pas prendre à leur compte l'organisation de l'immigration professionnelle à l'étranger**. Pour autant, la mise en place de délégations de l'ANAEM (agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations) à l'étranger ne doit pas déboucher sur la création d'un réseau autonome (4 délégations de l'ANAEM existent déjà à l'étranger). Autant que faire se peut, les plateformes « immigration professionnelle » doivent être hébergées dans les consulats, où elles disposeraient d'un bureau dédié, à l'exemple de « CampusFrance », dispositif d'accueil pour les étudiants étrangers dans les centres culturels français.

4) La **fiscalité pesant sur l'immigration professionnelle légale est dissuasive** : elle doit être réduite. La perte de recettes pour l'ANAEM doit être **compensée** par un redéploiement vers la fiscalité de l'immigration familiale et, sinon un **alourdissement, du moins un meilleur recouvrement de la contribution forfaitaire pour l'emploi d'une main d'œuvre en situation irrégulière**.

5) Les préfectures et les directions du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle doivent développer les accès privilégiés des entreprises et des universités à leurs services. Ce qui existe déjà pourrait être étendu sur la base de **listes d'attention positives : les organismes figurant sur la liste bénéficieraient d'un accès privilégié**.

6) Ce mécanisme de priorité, pour être accepté, doit s'accompagner d'une **nette amélioration de l'accueil en préfecture** qui reste le « parent pauvre » du parcours d'immigration et d'intégration, très en deçà des efforts réalisés dans un grand nombre de consulats (grâce notamment à l'externalisation de la prise de rendez-vous et de la constitution des dossiers), et sur les plateformes de l'ANAEM.

LA PROFESSIONNALISATION DE L'IMMIGRATION

7) Le dispositif d'accueil et d'intégration mis en œuvre par les plateformes ANAEM est très encourageant. Néanmoins, **l'accès à l'emploi reste le maillon faible du contrat** : la mise en place du bilan de compétences constitue un premier pas indispensable.

8) Un rendez-vous systématique avec l'ANPE doit être proposé par l'ANAEM pour encourager à la recherche active d'emploi. **De manière générale, les liens ANPE/ANAEM sont aujourd'hui quasi-inexistants.**

9) **Les crédits alloués aux associations** par le nouvel opérateur de l'immigration prévu par la RGPP, issu de l'ANAEM, et une partie des crédits de l'ACSé (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances) doivent être **redéployés vers des actions d'intégration professionnelle effective des primo-arrivants.**

LE PILOTAGE DU CHANGEMENT

10) Les préfets et les ambassadeurs se sont vus fixer des objectifs en matière de « cartes compétences et talents ». Cette démarche de performance doit être étendue : **des objectifs relatifs à l'immigration professionnelle doivent figurer dans les plans d'action des ambassadeurs, et être présentés à l'occasion des « stages de chef de poste » organisés au Quai d'Orsay.**

11) La démarche de résultat autour de l'immigration professionnelle sera renforcée si elle est liée à une **allocation des moyens, par exemple pour la modernisation des locaux, en fonction des résultats.**

12) Les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) disposent d'un **forum sur leur intranet** pour faciliter les échanges d'information. Le même outil doit être mis en place entre les plateformes ANAEM et entre les consulats.

13) Les « pôles immigration » mis en place par certaines préfectures doivent être généralisés. Dans les postes à l'étranger, **des pôles « immigration professionnelle » doivent être constitués**, sous la responsabilité ultime de l'ambassadeur, avec l'ANAEM, les consulats, les services culturels, les missions économiques, les chambres de commerce, les conseillers du commerce extérieur et les partenaires institutionnels du pays concernés.

14) La mise en œuvre de la nouvelle politique de l'immigration professionnelle sera facilitée lorsque le ministère de l'immigration, de l'identité nationale, de l'intégration et du développement solidaire aura effectivement la **responsabilité opérationnelle des visas**, comme l'a prévu la RGPP.

LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE ET LA RÉDUCTION DES DÉLAIS

15) Les procédures d'autorisation de travail examinées par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle doivent faire l'objet d'un **délai opposable de deux mois** au-delà duquel elles seraient réputées acceptées.

16) La visite médicale obligatoire, dans les plateformes de l'ANAEM, pour l'admission à l'immigration de travail, est inutile et peut-être supprimée. Les délais de convocation à cette visite sont très longs (plusieurs mois) et rallongent inutilement les procédures pour les travailleurs étrangers.

17) **La création d'un visa valant premier titre de séjour, prévu par la RGPP**, est une mesure de simplification administrative essentielle. Sa mise en œuvre doit être précédée de la création d'un outil informatique commun et cohérent entre les préfectures et les consulats.

**COMMENT RAPPROCHER OFFRE ET DEMANDE DE TRAVAIL ENTRE LA FRANCE ET
L'ÉTRANGER ?**

18) Un **site Internet des offres d'emploi et des demandes d'emploi à l'intention des employeurs en difficulté de recrutement et des candidats à l'émigration de travail** doit être créé au plus vite par l'ANPE, sur le modèle du site EURES qui vise aujourd'hui à la mobilité professionnelle au sein de l'Union européenne.

19) La présélection des candidats à l'émigration, et la validation des compétences professionnelles, pourraient être organisées par les administrations des pays d'origine : les accords de gestion concertée des flux migratoires pourraient comporter de telles clauses.

CHAPITRE PREMIER : RATTRAPER LE RETARD FRANÇAIS EN MATIÈRE D'IMMIGRATION PROFESSIONNELLE

I. LES FAIBLESSES DE L'IMMIGRATION ÉCONOMIQUE EN FRANCE SONT CONNUES

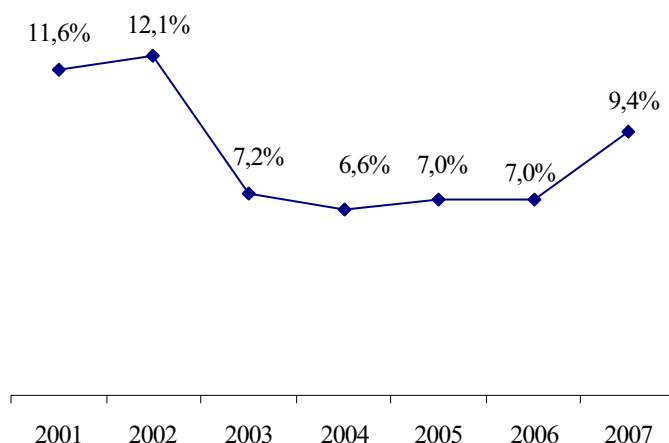
A. SEULS 9,4 % DES TITRES DE SÉJOUR ÉTAIENT DÉLIVRÉS POUR UN MOTIF PROFESSIONNEL EN 2007

1. Une immigration professionnelle encore marginale

En 2006, sur 191.475 titres de séjour délivrés, seuls 13.471 l'étaient pour un motif économique, soit 7 %. Près de 52 % correspondaient à une admission au séjour pour raisons familiales, et 25 % relevaient de cartes de séjour délivrées à des étudiants. Selon les chiffres communiqués à la presse par M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'identité nationale, de l'intégration et du développement solidaire, le 19 juin 2008, le pourcentage atteindrait 9,4 % en 2007. Il représenterait même, grâce aux migrations des nouveaux Etats membres de l'Union européenne soumis à dispositions transitoires, près de 16 %, sur les cinq premiers mois de l'année 2008, selon des estimations encore provisoires.

Pourcentage de titres de séjour délivrés pour motif économique (métropole)

(en %)



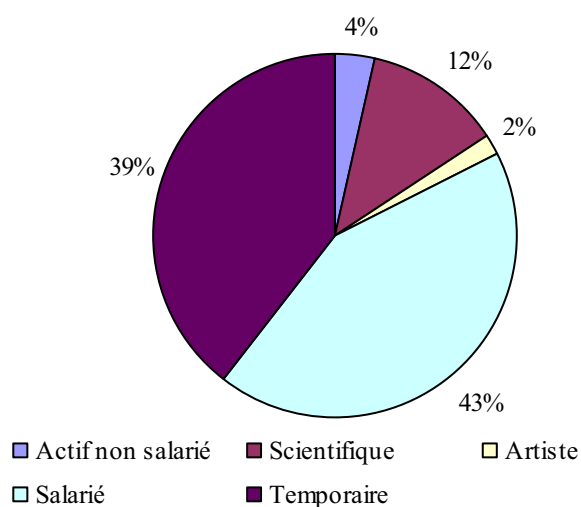
Source : rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration – décembre 2007/conférence de presse de M. Brice Hortefeux du 19 juin 2008

2. L'importance au sein de l'immigration professionnelle d'une immigration temporaire

Au sein de l'immigration pour motif économique, **plus d'un tiers des cartes de séjour sont délivrées à titre temporaire**, principalement dans le cadre de l'emploi saisonnier. Cette réalité est encore plus marquée pour l'immigration économique des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne, qui présente un caractère temporaire à hauteur de 40 %.

La composition de l'immigration économique en 2006 pour les ressortissants des pays tiers (métropole)

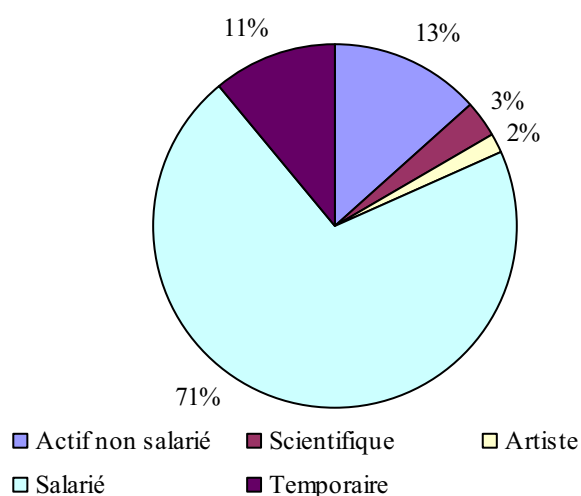
(en %)



Source : rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration – décembre 2007

La composition de l'immigration économique en 2006 pour les ressortissants des nouveaux Etats membres (métropole)

(en %)



Source : rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration – décembre 2007

3. Une distinction nécessaire entre ressortissants des pays tiers et ceux des nouveaux Etats membres de l'Union européenne

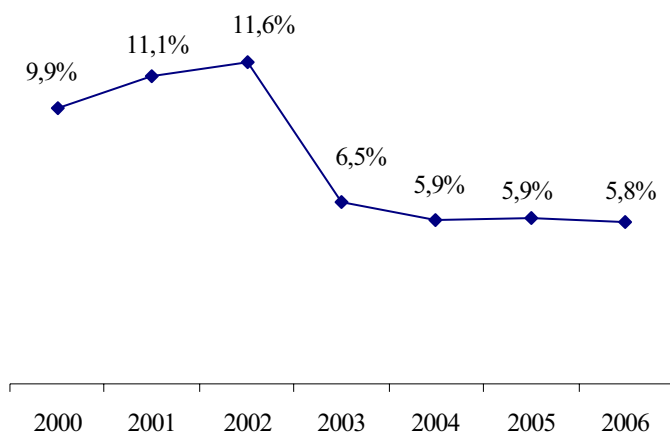
La faiblesse de l'immigration économique recouvre deux réalités différentes selon que l'on examine les migrations en provenance des pays tiers à l'Union européenne ou celle originaire des nouveaux Etats membres de l'Union européenne.

Sur 183.576 titres de séjour délivrés en 2006 en France métropolitaine à des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne et à l'espace économique européen, seuls 10.711 l'étaient pour un motif économique, dont 4.221 à titre temporaire.

Le taux d'immigration économique pour ces ressortissants s'établissait donc à 5,8 %.

Pourcentage de titres de séjour délivrés pour motif économique par rapport au total pour les ressortissants de pays tiers à l'Union européenne et à l'espace économique européen (métropole)

(en %)

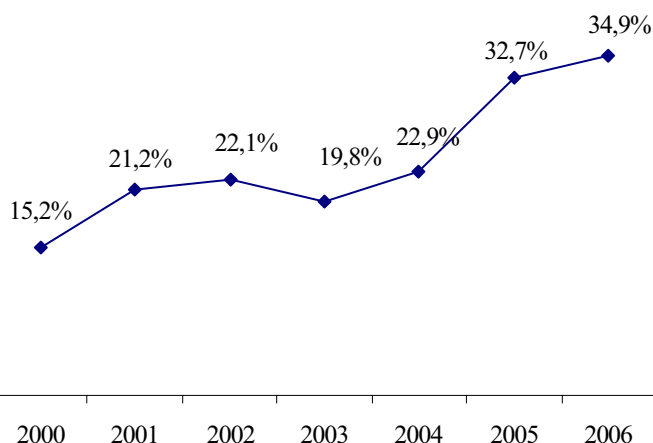


Source : rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration – décembre 2007

La prise en compte des ressortissants des nouveaux Etats membres soumis à disposition transitoire permet de redresser sensiblement les statistiques : **sur 7.900 titres délivrés en 2006, en France métropolitaine, aux ressortissants des nouveaux Etats membres, 2.760 l'étaient pour un motif économique, soit 34,9 %.**

Pourcentage de titres de séjour délivrés pour motif économique par rapport au total pour les ressortissants des 10 nouveaux Etats membres soumis à dispositions transitoires (métropole)

(en %)



Source : rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration – décembre 2007

Les migrations en provenance des nouveaux Etats membres ont un caractère économique plus marqué.

B. LES AUTORISATIONS DE TRAVAIL PROVIENNENT DAVANTAGE DE CHANGEMENTS DE STATUT QUE DE MIGRATIONS PROPREMENT DITES

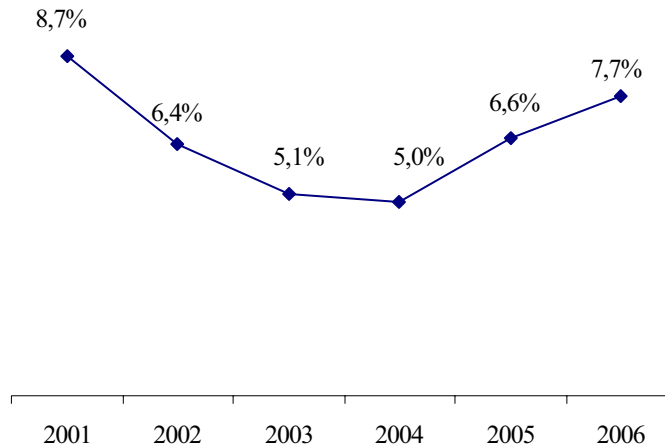
1. L'immigration professionnelle à caractère permanent paraît se redresser depuis 2004

Le rapport annuel pour 2006 de la direction de la population des migrations¹, présente une tendance sensiblement différente, s'agissant des **migrations de travail à titre permanent, c'est-à-dire sans prendre en compte les saisonniers**. Selon ces chiffres issus de l'ANAEM, les migrations de travail ont représenté 10.348 des 135.322 entrées à caractère permanent en 2006. Depuis 2003, il y aurait une **rupture nette avec la tendance à la baisse du flux de travailleurs permanents**. Celui-ci aurait augmenté de 26,9 % entre 2004 et 2005, et de 16,8 % entre 2005 et 2006.

¹ « Immigration et présence étrangères en France en 2006 ». Rapport annuel de la direction de la population et des migrations - Corinne Régnard. Depuis le 1^{er} janvier 2008, les effectifs de la direction ont été redistribués au sein du ministère de l'immigration.

Pourcentage des migrations de travail dans les entrées à caractère permanent

(en %)



Source : rapport annuel de la direction de la population et des migrations 2006

Pour 2007, selon les derniers chiffres obtenus par votre rapporteur spécial, la progression s'est poursuivie, avec **17.078 titres délivrés au titre de l'immigration de travail permanente**.

2. Les autorisations de travail résultent davantage de changements de statut que d'une immigration directe

Mais le rapport annuel précité souligne que, « *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* ». Le changement de statut désigne l'accès à un statut salarié à partir d'un autre statut (étudiant, visiteur...), ou aussi l'admission au séjour qui, d'une situation de séjour irrégulier, accède au statut de salarié. Il se distingue de la demande d'introduction de travailleur étranger, qui constitue une demande d'entrée « physique » sur le territoire.

Ce phénomène est essentiellement le fait des ressortissants d'Afrique subsaharienne, dont l'admission au séjour au titre du travail résulte à 94,2 % d'un changement de statut.

Il concerne aussi des ressortissants des nouveaux Etats membres, dont l'entrée sur le marché du travail provient à 71,4 % d'un changement de statut. Dans ce dernier cas en effet, les personnes séjournaient auparavant légalement sur le territoire, mais sans autorisation de travailler.

La forte proportion de changements de statut masque donc la **faiblesse des entrées directes de ressortissants étrangers sur le marché du travail français**. Il n'est donc pas étonnant que **pour la plupart des consulats français aujourd'hui, l'immigration économique représente une**

réalité inconnue ou marginale. Porte d'entrée des ressortissants étrangers en France, les consulats détectent insuffisamment dans leur activité quotidienne une demande de visas de long séjour qui pourrait être consacrée à l'immigration de travail. Ainsi, même au Sénégal, pays pourtant considéré comme un partenaire prioritaire dans ce domaine, on considère que « *l'immigration économique est un sujet encore en friche à Dakar* ».

A cela s'ajoute le fait que, selon des consulats interrogés dans certains pays d'Europe centrale et orientale, **la France n'est pas considérée comme un pays attractif par les migrants économiques potentiels.** Plusieurs éléments sont jugés dissuasifs : régime migratoire réputé strict, barrière de la langue, coût de la vie élevé.

C. DES MIGRANTS EN MAL D'INTÉGRATION PROFESSIONNELLE

1. Les entrées indirectes de ressortissants étrangers sur le marché de l'emploi sont bien plus importantes que les entrées directes

Aux **entrées directes** de ressortissants étrangers entrant en France pour exercer une activité professionnelle, et munis du titre de séjour correspondant, il convient d'ajouter les **entrées indirectes** d'étrangers sur le marché de l'emploi l'année même de leur arrivée en France à un autre titre que l'exercice d'une activité professionnelle (regroupement familial par exemple) et les **entrées différées** qui concernent les étrangers déjà présents sur le territoire français le 1^{er} janvier de l'année considérée, qui n'avaient pas accédé au marché du travail et, qui y accèdent au cours de cette même année.

Sur 87.800 ressortissants de pays tiers, issus d'une immigration à caractère permanent, entrés sur le marché de l'emploi en 2006, seuls 10.300 avaient accédé au territoire français au titre de l'immigration professionnelle. **Les entrées indirectes sur le marché de l'emploi sont déterminantes.**

Entrées sur le marché de l'emploi des ressortissants de pays tiers

	2004	2005	2006
Entrées directes	7.000	8.900	10.300
Entrées indirectes	61.400	58.400	59.700
Entrées différées	17.800	17.800	17.800
Total	86.200	85.100	87.800

Source : M. Jean-François Léger. Les entrées sur le marché de l'emploi français. Estimations pour la période 2004-2006. Chiffres issus des enquêtes « emploi » de l'INSEE

2. Le problème de l'intégration professionnelle des primo-arrivants

Les entrées sur le marché de l'emploi, indirectes ou différées, à la différence de l'immigration professionnelle directement liée à un contrat de

travail, ne débouchent pas toutes sur une activité rémunérée, salariée ou non. **Si toutes ces entrées sur le marché de l'emploi débouchaient sur un contrat de travail**, et sous réserve de déterminer une méthodologie fiable au numérateur et au dénominateur, **on pourrait considérer le taux de 50 % d'immigration professionnelle voulu par le Président de la République comme déjà atteint**. L'accès au travail constitue un enjeu majeur pour l'intégration des ressortissants étrangers provenant de pays tiers et venus par exemple au titre du regroupement familial.

Ainsi, selon l'ANAEM, **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**.

Cette situation résulte pour une large mesure d'une **carence des politiques publiques visant à l'intégration professionnelle des primo-arrivants**, que le gouvernement s'efforce de corriger par la mise en place d'un bilan de compétences¹, d'abord facultatif, puis obligatoire, dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration mis en œuvre par l'ANAEM.

3. Les 98,9 millions d'euros de crédits attribués par l'Acsé aux associations en 2008 négligent le secteur de l'intégration professionnelle

Le ministère de l'immigration, de l'identité nationale, de l'intégration et du développement solidaire hérite d'une situation budgétaire paradoxale : le programme 104 « intégration et accès à la nationalité » du budget 2008 dote l'Agence nationale de la cohésion sociale et de l'égalité des chances (ACSé) de **98,6 millions d'euros de crédits d'intervention** pour « *intervenir notamment en matière d'observation et d'analyse de l'immigration, d'intégration, d'apprentissage du français pour les migrants non primo-arrivants, mais aussi de diagnostics territoriaux avec les acteurs locaux pour construire localement une stratégie d'action concertée en faveur de l'intégration ou de la lutte contre les discriminations ou pour conduire des études de niveau national ou local (ainsi en 2006, une étude sur la mobilité résidentielle des ménages immigrés)* ». Ce **volume de crédits considérable** était distribué en 2006 à quelque 4.803 organismes, dont 86 % étaient des associations, dans des domaines très divers dont le logement et l'apprentissage du français.

Mais, pour ce qui concerne l'accès à l'emploi, les financements de l'ACSé sont essentiellement tournés vers la lutte contre les discriminations, axe politique essentiel, mais qui recoupe la mission de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE). **Ses subventions, très émiettées, négligent des actions d'intégration professionnelle active. Elles pourraient consister en des partenariats avec**

¹ Bilan de compétences gratuit introduit par l'article 5 de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006, rendu obligatoire par l'article 7 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007.

des organismes intervenant dans le domaine de l'initiative économique par exemple, ou dans celui du tutorat.

Le transfert des crédits d'intervention en faveur des primo-arrivants, de l'Acisé vers le nouvel opérateur de l'immigration, prévu dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), devra dès lors s'accompagner d'une **réorientation de la politique de subvention aux associations**, et d'un **redéploiement des financements existants** vers, outre l'apprentissage du français et le logement des populations immigrés, des **associations oeuvrant de manière efficace en faveur de l'intégration professionnelle des primo-arrivants.**

II. UN RETARD FRANÇAIS PRÉOCCUPANT AU REGARD DES EXEMPLES ÉTRANGERS

La France souffre aujourd'hui dans la gestion de ses flux migratoires d'un important retard par rapport à d'autres pays étrangers - Australie, Canada ou même Espagne - où il existe une **véritable politique d'immigration professionnelle**, et, par ailleurs, **une action déterminée pour attirer les talents de demain**. Certains Etats, comme le Canada, sont il est vrai historiquement des terres d'immigration. Un canadien sur cinq est né à l'étranger selon le dernier recensement de 2006.

A l'inverse, la France n'est sortie que récemment de la logique introduite en 1974 d'une interruption de l'immigration de travail, sans que n'aient cessé d'ailleurs les flux migratoires.

L'héritage de la période passée se caractérise par le **recours, dans quelques secteurs économiques, et dans un nombre d'entreprises limité, à une main d'œuvre en situation irrégulière, qu'il s'agisse d'économie souterraine ou, plus couramment, d'emploi de salariés présentant de faux documents d'identité** (passeport, carte de séjour, autorisation de travail). Cette situation n'est pas satisfaisante, au regard des conditions d'accueil et d'intégration en résultant.

La relance d'une politique de l'immigration professionnelle, dans le cadre d'une gestion concertée des flux migratoires avec les pays d'origine, constitue une inflexion majeure à mettre à l'actif du présent gouvernement. Elle 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 (quoique sous une fausse identité) par des entreprises de bonne foi : tel est l'objet de l'article 40 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007, relatif à la délivrance de cartes de séjour portant la mention « salarié » qui doit **prendre en compte la réalité des emplois concernés**.

A. LES EXEMPLES ÉTRANGERS MONTRENT QU'IL EST POSSIBLE DE DÉVELOPPER L'IMMIGRATION PROFESSIONNELLE

1. Une priorité forte dans un certain nombre de pays

Sur moyenne période, l'immigration économique est devenue une priorité aux Etats-Unis.

Dans ce pays, selon une étude de la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) annexée au présent rapport d'information, le seuil maximal d'immigrants économiques fixé par les services de l'immigration (USCIS) s'établissait en 2005 à 140.000 visas de résidents permanents, auxquels il fallait ajouter le quota de visas non utilisé au cours de

l'année précédente dans le cadre du regroupement familial. Des projets de loi, n'ayant pas abouti, ont même proposé, lors des 108^{ème} et 109^{ème} législatures, de faire passer la limite totale de 140.000 à 290.000, ou même 460.000 visas de travailleurs attribués chaque année. Cette croissance aurait conduit à une redéfinition des quotas entre les diverses catégories d'immigrants économiques et à une augmentation considérable de visas attribués aux travailleurs non qualifiés.

En Espagne, **le nombre d'entrées de travailleurs immigrés avec un contrat de travail est passé de 70.553 personnes en 2003 à 234.457 en 2007, soit une augmentation de 300 % en 4 ans.** Cette augmentation a été constante, exception faite de l'année 2005 où le processus de régularisation a conduit à de moindres recrutements à l'étranger, les besoins des entreprises étant couverts en grande partie par les régularisations.

2. L'immigration économique représente une part déterminante des migrations en Australie et au Canada

Il n'est pas étonnant que, dans ces pays précurseurs, selon l'étude précitée, la part de l'immigration professionnelle soit sans commune mesure avec celle constatée en France, même si le mode de calcul de ce pourcentage diffère selon les pays¹ : **en Australie, la proportion des visas au titre de l'immigration économique est de l'ordre de 66 % des visas octroyés, hors visas délivrés pour des raisons humanitaires. Ce taux est de l'ordre de 60 % au Canada.**

Le recrutement en nombre important de travailleurs en provenance de l'étranger ne va pas d'ailleurs sans difficultés d'organisation : selon l'étude précitée, le Canada serait victime du « succès » de sa politique d'immigration, puisque ce pays est confronté à une longue liste d'attente : le nombre de demandes en cours de traitement s'élèverait à 800.000 dossiers.

Dès lors, **la France accuse un retard certain en matière d'immigration professionnelle.** Elle ne paraît toutefois pas seule dans cette situation : l'Allemagne, selon l'étude précitée de la direction générale du trésor et de la politique économique, ne développe une action qu'en direction des personnes très qualifiées, en application d'un séminaire gouvernemental organisé en août 2007 à Meseberg.

¹ En particulier, les conjoints des travailleurs étrangers entrés au même moment sur le territoire sont parfois pris en compte au titre de l'immigration professionnelle.

B. LE DÉVELOPPEMENT DE L'IMMIGRATION PROFESSIONNELLE REPOSE SUR DES OUTILS SPÉCIFIQUES, QUI DIFFÈRENT SELON LES PAYS

1. Une stratégie qui se fonde sur les besoins du marché du travail, voire sur des quotas

Dans les pays étudiés par la direction générale du trésor et de la politique économique, comme en France, les objectifs généraux en matière d'immigration sont énoncés dans des lois spécifiques. Au Canada, la « *loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* » prévoit que les migrants « *doivent contribuer à la croissance économique du Canada* ». De même, l'Australie a mis en place une politique d'immigration économique, le « *skilled migration program* », qui énumère, notamment, les objectifs suivants : assurer à long terme les intérêts économiques, budgétaires, sociaux et environnementaux du pays et aider l'industrie australienne à demeurer compétitive sur le plan international.

De manière générale, cette vision stratégique débouche sur la définition de liste de métiers ou de qualifications ouverts à l'immigration, en fonction des tendances du marché du travail :

- « *skilled occupation list (SOL)* », mise à jour annuellement, en Australie, et même « *migration occupations in demand list (MODL)* » pour les métiers les plus en tension, actualisée tous les six mois ;

- ou encore, en Espagne, liste de métiers ouverts à l'immigration, à travers, d'une part, le « **catalogue des postes de travail difficilement couverts** » (*catálogo de ocupaciones de difícil cobertura*) et, d'autre part, le **contingent des travailleurs étrangers** (*contingente de trabajadores extranjeros*), outil de planification des besoins de travailleurs étrangers non communautaires par poste de travail et par province pour l'année à venir.

Aux Etats-Unis sont définis chaque année des quotas globaux applicables à l'immigration économique, ce qui pourrait être une voie à explorer pour la France. Une réflexion est en cours au sein de la commission¹

¹ M. Pierre Mazeaud a reçu le 30 janvier 2008 une lettre de mission de M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'identité nationale, de l'intégration et du développement solidaire, l'invitant à définir le cadre juridique nécessaire à la définition de quotas d'immigration en France : « la définition de quotas d'immigration comporterait deux éléments. Elle permettrait, d'une part, une maîtrise globale de l'immigration en France par la fixation du nombre annuel des migrants admis à entrer et séjourner en France, conformément aux besoins et aux capacités d'accueil de la Nation. La définition de quotas permettrait à la France, ensuite, de choisir les différentes composantes de l'immigration, avec comme objectif que l'immigration économique ; elle-même analysée par grandes catégories professionnelles représente 50 % du flux total des entrées en vue d'une installation durable. Vous étudierez la possibilité de décliner ce quota global et ces quotas catégoriels selon les grandes régions de provenance des flux migratoires. Ces orientations, envisagées pour des motifs d'intérêt national, doivent être notamment étudiées au regard de la protection de la vie familiale (telle qu'elle découle de la Constitution, mais aussi de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), de la liberté du mariage et du principe d'égalité ».

présidée par M. Pierre Mazeaud sur le « *cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration* ».

2. Un recrutement des candidats parfois opéré par le biais d'un système à points

Les listes de métiers ouverts à l'immigration professionnelle peuvent être complétées, ou concurrencées, par un **système d'immigration « à points »**, en fonction de la qualification, des compétences linguistiques et du métier des candidats à l'immigration. Ainsi, en Australie, tous les candidats à l'immigration économique sont soumis à un test, le « general skilled migration (GSM) points test », qui confère plus ou moins de points en fonction de réponses à des questions. Ce système élimine les candidats ne satisfaisant pas aux conditions et donne priorité aux candidats dont la profession figure sur la liste des professions particulièrement recherchées. De même, le Royaume-Uni vient de simplifier les modalités d'entrée de l'immigration du travail selon un système à points inspiré de l'Australie, qui sera appliqué par étape. Il est entré en vigueur le 29 février 2008 pour les travailleurs les plus qualifiés.

Au Canada, **les listes de métiers ont été remises en cause au profit d'une sélection qui s'effectue au moyen d'une grille évaluant le « potentiel humain d'un candidat » des candidats à l'immigration**. Les critères suivants sont pris en compte : le niveau d'études (25 points), le niveau de connaissance des langues officielles (24 points), l'expérience professionnelle (21 points), l'âge (10 points), l'emploi réservé (10 points) et la capacité d'adaptation (10 points). La note minimale est actuellement fixée à 67 points. Ce modèle dit de « capital humain » ne vise pas à répondre aux besoins spécifiques d'une industrie, mais se penche plutôt sur les besoins globaux du marché du travail.

3. Peu de pays signent des accords bilatéraux relatifs à l'immigration

L'Australie, le Canada, le Royaume-Uni ou les Etats-Unis ne disposent pas d'un réseau de conventions bilatérales relatives à l'immigration permettant d'organiser les flux de travailleurs étrangers pays par pays. Ce choix est volontaire : ces pays souhaitent avoir une politique globale et universelle en matière d'immigration et non des accords préférentiels ou ciblés.

En revanche, **l'Espagne a souscrit plusieurs accords bilatéraux d'organisation des flux migratoires** avec la Colombie, l'Equateur, la République Dominicaine, le Maroc, la Mauritanie, la Bulgarie et la Roumanie. Ces accords comportent des garanties dans la gestion des offres de travail, qui doivent déboucher sur la signature d'un contrat de travail écrit et l'application des conditions de travail et salariales en vigueur en Espagne. Outre les accords précités, des procédures de recrutement dans les pays d'origine sont prévues

avec le Pérou et le Sénégal. Ces procédures associent les administrations du pays d'origine à la présélection des candidats à l'émigration. La signature des contrats s'effectue dans le pays d'origine des travailleurs, une fois que l'autorisation de résidence et de travail a été accordée par les autorités espagnoles.

C. LA SITUATION FRANÇAISE : LA NÉCESSITÉ D'APURER L'HÉRITAGE DES POLITIQUES PASSÉES

Au regard des exemples étrangers précités, la situation française en matière d'immigration professionnelle peut être qualifiée de **situation de « transition »**. Le changement de cap voulu par le gouvernement en matière d'immigration professionnelle est clair. Le recours à des outils visant à organiser, en relation avec les pays d'origine, une immigration de travail progresse. Pour autant, il convient de **gérer l'héritage du passé, celui d'entreprises qui emploient de bonne foi des salariés de manière régulière, mais munis de faux documents d'identité et/ou de faux titres de séjour**. Cette situation doit être apurée, dans l'intérêt des entreprises et des salariés étrangers concernés.

1. Des régularisations exceptionnelles au titre du travail, en contrepartie d'engagements des entreprises

L'article 40 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, adopté à l'initiative de notre collègue député Frédéric Lefebvre, prévoit une admission exceptionnelle au séjour sur la base d'une carte de séjour temporaire portant la mention « salarié ». Il prévoit donc, selon les termes de la circulaire d'application (IMI/N/08/00012/C) en date du 7 janvier 2008, la possibilité de *« régularisation, au cas par cas, des ressortissants des pays tiers à l'Union européenne qui, compte tenu de leurs compétences professionnelles très recherchées, sont susceptibles de s'intégrer pleinement, par leur travail, à la société française »*.

Or les régularisations doivent obéir à deux conditions :

- celle de **qualifications et/ou d'expérience professionnelles dans l'un des métiers limitativement énumérés**, figurant dans une liste régionale, qui correspond à la liste des métiers en tension ouverts à l'immigration économique sans que la situation du marché du travail soit opposable. Pour un ressortissant d'un Etat lié à la France par un accord bilatéral de gestion concertée des flux migratoires dûment ratifié¹, les métiers supplémentaires éventuellement ouverts en vertu de cet accord doivent également être pris en compte ;

¹ C'est-à-dire un seul à ce jour, l'accord avec le Gabon.

- celle d'un **engagement de l'employeur à proposer au salarié un contrat de travail à durée indéterminée** – ou, à titre exceptionnel, à durée déterminée mais d'une durée supérieure à un an - au titre d'un des métiers figurant dans la liste précitée.

En l'espèce, les métiers ouverts à l'immigration professionnelle pour les ressortissants des Etats tiers à l'Union européenne, sans que la situation du marché du travail ne soit opposable, correspondent à des **emplois qualifiés**. Les préfectures interrogées par votre rapporteur spécial sur les modalités de mise en œuvre de l'article 40 de la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile ont toutes fait valoir que **ce dispositif ne pouvait s'appliquer aux demandes de régularisation déposées sur un motif économique par des ressortissants étrangers en situation irrégulière, puisque ceux-ci occupaient dans leur très grande majorité des emplois peu qualifiés, dans le domaine notamment du bâtiment, du nettoyage et de la restauration**.

La procédure aurait concerné environ 400 dossiers jusqu'à présent, sur environ un millier de demandes formulées. En effet, une disposition de la circulaire offre des marges de manœuvre aux préfets pour règlement des difficultés au cas par cas¹.

Mais la **question de l'adéquation du dispositif aux entreprises et aux salariés concernés est posée**, lorsqu'il s'agit d'apurer une situation héritée d'un passé, pendant lequel l'immigration du travail était devenue marginale dans la politique de notre pays, et ne faisait donc pas l'objet d'une organisation adaptée.

La mise en œuvre par l'administration des dispositions votées par le Parlement doit tenir compte des entreprises et des métiers concernés par la problématique d'une régularisation par le travail, bassin d'emploi par bassin d'emploi. Certains bassins d'emploi en région parisienne peuvent, en effet, être sous tension, même dans des métiers peu qualifiés, où l'offre de travail n'est pas aujourd'hui satisfaite par des ressortissants français ou étrangers en situation régulière.

Un tel assouplissement devrait avoir comme contrepartie un engagement des fédérations professionnelles concernées à mieux tenir compte des prescriptions législatives tenant à faire vérifier les titres de séjour de leurs salariés et à s'inscrire dans la nouvelle politique en faveur de l'immigration du travail du gouvernement. Certains secteurs particulièrement concernés par les demandes de régularisation doivent aussi pouvoir engager des actions visant à résoudre les tensions de recrutement grâce à une meilleure attractivité de leurs métiers.

¹ « A titre exceptionnel, seules pourraient tout de même faire l'objet d'un examen les demandes qui, tout en respectant l'intégralité des autres conditions posées (reconnaissance des qualifications ou d'expériences professionnelles, engagement ferme de l'employeur) seraient liées à un métier qui, sans figurer dans la liste régionale, connaît des difficultés de recrutement particulièrement aiguës dans le bassin d'emploi concerné. Dans cette hypothèse, vous pourrez ne pas opposer l'irrecevabilité. »

Le nombre total d'entreprises et de salariés susceptibles d'être concernés n'est pas connu, par définition, mais semble moins important que certaines estimations parues dans les médias pour le secteur de la restauration.

2. Appliquer strictement l'obligation de vérification préalable des titres de séjour

Il revient aux entreprises d'appliquer désormais **de manière stricte** les dispositions qui leur font obligation de demander la vérification en préfecture des titres de séjour du ressortissant étranger qu'elles souhaitent embaucher. Cette demande doit être adressée au moins deux jours ouvrables avant la date d'effet de l'embauche. Le préfet notifie sa réponse par courrier, télécopie ou courrier électronique dans un délai de **deux jours ouvrables** à compter de la réception de la demande. A défaut de réponse, l'obligation est réputée accomplie.

Comme le font valoir certaines fédérations professionnelles, cette obligation de vérification préalable pourrait s'appliquer aussi aux organismes sociaux qui ouvrent des droits aux personnes concernées, ainsi qu'à l'ANPE.

III. UN CHANGEMENT DE CAP POLITIQUE EXPRIMÉ PAR TROIS PRIORITÉS DISTINCTES

Selon le rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration de décembre 2007, établi en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, « *l'immigration économique est celle qui participe à la prospérité économique de la France* ». Et le rapport précise que : « *du côté de l'économie de l'offre, est favorable à la prospérité économique l'immigration d'actifs humains de grande valeur qui enrichissent le capital humain au service du développement et la croissance économique (immigration de matière grise, de très hautes qualifications, d'entrepreneurs) et de personnes dont l'employabilité en France est telle qu'ils rencontreront effectivement et durablement l'offre d'emplois du marché interne du travail ou créeront leur propre emploi, permettant ainsi le plein déploiement de l'offre de biens et services au bénéfice de l'ensemble des personnes vivant en France* ».

Le ratio comptable pourrait comprendre selon ce même rapport :

– au dénominateur la totalité des premières admissions au séjour pour des durées au moins égales à un an, sauf les admissions d'étudiants, les admissions au statut de réfugié, les admissions d'étrangers malades, en y ajoutant tous les changements de statut d'étrangers autorisés précédemment à séjourner en France en qualité d'étudiants ;

– au numérateur, parmi les seuls titres dénombrés au dénominateur, les premières admissions au séjour pour motifs « économiques » (cartes compétences et talents, actifs non salariés, scientifiques, artistes, salariés, salariés en mission, titres pluriannuels de saisonnier), les visiteurs, les admissions au séjour, sur d'autres motifs, d'étrangers dont le niveau d'employabilité en France est supérieur à un minimum, à définir.

En conséquence, l'objectif d'accroître l'immigration professionnelle est triple :

- positionner la France dans le recrutement des talents, accélérateurs de croissance ;

- trouver des ressources complémentaires au marché du travail national face à certaines pénuries de main d'œuvre ;

- professionnaliser les ressortissants étrangers venus en France pour motif familial.

A. POSITIONNER LA FRANCE DANS LE RECRUTEMENT DES TALENTS, ACCÉLÉRATEURS DE CROISSANCE

1. Un objectif incarné en large partie par la carte « compétences et talents »

L'article 15 de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a créé, comme cela existe dans d'autres pays, une carte de séjour, dite « compétences et talents », qui peut être accordée à un « *étranger susceptible de participer, du fait de ses compétences et de ses talents, de façon significative et durable au développement économique ou au rayonnement, notamment intellectuel, scientifique, culturel, humanitaire ou sportif de la France et du pays dont il a la nationalité* ». Cette carte est donc l'outil dont notre pays a souhaité se doter pour assurer la prospection de talents à l'échelle mondiale.

Ses critères d'attribution ont été définis par une commission, présidée par M. Pierre Bellon, président directeur général du groupe SODEXHO. Nommés le 10 décembre 2007 par arrêté ministériel, près d'un an et demi après la promulgation de la loi précitée, ses membres ont délibéré le 11 décembre 2007 des critères d'attribution de la carte.

Il convient de préciser que **cette carte n'est pas le seul outil d'attractivité** : d'autres cartes, notamment celle relative aux « salariés en mission », ont été créées dans la même loi et permettent d'alléger les formalités pour les cadres détachés par leur entreprise dans notre pays.

2. Le risque de « pillage des cerveaux », pris en compte par la France, l'est très peu par ses concurrents étrangers

La carte « compétences et talents » est volontairement restrictive pour les ressortissants des pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), en termes de durée (trois ans non renouvelables), mais aussi parce que le demandeur doit porter un projet de « codéveloppement » avec son pays d'origine, afin de ne pas prêter le flanc à la critique d'un « pillage des cerveaux ».

Ce risque n'est pas réellement pris en compte par les autres pays disposant d'outils du même type, et avec lesquels la France est en concurrence pour attirer des talents du monde entier. Ainsi, selon la note précitée de la direction générale du trésor et de la politique économique, « *la liberté de circulation est un concept qui est au coeur de l'identité américaine. Les Américains sont conscients d'avoir les meilleures universités du monde, un système économique extrêmement compétitif malgré certains soubresauts, des pôles de recherche attractifs. Il leur paraît donc normal que des hommes et des femmes du monde entier viennent tenter de saisir les opportunités qui s'offrent à eux aux Etats-Unis, quitte à ce que ces derniers repartent par la suite dans leurs pays d'origine* ».

En Allemagne ou en Espagne, il n'existerait pas davantage de réflexion particulière concernant un « pillage des cerveaux ». **A l'inverse, au Royaume-Uni, dans certains secteurs particuliers, des règles spécifiques ont été introduites. Dans le domaine de la santé, un code de bonnes pratiques a été introduit en 2001 pour le recrutement international des docteurs et infirmières.** Ce code interdit aux organismes publics de santé de recruter à l'international, sauf si un accord spécifique existe avec le gouvernement étranger. Depuis cette date, selon la direction générale du trésor et de la politique économique, le recrutement « agressif » de professionnels de santé aurait considérablement diminué, grâce notamment un investissement plus important dans la formation des personnels médicaux au Royaume-Uni.

En Australie, dans le même secteur de la santé, la « *National Health Workforce Strategy* » vise à réduire également le recrutement de migrants par la formation de personnels en nombre suffisant. Mais, malgré des efforts, l'Australie resterait marquée par une pénurie des personnels de santé. Selon l'OCDE, plus de 30 % des médecins et plus de 20 % du personnel infirmier actifs en Australie seraient d'origine étrangère.

Tous les pays d'émigration, même en Afrique, ne perçoivent d'ailleurs pas le phénomène avec la même acuité. Le « pillage des cerveaux » ne fait ainsi pas polémique au Bénin, alors que la question est sensible au Sénégal. En la matière, le nombre de migrants est sans doute une variable essentielle.

B. L'IMMIGRATION, RESSOURCE COMPLÉMENTAIRE DU MARCHÉ DU TRAVAIL NATIONAL FACE À CERTAINES PÉNURIES DE MAIN D'ŒUVRE

1. Un lien entre besoins de recrutement dans certains secteurs et immigration

En Espagne, l'immigration est directement reliée à la situation du marché de l'emploi : le phénomène est apparu quand le marché du travail national a cessé de disposer de la main d'oeuvre suffisante et disponible pour occuper les postes de travail offerts. Dans ce cadre, les agents économiques ont dû recourir aux marchés de l'emploi à l'étranger.

Aussi la question peut-elle se poser en France dans certains secteurs économiques qui présentent des difficultés de recrutement, et pour certains métiers. Cette question a été longtemps occultée par la persistance d'un fort taux de chômage.

Pourtant, selon un rapport du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi du 14 janvier 2006 intitulé « Immigration sélective et besoins de l'économie française », **les projections à moyen terme font apparaître des besoins de recrutement importants dans certains secteurs et certains métiers. Ces besoins de recrutement proviennent à la fois de la croissance de l'emploi et des flux de départs à la retraite.**

Les créations toucheraient aussi bien des métiers peu qualifiés que des métiers très qualifiés : les services aux particuliers (+ 416.000 emplois d'ici 2015), le transport et le tourisme (+ 225.000 emplois), le commerce (+ 196.000 emplois dont 135.000 peu qualifiés) et le bâtiment et des travaux publics (+ 116.000 emplois) seraient les principaux créateurs d'emplois peu qualifiés, alors que les métiers de la santé (+ 304.000 emplois dont plus de la moitié qualifiés), l'informatique (+ 149.000 emplois) et la gestion (+ 197.000 emplois dont au moins 131.000 qualifiés) seraient créateurs nets d'emplois qualifiés.

Les besoins de recrutement pour remplacer les départs à la retraite devraient être concentrés dans quelques secteurs, notamment dans des secteurs en croissance : bâtiment et travaux publics (413.000 départs à la retraite d'ici 2015), tourisme et transport (444.000 départs), gestion-administration (641.000 départs), commerce (453.000 départs), les services aux particuliers (790.000 départs) et la fonction publique (500.000 départs).

La concomitance, dans certains secteurs, d'une croissance de l'emploi significative, et d'un nombre de départs à la retraite important au cours des prochaines années rend le recours à une immigration professionnelle nécessaire.

2. L'immigration professionnelle, une solution de complément

La plupart des fédérations professionnelles rencontrées par votre rapporteur spécial rappellent la nécessité d'une **immigration économique organisée**, tout en soulignant que **celle-ci ne vient que dans un second temps, y compris s'agissant des emplois peu qualifiés, afin de ne pas affaiblir les initiatives prises pour amener à l'emploi ceux qui en sont les plus éloignés**. La fédération française du bâtiment, et celle des entreprises de propreté, ont ainsi rappelé qu'elles avaient développé des actions pour attirer dans leurs entreprises des publics en difficulté, auxquels elles estiment offrir des perspectives. Elles considèrent qu'il y a encore beaucoup à faire dans ce domaine. Il convient également de rappeler que, selon l'OCDE, le taux de chômage touchant les étrangers en situation régulière s'établissait en France en 2005 à 17,8 %, contre 8,8 % pour les nationaux, soit un taux deux fois supérieur.

L'immigration professionnelle ne constitue donc pas une solution de premier rang au problème des recrutements des branches professionnelles, qui doivent également s'organiser pour participer à l'intégration, sur un plan économique, des populations jeunes en difficulté, et souvent issues d'ailleurs de l'immigration. En matière d'emploi saisonnier, les départements recherchent de plus en plus à employer la main d'œuvre locale, à commencer par les bénéficiaires du RMI.

C'est à l'aune de cette préoccupation que prend son sens la discussion par le Parlement d'un **quota annuel d'immigration professionnelle**, afin que **les flux migratoires soient adaptés à la situation de l'emploi des personnes**

peu qualifiées déjà présentes sur le marché du travail, pour de ne pas pénaliser les efforts réalisés en faveur de l'intégration économique de ces catégories.

C. LA NÉCESSAIRE PROFESSIONNALISATION DES RESSORTISSANTS ÉTRANGERS VENUS EN FRANCE POUR MOTIF FAMILIAL

1. Une prise de conscience forte des pouvoirs publics

Comme l'a souligné M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, au cours de sa conférence de presse du 19 juin 2008, le chômage des ressortissants étrangers en situation régulière (hors UE) serait le triple de celui des Français, avec des différences fortes selon les nationalités. D'après une enquête publiée en décembre 2007 par le ministère du travail, 93 % des femmes venues au titre du regroupement familial ne seraient pas sur le marché du travail. Quant aux hommes venus au titre du regroupement familial, seuls 40 % travailleraient ou rechercheraient un emploi.

2. La nécessité d'agir en faveur de l'emploi des migrants dès leur arrivée

Les éléments rappelés ci-dessus soulignent la **nécessité d'une action volontariste au profit de l'intégration professionnelle des primo-arrivants.**

Assurément, ceci relève des instruments généraux de la politique de l'emploi, mais aussi d'une action plus ciblée, spécifique, dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration qui comprend un volet linguistique, mais pas encore de démarche concrète en matière économique. C'est dès l'arrivée dans notre pays que doit être organisé un parcours d'accès à l'emploi des migrants autorisés à demeurer sur notre sol au titre du regroupement familial.

Dans cette perspective a été présenté un plan de mobilisation des primo-arrivants pour l'aide à la personne, afin d'orienter 10.000 ressortissants étrangers en situation régulière vers les métiers de l'aide à la personne.

CHAPITRE DEUX : DES RÉSULTATS DEPENDANT D'ADMINISTRATIONS GLOBALEMENT TROP ATTENTISTES

Malgré de premiers résultats encourageants, liés aux migrations des ressortissants des nouveaux Etats membres, le ministère de l'immigration, de l'identité nationale, de l'intégration et du développement solidaire reste confronté à un **écart significatif entre la volonté politique** d'un changement de cap en matière d'immigration professionnelle et **la nécessité de passer, pour la mise en œuvre de cet objectif, par des administrations aux cultures de travail très diverses, parfois contradictoires, sur lesquelles il n'a pas toujours une complète autorité.** Or ce ministère s'est fixé, ce que votre rapporteur spécial tient à souligner, pour l'en féliciter, une obligation de résultat.

Dans un courrier en date du 9 juin 2008, M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, a répondu aux remarques de votre rapporteur spécial formulées lors de l'examen du budget 2008 sur l'absence d'indicateur relatif à l'immigration économique : *« en ce qui concerne votre demande tendant à ajouter un indicateur relatif à l'immigration économique, je projette d'intégrer (...) un indicateur relatif à l'immigration du travail : « pourcentage des étrangers admis au titre de l'immigration du travail (hors nouveaux Etats membres de l'Union européenne) ».* Cet objectif stratégique nous permettra de suivre l'objectif fixé par le Président de la République qui portera l'immigration économique à 50 % du flux total des entrées à fin d'installation durable en France ». **Le Parlement disposera donc de la possibilité d'évaluer les résultats de l'action du ministère de l'immigration.**

Depuis le 1^{er} janvier 2008, le ministère dispose d'une administration et d'un budget. Mais il s'agit de moyens resserrés : 609 agents et 632 millions d'euros de crédits de paiement¹, pour une triple mission : contrôler les flux migratoires, promouvoir l'immigration professionnelle et réussir l'intégration des immigrés légaux.

L'administration du ministère de l'immigration, de l'identité nationale, de l'intégration et du développement solidaire est une **administration d'état-major. Elle a une autorité partagée sur un certain nombre de services déconcentrés, jamais une autorité directe ou exclusive,** à l'exception de la tutelle dont elle dispose sur l'ANAEM (dont les dépenses se seraient établies, selon le projet annuel de performances de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2008, à 158,7 millions d'euros de

¹ En Australie, au sein du ministère de l'immigration, le seul budget de l'immigration économique se serait établi en 2007/2008 à 205,9 millions d'euros selon l'étude précitée de la direction générale du trésor et de la politique économique.

crédits de paiement en 2007, en faveur essentiellement de l'intégration des ressortissants étrangers primo-arrivants).

La gestion de l'immigration professionnelle repose nécessairement sur ces services déconcentrés, en France et à l'étranger, ainsi que sur une pluralité de partenaires. Ainsi, concourent notamment à cette action, outre le **bureau de l'immigration professionnelle de l'administration centrale du ministère**, les préfectures, à travers leurs **directions de la réglementation et des étrangers**, les **bureaux de la main d'œuvre étrangère** des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), les **consulats et les missions économiques**, mais aussi potentiellement l'ensemble du réseau français à l'étranger, ainsi que les **plateformes régionales de l'ANAEM**.

L'ANPE devrait aussi participer à cette politique sur un plan opérationnel. Or celle-ci n'a pas engagé à ce stade d'action significative, alors que sa contribution sera essentielle.

Les effectifs dédiés à l'immigration professionnelle apparaissent peu nombreux, mais disséminés dans des administrations au fonctionnement très différent. Cette situation française reste différente de l'exemple britannique, où une agence est compétente pour l'ensemble de la chaîne de l'immigration : la future UK border Agency devrait être constituée en 2008 à partir de la Border and Immigration Agency (BIA), agence de l'immigration britannique, et de la UKVisas, agence des visas britanniques.

Globalement, le contrôle sur pièces et sur place donne à votre rapporteur spécial le **sentiment d'une administration française globalement attentiste**. Ce sentiment correspond à un comportement administratif qui privilégie une **logique de guichet**, de réponse à des demandes et des dossiers, **plutôt qu'une démarche plus active, de prospection, de recherche, de démarchage, puis de sélection d'immigrants économiques, qualifiés ou non**. Il y a certes des freins à l'action des services, que votre rapporteur spécial a soulignés, et qu'il convient de lever. Mais il y a trop souvent une « attente de la circulaire », qui prive les administrations de l'immigration économique de toute initiative : il n'existe ainsi aujourd'hui sur les sites Internet des consulats français à l'étranger aucune rubrique intitulée « travailler en France » ! La communication des préfectures sur les démarches à accomplir est encore perfectible : la compréhension par les ressortissants étrangers et les entreprises des mécanismes de l'autorisation de travail est limitée.

En conséquence, votre rapporteur spécial considère qu'il sera difficile d'obtenir des résultats probants, en ligne avec l'objectif du Président de la République de 50 % d'immigration économique, avant 2010. Encore faut-il que **les services de l'Etat se mettent en mouvement**. Votre rapporteur spécial souhaite donc proposer quelques leviers d'amélioration.

I. DES INSTRUMENTS NOUVEAUX DONT LE DÉVELOPPEMENT EST NÉCESSAIREMENT PROGRESSIF

Depuis 1974, les gouvernements successifs ont diminué voire interrompu l'immigration par le travail. Il faut donc la rétablir en produisant de **nouveaux instruments**, sur lesquels il convient de **développer une communication de qualité vis-à-vis des ressortissants étrangers potentiellement concernés**, et une **information adaptée en direction de nos entreprises**.

La mise en œuvre de ces instruments est nécessairement progressive, ce d'autant plus que la mobilisation des services concernés est loin d'avoir atteint son niveau maximum.

Les premiers résultats tangibles d'une politique de l'immigration économique qui serait parvenue à « maturité » doivent pouvoir advenir en 2010.

A. UNE PALETTE DE CARTES ET DE PROCÉDURES À DESTINATION DE L'IMMIGRATION DE TRAVAIL DEVENUE TRÈS (TROP ?) LARGE

1. Une palette de cartes à destination de l'immigration de travail trop diversifiés, au risque d'une cannibalisation de certaines cartes

Depuis loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, plusieurs nouvelles cartes ou dispositifs ont été créés qui permettent de prendre en compte des problématiques économiques. Outre la carte « compétences et talents », et la carte « salarié en mission », dont 440 ont été délivrées depuis le 1^{er} janvier 2008, il existe ainsi des dispositifs visant à favoriser le travail des scientifiques étrangers (carte d'un an maximum renouvelable) et des étudiants étrangers, en les autorisant à travailler à temps partiel durant leurs études, et en leur permettant surtout de rester sur le territoire pour trouver un emploi correspondant à une première expérience professionnelle.

En principe, chaque dispositif vise un public différent. Il en est ainsi d'un nouveau dispositif, prévu par l'article 32 du projet de loi de modernisation de l'économie, permettant de délivrer une carte de résident à un étranger qui apporte une contribution économique exceptionnelle à la France. On vise ici des investisseurs particulièrement importants, catégorie qui est également visée par la carte « compétences et talents ».

Cette carte « généraliste » se recoupe en partie avec les dispositifs prévus en faveur des étudiants terminant leurs études, qui ont déjà bénéficié d'un assouplissement de l'accès au séjour et à l'emploi par la loi du 24 juillet 2006 précitée, et qui sont pour certains assurément des talents. De même, les scientifiques pourraient être concernés par la carte « compétences et talents », mais semblent préférer le dispositif spécifique qui leur est destiné.

Une très large palette de cartes à destination de l'immigration de travail

La carte de séjour temporaire portant la mention « salarié », délivrée sur présentation d'un contrat de travail d'une durée égale ou supérieure à douze mois conclu avec un employeur établi en France.

La carte de séjour temporaire portant la mention « travailleur temporaire », délivrée sur présentation d'un contrat de travail d'une durée inférieure à douze mois.

La carte de séjour temporaire portant la mention « travailleur saisonnier », d'une durée maximale de trois ans renouvelable. Elle s'adresse à l'étranger qui s'engage à maintenir sa résidence hors de France et est titulaire d'un ou plusieurs contrats de travail saisonnier dont la durée cumulée ne peut excéder six mois sur douze mois consécutifs.

La carte de séjour temporaire portant la mention « salarié en mission », d'une durée maximale de trois ans renouvelable, pour les étrangers détachés par un employeur établi hors de France lorsque ce détachement s'effectue entre établissements d'une même entreprise ou entre entreprises d'un même groupe.

La carte de séjour temporaire « profession artistique et culturelle » d'une durée maximale d'un an renouvelable. Ce titre permet à son titulaire d'exercer une activité artistique en qualité de salarié.

La carte de séjour « Communauté européenne » portant la mention : « toutes activités professionnelles ». Cette carte permet d'exercer toute activité professionnelle salariée.

L'autorisation provisoire de travail, d'une durée maximum de douze mois renouvelables, qui peut être délivrée à l'immigré appelé à exercer chez un employeur déterminé une activité présentant par sa nature ou les circonstances de son exercice un caractère temporaire, ne relevant pas des autres autorisations de travail.

Les autorisations assortissant la reconnaissance d'un droit au séjour

La carte de résident valable dix ans et renouvelable de plein droit. Ce titre unique permet de séjourner et de travailler en France sans limitation professionnelle ou géographique.

La carte de séjour « compétences et talents ». D'une durée de trois ans renouvelable, elle s'adresse aux étrangers susceptibles de participer, du fait de leurs compétences et de leurs talents, de façon significative au développement économique ou au rayonnement de la France et de leur pays.

La carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant ». L'étranger titulaire d'un tel titre de séjour est autorisé à exercer toute activité salariée sur le territoire métropolitain, à titre accessoire, dans la limite d'une durée annuelle de travail égale à 964 heures. La même règle s'applique à l'étranger titulaire d'une autorisation provisoire de séjour, jusqu'à la conclusion du contrat correspondant à sa première expérience professionnelle.

La carte de séjour temporaire « scientifique » d'une durée maximale d'un an renouvelable. Elle permet à son titulaire d'exercer une activité scientifique ou de recherche uniquement dans l'établissement ou l'organisme qui a signé un protocole d'accueil validé par l'administration.

La carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » d'une durée maximale d'un an renouvelable. Ce titre unique donne le droit à son titulaire d'exercer toute activité professionnelle de son choix.

Le récépissé de première demande ou de demande de renouvellement d'un titre de séjour portant la mention « autorise son titulaire à travailler ».

Par ailleurs, le **certificat de résidence réservé aux ressortissants algériens**, valable 1 an ou 10 ans, comporte les mêmes droits et limites que la carte de résident ou les cartes de séjour temporaire précitées.

Source : ANAEM

Aussi **la multiplication des cartes et des dispositifs conduit-elle à une impression d'enchevêtrement auprès des publics étrangers concernés.** Ceci dénote un **besoin de clarification des publics cibles pour chacune des cartes. Il convient d'éviter notamment les points de recoupement des différentes cartes,** sauf à fusionner les dispositifs applicables aux étudiants sortant de leurs études, aux scientifiques et la carte « compétences et talents ». Un marketing adapté à chacun des publics, et ciblé, doit par ailleurs être mis en œuvre.

2. La carte « compétences et talents » : des résultats limités qui soulignent la nécessité de certaines adaptations

La carte « compétences et talents » rencontre un succès plus faible qu'escompté. Pour 2008, M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale, et du développement solidaire, avait fixé un objectif de délivrance de 2.000 cartes, 1.000 par le biais des préfectures et 1.000 par le biais des ambassades. L'objectif a été décliné régionalement, et désormais aussi entre les différents postes à l'étranger.

Au 19 juin 2008, **seules 44 avaient été délivrées**, au 2/3 par le biais des ambassades selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial.

Plusieurs raisons expliquent cet insuccès.

La première tient à un certain retard dans la mise en œuvre de la carte, et à une **promotion insuffisante, voire quasi-nulle à l'exception de certains consulats, réalisée par les postes à l'étranger.** Or la répartition des objectifs entre préfectures et consulats (50-50) ne correspond pas au public cible de la carte, qui se trouve évidemment pour l'essentiel à l'étranger. C'est donc d'abord des ambassades que dépendra le succès de la carte. Force est de constater qu'elles n'ont pas encore complètement « joué le jeu », d'où l'organisation d'une réunion de sensibilisation d'une trentaine d'ambassadeurs le 2 juin 2008.

La deuxième raison tient à la grande richesse des cartes existantes, et à la création concurrente, selon les préfectures, de cartes à destination des étudiants et des scientifiques.

La troisième raison tient au **caractère restrictif des critères d'attribution de la carte actuelle**. Pas moins de 13 cas de figures précis sont prévus¹. Pour la carte « compétences et talents » n'a pas ainsi été retenue la procédure en vigueur dans d'autres pays d'anglo-saxons d'une sélection fondée sur un système « à points ». Surtout, les dispositions applicables aux ressortissants des pays de la zone de solidarité prioritaire sont aujourd'hui dissuasives : **une durée de trois ans non renouvelable et la nécessité de présenter, à l'appui de la demande de la carte, un projet de codéveloppement**. S'agissant du premier point, le ministère de l'immigration paraît conscient du problème, puisque **les accords de gestion concertée des flux migratoires permettent de renouveler la carte au-delà des trois ans**. S'agissant du deuxième point, **il paraîtrait plus légitime de laisser de la liberté au talent étranger** : celui-ci aura visiblement à cœur de porter un jour un projet de codéveloppement, mais il n'est pas évident que cela soit le cas dès son arrivée en France. En réalité, il n'est pas possible de mener deux politiques distinctes avec le même instrument : la carte « compétences et talents » est un outil d'attractivité, pas de codéveloppement. Ce sont les accords de gestion concertée des flux migratoires qui permettent d'éviter les éventuels « pillages des cerveaux ».

D'ici la fin de l'année, si l'atonie dans la demande de la carte « compétences et talents » se confirmait, il conviendrait d'une part d'assouplir les critères d'attribution et de « toiletter » le régime juridique applicable aux ressortissant des pays de la zone de solidarité prioritaire.

B. LES ACCORDS DE GESTION CONCERTÉE DES FLUX MIGRATOIRES

1. Des accords devant encore être ratifiés par le Parlement

Des accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement ont été signés jusqu'à présent avec :

- le Sénégal, le 23 septembre 2006, accord complété par un avenant signé le 25 février 2008 ;
- le Gabon, le 5 juillet 2007 ;
- la République démocratique du Congo, le 25 octobre 2007 ;
- le Bénin, le 28 novembre 2007 ;
- la Tunisie, le 28 avril 2008.

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

Des négociations sont actuellement en cours avec l’Egypte, le Mali ou encore les Philippines. Jusqu’à présent, **un seul accord, celui avec le Gabon, a vu sa ratification autorisée le 12 juin 2008 par le Parlement** : il faut environ un an pour passer de la signature d’un accord à la ratification. Dès lors, **la mise en œuvre des accords de gestion concertée sera nécessairement progressive.**

Il convient de préciser que **ces accords s’ajoutent à des accords bilatéraux déjà conclus relatifs à des échanges de jeunes professionnels.** Une douzaine de pays ont conclu un tel accord avec la France : Argentine, Bulgarie, Canada, Estonie, Etats-Unis, Hongrie, Maroc, Nouvelle-Zélande, Pologne, Roumanie, Sénégal, Slovaquie, Tunisie. Ils permettent des embauches réciproques, de jeunes Français dans les pays étrangers et de jeunes ressortissants étrangers en France, âgés de 18 à 35 ans révolus, titulaires d’un diplôme correspondant à la qualification requise pour exercer l’emploi proposé ou possédant une expérience professionnelle dans le domaine d’activité concernée. Les jeunes professionnels doivent avoir un niveau de connaissance suffisant du français. Ils bénéficient d’un contrat de travail à durée déterminée de 3 à 12 mois.

Le premier accord ratifié reprend les principaux outils de gestion de l’immigration proposés par la France. Les accords à venir devraient progressivement s’enrichir de dispositions plus novatrices. Ils pourraient en être ainsi de **dispositions visant à laisser aux administrations des pays d’origine une partie de la présélection des candidats à l’immigration de travail, et de validation des acquis professionnels.**

2. Une préférence de votre rapporteur spécial pour des accords préférentiels avec les pays francophones

Pour la suite, votre rapporteur spécial rappelle sa préférence pour le développement prioritaire d’accords de gestion concertée avec les pays francophones : **les liens tissés avec notre pays exigent évidemment un traitement préférentiel**, qui constitue aussi l’intérêt bien compris de la France. Les ressortissants de ces pays ont, en effet, une maîtrise linguistique certes parfois perfectible, mais qui devrait leur permettre de s’intégrer plus facilement sur le marché du travail que des ressortissants étrangers non francophones.

C. UNE ÉVALUATION NOUVELLE DES MÉTIERS SOUS TENSION

1. Des listes de métiers sous tension, déclinées par région

Le comité interministériel de contrôle de l’immigration (CICI) du 7 novembre 2007, réuni sous la présidence du ministre de l’immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du développement solidaire, a approuvé deux listes de métiers connaissant des difficultés de recrutement et, pour

lesquels la situation de l'emploi ne sera pas opposée, l'une ouverte aux ressortissants des nouveaux Etats membres, en application du principe de préférence communautaire, l'autre aux ressortissants de pays tiers à l'Union européenne, publiées dans une circulaire du 20 décembre 2007 et un arrêté ministériel du 18 janvier 2008.

Ces deux listes ne posent pas de difficultés aux services de l'Etat, qui ont le plus souvent contribué à leur réalisation. Certaines directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ont, en effet, rencontré en 2007 les fédérations professionnelles pour constituer la liste des métiers en tension. Certains services signalent toutefois qu'il pourrait être éventuellement nécessaire de réfléchir sur les métiers de la restauration de spécialité (ex. : cuisine thaï, indienne etc...) pour lesquels les professionnelles disent ne pas trouver de « bons candidats » en France et ne pas connaître de centres de formation assurant ce genre de prestations.

La liste de métiers ouverts aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne soumis à des dispositions transitoires devrait être d'application restreinte, puisque les restrictions à la libre circulation des salariés, ressortissants de l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie, soumis dès lors à autorisation de travail, devraient être levées au cours du second semestre 2008. Elle ne concernerait plus que la Roumanie et la Bulgarie.

Une première liste, établie le 29 avril 2006, concernait 61 métiers connaissant des difficultés de recrutement. Elle a été complétée dans la circulaire du 20 décembre 2007 de 89 métiers supplémentaires permettant ainsi aux ressortissants des nouveaux Etats membres d'exercer en France une activité salariée dans **150 métiers** sans que la situation de l'emploi ne leur soit opposable. Ces métiers représentent 40 % du total des offres d'emploi enregistrées par l'ANPE en 2006.

La liste de métiers ouverts aux ressortissants de pays tiers est établie par métiers, mais aussi par zones géographiques. En application du principe de préférence communautaire, elle est plus limitée que celle ouverte aux ressortissants des nouveaux Etats membres dont elle constitue un sous-ensemble.

Une liste de 30 métiers a ainsi été adoptée dont six valent pour l'ensemble des régions de la France métropolitaine (cadre de l'audit et du contrôle comptable, informaticien d'études, informaticien expert, chargé d'études techniques du bâtiment, chef de chantier du BTP, conducteur de travaux du BTP). Les autres métiers ne sont accessibles sans que soit opposable la situation de l'emploi que dans certaines régions. Cette liste des métiers n'est pas ouverte aux ressortissants algériens et tunisiens qui sont régis par des conventions bilatérales spécifiques.

2. La prise en compte des besoins économiques exige des adaptations constantes

Les listes de métiers sous tension existent dans la plupart des pays ouverts à l'immigration économique.

Elles ne peuvent être adaptées aux besoins des entreprises qu'à plusieurs conditions.

Tout d'abord, **la déclinaison régionale des listes de métiers n'est pas toujours suffisante**. Ainsi, pour les métiers les moins qualifiés, où la mobilité géographique est faible, une analyse complémentaire par bassin d'emploi peut être nécessaire pour mesurer les tensions observées dans certains métiers.

En termes de méthodologie, **les indicateurs de « tension » qui consistent à mettre en perspective les offres et les demandes d'emploi doivent être complétés par des analyses plus qualitatives en relation avec les entreprises**. L'expérience montre qu'une demande d'emplois supérieure à l'offre ne suffit pas à établir l'absence de difficulté de recrutement. Encore faut-il connaître la réelle employabilité des demandeurs d'emploi enregistrés.

Enfin, et surtout, **les listes de métiers en tension doivent être actualisées très régulièrement, si possible sur une base annuelle** : le contexte économique et les besoins de main d'oeuvre d'une industrie particulière évoluent très rapidement. Si l'immigration professionnelle vise à répondre aux difficultés de recrutement des entreprises, les listes doivent pouvoir évoluer en fonction de la demande des entreprises.

C'est en raison de ces enjeux, et des difficultés rencontrées, que le Canada a été conduit à abandonner les listes de métiers. Celles-ci ouvraient la porte à la fraude et à de fausses déclarations sur les métiers exercés. Le système avait, en outre, créé de fausses attentes pour certains nouveaux arrivants pensaient exercer obligatoirement leur profession. Aussi, depuis 2002, les listes de métier ont-elles été remplacées par une grille qui évalue le « capital humain » des candidats à l'immigration et l'intégration.

II. LES FREINS PERSISTENT : DES PROCÉDURES LOURDES, LONGUES ET CÔUTEUSES

L'autorisation de travail des ressortissants étrangers en provenance de pays tiers et pour les nouveaux Etats membres soumis à un régime transitoire, qu'il s'agisse de changement de statut ou d'introduction de travailleurs, **constitue encore aujourd'hui une procédure longue et complexe**, dont le régime juridique précis est défini par la circulaire n° DPM/DMI2/2007/323 du 22 août 2007. Sur ce régime de l'immigration professionnelle pèse de surcroît une **fiscalité inadaptée**, à l'encontre de l'objectif poursuivi par le gouvernement : faciliter l'immigration économique légale.

La lourdeur de la chaîne administrative explique dans une large mesure, pour les ressortissants des nouveaux Etats membres, **l'émergence des interventions dans le cadre de la prestation de services internationale, qui constitue une modalité de contournement de la procédure d'autorisation de travail, avec un risque élevé de fausses sous-traitances et donc de travail illégal**. Elle explique dans une moindre mesure la persistance dans certains secteurs économiques, et pour des entreprises de petite taille, du recours à des travailleurs en situation irrégulière.

Le taux de refus des autorisations de travail demeure significatif, même s'il n'existe pas de statistique globale à ce sujet, ce qui prouve encore une fois malheureusement les faiblesses de l'informatique de l'Etat et l'incapacité à disposer de tableaux de bord précis pour évaluer une politique¹. On attendrait pour la fin de l'année 2008 une application informatique relative à la main d'œuvre étrangère.

Les directions du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle interrogées par votre rapporteur spécial disposent de chiffres tendant à montrer que les refus sont plus élevés pour les demandes d'introduction de travailleurs étrangers directement dans notre pays, que pour les changements de statut.

Elles soulignent aussi que la prise en compte des attentes du monde économique ne les conduit pas à négliger la **lutte contre les filières d'immigration irrégulière de salariés**, ni à faire preuve d'une moindre vigilance envers les **risques de dumping social**, non plus qu'à renoncer à affirmer le **principe de la recherche d'emploi prioritaire sur le marché du travail national et communautaire** qui est à la base de tous les systèmes européens de régulation des flux migratoires de travail.

¹ *La connaissance des secteurs économiques concernés par la demande d'autorisation de travail, des qualifications des travailleurs concernés, des conditions de rémunération ou de travail proposés fournirait une base de travail précieuse pour le développement de l'immigration économique.*

A. DES PROCÉDURES INDÉNIABLEMENT LOURDES

La procédure d'autorisation d'un travail d'un ressortissant étranger est une **procédure dérogatoire** par rapport à l'acte d'embauche d'un travailleur français ou d'un travailleur étranger disposant d'un titre de séjour lui donnant le droit de travailler. La circulaire précitée du 22 août 2007 énumère, sauf exceptions, **six critères pour l'examen d'une demande d'autorisation de travail**. Elle est considérée par de nombreuses branches professionnelles comme **dissuasive** pour les introductions de travailleurs étrangers.

1. Les six critères d'examen pour les autorisations de travail

Le dossier, déposé par l'employeur potentiel, est instruit par le service ou bureau de main d'œuvre étrangère des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Les six critères d'examen sont les suivants :

- la **situation de l'emploi**, hormis les cas de plus en plus nombreux où celle-ci n'est pas opposable (grâce à la constitution de listes de métiers en tension, cf infra). La procédure vise à vérifier la réalité et le sérieux des recherches de l'employeur pour recruter un candidat déjà présent sur le marché du travail. Il faut en pratique faire valoir le dépôt infructueux, auprès du service public de placement, pendant au moins trois semaines, d'une offre de travail aux mêmes conditions que le contrat de travail du salarié étranger. C'est le plus souvent en fonction de ce critère qu'est refusé une autorisation de travail : la situation du travail dans le bassin d'emploi est prise en compte ;

- l'**adéquation entre la qualification, l'expérience et, le cas échéant, les diplômes ou titres de l'étranger et les caractéristiques de l'emploi** auquel il postule. Les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sont ainsi invitées à saisir par télécopie ou par courrier électronique les postes consulaires avant toute instruction de leur part du visa long séjour, afin d'obtenir, si nécessaire, un avis sur l'authenticité, le contenu ou la qualité d'un diplôme, dans le délai d'un mois ;

- le **respect par le salarié des conditions réglementaires d'exercice de l'activité** considérée ;

- le **respect par l'employeur de la législation relative au travail et à la protection sociale**. L'existence de ces manquements doit être attestée par un document de l'inspection du travail ou d'un organisme chargé du recouvrement des cotisations sociales. Les constats en manquement de la part des inspections du travail constituent une raison fréquente de refus ;

- les **conditions d'emploi et de rémunération** offertes à l'étranger. Selon la circulaire du 22 août 2007 précitée, ces conditions doivent être comparables à celles des salariés occupant un emploi de même nature dans

l'entreprise, ou, lorsque l'entreprise ne comprend aucun autre salarié, dans la même branche professionnelle ;

- le **logement**, dans l'hypothèse dans laquelle l'employeur ou l'entreprise pourvoient à l'hébergement de l'étranger.

Sur le plan des principes, les critères prévus par la circulaire précitée du 22 août 2007 apparaissent justifiés. Ils traduisent, d'une part, l'idée que **l'immigration économique n'est pas une solution de premier rang pour satisfaire les besoins de main d'œuvre des employeurs**, mais une solution de complément et, d'autre part, les **risques de dumping social** que peut parfois manifester le recours à des travailleurs étrangers.

2. Des précautions nécessaires, mais qui multiplient les vérifications

Dans ces conditions, des **précautions** s'imposent évidemment. Mais l'ensemble des vérifications prévues fait intervenir des organismes multiples, comme l'inspection du travail pour le contrôle des conditions de travail, les consulats, pour l'examen des diplômes étrangers.

Ces précautions sont de nature à multiplier les demandes d'informations, et les interlocuteurs, et donc à compliquer le dialogue avec l'entreprise, puisque celle-ci a déjà recruté le travailleur étranger, et qu'elle est souvent en besoin de ressources supplémentaires pour faire face à des commandes précises, soumises, contrairement à l'administration, à une condition de délai.

Ceci maintient évidemment le candidat étranger au changement de statut ou à l'émigration dans une situation « d'entre deux » inconfortable. Les critères d'appréciation pour les autorisations de travail pourraient-ils être réduits, par un meilleur ciblage des inspections du travail, ou grâce à une labellisation des entreprises par le biais de leurs fédérations professionnelles ? La question mérite, selon votre rapporteur spécial, d'être posée. Ainsi avait-il suggéré au cours de l'examen du budget 2008 de la mission « Immigration, asile et intégration » la création d'un indicateur de simplification administrative...

Il faut, en effet, rappeler que les risques de « dumping social » viennent aujourd'hui moins des procédures d'introduction des travailleurs salariés que les prestations de service internationales, soumises à une simple déclaration de détachement.

3. La multiplicité des guichets après l'autorisation de travail

L'autorisation de travail donnée par la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle n'épuise pas, en outre, la totalité du parcours que l'entreprise et son futur salarié doivent emprunter, qui s'apparente dès lors à une véritable course d'obstacle.

Dans le cas d'un ressortissant étranger déjà présent en France et muni d'un titre de séjour, l'ANAEM convoque l'étranger pour la visite médicale qui doit être passée dans un de ses centres. Ce n'est qu'à l'issue de celle-ci qu'on remet au travailleur étranger le certificat de contrôle médical et le contrat de travail visé.

Pour les travailleurs résidant à l'étranger, la circulaire précitée du 22 août 2007 prévoit, que « *dans un souci de simplification administrative et de rapidité, la transmission des informations entre administrations se fasse de manière informatisée* ». La **mise en place de messageries électroniques** entre les services des préfectures, les directions de l'ANAEM et les postes consulaires et diplomatiques est assurément **un progrès** que l'ensemble des services de l'Etat plébiscite. L'ANAEM constitue le relais entre les services de l'Etat en France et les consulats, mais entretient des relations de qualité inégale avec ceux-ci.

Le travailleur étranger doit obtenir un visa du consulat, et, à son arrivée en France, se présenter sur une plate-forme de l'ANAEM pour, d'une part, bénéficier du **contrat d'accueil et d'intégration**, et d'autre part, faire l'objet d'une **visite médicale obligatoire**. Le délai d'attente pour les convocations à la visite médicale peut atteindre plus de 4 mois à compter de la délivrance du premier récépissé.

A l'issue de ce contrôle médical, l'ANAEM remet à l'intéressé un certificat de contrôle médical, le contrat de travail visé et devrait remettre, selon les termes de la circulaire précitée, « *dans toute la mesure du possible* », le titre de séjour de l'étranger. En pratique, et votre rapporteur spécial le regrette, **cette organisation, qui devrait être basée sur une convention entre la préfecture et l'ANAEM, n'est que trop rarement mise en place pour des motifs de sécurité, ou de distance entre les services**. Le travailleur étranger doit donc se présenter à la préfecture pour y retirer son titre de séjour, ce qui représente pour lui une démarche supplémentaire fastidieuse et une perte de temps précieuse.

Votre rapporteur spécial appelle, en conséquence, à **rendre possible la remise du titre de séjour au moment du passage des ressortissants étranger sur les plateformes de l'ANAEM** à des fins de simplification administrative. Il s'agit de développer une logique de guichet unique pour les personnes étrangères.

Il s'interroge, par ailleurs, sur l'opportunité de la visite médicale obligatoire réalisée à l'ANAEM. Si un certificat médical s'impose, il paraît pouvoir être réalisé par tout médecin. En réalité, la visite médicale obligatoire constitue la seule source d'information fiable et cohérente s'agissant des chiffres des migrations, notamment professionnelles. C'est pour cette raison qu'elle n'a pas encore été supprimée. Elle devrait pouvoir l'être à l'avenir, du moins dans sa formule actuelle, dès que les statistiques relatives aux migrations pourront être obtenues par d'autres moyens.

B. DES DÉLAIS DE DÉCISION DISSUASIFS POUR LES AUTORISATIONS DE TRAVAIL

La complexité de la procédure d'introduction de travailleurs étrangers explique la longueur des délais, qui se révèle particulièrement dissuasive. Ces délais **mettent à l'épreuve la motivation des employeurs à recruter à l'étranger**, ou même un ressortissant étranger déjà présent en France, et diminuent l'attractivité de notre pays pour l'immigration professionnelle. Or la réussite d'une politique d'immigration de travail réside pour l'essentiel dans la capacité de l'administration de l'immigration à faire preuve de réactivité face aux besoins des entreprises.

1. Des délais qui peuvent se compter en mois

Selon les témoignages des entreprises, **la durée de la procédure 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**. De tels délais sont évidemment excessifs et doivent faire l'objet de tableaux de bord réguliers transmis à l'administration centrale du ministère de l'immigration, de l'identité nationale, de l'intégration et du développement solidaire. Ils s'expliquent par un travers administratif, qui consiste souvent à refuser d'abord l'autorisation de travail, puis, après recours gracieux, à ouvrir le dialogue avec l'entreprise, pour finalement, après explications, accepter le dossier. Cette phase de dialogue aurait vocation à s'ouvrir avant la décision administrative.

2. Rendre le délai de traitement des demandes d'autorisations de travail opposable à l'administration

Votre rapporteur spécial propose de **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.

C. UNE FISCALITÉ DE L'IMMIGRATION ÉCONOMIQUE INADAPTÉE

1. La fiscalité applicable aux flux migratoires

Selon les chiffres de la loi de finances initiale pour 2008, les taxes et redevances applicables aux flux de ressortissants étrangers, hors frais applicables aux visas, représenteraient en 2008 de l'ordre de 72 millions d'euros, dont seulement 3 millions d'euros au titre de la contribution spéciale versée par les employeurs de main d'œuvre en situation irrégulière. Ces taxes et redevances sont acquittées auprès de l'ANAEM par l'achat d'un timbre

spécifique. Elles correspondent à un principe encore inabouti d'un autofinancement de l'immigration, et du paiement par les immigrants des services – bien réels – qui leur sont rendus par l'agence.

Les taxes et redevances applicables aux flux réguliers et irréguliers de ressortissants étrangers (hors frais applicables aux visas) en 2008

(en millions d'euros)

Redevance employeur main d'oeuvre étrangère et permanente	7
Taxe applicable lors de renouvellement des autorisations de travail aux travailleurs étrangers	22
Redevance perçue à l'occasion de l'introduction des familles étrangères en France	3
Taxe perçue à l'occasion de la délivrance du premier titre de séjour	22
Taxe applicable aux demandes de validation d'une attestation d'accueil	15
Contribution spéciale versée par les employeurs de main d'oeuvre en situation irrégulière	3
Total	72

Source : annexe « voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2008

2. Alors que l'immigration professionnelle représente 9,4 % des titres de séjour délivrés, celle-ci supporte 40 % de la pression fiscale

L'immigration professionnelle fait l'objet d'une double taxation :

D'une part, **des redevances représentatives de frais ou des contributions forfaitaires sont dues par les employeurs de main d'oeuvre étrangère.** Celles-ci sont au nombre de deux :

- une redevance forfaitaire, dite encore « remboursement forfaitaire », prévue par la loi de finances pour 1975, et l'article R. 341-22 du code du travail, est due pour toutes les autorisations de travail portant sur des durées supérieures à 3 mois, sauf en ce qui concerne les saisonniers agricoles, pour lesquels la redevance est due dès le premier jour. Les montants en sont fixés actuellement par trois arrêtés du 2 juin 2004 fixant le montant des redevances. **Le montant de droit commun est de 168 euros ;**

- une « contribution forfaitaire », taxe créée par la loi de finances pour 1975, est due de surcroît pour l'emploi de travailleurs dont l'activité salariée en France a une durée supérieure ou égale à 12 mois. Son montant est aujourd'hui fixé par le décret du 25 août 2004. **Si le salaire brut est inférieur à 1.525 euros, la taxe est de 893 euros, et de 1.612 euros au-delà ;**

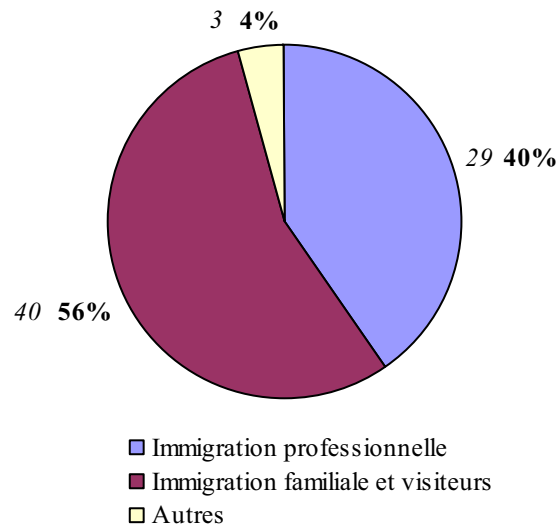
D'autre part, **une taxe s'applique aux travailleurs pour chaque renouvellement d'autorisation de travail.** Elle est fixée à 55 euros.

Au total, **alors que l'immigration professionnelle représente 9,4 % des titres de séjour délivrés, celle-ci finance l'ANAEM à hauteur de 40 %.** Il y a une disproportion entre son poids relatif dans les flux migratoires et la part de financement public qu'elle représente. Cette répartition de l'effort fiscale ne paraît pas conforme à la politique du gouvernement visant à faciliter

l'immigration professionnelle, ce qui devrait conduire en toute logique à moins la taxer.

Répartition des taxes et droits dus lors de l'admission au séjour et au travail des étrangers non communautaires

(en millions d'euros et en %)



Source : annexe « voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2008

3. Baisser la fiscalité applicable à l'immigration économique

Pour les administrations interrogées, le montant des redevances et taxes dues par les entreprises a un impact très variable sur leur décision de recourir à de la main d'œuvre étrangère. **Il paraît marginal dans le cas de l'embauche de travailleurs qualifiés, mais assez dissuasif dans le cas de l'embauche de travailleurs peu qualifiés, pour lesquels le total des taxes et redevances représente de l'ordre d'un mois de salaire.**

Certaines fédérations professionnelles ont souligné que le paiement des taxes dues à l'ANAEM représentait un vrai risque économique, puisqu'elles ne sont pas, par définition, remboursées si le salarié ne convient pas au terme de sa période d'essai. Selon les consulats français présents dans les nouveaux Etats membres soumis à dispositions transitoires, de nombreux employeurs préfèrent faire appel à la prestation de service internationale¹ afin d'éviter les taxes et redevances correspondant aux introductions de travailleurs. Des effets pervers, d'encouragement indirect à l'embauche de travailleurs en situation irrégulière, mais « opportunément » dotés de faux papiers, ne sont pas non plus à exclure.

En conséquence, votre rapporteur spécial propose de diviser par deux le montant des redevances et taxes dues par les employeurs de main d'œuvre

¹ Procédure de détachement de travailleurs par une entreprise étrangère dans le cadre d'une prestation de services.

étrangère. Pour un salaire inférieur à 1.525 euros, la taxe passerait à 447 euros au lieu de 893 euros. La perte de recettes correspondante par l'ANAEM pourrait être compensée par trois ressources :

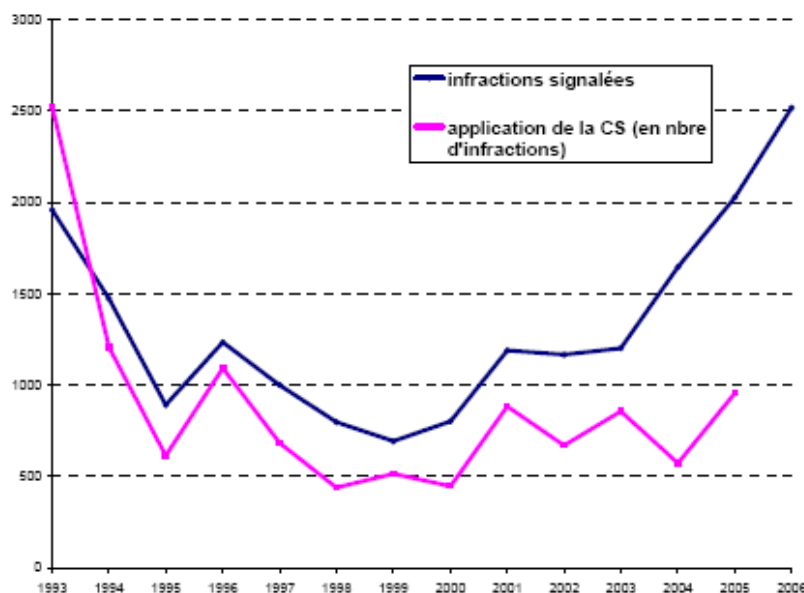
- un **relèvement limité des droits applicables à l'immigration familiale** ;

- une **affectation de la fraction des frais de visa non affectée aujourd'hui aux consulats**, conformément au rôle que doit jouer l'ANAEM à l'étranger en matière d'immigration économique, rôle que les consulats ne souhaitent pas jouer. Le ministère des affaires étrangères et européennes bénéficie aujourd'hui d'un retour de 50 % sur les frais de visas (60 euros). La fusion à venir du visa et du premier titre de séjour conforte cette nécessaire évolution ;

- **sinon un relèvement, du moins une amélioration du taux de recouvrement de la contribution spéciale versée par les employeurs de main d'oeuvre en situation irrégulière**, dont le montant est égal à 1.000 fois le taux horaire du minimum garanti et, en cas de réitération, à 5.000 fois ce même taux. Seuls 3 millions d'euros sont recouverts chaque année. Il paraît peu équitable que les employeurs indécents soient moins taxés que les entreprises faisant appel à une immigration professionnelle régulière.

1993-2006 : contribution spéciale versée par les employeurs de main d'oeuvre en situation irrégulière et infractions signalées

(en nombre)



Source : rapport d'activité de l'ANAEM

III. DES ADMINISTRATIONS GLOBALEMENT TROP ATTENTISTES

Les réponses obtenues par votre rapporteur spécial à son questionnaire auprès de 15 préfectures et de 14 consulats montrent **une mobilisation très inégale des services de l'Etat** autour de l'objectif de développement de l'immigration professionnelle. 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 assez éloignée du quotidien des agents concernés, à l'exception de ce qui concerne les étudiants. La mise en œuvre encore imparfaite des centres des études¹ en France démontre un frémissement intéressant. Pourtant, **c'est bien de l'étranger que viendront les migrants professionnels, qualifiés ou non : c'est donc bien sur l'administration française à l'étranger que repose la majeure partie du succès de la politique voulue par le Président de la République.**

Le ministre de l'immigration, de l'identité nationale, de l'intégration et du développement solidaire a astreint les services de l'Etat à **une obligation de résultat**. Un certain nombre d'ambassadeurs ont ainsi été réunis le 2 juin 2008 pour une réunion de sensibilisation. Cette démarche de performance est essentielle face à des administrations qui restent, selon votre rapporteur spécial, globalement « trop attentistes ».

Ceci illustre **la difficulté de conduire le changement, aujourd'hui, dans l'appareil d'Etat.**

A. AU SEIN DES PRÉFECTURES ET DES DIRECTIONS DU TRAVAIL, UNE ÉVOLUTION DE LA CULTURE ADMINISTRATIVE S'IMPOSE

1. Des efforts restent à réaliser en matière d'accueil et de communication

L'amélioration des conditions d'accueil du public, dont beaucoup reconnaissent qu'elles ne sont pas satisfaisantes, **constitue la préoccupation principale des préfectures**. Des progrès ont néanmoins été réalisés, souvent avec l'assistance de cabinets d'audit, dans certains d'entre elles. **Dans ces conditions, la mise en place de « procédures coupe-file », ou de guichets dédiés à destination des migrants économiques, en particulier les plus qualifiés, ou de leurs employeurs constitue une difficulté**. La modernisation globale de l'accueil des étrangers dans les préfectures, pour celles qui connaissent encore des défauts dans ce domaine, est nécessaire. Des moyens pourraient leur être dévolus, modulés en fonction des résultats obtenus dans la

¹ A l'initiative du ministère des affaires étrangères et européennes.

mise en œuvre de la politique du gouvernement, grâce à une forme « d'intéressement collectif au mérite ». De manière générale, les services des étrangers des préfectures connaissent un turn-over significatif. Il existe des réticences pour y travailler, alors qu'ils exigent, en outre, le recrutement de personnels qualifiés. Les candidatures pour travailler dans ces services sont très rares. Une compensation indiciaire, au demeurant modeste, est accordée à une majorité d'agents affectés à l'accueil du public ou qui supportent des contraintes particulière sur le plan des horaires.

Dans l'attente d'un accueil dédié à l'immigration économique, les entreprises disposent le plus souvent d'un correspondant pour accomplir les formalités au plus vite, afin que le titre soit produit rapidement. Les salariés pour lesquels l'entreprise n'effectue pas les démarches sont reçus en priorité. Il existe dans la plupart des cas un traitement préférentiel des « salariés en mission », qui n'est pas nécessairement formalisé.

Selon les départements, des partenariats, sous la forme de conventions, ont été conclus avec les grandes écoles et les universités : celles-ci assurent la collecte et la vérification des dossiers en contrepartie d'une procédure prioritaire d'établissement des titres. Selon les préfectures, des guichets sont ouverts dans les universités. Des conventions similaires existent dans certains départements pour les scientifiques, avec les services des ressources humaines des différents laboratoires (CNRS, CEA).

Ces conventions sont plus rares avec les entreprises. Il en existe dans certaines préfectures. Ainsi, la préfecture de région du Nord-Pas de Calais a des partenariats avec l'entreprise Toyota, mais aussi avec les structure de développement économique local. **On doit se demander si la signature de conventions proposant de faire des chambres de commerce et d'industrie, des structures de développement économique et des grandes écoles, un guichet spécifique pour l'immigration économique, notamment la plus qualifiée, ne devrait pas être encouragée de manière systématique.**

Afin de faciliter le traitement des dossiers des entreprises, des « listes d'attention positive » pourraient être créées afin de faciliter les démarches des entreprises les plus favorablement connues des services de l'Etat.

La qualité de l'accueil administratif et l'efficacité des procédures constituent un élément, parmi d'autres, d'attractivité auprès des talents que la France cherche aujourd'hui à attirer.

S'agissant de la communication sur l'immigration professionnelle, les efforts de promotion restent limités. Les contacts avec les fédérations professionnelles concernées, et les entreprises, sont variables, et demanderaient à être développés de façon volontariste. Cette démarche est plus fréquente dans les préfectures de région que dans les préfectures de département. Beaucoup restent « en attente » d'un kit de communication promis par le ministère de l'immigration, alors que de très bons outils de promotion et d'explication existent déjà sur le site internet de l'ANAEM...

2. Un pôle « immigration professionnelle » à constituer auprès du préfet

Toutes les préfectures n'ont pas constitué de « pôles » consacrés à l'immigration : dans les petits départements, la coordination des services ne pose, semble-t-il, pas de difficultés. Lorsqu'elle existe, cette coordination est le plus souvent souhaitée au regard des problématiques d'éloignement du territoire. Mais il n'existe pas de pôles « immigration économique », sauf en Isère. Il est parfois considéré que l'accueil et l'intégration relève de l'ANAEM, sans mettre en réseau l'ensemble des institutions compétentes autour de cette agence.

Or l'immigration économique nécessite un **travail conjoint d'administrations déconcentrées aux cultures diverses** : la « carte compétences et talents » relève des services des étrangers des préfectures, tandis que la procédure d'autorisation de travail est du ressort des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle disposent d'un **forum sur leur site Intranet pour permettre la circulation de l'information** et faciliter les échanges visant à la résolution de problèmes ponctuels. **Cet outil d'échange gagnerait à être développé par les autres services de l'Etat chargés de l'immigration professionnelle** : services des étrangers de préfectures, consulats, plateformes de l'ANAEM en région ou à l'étranger.

Autre défaut à regretter, **les services de l'Etat dans les départements ne suivent pas encore d'indicateurs en matière d'immigration professionnelle**, à l'exception, dans certains cas, du nombre de « cartes compétences et talents », et du nombre d'admissions exceptionnelles au séjour au titre de l'article 40 de la loi du 20 novembre 2007 (carte de séjour temporaire portant la mention salarié), ventilé par métier. En outre, **les qualifications et métiers des ressortissants étrangers bénéficiant d'une procédure d'autorisation de travail, qu'il s'agisse d'un changement de statut ou d'une introduction, ne font pas encore l'objet de tableaux de bord.**

La constitution de « pôles d'immigration économique » formalisés ou non devient une nécessité, notamment pour réaliser un équilibre entre le développement volontariste d'une immigration de travail, et les risques parfois réels de distorsion de concurrence sociale. Ces risques sont aussi permis par les régimes de prestation de service internationale ou de sous-traitance en cascade proposés, notamment, par des entreprises des nouveaux Etats membres. **L'organisation au niveau local de l'immigration de travail passe donc par des codes de bonne conduite de la part des fédérations professionnelles concernées.**

B. LE RÉSEAU FRANÇAIS À L'ÉTRANGER N'EST PAS ENCORE MOBILISÉ

L'absence de chaîne de commandement direct entre l'administration centrale du ministère de l'immigration et les services des visas a conduit à des retards significatifs dans la mise en œuvre de la politique d'immigration professionnelle. **La compétence partagée sur les services des visas entre deux ministères, ministère des affaires étrangères et européennes d'une part, ministère de l'immigration d'autre part, a en effet introduit de la confusion au sein des consulats, là où la création de l'administration centrale de l'immigration devait introduire de la cohérence.** Ainsi a-t-on pu être surpris que ce soit M. Jean-Marie Bockel, alors secrétaire d'Etat à la coopération et à la coopération, qui ait annoncé le 18 février 2008, la décision au demeurant très nécessaire « *d'accorder la plus grande attention à la délivrance des visas* » pour les artistes africains, en prévoyant une plus grande souplesse d'attribution des visas de circulation, plutôt que le ministre responsable de l'immigration professionnelle...

1. Une organisation à trouver au sein des postes à l'étranger

Il n'existe nulle part encore de « pôle d'immigration économique » au sein des ambassades. 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 pour expérimenter une nouvelle démarche en faveur de l'immigration de travail. Il y a là encore un travers de l'administration française : celle de « l'attente du texte, de l'instruction ».

Cette attente se comprend parfois pour des raisons diplomatico-politiques. Ainsi, l'attente règne à Bamako : compte tenu des difficultés de délivrance des laissez passer consulaires par les autorités consulaires maliennes en France, la question de l'immigration de travail est suspendue à la conclusion d'un accord global lié à la gestion concertée des flux migratoires.

Il existe toutefois des postes dont les ambassadeurs organisent une réunion mensuelle sur l'immigration (Roumanie par exemple). **La présence d'une antenne de l'ANAEM est indéniablement un facteur de mobilisation des postes autour de l'immigration.**

Seul le consulat général de France à Dakar évoque l'idée d'une expérimentation des procédures pour les 30 métiers d'ores et déjà ouverts aux ressortissants des Etats tiers à l'Union européenne. Il est aussi celui qui exprime clairement la possibilité d'une réussite de l'immigration professionnelle, même si, jusqu'à présent, seuls 19 contrats de travail, dont la moitié pour des footballeurs professionnels, et environ une trentaine de contrats « jeunes professionnels » ont été enregistrés.

Pour la plupart, **les postes à l'étranger restent, faute d'initiative, dans l'ignorance des profils que leurs pays d'accueil sont susceptibles d'offrir à notre économie.**

Ils sont dans la même ignorance s'agissant des besoins de notre pays en matière d'immigration économique, indiquant, pour certains, se documenter dans les dossiers réalisés par la Documentation française. Une première réunion de sensibilisation de 30 ambassadeurs, autour de M. Brice Hoterfeux, ministre de l'immigration, le 2 juin 2008, a permis, selon certains postes, de disposer d'informations plus complètes. Ils ont été également informés des résultats à atteindre en termes de « cartes compétences et talents ». Cet effort doit être poursuivi, en prévoyant, dans les **plans d'action des ambassadeurs**, des objectifs chiffrés en matière d'immigration économique. La politique du gouvernement doit aussi être **explicitée à l'occasion des « stages de chef de poste » organisés au Quai d'Orsay**.

En revanche, certains postes alertent déjà sur la **nécessité d'organiser la gestion de l'immigration professionnelle**. Ainsi, au Maroc, la sollicitation de visas par des entreprises, dans le cadre de sessions de formation ou de visites professionnelles, dont l'objectif affiché est de parfaire l'information et/ou les connaissances de leurs salariés, afin que cet acquis puisse être ensuite exploité dans ce pays, suscite parfois des interrogations. La multiplication de demandes présentées par une entreprise, filiale d'une société française, peut aussi permettre à celle-ci de constituer, grâce à sa filiale étrangère, « une base arrière » de main d'œuvre meilleur marché que celle disponible en France. Les entreprises implantées en « offshore » offrent également une prestation de service susceptible d'être dissimulée sous la forme de réunions, séminaires ou formations.

Ces questions essentielles nécessitent des engagements précis de la part des entreprises concernées, voire une labellisation des « intermédiaires » du recrutement.

2. L'absence de « communication offensive » dans le pays d'origine

Les consulats interrogés par votre rapporteur spécial reconnaissent avoir **fait très peu en matière de communication externe** pour mettre en valeur des nouveaux instruments créés par le gouvernement, comme la « carte compétences et talents ». Et cela, à de rares exceptions près. Certes, dans un certain nombre de pays, il existe de nombreux candidats au départ, mais il paraîtrait opportun de sensibiliser les personnes concernées sur les métiers et les profils recherchés, ainsi que sur la procédure à suivre. Certains consulats craignent de « *déclencher des espoirs immodérés et des mouvements de foules incontrôlables* ».

La médiatisation des accords de gestion concertée des flux migratoires qui, jusqu'à présent, ont été signés, constitue un point positif, qui ne saurait suffire. Ainsi, **les ambassades britanniques, et plus spécifiquement la branche de « UK visa » dans les consulats assurent la promotion du système britannique d'immigration économique**. Les moyens mis en oeuvre vont de la distribution de prospectus dans les consulats

à des actions spécifiques de promotion ciblées (conférences, communication dans la presse).

Les sites Internet des ambassades australiennes assurent la promotion du pays en vantant la qualité de vie australienne et la situation « exceptionnelle » du marché de l'emploi pour les plus qualifiés. Les bureaux « citoyenneté et immigration » à l'étranger assument le même rôle pour le Canada.

Parallèlement, la quasi-totalité des sites Internet des ambassades et consulats français, à l'exception notable de celui de l'ambassade de France en Roumanie, s'ils disposent à la rubrique « aller en France » de pages consacrés à « investir en France » ou à « étudier en France », n'en ont toujours pas créés en ce qui concerne « travailler en France ». Aucun lien hypertexte n'est réalisé sur le site Internet de l'ANAEM qui a vocation à s'imposer comme le site de référence sur l'immigration professionnelle.

3. Simplifier les procédures : la nécessaire mise en place du visa valant première carte de séjour

La loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile a prévu la mise en place d'un titre unique : un visa valant délivrance du premier titre de séjour. Cette simplification est essentielle. Sur un plan administratif, elle éviterait la répétition des contrôles opérés, d'abord par le consulat pour la délivrance du visa, puis ensuite par la préfecture pour l'émission du premier titre de séjour. Pour les étrangers, elle constituerait un gain de temps très sensible.

Selon les consulats, cette mise en place ne devrait pas poser de difficultés techniques insurmontables. Elle exige, néanmoins, une informatique commune entre les préfectures et les consulats, qui exige un pilotage cohérent et unique par l'administration du ministère de l'immigration.

C. L'ANAEM, UNE AGENCE EN DEVENIR

1. L'ANAEM, une base solide pour développer l'immigration professionnelle

Le site Internet de l'ANAEM est une source privilégiée d'information en matière d'immigration professionnelle. Préfiguration de la future agence prévue par la RGPP en matière d'intégration, elle constitue une base solide pour prendre à son compte le pilotage opérationnel de l'immigration économique et la promotion des nouveaux dispositifs.

A l'étranger, les consulats ne disposeraient pas, selon la majorité d'entre eux, des ressources humaines pour prendre une part plus grande dans l'organisation de l'immigration économique, qui nécessite l'instruction des dossiers de demandes, l'organisation des visites médicales, la

vérification des diplômes et/ou des compétences, le développement des relations avec les employeurs et la diffusion des offres d'emploi.

Cette position reflète aussi la position du ministère des affaires étrangères et européennes qui, souhaitant conserver la tutelle sur les consulats, n'a pas voulu que ceux-ci étendent leurs compétences dans le domaine de l'immigration économique, et de la mise en œuvre à l'étranger du contrat d'accueil et d'intégration. Selon certains responsables du Quai d'Orsay auditionnés à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, **ceci ne constituerait pas la mission d'un consulat...** Pourtant, d'aucuns, comme le consulat général de France au Bénin, ou celui à Manille, proposent de devenir « *un centre de proposition dans l'organisation d'une immigration de type économique* », en lien régulier avec les préfetures et la mission économique, ou d'externaliser une partie de cette activité auprès de cabinets spécialisés.

Dès lors, ce sont les délégations à l'étranger de l'ANAEM qui devraient constituer le pivot de l'immigration économique, là où ces délégations existent. L'intention du ministère de l'immigration est d'en développer de nouvelles, dans les pays cibles de la nouvelle politique. Les sureffectifs constatés par la RGPP au siège de l'ANAEM devraient permettre de développer, à plafond d'emploi constant, les effectifs à l'étranger.

Pour autant, votre rapporteur spécial ne souhaite pas que l'ANAEM devienne un réseau autonome à l'étranger. Autant que faire se peut, les délégations de l'ANAEM à l'étranger doivent pouvoir être hébergées à l'étranger, pour simplifier les procédures concernant les candidats migrants. Une répartition des rôles, par une délégation formelle de compétences, s'agissant en particulier des procédures relatives au contrat d'accueil et d'intégration, dont certaines formules car la formation linguistique et la visite médicale peuvent avoir lieu dans le pays d'origine, de la délivrance des cartes « compétences et talents », des « cartes salariés en mission » ou des échanges de jeunes professionnels, doit être mise en œuvre. Ces plateformes de l'ANAEM à l'étranger doivent organiser l'ensemble des acteurs compétents en réseau : missions économiques, services de coopération et d'action culturelle, institutions locales de l'emploi et de la formation, chambres de commerce binationales, conseillers du commerce extérieur...

2. Une relation systématique avec l'ANPE à mettre en œuvre d'urgence afin de professionnaliser l'immigration

L'ANAEM doit aussi devenir, en France, une plateforme d'intégration économique pour les étrangers venus en France au titre du regroupement familial. Dans ce domaine, son action reste encore insuffisante. L'organisation de cours de langue française est un vecteur d'intégration professionnelle indéniable. Le film présenté aux bénéficiaires du contrat d'accueil et d'intégration met ainsi l'accent sur les possibilités

d'emploi existantes dans certaines branches professionnelles, et met en avant un exemple de création d'entreprise par une femme étrangère.

Mais la signature du contrat, si elle informe les personnes concernées de leurs droits, ne comporte aucun encouragement concret à la recherche d'un emploi. Le choix de rechercher ou non un emploi reste un arbitrage personnel de la personne étrangère. A la demande de celle-ci, des actions de formation professionnelle sont parfois proposées, mais de manière limitée. L'expérimentation OSE (organisation des services de l'Etat), visant à la restructuration des administrations déconcentrées, conduit certains départements à transmettre les coordonnées des signataires des contrats d'accueil et d'intégration aux directions départementales de l'action sanitaire et sociale et à leurs prestataires pour mettre en place des actions d'intégration (accès aux prestations sociales, scolarisation des enfants, accès aux soins, aide à la mobilité, formation linguistique, ateliers de vie pratique), sans aucun contenu professionnel !

Ainsi, on peut se demander si une incitation à rechercher un emploi ne devrait pas être prévue dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, lorsque la condition d'aptitude à occuper un emploi est *a priori* remplie. La vérification que cette prescription, prévue dans le contrat, a été remplie pourrait intervenir lors du renouvellement du titre de séjour.

Conséquence des insuffisances actuelles pour « professionnaliser » l'immigration au titre du regroupement familial, **le contrat d'accueil et d'intégration ne donne pas lieu à la réalisation de statistiques sur les diplômes et les compétences des personnes admises au séjour.** L'introduction très attendue du bilan de compétences dans les plateformes de l'ANAEM devrait permettre de pallier cette insuffisance. Elle devrait aussi créer des relations, aujourd'hui quasi inexistantes, avec l'ANPE. Des fiches de liaison, comportant des données sur les personnes reçues dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, sont envoyées par l'ANAEM à l'ANPE, mais celle-ci ne convoque pas systématiquement les personnes pour un entretien avec un conseiller à l'emploi.

Comme cela existe pour les formations linguistiques, l'ANAEM doit pouvoir 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, pour une recherche active d'emploi.

3. L'ANAEM ne supprime pas la nécessité d'échanges réguliers entre les préfetures et les consulats autour de l'immigration économique

La mise en place d'une messagerie directe entre les préfetures et les consulats a représenté, selon l'ensemble des services interrogés, une avancée sensible. Selon les consulats toutefois, la préfeture de police de Paris et les

préfectures de la région parisienne doivent être relancées fréquemment, au regard sans doute de leur charge de travail.

De manière générale, la mise en place d'adresses électroniques génériques pourrait concerner l'ensemble des intervenants dans la chaîne de l'immigration, notamment l'ANAEM.

La majorité des services interrogés attend désormais des prolongements de cette meilleure circulation de l'information, grâce à l'organisation de réunions de travail régulière, voire des échanges de personnel. Des formations communes paraissent indispensables. Chacun ressent désormais la nécessité que se constitue au sein du ministère de l'immigration une « culture de travail » commune. Elle permettra une réelle mobilisation des services autour des mêmes objectifs.

D. COMMENT OPÉRER LE RAPPROCHEMENT ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE D'EMPLOI PAR DELÀ LES FRONTIÈRES ?

Comme le souligne à juste titre le consulat de France au Sénégal, la difficulté de la nouvelle politique d'immigration de travail est de **faire correspondre les profils recherchés avec les candidatures proposées.** Dans ce pays, en outre, comme dans beaucoup d'autres, de nombreuses professions s'exercent dans le secteur informel, ce qui n'empêche pas que l'expertise acquise, même non validée par un diplôme, soit reconnue dans le secteur privé sénégalais. Pour les employeurs français, il existe un besoin de garantie des compétences proposées. Les faux documents sont nombreux, les instituts de formation inégaux selon les pays.

C'est tout le rôle d'un organisme international de placement de main d'œuvre : il manque aujourd'hui pour assurer le développement de l'immigration économique. Comme il paraît peu souhaitable de créer une nouvelle ANPE « à l'international », il convient de trouver une solution adaptée pour opérer le rapprochement entre l'offre et la demande d'emploi par-delà les frontières. Cette solution doit être recherchée à moindre coût pour les finances publiques, mais aussi pour les entreprises concernées.

1. La nécessité de développer une plateforme Internet pour recenser les offres et demandes de travail entre France et l'étranger

Peu d'informations existent, et c'est un euphémisme, sur les offres d'emplois disponibles en France, et ouvertes à des ressortissants étrangers, qu'ils proviennent des nouveaux Etats membres soumis à des dispositions transitoires, ou de pays tiers à l'Union européenne. Comme pour les demandeurs d'emploi en France, la meilleure source d'information réside dans la **constitution d'un site Internet recensant les demandes et les offres d'emploi dans le domaine de l'immigration de travail.**

L'ANPE participe comme les autres agence de l'emploi européenne au site internet « EURES », qui vise à faciliter la mobilité des travailleurs au sein de l'Union européenne, en publiant des offres d'emploi des entreprises et des offres de services de travailleurs européens. Elle a aussi coproduit avec l'ANAEM le site de « l'Espace emploi international » qui met des offres de travail à disposition... des Français qui désirent s'expatrier.

En toute logique, c'est donc à l'ANPE qu'il revient de constituer, dans les délais les plus brefs, un site Internet, qui constituerait *a priori* une déclinaison adaptée, au regard de la liste des métiers en tension, de son propre site internet, à destination des candidats à l'immigration économique, et des entreprises françaises en mal de recrutement.

2. Ne pas se substituer aux administrations des pays d'origine et à l'initiative privée

Au-delà de la constitution, *a priori* peu coûteuse, d'un site Internet de l'immigration professionnelle, il ne paraît ni nécessaire, ni souhaitable, de se substituer aux administrations des pays d'origine pour organiser une présélection des candidats, et à l'initiative privée pour mettre en œuvre le recrutement définitif des travailleurs.

Ainsi, au Sénégal, en application d'un accord spécifique, ce sont les institutions locales qui opèrent une présélection des candidats pour les entreprises espagnoles souhaitant recruter à l'international. Votre rapporteur spécial suggère de proposer aux pays d'origine le même dispositif - qui pourrait être inclus dans les accords de gestion concertée des migrations - tant il correspond bien à l'idée de « cogestion » des flux migratoires désormais développée par notre pays.

En matière de recrutement, de placement de la main d'œuvre auprès des entreprises, l'initiative privée paraît offrir, en outre, des possibilités importantes. Dès qu'il existe un marché des « flux de main d'œuvre », des cabinets de recrutement spécialisés sont en mesure d'offrir leurs services. **Les postes à l'étranger pourraient en « labelliser » certains après appel d'offre, afin de garantir le sérieux des filières d'immigration économique française.**

Si l'on songe aux Etats-Unis, on peut souligner qu'il existe un nombre important de sociétés, très souvent présentes sur Internet, qui sont autant de prestataires de services tendant à aider les candidats à l'immigration dans des procédures administratives parfois complexes. Tout naturellement, ces entreprises font la promotion de l'immigration professionnelle pour le compte de l'économie américaine.

CONCLUSION

Le Président de la République a fixé l'objectif d'une immigration professionnelle représentant 50 % des flux migratoires. **La mise en œuvre de cet objectif par le ministère de l'immigration enregistre de premiers résultats encourageants.** Elle repose sur de nouveaux instruments, comme l'établissement de listes de métiers en tension ou des accords de gestion concertée des flux migratoires avec les pays d'émigration.

L'enjeu est de concevoir l'immigration économique comme un nouveau facteur de croissance. **Les besoins de main d'œuvre sont importants** : d'ici à 2015, les créations nettes d'emploi dans les services aux particuliers seraient de l'ordre de 416.000, alors que les départs à la retraite concernaient 790.000 personnes. Le même phénomène se constate dans des secteurs aussi divers que le bâtiment et les travaux publics, la santé ou le transport. Nous souffrons de retard face à des pays qui sont par essence des pays d'immigration, comme l'Australie et le Canada, tout comme par rapport à l'Espagne et au Royaume Uni.

Autant dire **qu'une vision nouvelle de la politique de l'immigration était nécessaire.** L'immigration économique, nécessairement choisie et régulée, repose sur une qualité accrue des politiques d'accueil et d'intégration. Elle revêt trois dimensions.

Elle est en premier lieu une politique d'attractivité, à destination des talents, ces accélérateurs de croissance aujourd'hui décisifs. Un outil a été créé : la « carte compétences et talents ». 44 cartes seulement ont été délivrées à ce jour, pour un objectif de 2.000 en 2008. Il faut donc « corriger le tir » rapidement. A l'étranger, le « marketing » de nos ambassades est peu dynamique, voire inexistant. Les critères d'attribution mériteraient d'être assouplis. Il paraît aussi souhaitable de lever les contraintes pesant sur les ressortissants des pays de la zone de solidarité prioritaire (Afrique francophone principalement). La carte « compétences et talents » doit être toilettée de ses aspects relatifs au codéveloppement, et pouvoir ainsi être renouvelée au-delà de trois ans. Un même outil ne peut servir à la fois deux objectifs : attractivité et codéveloppement.

En deuxième lieu, face à des métiers en tension, dont les besoins doivent être réévalués chaque année, il faut supprimer les freins à l'immigration professionnelle. Le parcours de l'entreprise et de son futur salarié étranger s'apparente encore à une course d'obstacle, face aux incertitudes en matière de délais. Le présent rapport d'information propose d'introduire un « délai opposable » de 2 mois pour le traitement des demandes d'autorisations de travail. Il est nécessaire en outre de revoir une fiscalité sur l'immigration de travail, conçue en 1975, dans une logique fondamentalement dissuasive. Et pour rapprocher l'offre et la demande d'emploi par delà les frontières, la France a besoin d'une agence du placement international de la

main d'œuvre, dont l'action doit se développer sur internet, et dans une coopération avec les administrations des pays d'origine.

En troisième lieu, ce sont les arrivants au titre du regroupement familial qu'il convient d'intégrer sur un plan professionnel. **En 2006, 61 % des signataires du contrat d'accueil et d'intégration déclaraient avoir eu une activité professionnelle avant leur arrivée en France, mais seulement 30,6 % déclaraient en exercer une en France.** Ce constat regrettable est connu, et pourtant, la signature du contrat d'accueil et d'intégration, si elle donne lieu à une information des droits des personnes concernées, ne comprend toujours pas d'incitation concrète à la recherche active d'un emploi. Elle doit désormais prévoir un rendez-vous systématique avec l'ANPE. 100 millions d'euros de subventions aux associations sont consacrés en 2007 par l'agence nationale de la cohésion sociale et de l'égalité des chances (ACSé) à l'intégration des migrants, mais la dimension professionnelle est négligée. Il faut réorienter ces crédits vers l'intégration professionnelle des arrivants au titre du regroupement familial.

C'est sur ces trois piliers que reposera le succès de la nouvelle politique de l'immigration professionnelle, qui, parce qu'elle nécessite une profonde réforme administrative, ne pourra parvenir à maturité avant 2010.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 24 juin 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. André Ferrand, rapporteur spécial, sur les administrations chargées de l'immigration économique.

M. André Ferrand, rapporteur spécial, a rendu compte de son contrôle sur pièces et sur place des administrations responsables de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière d'immigration professionnelle.

Il a rappelé, tout d'abord, que l'immigration professionnelle correspond à un axe fort de la politique du Président de la République : porter la part de l'immigration économique jusqu'à 50 % des flux totaux d'immigration. Il a indiqué qu'il avait souhaité savoir comment les services de l'Etat mettant en œuvre cet objectif et quelles difficultés éventuelles ils rencontrent. Il a précisé qu'il s'agissait d'un rapport d'étape, puisque le ministère de l'immigration avait un an à peine, son administration centrale ayant été créée au 1er janvier 2008.

Il s'est félicité d'avoir bénéficié, en application de l'article 58-1 de la LOLF, de l'assistance de M. le préfet Jean-Yves Audouin, rapporteur à la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes, pour bâtir son programme d'auditions et de déplacements, ainsi que pour l'élaboration d'un questionnaire qu'il avait adressé à un échantillon de 15 préfetures et de 14 consulats. Il a reçu, par ailleurs, les résultats d'une étude comparative sur les administrations de l'immigration professionnelle dans six pays de l'OCDE, commandées à la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) par la commission.

M. André Ferrand, rapporteur spécial, tout en précisant que l'immigration professionnelle constitue une nécessité, a indiqué qu'elle correspond à trois priorités distinctes et complémentaires :

- attirer en France des talents, des « accélérateurs de croissance » ;
- répondre aux besoins des secteurs économiques face à une pénurie de main d'œuvre. L'immigration est une solution de complément à l'offre de travail en France face aux tensions de recrutement dans certains secteurs, qui pourraient se développer à l'avenir. Selon les fédérations professionnelles, il s'agit bien d'une solution de complément et la politique du Gouvernement doit d'abord favoriser le retour à l'emploi des publics les plus éloignés ;
- favoriser l'intégration professionnelle des primo-arrivants au titre, par exemple, du regroupement familial.

Il a déclaré que, face à cette reconnaissance du développement de l'immigration professionnelle, notre pays souffre d'un certain retard par rapport à des pays qui sont, par essence, des pays d'immigration, comme

l'Australie, le Canada ou les Etats-Unis, mais aussi l'Espagne ou le Royaume-Uni.

Ces pays ont mis en place, depuis plusieurs années, une politique particulièrement aboutie d'attraction des talents et des compétences, cette politique reposant sur une immigration professionnelle tant qualifiée que non qualifiée.

M. André Ferrand, rapporteur spécial, a ensuite jugé que notre pays souffre de plusieurs faiblesses. Ainsi, en 2006, sur 191.475 titres de séjour délivrés, seuls, 13.471 l'ont été pour un motif économique, soit 7 %. Ce pourcentage a atteint 9,7 % en 2007 grâce aux migrations issues des nouveaux Etats membres de l'Union européenne soumis à dispositions transitoires, il serait même de 16 % sur les cinq premiers mois de l'année 2008. Il a précisé que les instruments de la politique de l'immigration professionnelle ne sont pas encore à l'œuvre, mais que le changement de cap du gouvernement rencontre, d'ores et déjà, des échos de la part des ressortissants étrangers.

Il a également souligné que le taux d'immigration économique pour les ressortissants des pays tiers à l'Union européenne est plus faible et qu'il s'établissait à 5,8 % en 2006.

Il a aussi indiqué que, surtout 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 atteignant 68,5 % en 2006. Il a observé que l'immigration professionnelle n'est donc pas fondamentalement aujourd'hui une immigration directe, mais l'aboutissement d'un parcours d'immigration commencé, par exemple, comme étudiant.

Concernant les immigrés venus en France pour des raisons familiales, l'incitation à la recherche d'emploi constitue le « parent pauvre » du processus d'intégration : 61,4 % des signataires du contrat d'accueil et d'intégration en 2006 déclarent avoir eu une activité professionnelle avant leur arrivée en France, mais 30,6 % seulement confient en exercer une en France. Il a noté que les 98,9 millions d'euros de crédits prévus, au titre de l'intégration des migrants, par l'Agence nationale de la cohésion sociale et de l'égalité des chances (Acsé) en 2008 pour les associations, font l'impasse sur le secteur de l'intégration professionnelle active.

M. André Ferrand, rapporteur spécial, s'est ensuite interrogé sur la mise en œuvre, par les administrations, de la nouvelle politique de l'immigration professionnelle. Il a indiqué que les préfectures et les directions du travail, de l'emploi et de la formation constituent le volet « autorisation de travail » et « carte de séjour » sur le sol national de la nouvelle politique, mais qu'elles doivent disposer d'un bras armé à l'étranger pour attirer en France des candidats potentiels au travail. Il a précisé que l'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et des migrants (ANAEM) joue, par ailleurs, un rôle d'animation de l'ensemble du dispositif, ainsi qu'une fonction d'accueil et d'intégration de l'ensemble des migrants.

Tout en faisant observer qu'une politique nouvelle nécessitait du temps pour se mettre en place, il en a relevé les difficultés : certains outils ne viendraient à maturité qu'en 2010 et, si cet horizon paraissait lointain sur un plan politique, il était proche, compte tenu des lourdeurs administratives qui aujourd'hui se manifestent lors d'un changement dans l'appareil d'Etat.

Il a ensuite noté que les nouveaux instruments sont mis en œuvre de manière progressive : sur cinq accords de gestion concertée des flux migratoires négociés, un seul accord passé avec le Gabon a vu sa ratification autorisée par le Parlement le 12 juin 2008, et un délai d'un an reste nécessaire entre la signature de l'accord et la ratification.

Il a précisé que la restructuration de l'ANAEM en un opérateur global de l'immigration et de l'intégration, prévue par la révision générale des politiques publiques (RGPP), ne déboucherait pas avant 2009.

Les listes de métiers dits « en tension » constituent un premier pas mais, pour s'adapter à l'évolution de la demande des entreprises, une actualisation annuelle est indispensable. Il a souhaité que leur méthode d'élaboration soit affinée pour mieux prendre en compte le vécu des entreprises, et ne pas se limiter au rapprochement entre les offres et les demandes d'emploi publiées par l'ANPE.

Il a également constaté que certains instruments connaissent des débuts difficiles, comme la carte « Compétences et talents » ; 44 de ces cartes ont été délivrées à ce jour par rapport à un objectif de 2000 en 2008 (1.000 par les préfetures et 1.000 par les ambassades). Pour éviter l'échec de ce système, il faut que la commission « Compétences et talents » apporte quelques améliorations, les critères apparaissant en effet trop restrictifs. Il a cité l'exemple d'un sportif qui, pour obtenir cette carte en vue des sports olympiques individuels, doit d'abord avoir été champion national dans son pays d'origine l'année sportive précédant la demande ou avoir participé comme membre titulaire aux championnats continentaux ou mondiaux.

Dans les préfetures, la carte « Compétences et talents » fait en partie double emploi avec les dispositifs prévus en faveur des étudiants et des scientifiques. Dans les postes à l'étranger, le « marketing » des ambassades en la matière est peu dynamique, voire inexistant, alors que c'est d'abord à l'étranger que la carte devait être promue.

Cette carte paraît, enfin, très contraignante vis-à-vis des candidats des pays de la zone de solidarité prioritaire : elle devrait donc 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. Il a considéré qu'un même outil ne pouvait à la fois servir deux objectifs : attractivité et codéveloppement.

M. André Ferrand, rapporteur spécial, a jugé qu'avant de produire tous ses effets, la nouvelle politique de l'immigration professionnelle doit régler, 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 a estimé qu'il fallait tenir compte de la nature des entreprises, car certains bassins d'emploi peuvent être sous tension, même dans des métiers peu qualifiés. Il a souligné qu'en contrepartie des régularisations, des efforts paraissent nécessaires de la part des fédérations professionnelles : elles doivent résoudre leurs difficultés actuelles de recrutement par une meilleure attractivité des métiers et plus de discernement dans la vérification des documents d'identité de leurs travailleurs.

Le rapporteur spécial a relevé qu'un certain attentisme administratif constitue un autre obstacle à surmonter. Il existe 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, et sur lesquelles le ministère de l'immigration n'a pas toujours une complète autorité. Il a constaté que les administrations privilégient une « logique de guichet passive » plutôt qu'une démarche plus active de prospection, puis de sélection des immigrants économiques, qualifiés ou non. Il a ajouté qu'un changement de culture paraît nécessaire au sein des directions départementales du travail, car elles ont été incitées, depuis 1974, à freiner l'immigration de travail. Ainsi, dans les services de l'Etat à l'étranger, la démarche active de recrutement de talents pour une immigration professionnelle reste encore très éloignée du quotidien.

M. André Ferrand, rapporteur spécial, a proposé plusieurs pistes pour activer davantage l'immigration économique, la première étant de faire preuve de réactivité face aux besoins des entreprises et des salariés. En ce qui concerne les entreprises, il a souhaité qu'un guichet soit dédié à l'immigration économique et que les partenariats avec les chambres de commerce et d'industrie et les services territoriaux de développement économique soient multipliés. Pour les salariés, il a proposé que le titre de séjour soit remis lors de leur passage sur les plateformes de l'ANAEM, dans une logique de guichet unique. Il a considéré que la visite médicale obligatoire réalisée à l'ANAEM paraissait inutile et rallongeait les délais. Le certificat médical devrait donc pouvoir être réalisé par tout médecin.

Par ailleurs, il a souligné que la procédure d'autorisation de travail peut se compter en mois selon la qualité du dialogue que la direction du travail entretient avec la société concernée et la réactivité de l'inspection du travail. Il a donc proposé de rendre le délai de traitement des demandes d'autorisation de travail opposable à l'administration, l'autorisation étant accordée faute de réponse de la direction départementale du travail dans un délai de deux mois.

M. André Ferrand, rapporteur spécial, a indiqué qu'il fallait aussi lever l'obstacle fiscal en divisant par deux la fiscalité de l'immigration professionnelle. Il a rappelé que l'immigration de travail représente 9,4 % des titres de séjour en 2007 et 40 % des taxes sur les migrations, affectées à l'ANAEM. Deux taxes étaient applicables aux employeurs de main d'œuvre étrangère : une redevance forfaitaire de 168 euros et une « contribution forfaitaire » pour l'emploi de travailleurs d'une durée supérieure ou égale à 12 mois. Cette contribution s'élève à 893 euros si le salaire brut est inférieur à 1.525 euros et à 1.612 euros au delà.

Si cette fiscalité se révèle marginale dans le cas de l'embauche de travailleurs qualifiés, elle est dissuasive pour les travailleurs peu qualifiés, pour lesquels le total des taxes représente un mois de salaire. De nombreux employeurs préfèrent donc faire appel à la prestation de service internationale ou à l'intérim à l'étranger, voire à des solutions moins avouables, afin d'éluder ces taxes.

Il a donc proposé de diviser la fiscalité de l'immigration professionnelle par deux et de la compenser par un relèvement limité des droits applicables à l'immigration familiale ou une amélioration du taux de recouvrement de la contribution spéciale versée par les employeurs de main d'œuvre en situation irrégulière. Il a également proposé d'affecter à l'ANAEM une fraction des frais de visas.

La troisième piste consiste à dynamiser les administrations. Ainsi, dans les préfetures, les contacts avec les fédérations professionnelles et les entreprises demanderaient à être développés de façon volontariste.

Au niveau du réseau français à l'étranger, il a regretté que la compétence partagée sur les services des visas entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'immigration ait introduit de la confusion au sein des consulats, là où la création du ministère de l'immigration doit introduire de la cohérence. Il a souhaité que ce réseau soit plus mobilisé : certaines ambassades restent en attente d'un accord de gestion concertée des flux migratoires pour débiter leur action, alors que des outils, tels que les listes de métiers en tension ou les cartes « Compétences et talents », sont déjà à leur disposition.

Faisant le constat que, faute d'effectifs, beaucoup de consulats ne souhaitent pas prendre en charge la responsabilité de l'immigration professionnelle, il a proposé que les délégations de l'ANAEM à l'étranger constituent le pivot de l'immigration économique sans, pour autant, devenir un nouveau réseau autonome, et qu'elles soient donc hébergées dans les consulats.

M. André Ferrand, rapporteur spécial, s'est enfin demandé comment opérer le rapprochement entre l'offre et la demande d'emploi par delà les frontières. Constatant qu'il manque aujourd'hui, pour assurer le développement de l'immigration économique, un organisme de placement international de la main d'œuvre, il a estimé que 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. Il a ajouté que les accords de gestion concertée des flux migratoires pourraient confier aux administrations des pays d'origine l'organisation de la présélection des candidats, l'initiative privée mettant ensuite en œuvre le recrutement définitif des travailleurs.

M. André Ferrand, rapporteur spécial, a enfin abordé la professionnalisation de l'immigration familiale. Il a constaté que 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. Il a estimé, par conséquent, que 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.

M. Philippe Adnot, président, après avoir remercié le rapporteur pour son exposé, a salué la présence de M. Jean-Yves Audoin, préfet, rapporteur à la 5^e chambre de la Cour des comptes, qui a assisté le rapporteur spécial dans certains aspects de son enquête.

Un débat s'est ensuite instauré.

M. Jean-Yves Audoin, préfet, rapporteur à la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes, a relevé l'intérêt de l'intervention du rapporteur spécial, en particulier sur l'origine des informations issues de nombreuses sources très diverses, et cela, dans un contexte mouvant, puisque l'administration centrale du ministère de l'immigration ne date que de janvier 2008 et que l'ANAEM elle-même n'a que deux à trois ans d'existence.

Il a souligné que l'immigration économique présente un double aspect, car elle concerne à la fois les travailleurs réguliers et irréguliers, mais aussi les personnes qui sont déjà dans le pays et n'ont pas accès à l'emploi. Il a précisé que le rapport fait valoir un certain nombre d'observations relevées par la Cour des comptes, et qu'il existe des potentialités dans l'administration qui devaient se développer.

M. Christian Gaudin a souhaité savoir à partir de quel moment on se voyait attribuer le statut d'immigrant professionnel et si le passage d'un statut de salarié à celui de chef d'entreprise était possible. Il s'est également interrogé sur l'incidence de l'immigration professionnelle sur le taux de chômage.

Après que **M. François Trucy** se fut déclaré très intéressé par les pistes de réforme évoquées, **M. Philippe Adnot, président**, s'est interrogé sur l'existence d'éléments statistiques en matière de définition des besoins.

En réponse, **M. André Ferrand, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il n'avait pas donné de chiffres, mais que les besoins étaient identifiés par le biais des listes fournies par les fédérations professionnelles. D'une manière générale, les principaux secteurs concernés sont le bâtiment et les travaux publics, la restauration, le nettoyage et les services à la personne. Il a regretté que ces besoins ne soient pas ajustés régulièrement, comme cela est pratiqué en Espagne tous les six mois.

A **M. Christian Gaudin, le rapporteur spécial**, a rappelé les trois catégories concernées par l'immigration professionnelle. En premier lieu, figurent les « talents », y compris des chefs d'entreprise qui viennent investir, et qui bénéficient d'un traitement favorable, puis les travailleurs relevant de secteurs professionnels en déficit, et pour lesquels 150 qualifications professionnelles ont été identifiées ; enfin, la dernière catégorie, et la plus importante, relève de l'immigration familiale.

M. Christian Gaudin a souhaité connaître le statut d'un scientifique invité. En réponse, le rapporteur spécial lui a indiqué qu'une telle personne se voyait attribuer une carte de séjour temporaire scientifique, d'une durée d'un an renouvelable, et valable uniquement dans l'organisme d'accueil.

La commission a ensuite donné acte au rapporteur de sa communication et a donné à l'unanimité son accord pour sa publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXES

ANNEXE 1 :

DÉPLACEMENTS ET PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Pour la réalisation de son rapport d'étape sur le fonctionnement des administrations chargées de l'immigration économique, mené en application de l'article 57 de la LOLF, votre rapporteur spécial a pu **bénéficier, en application de l'article 58-1 de la LOLF, du concours du préfet Jean-Yves Audouin, rapporteur à la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes**, pour l'élaboration de la méthodologie de son contrôle, la préparation des auditions et des déplacements, ainsi que pour la réalisation des questionnaires adressés aux services de l'Etat.

Il s'est appuyé sur des concours nombreux qu'il souhaite ici rappeler afin de les remercier :

- une **analyse comparative sur l'immigration économique de la direction générale du trésor et de la politique économique et des missions économiques de six pays** (Allemagne, Espagne, Royaume-Uni, Australie, Canada, Etats-Unis), figurant en annexe du présent rapport ;

- des **réponses à un questionnaire détaillé** adressé à **15 préfets**, de région et de département (Nord-Pas-de-Calais, Bretagne, Pays de la Loire, Lorraine, Loire, Isère, Charente-Maritime, Sarthe, Vendée, Deux-Sèvres, Lot, Val-de-Marne, Pas-de-Calais, Indre-et-Loire, Drôme) et leurs services, ainsi qu'à **13 consulats** (Pologne, Roumanie, Ukraine, Egypte, Sénégal, Mali, Benin, Madagascar, Sri Lanka, Philippines, Colombie, Maroc, République démocratique du Congo) ;

- l'audition des responsables du **ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire**, des représentants de la **préfecture et de la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de l'Essonne**, des représentants de la **fédération française du bâtiment, du syndicat national des hôteliers, restaurateurs, cafetiers, traiteurs**, de l'**union des métiers et des industries de l'hôtellerie**, de la **fédération des entreprises de propreté**, et le **président de la commission nationale relative à la carte « compétences et talents »** ;

- des déplacements à la **préfecture de Seine-et-Marne et à celle du Rhône** pour une visite des services responsables des étrangers et des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ainsi qu'à la plateforme de l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations de Montrouge (Hauts de Seine).

ANNEXE 2 :

**ANALYSE COMPARATIVE DANS SIX PAYS :
ALLEMAGNE, ESPAGNE, ROYAUME-UNI, AUSTRALIE,
CANADA, ÉTATS-UNIS**



**Contributions des Missions économiques d'Allemagne, d'Espagne, du
Royaume Uni, d'Australie, du Canada, et des Etats-Unis**

Mars 2008

Temps passé pour la réalisation
de cette étude :
27 jours-agent, soit un coût théorique de 26 190 €

SGE-4 « Réseaux d'expertise et de veille internationales »

Contact : Yassine Amraoui
Tél. : 01 44 87 22 65, yassine.amraoui@dgtpe.fr

Dossier 68

La direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPE) s'efforce de diffuser des informations exactes et à jour, et corrigera, dans la mesure du possible, les erreurs qui lui seront signalées. Toutefois, elle ne peut en aucun cas être tenue responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans ce document.

Le destinataire de l'analyse comparative s'engage à n'utiliser les informations fournies par la DGTPE que pour ses besoins personnels et à ne pas les transmettre à des tiers sans l'autorisation expresse du bureau des réseaux d'expertise et de veille internationales de la DGTPE.

SOMMAIRE

L'immigration économique : analyse comparative dans six pays.	1
INTRODUCTION	4
ALLEMAGNE.....	5
ESPAGNE	16
ROYAUME UNI	28
AUSTRALIE.....	40
CANADA.....	46
ETATS-UNIS	52

INTRODUCTION

Ce dossier comprend six fiches pays dressant un état des lieux sur l'immigration économique en Allemagne, en Espagne, au Royaume Uni, en Australie, au Canada et aux Etats-Unis. Ce document a été réalisé pour le compte de la Commission des Finances du Sénat.

On trouvera, ci-après, les contributions de 6 Missions Economiques.

ALLEMAGNE

1- La définition de la politique d'immigration économique ou « immigration de travail »

- Des objectifs en matière d'immigration économique sont-ils fixés sur un plan qualitatif et/ou quantitatif ? Si oui, comment ces objectifs ont-ils évolué sur moyenne période, et seront-ils amenés à évoluer à l'avenir ?

Les objectifs en matière d'immigration économique sont purement qualitatifs. Cela s'explique surtout par le fait que les besoins de main d'œuvre sont limités à certains secteurs de l'économie et certaines régions de l'Allemagne et ne peuvent donc pas être généralisés. Lors d'un séminaire gouvernemental fin août 2007 à Meseberg, le gouvernement s'est fixé officiellement deux objectifs principaux en matière d'immigration économique : 1) mise en place d'un système d'analyse et de suivi de l'immigration économique de personnes très qualifiées et 2) promotion de l'immigration économique des personnes très qualifiées au regard des développements démographiques. Apparemment, le besoin de main d'œuvre peu qualifiée reste restreint.

- Comment ces objectifs sont-ils finalisés : discours politique, lettre de mission, loi, plan etc... ?

Ces objectifs ont conduit à une refonte juridique concernant l'immigration économique (cf. encadré 1 en annexe). La transposition d'un certain nombre de directives européennes dans le droit allemand y a également fortement contribué. En janvier 2005 une nouvelle Loi sur l'immigration (*Zuwanderungsgesetz, ZuwG 2005*) a été mise en vigueur et constitue dès lors la base juridique réglementant l'immigration économique. L'article 1 de la Loi sur l'immigration traite des questions relatives au permis de séjour des ressortissants issus de pays tiers. Quant à l'article 9, il réglemente l'accès au marché du travail allemand par des personnes en provenance des nouveaux pays membres de l'UE.

C'est dans ce nouveau cadre que les mesures suivantes ont été entérinées :

1.1 Préférence nationale pour l'emploi de main d'œuvre qualifiée

Le gouvernement cherche à apporter une réponse au besoin grandissant de main d'œuvre qualifiée prioritairement par des mesures de qualification ou de formation professionnelle continue du personnel qualifié présent en Allemagne. Des mesures sont prises afin d'encourager une présence plus importante des femmes et des personnes actives de plus de 50 ans sur le marché de l'emploi. D'autres mesures visent à améliorer la formation des étrangers vivant en Allemagne, en particulier des jeunes. Des mesures de formation ont été décidées à court terme afin de pallier la pénurie partielle de main d'œuvre (voir section 5).

En ce qui concerne la main d'œuvre qualifiée en provenance des nouveaux pays membres, une admission de candidat n'est possible que s'il est difficile de trouver suffisamment de travailleurs allemands ou alors d'une personne d'origine étrangère déjà résidente en Allemagne. Les personnes susceptibles d'être engagées pour quelque activité que ce soit doivent posséder une formation professionnelle de trois ans minimum correspondant au profil de qualification recherché en Allemagne.¹ Condition préalable supplémentaire pour l'emploi d'une personne en provenance d'un nouveau pays membre, celle-ci doit être employée dans des conditions équivalentes à celle de la main d'œuvre nationale.

1.2 Emploi accru d'ingénieurs et de personnes très qualifiées

¹ Dans le cas où la durée de formation pour un certain métier en Allemagne n'est que de trois ans, et seulement de deux ans dans le nouveau pays membre, si le profil du candidat correspond au profil du poste recherché, sa candidature peut être retenue.

Face à la menace d'une pénurie de main d'œuvre qualifiée dans certains secteurs de l'économie dans le Sud de l'Allemagne (industrie métallurgique et électronique), une nouvelle ordonnance concernant les diplômés de l'enseignement supérieur est entrée en vigueur le 16 octobre 2007. Elle assouplit les réglementations régissant l'accès au marché de l'emploi des diplômés de l'enseignement supérieur en provenance de l'étranger. Ceux-ci peuvent rester un an en Allemagne à la suite de leurs études afin de trouver un emploi dans le même domaine que leurs études. Ils obtiennent une autorisation de séjour dans le cas où ils trouvent un emploi correspondant à leurs qualifications. Par ce moyen, le gouvernement vise à faciliter l'emploi d'ingénieurs en génie mécanique, en construction de véhicule et autres matériels de transport ainsi que des ingénieurs électriciens en provenance des nouveaux pays membres de l'UE. Le gouvernement renonce à procéder à une vérification selon laquelle le poste ne pourrait pas être éventuellement pourvu par un chercheur d'emploi de citoyenneté allemande.

Par ailleurs, depuis l'ordonnance de 2007, certains groupes de personnes très qualifiées en provenance des nouveaux pays membres sont dispensés de permis de travail et du coup dérogent à l'autorisation obligatoire d'embauche de l'Agence Fédérale pour l'Emploi (*Bundesagentur für Arbeit*). Parmi elles, on trouve : l'emploi de cadres, les travailleurs envoyés par une entreprise étrangère à court terme, les scientifiques avec des compétences techniques particulières, les enseignants, les assistants de recherche et d'enseignement, les spécialistes et les cadres de grandes entreprises multinationales. En ce qui concerne les ressortissants des pays tiers dans ces mêmes catégories professionnelles, ils peuvent être dispensés d'une autorisation préalable de permis de travail dans le cas où ils perçoivent un salaire minimum d'au moins le double du plafond de l'assurance maladie obligatoire actuellement fixé à 86 400 € par an. Le salaire étant un critère entre autres permettant de mesurer leur expérience professionnelle.

1.3 Mise en place d'un système d'analyse et de suivi de l'immigration économique de personnes très qualifiées

L'instauration d'un système d'analyse et de suivi de l'immigration économique de personnes très qualifiées a été décidée lors du séminaire gouvernemental fin août 2007 à Meseberg. Cependant, il n'y a encore aucune mesure concrète qui en découle. Une réflexion est actuellement en cours sur la forme relative à un tel système, le niveau de gouvernance et la manière dont les acteurs doivent être impliqués dans ce processus et également lesquels (Ministère fédéral du travail et des affaires sociales, Ministère fédéral de l'économie, Ministère fédéral de l'intérieur).

1.4 Limitation des flux de migrants non qualifiés ou faiblement qualifiés : toujours à l'ordre du jour

Suite à la décision en 1973 de limiter les flux de migrants non qualifiés ou faiblement qualifiés (*Anwerbestop*), les recrutements de main d'œuvre non qualifiée (ou sans formation professionnelle) continuent à être fortement contrôlés et limités. L'Agence Fédérale pour l'emploi donne la priorité aux Allemands ou aux personnes d'origine étrangère résidant en Allemagne. Du coup, aucun recrutement de main d'œuvre non qualifiée en provenance des nouveaux pays membres de l'UE n'est encouragé. Une exception à cette règle s'applique toutefois aux catégories de travailleurs suivantes : travailleurs saisonniers, montreurs forains, travailleurs au-pair et auxiliaires de vie (cf. encadré 2).

- Y a-t-il une définition du champ de l'immigration économique ?

Le droit allemand ne comporte aucune définition relative à l'immigration économique. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur l'immigration en 2005, le permis de séjour est attribué en fonction de l'objectif du séjour en Allemagne (voir section 5).

- Comment sont mesurés les résultats des objectifs poursuivis ? Existe-t-il des indicateurs de performance dans ce domaine et si oui, lesquels ?

Actuellement, il n'y a pas de moyen de mesurer les résultats des objectifs poursuivis en matière d'immigration économique. Le gouvernement est en train de mettre en place un système de monitoring de l'immigration économique qui devrait comporter des indicateurs de performance dans ce domaine jusqu'à présent inexistant.

- Rappeler l'évolution du nombre de migrants économiques et le pourcentage de ceux-ci parmi le total des migrants ?

Environ 6,7 millions d'étrangers résidaient en Allemagne fin 2006, soit 8,2% de la population totale. En juin 2006, la proportion d'étrangers dans le nombre total d'employés soumis aux contributions sociales obligatoires s'élevait à 6,7% (soit une baisse d'un point par rapport à 1996), correspondant à 1,79 million de personnes.

Entre 2003 et 2007, la proportion de Turcs dans la totalité des travailleurs étrangers en Allemagne est restée constante et s'élève à environ 26%. Fin mars 2007, les Turcs représentaient avec environ un demi million de personnes, le groupe de travailleurs étrangers le plus important sur le marché du travail allemand. Toutefois, cette proportion est en baisse progressive depuis 2003. 80% des étrangers ayant un emploi en Allemagne travaillaient dans la production industrielle en 1974 contre seulement 36% en 2006.

Quant à la proportion de travailleurs en provenance des nouveaux pays membres de l'UE, elle a augmenté de 6,4% en 2003 à 8,5% de la totalité des travailleurs étrangers en Allemagne en 2007 (surtout en provenance de la Pologne, Roumanie, Hongrie, Bulgarie, république tchèque et slovaque). Le pourcentage de Croates durant cette même période a légèrement augmenté et est passé de 3,4% à 4,5%. L'emploi accru de main d'œuvre en provenance des nouveaux pays membres et des pays candidats à l'UE s'est faite au détriment des travailleurs ressortissants des pays tiers, dont la proportion a diminué de 64% en 2003 à 61% en 2007.

Entre 1998 et 2002, le nombre de travailleurs saisonniers étrangers principalement employés dans les hôtels, la gastronomie et l'agriculture, y compris les montreurs forains, a augmenté environ de deux tiers, atteignant un maximum de près de 334 000 en 2004 avant de diminuer à 294 000 en 2006. Le nombre de contrats de louage de servives (*Werkverträge*) a toutefois diminué de moitié entre 2000 et 2005 atteignant environ 22 000 contrats en 2005. La construction concentre à elle seule la moitié ces contrats.

- Existe-t-il une réflexion particulière tendant à éviter ce qui est présenté en France parfois comme un « pillage des cerveaux » ?

Il n'existe pas de réflexion particulière concernant un « pillage des cerveaux ». Toutefois, les autorités allemandes partent du principe que les étudiants séjournant en Allemagne dans le cadre de leurs études sont présents pour une période limitée. Comme ils sont obligés de retourner dans leur pays à la fin de leurs études, il apparaît qu'ils seraient protégés d'un « pillage de cerveaux » éventuel.

L'Allemagne fait également partie d'un groupe de réflexion au niveau européen qui a comme objectif de développer des instruments nécessaires afin d'éviter le « pillage des cerveaux ».

2- La définition des besoins en main d'œuvre

- Les besoins en main d'œuvre sont-ils définis ? Si oui comment ?

Il n'existe pas de système ou processus permettant de définir de manière systématique les besoins de main d'œuvre. L'instauration d'un tel système est un objectif que le gouvernement vient de se fixer durant le séminaire gouvernemental de fin août 2007 à Meseberg (cf. section 1).

- Existe-t-il des listes de métiers ouverts à l'immigration économique ? Comment celles-ci évoluent-elles ?

Il n'existe pas de liste précise sur les métiers ouverts à l'immigration économique.

En ce qui concerne l'établissement d'activités libérales (ou non salariées) des nouveaux pays membres de l'UE, les traités d'adhésion ne prévoient aucun règlement de transition. Dans ce cas-là, c'est le droit communautaire de libre circulation qui prime.² Le travail indépendant d'artisans, d'opérateurs de professions libérales, de commerçants et d'industriels est particulièrement encouragé. Ces personnes sont néanmoins soumises aux clauses professionnelles relatives aux activités économiques dans le pays. La condition d'octroi d'un permis de séjour dans le cadre d'activités indépendantes en Allemagne correspond au seuil d'investissement de 500 000 € et la création d'au moins cinq emplois.

L'exercice d'une activité indépendante d'artisan en Allemagne est conditionnée par une activité préalable exercée pendant six ans dans un emploi indépendant ou une activité salariée comme chef d'entreprise dans l'artisanat concerné. Cette période peut être raccourcie à trois ans si la personne est titulaire d'une formation professionnelle d'Etat de trois équivalent au brevet de maîtrise allemand ou cinq ans d'expérience professionnelle. Les artisans qui remplissent ces conditions peuvent alors s'installer de manière indéterminée en Allemagne. Quant à l'emploi de main d'œuvre étrangère envoyée par une entreprise en provenance d'un nouveau pays membre de l'UE, il est soumis aux dispositions transitoires durant sept ans.

- Comment sont associés les acteurs économiques (entreprises, fédérations professionnelles etc...) à la définition des besoins ?

Il n'y a pas de concertation coordonnée ni de système institutionnel intégré entre les acteurs économiques concernant la définition des besoins de main d'œuvre. Celle-ci est identifiée de manière ponctuelle en fonction des données statistiques résultant de la différence entre l'offre et la demande sur le marché de l'emploi. L'Agence Fédérale pour l'emploi publie les postes vacants dans les entreprises et prend alors note des besoins en main d'œuvre existant sur le marché de l'emploi. Le Ministère du Travail joue également un rôle de surveillance pour l'Agence Fédérale pour l'emploi. Celle-ci envoie en effet les données statistiques relatives à l'offre et à la demande au Ministère qui les examine. Le gouvernement a récemment décidé d'organiser cette procédure par la mise en place d'un système de surveillance et de suivi des besoins (voir section 1).

- Existe-t-il des besoins identifiés en ce qui concerne certaines « compétences et talents » ? Comment ces besoins « haut de gamme » s'expriment-ils ?

Un besoin de main d'œuvre très qualifiée a été identifié dans certains secteurs économiques dans certaines régions de l'Allemagne. Celui-ci n'est en rien structurel et correspond à une demande élevée de cette catégorie de travailleurs sur le court-terme. Cela concerne surtout les ingénieurs en génie mécanique, en construction de véhicule et autres matériels de transport ainsi que des ingénieurs électriciens en provenance des nouveaux pays membres de l'UE (voir section 1, point 1).

3- L'administration de l'immigration économique

- Quelle est l'administration responsable des questions de l'immigration économique ?

1. Le BMAS (Ministère fédéral du travail et des affaires sociales) est l'autorité compétente en matière d'immigration économique. Il fournit les grandes lignes de la politique d'immigration menée par l'Allemagne depuis la Loi sur l'Immigration de 2005. En revanche, il ne gère que les questions relatives à la situation des travailleurs immigrés ayant un statut de salarié.

- Les services sis à Berlin traitent des questions d'ordre général (conditions-cadres de l'immigration économique, Loi sur l'Immigration de 2005, procédures « *One-Stop-Government* », mouvements migratoires, politique d'intégration, etc...),
- alors que les services encore situés à Bonn, l'ancienne capitale, traitent des questions relatives à l'emploi des étrangers en Allemagne, et notamment de la libre circulation des

² Les activités de sociétés d'artisans en Allemagne sont régies par les directives européennes et ont été reprises dans le droit allemand par l'ordonnance *EWG/EWR-Handwerks-Verordnung*.

immigrés issus des nouveaux pays membres de l'UE (pays ayant adhéré à l'UE en 2004 et 2007).

2. Le BMWi (Ministère fédéral de l'économie) et le BMI (Ministère fédéral de l'intérieur) suivent la politique d'immigration économique dans la mesure où il est question de travailleurs immigrés ayant un statut d'indépendant. Le BMI est également chargé des questions relatives aux droits de séjour et est compétent pour la question de l'emploi des immigrés arrivés en Allemagne dans le cadre de l'immigration économique et exerçant une activité en tant qu'indépendants.

- Existe-t-il une structure dédiée ? Si oui, quand celle-ci a-t-elle été créée ? Quel en est le budget et les effectifs ?

Non

- Cette structure dispose-t-elle d'antennes à l'étranger, Si oui, dans quels pays, et avec quels effectifs ?

L'Agence Fédérale pour l'emploi peut être amenée à entretenir des contacts à l'étranger. Les relations avec les Agences pour l'emploi étrangères ne se font que dans le but de clarifier les questions relatives aux procédures de recrutement de la main d'œuvre étrangère en Allemagne. Cela n'est valable que dans les pays où une entente ou un accord sont prévus entre l'Agence Fédérale pour l'emploi en Allemagne et l'administration partenaire dans les nouveaux pays membres de l'UE ou les pays tiers. La question de la durée d'emploi des travailleurs saisonniers qui est limitée à quatre mois est par exemple définie dans ce cadre. Dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne et de la transposition des directives européennes, les échanges se sont multipliés avec Bruxelles.

4- Les procédures de recrutement à l'étranger

- Comment est assurée la promotion de l'émigration économique dans les pays sources ?

La coopération avec les pays sources se limite à ce qui a été mentionné au point précédent.

- Existe-t-il des accords bilatéraux avec certains pays ?

4.1 Accord sur les échanges de stagiaires et de travailleurs étrangers

En ce qui concerne l'accès au marché de l'emploi préalablement régi par des traités économiques nationaux et bilatéraux qui étaient en vigueur en Allemagne avant la mise en place des traités d'adhésion, des « clauses de statu quo » ou clauses interdisant une détérioration des conditions d'emploi définies dans les traités d'adhésion sont appliquées.

A ce titre, depuis la fin des années 1980, l'Allemagne a signé un grand nombre d'accords concernant l'emploi temporaire de travailleurs étrangers pendant deux ans au maximum. De tels accords ont surtout été signés dans la construction (Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Estonie, Hongrie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie, République tchèque, République slovaque, Slovénie, Serbie et Monténégro, Turquie).

Des accords ont également été signés avec différents pays permettant à des travailleurs immigrés qui ont en général acquis une formation professionnelle dans leur pays d'origine et disposent de connaissances linguistiques allemandes de venir en Allemagne dans le but d'approfondir leurs connaissances. Il leur est alors possible d'exercer une profession en Allemagne durant un an, cette durée pouvant être prolongée de six mois. L'âge minimum pour l'accès à une telle activité est de au moins 18 ans et au plus de 35 voire 40 ans. Les personnes remplissant ces conditions reçoivent alors un permis de travail à durée déterminée auprès de l'agence de recrutement centrale à Bonn (*Zentralstelle für Arbeitsvermittlung*). Les travailleurs étrangers en

provenance des nouveaux pays membres de l'UE, qui ont été agréés sur le marché du travail allemand le jour de l'adhésion du pays à l'UE ou après et ayant exercé sans interruption pendant 12 mois ou plus une activité en Allemagne, bénéficient d'un accès illimité au marché de l'emploi allemand. La condition de base est l'autorisation de travailler durant une durée de 12 mois en Allemagne. De tels accords existent avec les pays suivants : Albanie, Bulgarie, Croatie, Estonie, Hongrie, Létonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, République tchèque, République slovaque, Slovénie, Russie.

4.2 Envoi de travailleurs par des entreprises étrangères

Les réglementations allemandes relevant de l'autorisation de travail et des accords bilatéraux s'appliquent également aux travailleurs étrangers envoyés en Allemagne pour l'exécution de prestations de services transnationaux par des entreprises en provenance des nouveaux pays membres. Les accords d'adhésion prévoient dans certains secteurs économiques des réglementations transitoires pour l'envoi de travailleurs en Allemagne pendant deux ans au maximum: construction et secteurs avoisinants, entreprises de nettoyage de bâtiments, inventaire et moyens de transport, services divers. L'Allemagne a fait usage de ces réglementations avec les nouveaux pays membres, y compris avec la Bulgarie et la Roumanie.

L'emploi de salariés envoyés en Allemagne ne peut se faire que dans le cadre de contrats de louage de services dans les accords bilatéraux avec la Bulgarie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la République slovaque, la Slovénie, la République tchèque et la Hongrie. Ces accords continuent à être valables après l'adhésion. Les procédures d'admission pour les personnes concernées restent inchangées (attributions de places limitées, contrats d'entreprises et contrats de prestations de services pour les travailleurs, Agence Fédérale pour l'Emploi). De telles procédures relatives aux contrats de louage de services pour les entreprises issues des nouveaux pays membres de l'UE existent dans la construction, le nettoyage de bâtiments, l'équipement, les moyens de transport, les activités de décorateurs d'intérieurs. Ces emplois sont supposés être occupés en majorité par des travailleurs qualifiés.³

En ce qui concerne les quotas d'admissions dans le secteur de la construction, les entreprises étrangères (moins de 50 salariés) peuvent envoyer 15 travailleurs au maximum. Quant aux entreprises de plus de 50 employés, elles peuvent envoyer 30% de leur effectif, au maximum 300 ouvriers par entreprise. La construction est l'un des rares secteurs qui présente des quotas pour les contrats de louage de service.

- Comment sont opérés les recrutements de main d'œuvre : par l'administration, par les branches professionnelles, par les entreprises concernées ?

Depuis 2005, le gouvernement a mis en place un nouveau système de recrutement de main d'œuvre (*One-stop-government*). La procédure de recrutement se fait de manière interne lors de l'autorisation de séjour auprès de l'autorité gérant les étrangers. Celle-ci décide de l'attribution d'un permis de séjour en fonction de l'objectif associé au séjour. Dans le cas d'un but professionnel, l'autorité mentionne sur l'autorisation de séjour : « dans le but d'une activité économique ». Lorsque cette mention est accordée, cette autorité fait passer la demande de travail à l'Agence Fédérale pour l'Emploi qui vérifie si les conditions de travail des migrants sont équivalentes à celles des Allemands. Ce processus remplace la demande d'un permis de travail qui était effectuée directement par la personne étrangère auprès de l'Agence Fédérale pour l'Emploi, après avoir fait ses démarches auprès de l'autorité étrangère.

- Les recrutements ont-ils lieu dès le pays source ou l'émigration économique précède-t-elle la signature d'un contrat de travail ?

³ L'envoi en Allemagne de salariés ressortissants de pays tiers employés dans des entreprises installées dans les nouveaux pays membres (surtout dans la construction) est régi par les réglementations transitoires des accords d'adhésion. Dans ce cas, les contrats d'entreprises appliqués aux nouveaux pays membres ne sont pas valables.

Le recrutement a lieu en Allemagne après les démarches d'autorisation de séjour (voir le nouveau processus interne *one-stop-government* mentionné ci-dessus).

- L'équivalent des « missions économique » joue-t-il un rôle dans ces recrutements ? Si oui, lequel ?

Non

5- Les formalités

- Existe-t-il des formalités spécifiques en matière d'immigration économique ?

En général, l'accès au marché de l'emploi est réalisé grâce à l'autorisation d'embauche auprès de l'Agence Fédérale pour l'Emploi. Les permis de séjour sont attribués par le service des étrangers après consultation interne de l'Agence Fédérale pour l'Emploi.

Les entreprises dont le siège est situé dans les nouveaux pays membres, désireuses d'envoyer leurs salariés en Allemagne dans des secteurs non couverts par des réglementations transitoires, peuvent le faire de manière provisoire. Les administrations compétentes pour de telles activités de prestations de services étant les offices d'inspection du travail et de la main-d'œuvre, les chambres de métier, les services des étrangers.

- Ces formalités sont-elles allégées dans certains cas, pour certaines « compétences ou talents » ? Existe-t-il des guichets dédiés dans les consulats ?

Les personnes très qualifiées en provenance des nouveaux pays membres sont dispensées de l'autorisation obligatoire d'emploi auprès de l'Agence Fédérale pour l'Emploi. Cela concerne surtout : l'emploi de personnel cadre, les travailleurs envoyés par une entreprise étrangère à court terme, les scientifiques avec des compétences techniques particulières, les enseignants, les assistants de recherche et d'enseignement, les spécialistes et le personnel cadre de grandes entreprises multinationales faisant figure d'expériences professionnelles particulières (voir section 1).

Les étudiants employés dans des activités saisonnières tout comme les employés commerciaux sont également dispensés de permis de travail et du coup dérogent à cette autorisation obligatoire d'embauche de l'Agence Fédérale pour l'Emploi.

Les traités d'adhésion prévoient également pour les membres de la famille des citoyens en provenance des nouveaux pays membres, ayant acquis au 1^{er} mai 2004 voire au 1^{er} janvier 2007 une autorisation de travail pendant une période continue de douze mois en Allemagne, un grand nombre de conditions avantageuses quant à l'accès au marché du travail. Ils bénéficient d'une autorisation de travail UE à condition qu'ils soient en règle en Allemagne où ils doivent justifier d'un domicile commun avec le travailleur concerné et d'une durée de séjour dans le pays depuis 18 mois au minimum. Depuis le 2 mai 2006 (le 2 janvier 2009 en ce qui concerne les citoyens bulgares et roumains), cette autorisation est accordée aux membres de la famille du travailleur concerné indépendamment de la durée du séjour dans le pays. Parmi les « membres de la famille » on compte : les conjoints ou les concubins, comme les parentés par liens de filiation pour les personnes âgées de moins de 21 ans. En ce qui concerne les personnes de plus de 21 ans, elles doivent faire preuve de leur indépendance économique.

Durant la période transitoire, les citoyens des nouveaux pays membres ont besoin d'une autorisation de l'Agence Fédérale pour l'Emploi. Le premier permis de travail est en général de durée limitée. Après une certaine période, un permis de travail illimité peut être accordé.

Les travailleurs étrangers envoyés pour une période temporaire par une entreprise étrangère en Allemagne sont cependant exclus de cette réglementation.

- Y a-t-il un document unique valant visa – carte de séjour et autorisation de travail ?

Le séjour en Allemagne de citoyens venus des nouveaux pays membres est régi par des règles différentes de celles liées à l'activité professionnelle de ces mêmes personnes. Le Traité de Maastricht de 1993 a introduit la notion de citoyen de l'UE et donne le droit de voyager et séjourner librement dans chaque pays membre de l'UE.⁴ Ce droit est acquis par chaque citoyen. L'entrée en Allemagne ne nécessite aucun visa ni de formalité supplémentaire. Ceci s'applique également aux entrées visant une activité professionnelle, indépendamment des réglementations transitoires existantes. L'entrée dans le pays peut alors s'effectuer à l'aide d'une carte d'identité ou d'un passeport. Ceci est également valable pour les séjours de longue durée depuis le 1^{er} janvier 2005. Un enregistrement auprès des autorités allemandes (*Meldebehörde*) est toutefois indispensable.

- Existe-t-il des « enquêtes de satisfaction » réalisés auprès des travailleurs étrangers, en ce qui concerne l'accueil dans les consulats, les « préfectures » etc... ?

Il existe des enquêtes ponctuelles dans des domaines particuliers comme pour les travailleurs saisonniers par exemple qui sont publiées par le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère de l'intérieur.

- Existe-t-il une visite médicale obligatoire pour les migrants économiques ?

Non, il n'existe pas de visite médicale obligatoire pour les migrants économiques. En revanche, l'affiliation à une Caisse d'assurance maladie est vérifiée et exigée.

- Existe-t-il une politique d'intégration spécifique aux migrants économiques ?

La politique d'immigration en Allemagne se réfère surtout aux personnes étrangères vivant depuis une longue période en Allemagne. En vue de promouvoir l'intégration des immigrés, le gouvernement a élaboré, le 14 juillet 2006, un plan national d'intégration qui a été présenté publiquement le 12 juillet 2007 par la Chancelière, plan qui s'adresse notamment aux travailleurs étrangers. Les organisations turques ont toutefois boycotté cette initiative en raison de la nouvelle réglementation concernant le droit de rapprochement familial pour les Turcs.⁵ Six groupes de travail ont été organisés afin de mettre en place ce plan. Le groupe de travail No 3, qui s'intitule « Assurer une bonne éducation, formation, augmenter les chances sur le marché de l'emploi » est implanté au Ministère du Travail. Dans ce plan d'intégration, le gouvernement s'est donné entre autres comme objectif d'améliorer l'accès des migrants au marché de l'emploi. Ce plan met à disposition du *Bund* environ 750 millions € par an pour l'introduction de mesures de promotion de l'intégration. Parallèlement à cela, le *Bund* continue à financer un grand nombre de mesures visant la promotion professionnelle de personnes issues de familles immigrées. Depuis la nouvelle loi sur l'immigration de 2005, des cours de langues ainsi que des cours d'orientation basés sur la législation allemande, la culture et l'histoire du pays sont à la disposition des personnes en provenance de l'étranger. L'enseignement de la langue allemande comprend en moyenne 630 heures. Les groupes de personnes désavantagées sur le marché de l'emploi, comme par exemple les jeunes, sont invités, depuis fin août 2007, à suivre 900 heures de cours de langue. Des cours intensifs permettent de conclure ce cours d'intégration en 430 heures. La participation avec succès à ces cours de langues et d'intégration permet une naturalisation plus précoce au bout de sept au lieu de huit ans. Les personnes étrangères qui n'ont pas participé à ces cours risquent selon l'examen du dossier de voir leur aide sociale (*Arbeitslosengeld II*) diminuer et la prolongation de leur permis de séjour remise en question.

Ces mesures coercitives ont été mises en place en vue d'une meilleure intégration des étrangers sur le marché de l'emploi. La transition entre l'école et la formation professionnelle doit être améliorée, surtout parmi les jeunes qui sont davantage touchés par les mutations structurelles. En avril 2007, le taux de chômage des personnes en provenance de l'étranger comportait 21,2% contre seulement 9,6% pour les Allemands.

⁴ Cf. Directive 2004/38/EG sur la libre circulation dans l'UE du 30 avril 2004

⁵ Selon la nouvelle réglementation, les époux de ressortissants de pays tiers ne sont autorisés à rejoindre leur conjoints en Allemagne que s'ils ont atteint l'âge de la majorité et s'ils font la preuve de la maîtrise de la langue allemande avant leur venue. Des exceptions sont cependant faites pour les proches des ressortissants de pays dont les citoyens n'ont pas besoin de visa pour se rendre en Allemagne comme par exemple les ressortissants des Etats-Unis, du Japon et de l'Australie.

En 2005, dans le cadre de projets financés par le Fonds Social Européen, le Ministre du travail a initié un certain nombre d'initiatives EQUAL « intégration par la qualification » afin de promouvoir la mise en place de réseaux autour du travail d'intégration : conseil, bilan de compétences, compétences interculturelles.

ANNEXE

Encadré 1 : Cadre réglementaire général gérant l'emploi de ressortissants étrangers en Allemagne

1. Emploi des personnes en provenance des nouveaux pays membres de l'UE

L'article 9 de la nouvelle Loi sur l'immigration (*Zuwanderungsgesetz, ZuwG 2005*) résulte de l'application de la directive européenne sur la libre circulation des travailleurs dans l'UE et définit un cadre de réglementations transitoires qui s'appliquent aux nouveaux pays membres de l'Europe de l'Est et Centrale dès le 1^{er} mai 2004 durant une durée maximale de 7 ans. Après cette date, le principe de libre circulation fait force de loi. La Roumanie et la Bulgarie étant entrées à une date ultérieure, le 1^{er} janvier 2007, les réglementations transitoires s'appliquent pour ces deux pays jusqu'au plus tard le 31 décembre 2013. Cette règle ne s'applique néanmoins pas à Malte et Chypre, pour qui la libre circulation des travailleurs s'applique de manière illimitée comme dans les anciens pays membres.⁶ Selon ces réglementations transitoires, les travailleurs ainsi que les membres de leurs familles issus de ces pays ne peuvent circuler et travailler que de manière restreinte en Allemagne. Ils sont autorisés à exercer une activité professionnelle durant cette période transitoire seulement sous l'accord explicite préalable de l'Agence Fédérale pour l'Emploi. De plus, ils n'ont pas le droit d'exercer un travail intérimaire.

Des dispositions particulières ont été cependant convenues en octobre 2007 pour le personnel très qualifié qui est désormais dispensé de permis de travail, de l'accord préalable de l'Agence pour l'Emploi et n'est plus soumis au principe de préférence nationale. Cette nouvelle réglementation concerne les diplômés de l'enseignement supérieur, les ingénieurs en génie mécanique, en construction de véhicule et autres matériels de transport ainsi que des ingénieurs électriciens, le personnel cadre de grandes entreprises multinationales, les scientifiques avec des compétences techniques particulières, les enseignants, les assistants de recherche et d'enseignement, les spécialistes. Par ailleurs, les personnes venant des nouveaux pays membres jouissent d'une clause de préférence communautaire par rapport aux ressortissants de pays tiers.

2. Emploi des ressortissants étrangers des pays tiers

Selon l'article 1 de la nouvelle Loi sur l'immigration, les détenteurs d'un titre de résident provisoire vivant en Allemagne depuis au moins six ans (avec leur famille) ou huit ans (sans leur famille) obtiennent dès le 1^{er} juillet 2007 une autorisation de séjour palliative de deux ans et demie. Cette durée peut être allongée à deux années supplémentaires s'ils font preuve de leur indépendance économique et d'une activité professionnelle durant la moitié de leur séjour. Cette réglementation vise à promouvoir professionnellement les ressortissants étrangers en possession d'un permis de travail. A ce titre, l'Agence Fédérale pour l'Emploi est chargée de leur soumettre une offre d'emploi et de qualification. Les jeunes de moins de 25 ans constituent un groupe cible. De plus, l'assouplissement de l'obligation de résidence, selon laquelle, au bout de quatre ans, les détenteurs d'un titre de résident provisoire ont un accès illimité au marché du travail, facilite la recherche d'emploi au niveau international.

Depuis octobre 2007, des dispositions particulières ont été convenues en ce qui concerne les diplômés de l'enseignement supérieur afin de faciliter l'emploi d'ingénieurs en génie mécanique, en construction de véhicule et autres matériels de transport ainsi que des ingénieurs électriciens. Ces diplômés peuvent chercher un emploi en Allemagne durant un an à la suite de leurs études. Ils obtiennent un permis de séjour à la condition qu'ils trouvent un emploi correspondant à leurs qualifications. Dans ce cas, le gouvernement renonce à procéder à une vérification selon laquelle le poste ne pourrait pas être éventuellement pourvu par un chercheur d'emploi de citoyenneté allemande. Cette nouvelle réglementation s'applique également aux scientifiques avec des compétences techniques particulières, aux enseignants et assistants de recherche et d'enseignement, aux spécialistes et cadres de grandes entreprises multinationales qui peuvent être dispensés d'une autorisation préalable de permis de travail dans le cas où ils perçoivent un salaire minimum d'au moins le double du plafond de l'assurance maladie obligatoire actuellement fixé à 86 400 € par an. Le salaire étant un critère entre autres permettant de mesurer leur expérience professionnelle.

⁶ Depuis le 1er Mai 2004, dix nouveaux pays sont venus rejoindre l'UE: République Tchèque, Estonie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Malte, Hongrie, Pologne, Slovaquie et République slovaque. Le 1^{er} janvier 2007, la Roumanie et la Bulgarie adhèrent également à l'UE.

**Encadré 2 : Réglementations concernant l'emploi de travailleurs étrangers
saisonniers et artistes**

- 1) Les travailleurs saisonniers sont agréés pour des activités à durée déterminée dans l'agriculture, la sylviculture, l'arboriculture, dans la scierie, mais également dans l'hôtellerie, la gastronomie, sur la base préalable d'un accord entre l'Agence Fédérale pour l'Emploi et l'administration du travail dans le pays de provenance. De tels accords de recherche et placement de main d'œuvre ont déjà été signés avec la Pologne, la Roumanie, la République slovaque, la Slovénie, la République tchèque, la Hongrie, et la Bulgarie dans l'hôtellerie et la gastronomie. La durée d'emploi maximale est de quatre mois et la durée d'embauche annuelle de personnel saisonnier dans les entreprises est de huit mois sur l'année calendaire.
- 2) Les monteurs forains peuvent être employés au maximum neuf mois de l'année calendaire, la condition étant un accord préalable avec l'Agence Fédérale pour l'Emploi en Allemagne avec l'administration du travail du pays de provenance.
- 3) Les personnes en provenance des nouveaux pays membres peuvent exercer des activités au-pair en Allemagne à condition d'être âgées de 25 ans au plus et d'être employées dans une famille dans laquelle l'allemand est la langue maternelle. Le permis de travail est alors agréé pour une durée maximale d'un an.
- 4) Des auxiliaires de vie peuvent être engagés à temps plein pour une période de trois ans à condition que cette activité s'inscrive dans un accord préalable entre l'Agence Fédérale pour l'Emploi et l'administration du travail du pays de provenance. L'emploi de ce candidat ne peut se concrétiser qu'à défaut de main d'œuvre nationale adéquate pour le poste recherché. La deuxième condition est que la personne en provenance du nouveau pays membre soit employée dans des conditions équivalentes à celle de la main d'œuvre nationale.

ESPAGNE

Administration contactée : Sous-direction générale de gestion et de coordination des flux migratoires du Secrétariat d'Etat à l'immigration et à l'émigration du Ministère du travail et des affaires sociales

6- La définition de la politique d'immigration économique ou « immigration de travail »

En Espagne, l'immigration est directement reliée à la situation du marché de l'emploi : le phénomène de l'immigration est apparu quand le marché du travail national a cessé de disposer de la main d'œuvre suffisante et disponible pour occuper les postes de travail offerts. Dans ce cadre, les agents économiques ont dû recourir aux marchés de l'emploi à l'étranger.

- Des objectifs en matière d'immigration économique sont-ils fixés sur un plan qualitatif et/ou quantitatif ? Si oui, comment ces objectifs ont-ils évolué sur moyenne période, et seront-ils amenés à évoluer à l'avenir ?
Il existe des prévisions quantitatives concernant l'entrée de travailleurs étrangers non communautaires (cf. question 1.3). Les autorisations accordées via le contingent de travailleurs étrangers non communautaires sont passées de 16 108 en 2003 à 56 117 en 2007. Les autorisations accordées en marge du contingent (régime général et autres) sont passées de 134 914 autorisations en 2003 à 200 591 autorisations en 2007.
Il est difficile de faire des prévisions sur l'évolution des objectifs à l'avenir. Celle-ci dépendra notamment du parti qui constituera le gouvernement à l'issue des élections du 9 mars prochain.
- Comment ces objectifs sont-ils finalisés : discours politique, lettre de mission, loi, plan etc... ?
Dans le cadre de la politique du contingent de travailleurs étrangers non communautaires, le Conseil des ministres définit chaque année un nombre provisoire de postes de travail stables offerts aux travailleurs étrangers non communautaires, sur proposition du ministre du travail et des affaires sociales. Le Secrétariat d'Etat à l'immigration et émigration publie une résolution dans le Bulletin officiel de l'Etat (BOE).
- Y a-t-il une définition du champ de l'immigration économique ?
Tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif, l'immigration économique en Espagne est reliée aux besoins du marché du travail espagnol et à la situation nationale de l'emploi.
Il existe deux instruments en matière d'immigration économique : la définition annuelle d'un contingent de travailleurs étrangers de régime non communautaire et le catalogue des postes de travail de difficile couverture. Pour les postes de travail qui ne sont pas concernés par ces deux modalités, il est nécessaire de faire passer au préalable une offre de travail auprès des Services publics de l'emploi (SPEE) afin de vérifier si l'offre ne peut pas être satisfaite par des espagnols ou des résidents en Espagne. Si l'offre n'est pas satisfaite par le marché national, le SPEE émet un certificat qui permet le recrutement d'un travailleur à l'étranger.
Le cadre juridique en matière d'immigration est établi dans la Loi organique 4/2000 du 11 janvier sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale, ainsi que dans le Règlement (décret 2393/2004 du 30 décembre) relatif aux règles d'autorisation de la résidence et de l'exercice d'une activité professionnelle pour les étrangers qui ne se trouvent pas et ne résident pas en Espagne. Le Conseil des ministres décide et règlemente annuellement le contingent des travailleurs étrangers de régime non communautaires en Espagne. Il s'agit d'une procédure spéciale pour l'embauche dans le pays d'origine des travailleurs étrangers.

Pour 2008, le contingent a été provisoirement établi à 15 731 postes de travail stables. Ce contingent peut faire l'objet de modifications pendant l'année, en fonction de l'évolution des besoins du marché

du travail (Résolution du Secrétariat d'Etat à l'immigration et à l'émigration, BOE du 12 janvier 2008).

Répartition par Communautés autonomes du contingent des travailleurs étrangers non communautaires

Communauté autonome	Permis de travail
Andalousie	286
Aragon	692
Asturies	34
Baléares	67
Canaries	130
Cantabrie	135
Castille La Manche	272
Castille Léon	316
Catalogne	6171
Communauté de Valence	471
Estrémadure	100
Galice	1345
Madrid	4282
Murcie	260
Navarre	725
Pays Basque	445
TOTAL	15 731

Source: Ministerio de trabajo y asuntos sociales

Contingent des travailleurs étrangers non communautaires

	Contingent	Recrutement via régime général
2003	24 247 10 575 emplois stables 13 672 emplois saisonniers	-
2004	30 978 10 908 emplois stables 20 070 emplois saisonniers	-
2005	6 594	-
2006	16 878	-
2007	27 034	92 000 recrutements individuels nominatifs (régime général) 61 000 recrutements saisonniers
2008	15 731	

Source : Décisions du Conseil des ministres

Il existe également une réglementation spécifique pour l'entrée, la résidence et l'exercice d'une activité professionnelle en Espagne pour les étrangers dont les activités professionnelles participent à des questions d'intérêt économique, social ou professionnel, ou des questions relatives à la réalisation de travaux de recherche et de développement, ou d'enseignement, qui nécessitent une haute qualification (Résolution du 28 février 2007 du Secrétariat d'Etat à l'immigration et à l'émigration, BOE du 16 mars 2007).

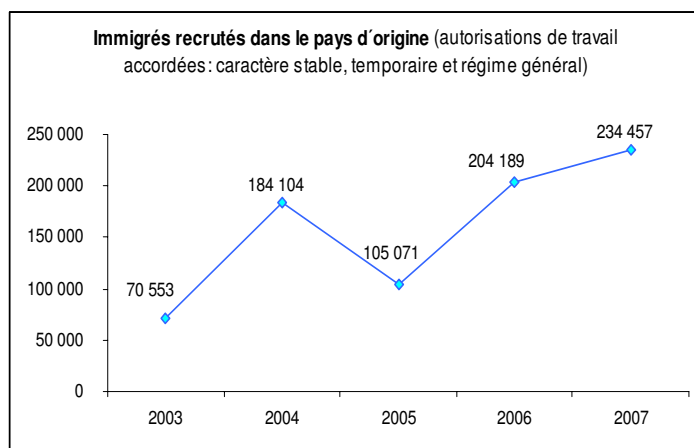
- Comment sont mesurés les résultats des objectifs poursuivis ? Existe-t-il des indicateurs de performance dans ce domaine et si oui, lesquels ?
 S'agissant du contingent des travailleurs étrangers non communautaires, la Commission professionnelle tripartite sur l'immigration (cf. question 2.3) réalise un travail à la fois de coordination et de suivi.

Tous les mois, elle est informée par la Direction générale de l'immigration des réassignations et des modifications autorisées, des processus de sélection autorisés, du nombre d'autorisations de séjour et de travail stable accordées, ainsi que des offres d'emploi de caractère temporaire de plus de 300 postes de travail autorisées. Elle analyse chaque trimestre la réalisation du contingent, ainsi que l'évolution des facteurs qui ont eu une forte incidence lors de la détermination du contingent.

De son côté, la Direction générale de l'immigration établit les systèmes de suivi, le contenu et la périodicité des rapports élaborés par les délégations et les sous-délégations du gouvernement pour le suivi et l'évaluation de la gestion de l'accord sur le contingent.

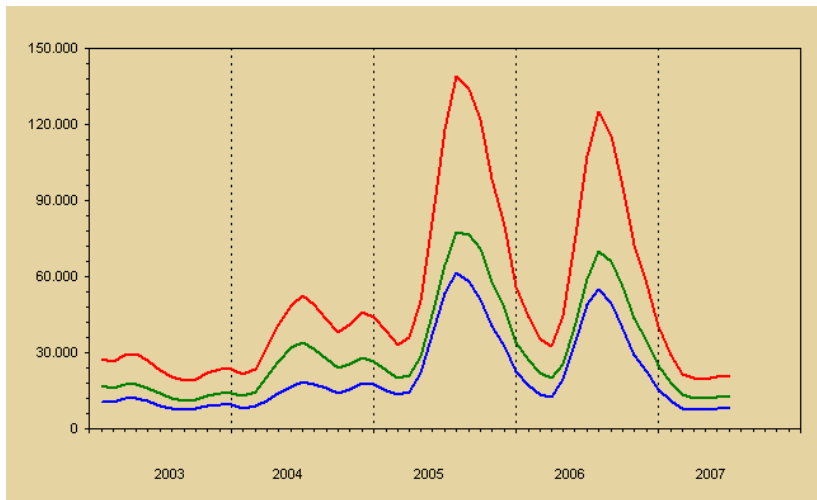
- Rappeler l'évolution du nombre de migrants économiques et le pourcentage de ceux-ci parmi le total des migrants ?

L'entrée en Espagne de travailleurs immigrés avec un contrat de travail est passée de 70 553 personnes en 2003 à 234 457 en 2007, soit une augmentation de 300 % en 4 ans. L'augmentation a été constante, exception faite de 2005, année au cours de laquelle les statistiques ont enregistré une baisse dans la mesure où le processus de régularisation couvrait une part importante des demandes des entrepreneurs.



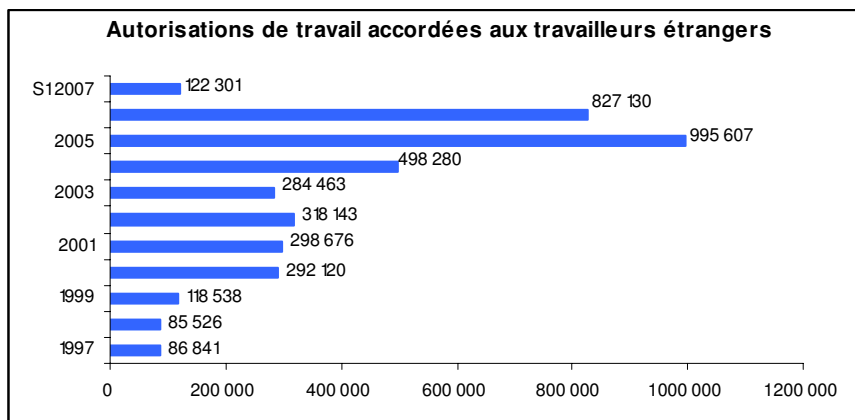
Source: Secretaría de Estado para la inmigración et Ministerio del Interior

Autorisations de travail accordées à des travailleurs étrangers

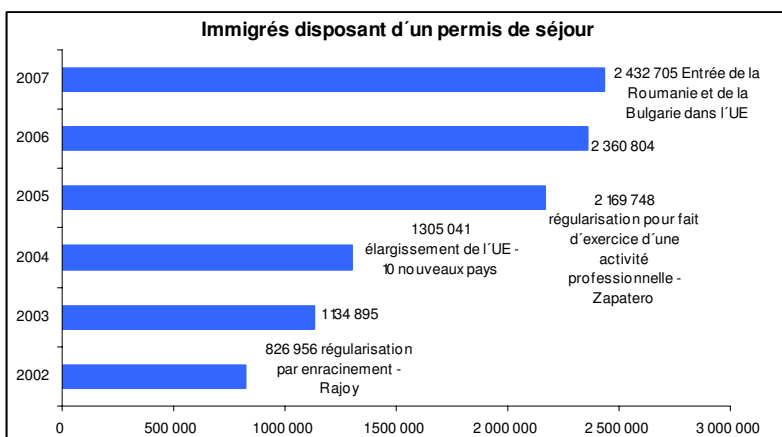


-- Total
 -- Hommes
 -- Femmes

Source: Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales



Source: Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales



Source: Secretaría de Estado para la inmigración et Ministerio del Interior

- Existe-t-il une réflexion particulière tendant à éviter ce qui est présenté en France parfois comme un « pillage des cerveaux » ?
Cette question ne semble pas faire débat en Espagne.

A noter toutefois que le PSOE a inscrit, dans son programme pour les élections générales du 9 mars prochain, le projet de création d'un fonds européen destiné à financer des bourses d'enseignement supérieur pour des étudiants (sans ressources économiques) des pays en voie de développement : une bourse serait octroyée à un étudiant restant dans son pays pour toute émigration économique d'un autre étudiant de ce pays émigrant vers un pays de l'Union européenne suite à une offre de travail.

7- La définition des besoins en main d'œuvre

- Les besoins en main d'œuvre sont-ils définis ? Si oui, comment ?
L'analyse de la situation nationale de l'emploi est l'élément clé indispensable afin de déterminer les besoins en main d'œuvre. Les institutions compétentes ont mis en place des dispositifs permettant de suivre en permanence les postes de travail dont l'occupation ne peut être satisfaite par des travailleurs espagnols ou des travailleurs résidents en Espagne.

L'Espagne n'applique pas une politique de quotas (que ce soit par occupation, par pays d'origine ou quelque autre facteur) qui établirait à l'avance une limite numérique du nombre de travailleurs immigrés susceptibles de s'intégrer au marché du travail espagnol. Le nombre d'immigrés n'est pas prédéterminé à l'avance mais résulte de l'analyse des besoins en main d'œuvre du tissu productif national. La législation espagnole établit néanmoins la garantie que le poste de travail offert à un non résident ne peut être satisfait sur le marché du travail national.

- Existe-t-il des listes de métiers ouverts à l'immigration économique ? Comment celles-ci évoluent-elles ?
Il existe des listes de métiers ouverts à l'immigration. Ces listes sont établies pour le Catalogue des postes de travail difficilement couverts (*catálogo de ocupaciones de difícil cobertura*) et pour le contingent des travailleurs étrangers (*Contingente de trabajadores extranjeros*).

Le Catalogue des postes de travail difficilement couverts

Le Règlement relatif à l'immigration (*Extranjería*) établit un système de catalogage des postes de travail difficilement occupés. Ce catalogue est élaboré chaque trimestre par le Service public national de l'emploi (SPEE) avec la participation des services publics de l'emploi des Communautés autonomes et des partenaires économiques et sociaux. Il se base sur l'analyse des offres d'emploi non satisfaites au cours de la période précédente et des offres pour lesquelles il n'existe pas de demandeur inscrit. L'analyse utilise la mobilité intérieure comme correcteur de données.

Au cours de 20 premiers jours naturels de chaque trimestre, le SPEE élabore une proposition provisoire de catalogue des postes de travail difficilement couverts pour chaque province, les villes autonomes de Ceuta et Melilla et chacune des îles des Baléares et des Canaries. Cette proposition provisoire prend en compte les postes de travail (selon la classification nationale des postes de travail) qui ne sont pas couverts, conformément aux données statistiques disponibles sur la base des données nationales relatives à la gestion de l'emploi des 4 trimestres précédents.

Les données prises en compte pour l'élaboration des indicateurs sont :

- i. la moyenne du nombre de personnes qui sont demandeurs de certain postes de travail en fin de mois (une même personne peut demander jusqu'à 6 types de postes différents),
- ii. le nombre de postes de travail offerts par les employeurs,
- iii. le nombre de contrats communiqués au SPEE,
- iv. le nombre de placements de demandeurs d'emploi effectués,
- v. le nombre de contrats réalisés dans une province pour des travailleurs venant d'autres provinces (indicateur des « travailleurs entrants »),

- vi. le nombre de contrats de travailleurs d'une province réalisés dans une autre province (« travailleurs sortants »),
- vii. le nombre de contrats de travailleurs d'une province dans la même province (« travailleurs restants »).

A partir de ces données, l'analyse se base sur 4 indicateurs :

- (i) le degré de pénétration sur le marché du travail (IP) (rapport entre le nombre de postes de travail offerts et les contrats communiqués pour un même emploi),
- (ii) l'indicateur de faiblesse de la demande (IE) (rapport entre la moyenne des demandes existantes pour un poste de travail et le nombre de postes offerts),
- (iii) l'indicateur de difficulté d'accès à l'emploi (ID) (rapport entre les demandeurs qui arrivent à se placer sur un poste de travail et les demandeurs qui souhaitent se placer sur le type de poste de travail considéré ; une valeur de l'indicateur inférieure à la moyenne nationale pour tous les postes de travail indique que le marché ne doit pas recourir à la demande internationale),
- (iv) l'indicateur de mobilité géographique (IM) (rapport entre la somme des « travailleurs entrants » et des « travailleurs sortants » et la somme des « travailleurs entrants », des « travailleurs sortants » et des « travailleurs restants »).

Sur la base de ces 4 indicateurs, le catalogue prendra en compte les postes de travail qui remplissent les 4 conditions suivantes :

- IP de la province > IP national,
- IE de la province < IE national,
- ID de la province > ID national,
- IM de la province < 0,30.

Les services publics de l'emploi des Communautés autonomes et les directions provinciales du SPEE au Pays Basque, à Ceuta et Melilla peuvent faire des propositions argumentées sur l'inclusion ou l'exclusion du catalogue provisoire de certains postes de travail avant la fin du 2^e mois naturel de chaque trimestre naturel, en fonction de l'expérience relative à la gestion et des autres informations disponibles sur la difficulté de satisfaire (sur leur territoire) l'offre de travail avec les travailleurs du marché national. Les partenaires sociaux participent aux propositions soulevées par les services publics de l'emploi des Communautés autonomes. Le SPEE examine les propositions des services publics de l'emploi des Communautés autonomes et présente une proposition définitive de Catalogue des postes de travail difficilement couverts à la Commission professionnelle tripartite sur l'immigration (cf. question 2.3) pour lui permettre de présenter son rapport obligatoire avant l'adoption définitive du Catalogue. Le SPEE adopte et met à disposition des organes compétents le Catalogue pour l'administration des autorisations de séjour et de travail des travailleurs étrangers au cours de la dernière quinzaine de chaque trimestre naturel.

Le catalogue des postes de travail difficilement couverts, adopté chaque trimestre depuis le 3^e trimestre 2005, permet à tout entrepreneur ou employeur de demander des travailleurs étrangers non résidents en vue d'occuper les postes de travail catalogués.

Le contingent des travailleurs étrangers

Le contingent des travailleurs étrangers non communautaires (qui ne se trouvent pas en Espagne et n'y résident pas) est le 2^e instrument pour la détermination des besoins en main d'œuvre. Il s'agit principalement d'un outil de planification des besoins de travailleurs étrangers non communautaires par poste de travail et par province pour l'année à venir. Le contingent définit également un nombre provisoire de visas pour la recherche d'un emploi accordés aux enfants et petits-enfants de personnes d'origine espagnole.

Le Secrétariat d'Etat à l'immigration et à l'émigration élabore une proposition de contingent, après consultation préalable de la Commission professionnelle tripartite sur l'immigration (qui prend elle-même en compte les informations du SPEE et des Communautés autonomes).

Cette proposition est présentée devant la Commission interministérielle sur l'extranéité qui s'assure de sa recevabilité pour la présenter au gouvernement en vue de son adoption en Conseil des ministres.

Plus largement, le contingent est établi à partir des prévisions des entrepreneurs sur le nombre de créations de postes de travail stables⁷, classés par type d'emploi, pour l'année suivante. Il ne s'agit donc pas d'un quota ni d'un objectif quantitatif de la politique du gouvernement, mais plus d'une prévision qui peut évoluer, tout au long de l'année, selon l'accréditation des besoins initialement non prévus et l'insuffisance du marché interne pour satisfaire les offres.

Exemple : L'accord pour le contingent 2008 pour les Asturies

	Secteurs d'activité économique												TOTAL	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
soudeur tuyauteries et récipients de haute pression						6								6
soudeur TIG						4								4
tuyauteur industriel d'industrie lourde						5								5
préparateur- ajusteur de machine-outils pour travailler les métaux						5								5
électricien de fabrication industrielle						5								5
opérateur tourneur-fraiseur (fabrication)						4								4
conducteur- opérateur de machines agricoles avec moteur, en général								5						5
TOTAL						29								34

1. Construction 2. Hôtellerie 3. Transports 4. Commerce 5. Agriculture 6. Industrie métallurgique
 7. Industrie textile et confection 8. Industrie du bois 9. Industrie alimentaire 10. Autres industries
 11. Pêche 12. Services

Source: Résolution du 26 décembre 2007 du Secrétariat d'Etat à l'immigration et l'émigration

- Comment sont associés les acteurs économiques (entreprises, fédérations professionnelles etc...) à la définition des besoins ?

S'il s'agit de postes non catalogués, l'entrepreneur doit inscrire une offre d'emploi au Service public de l'emploi et accréditer qu'il n'y a pas de demandeur d'emploi adéquat pour satisfaire l'offre. Dans ce cas, c'est l'entrepreneur ou l'employeur qui sélectionne par ses propres moyens le travailleur étranger auquel il propose l'embauche. Il s'agit d'un recrutement nominatif adressé par l'entrepreneur à un travailleur étranger quelle qu'en soit la nationalité (régime général).

La Commission professionnelle tripartite sur l'immigration (*Comisión Laboral Tripartita de Inmigración*)⁸

Le contingent de travailleurs étrangers est établi sur la base des demandes formulées par les organisations entrepreneuriales des Communautés autonomes. Plus globalement, les agents économiques (partenaires sociaux) participent à la gestion de l'immigration économique en tant que membres de la Commission professionnelle tripartite sur l'immigration.

Cette Commission est un organe collégial à caractère consultatif, rattaché au Ministère du travail et des affaires sociales via le Secrétariat d'Etat à l'immigration et l'émigration. Constituée de représentants de l'administration et des organisations syndicales et entrepreneuriales nationales les plus représentatives, elle a pour objectif principal de conseiller les organes supérieurs et les dirigeants

⁷ Les offres d'emploi stable ont une durée minimum d'un an. Des offres d'emplois temporaires peuvent également être formulées. Les offres d'emploi saisonnier (*de temporada o campaña*) sont d'une durée maximum de 9 mois sur une période de 12 mois consécutifs. Les offres d'emploi de chantier ou de service (*de obra o servicio*) sont des offres d'une durée prévue qui n'excède pas un an. Ces offres sont destinées au montage des unités industrielles ou électriques, à la construction d'infrastructures, d'édifications et de réseaux d'approvisionnement électrique, gaz, infrastructures ferroviaires et téléphoniques, installation et maintien d'équipements productifs, leur mise en fonctionnement et les réparations.

⁸ Ordonnance TAS/ 1713/ 2005 du Ministère du travail et des affaires sociales

du département sur les actions spécifiques relatives à la gestion des flux migratoires en les informant sur: (i) l'ensemble de la gestion des flux migratoires et de la procédure ordinaire de recrutement des étrangers non communautaires, (ii) la proposition trimestrielle de catalogue des postes de travail de difficile couverture, (iii) la proposition de contingent préalablement à son élaboration, (iv) les propositions d'octroi des autorisations de travail salarié à durée déterminée quand les postes de travail offerts dans leur ensemble dépassent 300 travailleurs. En outre, la Commission présente aux organes compétents de l'administration générale de l'Etat (AGE) des propositions sur tout type de circonstances qui intéresseraient le collectif des travailleurs immigrés en Espagne, ainsi que les questions relatives à leur meilleure intégration sociale et professionnelle.

Cette Commission constitue, par conséquent, un interlocuteur permanent et un intermédiaire entre l'AGE et les organisations syndicales et entrepreneuriales les plus représentatives, sur les questions relatives à la gestion des flux migratoires.

- Existe-t-il des besoins identifiés en ce qui concerne certaines « compétences et talents » ? Comment ces besoins « haut de gamme » s'expriment-ils ?
Il n'existe pas d'identification spécifique des compétences et talents. Il existe, en revanche, une réglementation spécifique pour l'entrée, la résidence et le travail des étrangers en Espagne dont les activités professionnelles relèvent de motivations d'intérêt économique, social ou professionnel ou à la réalisation de travaux de recherche et développement ou d'enseignement qui nécessitent une haute qualification, ou d'occupation artistique de prestige (Résolution du 28 février 2007 du Secrétariat d'Etat à l'immigration et l'émigration (BOE du 16 mars 2007). L'entreprise, l'organisme recrutant ou l'employeur adresse sa demande d'autorisation de séjour et de travail salarié à la Direction générale de l'immigration du Secrétariat d'Etat à l'immigration et l'émigration qui est compétent pour administrer la demande.

8- L'administration de l'immigration économique

La gestion publique de l'immigration est extrêmement complexe dans la mesure où elle relève des 3 niveaux d'administration publique : administration centrale, autonome et locale.

- Quelle est l'administration responsable des questions de l'immigration économique ?
L'actuel gouvernement a transféré la responsabilité politique de la gestion de l'immigration du Ministère de l'intérieur au Ministère du travail et des affaires sociales. Cette décision dépasse le simple cadre organisationnel et officialise le passage d'une politique d'extranéité (*extranjería*) à une politique d'immigration et d'intégration qui reconnaît l'immigration comme un phénomène de nature socio-économique très fortement lié aux besoins et opportunités sur le marché du travail.

Le Secrétariat d'Etat à l'immigration et l'émigration, rattaché au Ministère du travail et des affaires sociales, est compétent pour développer la politique du gouvernement en matière d'extranéité et d'immigration.

S'agissant de l'immigration économique, les autorisations de résidence et de travail relèvent de la Direction générale de l'immigration et, dans les provinces, des Bureaux des étrangers et des unités travail et affaires sociales qui dépendent fonctionnellement du Ministère du travail et des affaires sociales bien qu'organiquement ils soient rattachés aux délégations du gouvernement (pour la Communauté autonome) et aux sous-délégations du gouvernement (dans les provinces) qui dépendent du Ministère des administrations publiques.

Pour les procédures d'autorisation de résidence et de travail, le Ministère de l'intérieur intervient pour l'émission du rapport gouvernemental obligatoire, relatif aux antécédents policiers et à l'adjudication des numéros d'identification d'étrangers (*Número de identificación de extranjeros, NIE*). Le Ministère de la justice est compétent pour l'émission du rapport obligatoire sur les antécédents pénaux. Le Ministère des affaires étrangères et de la coopération l'est pour l'émission des visas.

Les bureaux à l'étranger compétents pour la gestion des questions d'immigration économique sont les départements du travail et des affaires sociales (*Consejerías de Trabajo y Asuntos sociales*) intégrés à la structure organique des ambassades, sous la dépendance fonctionnelle du Ministère du travail et des affaires sociales.

- Existe-t-il une structure dédiée ? Si oui, quand celle-ci a-t-elle été créée ? Quel en est le budget et les effectifs ?
L'Unité grandes entreprises est une structure dédiée à la gestion des autorisations d'entrée, de séjour et de travail des travailleurs démontrant certaines compétences et talents. En place depuis le 16 avril 2007, elle est rattachée à la Sous-direction générale de gestion et de coordination des flux migratoires. Actuellement, 20 personnes y travaillent, mais les besoins en ressources humaines n'y sont pas totalement satisfaits. Le budget de cette unité est intégré au budget de la Sous-direction.
- Cette structure dispose-t-elle d'antennes à l'étranger ? Si oui, dans quels pays, et avec quels effectifs ?
Cette structure, qui est relativement récente, ne dispose pas d'antennes à l'étranger.

9- Les procédures de recrutement à l'étranger

- Comment est assurée la promotion de l'émigration économique dans les pays sources ?
Pour les recrutements relevant du Catalogue, l'employeur qui prend en charge la procédure de sélection et de recrutement peut bénéficier de l'appui des services extérieurs de l'Etat espagnol (notamment les unités « Travail et affaires sociales » intégrées aux ambassades espagnoles à l'étranger) pour assurer la publicité de l'offre dans le pays source.
- Existe-t-il des accords bilatéraux avec certains pays ?
Oui : dans le cadre du contingent, l'Espagne a souscrit des accords bilatéraux d'organisation des flux migratoires avec la Colombie, l'Equateur, la République Dominicaine, le Maroc, la Mauritanie, la Bulgarie et la Roumanie.

Les procédures de gestion d'offre via les accords bilatéraux prévoient des éléments de garantie pour les travailleurs immigrés : la signature d'un contrat de travail écrit et l'application des conditions de travail et salariales en vigueur en Espagne. Pour les travailleurs saisonniers, la législation espagnole prévoit par ailleurs que l'employeur prenne en charge les frais de déplacements depuis le pays d'origine et les frais de logement du travailleur.

- Comment sont opérés les recrutements de main d'œuvre : par l'administration, par les branches professionnelles, par les entreprises concernées ?

La gestion du recrutement via le contingent :

Le contingent est une procédure de recrutement des travailleurs étrangers dans le pays d'origine via des procédures mises en place par les administrations publiques espagnoles et celles du pays d'origine. Il a été mis en place afin de prendre en charge les offres génériques d'emploi et, dans ce cadre, prend en charge les processus de recherche des candidats et de sélection (et de formation) des travailleurs dans les pays d'origine. Cet instrument de gestion de l'immigration économique nécessite la mise en place d'un fonctionnement coordonné entre l'administration espagnole, l'administration du pays d'origine et les entreprises en demande de main d'œuvre.

Outre les accords mentionnés ci-dessus, des procédures de recrutement dans les pays d'origine sont administrées au Pérou et au Sénégal.

Ces accords établissent la compétence des autorités du pays d'origine pour les processus de captation et de présélection des candidats et la compétence des « deux » administrations et des entreprises concernées pour les processus de sélection. La signature des contrats s'effectue dans le pays d'origine des travailleurs, une fois que l'autorisation de résidence et de travail a été accordée par les autorités

espagnoles. L'intervention de l'administration espagnole pour les procédures de recrutement dans les pays d'origine est effectuée via les départements du travail et des affaires sociales des ambassades d'Espagne.

Pour l'administration espagnole, le contingent est un instrument particulièrement approprié pour la gestion de l'immigration professionnelle temporaire (le secteur agricole en Espagne) : il constitue une offre adaptée pour les travailleurs qui n'ont pas de projet d'immigration stable ou de longue durée et qui sont prêts à effectuer des déplacements temporaires en Espagne. Cette option permet de maintenir les contacts personnels et familiaux avec le pays d'origine, d'éviter la désintégration familiale et d'offrir des opportunités pour le développement personnel et celui de la communauté d'origine.

Les procédures de gestion d'offre via les accords bilatéraux prévoient des éléments de garantie pour les travailleurs immigrés : la signature d'un contrat de travail écrit et l'application des conditions de travail et salariales en vigueur en Espagne. Pour les travailleurs saisonniers, la législation espagnole prévoit par ailleurs que l'employeur prenne en charge les frais de déplacements depuis le pays d'origine et les frais de logement du travailleur. Le retour dans leur pays d'origine des travailleurs temporaires est valorisé : d'une part, le travailleur peut être recruté lors de périodes de recrutement successives sans avoir à se soumettre à de nouvelles procédures de sélection et, d'autre part, s'il effectue 4 périodes de travail temporaire, les autorités lui faciliteront l'obtention de l'autorisation de résidence stable.

La gestion du recrutement via le catalogue des postes de travail de difficile couverture :

Dès lors qu'un poste de travail est inscrit dans le catalogue de la zone géographique considérée, l'employeur peut engager une procédure de sélection et de recrutement du travailleur à l'étranger. Si la procédure de sélection et de recrutement relève de l'employeur, ce dernier peut néanmoins bénéficier de l'appui des services extérieurs de l'Etat espagnol (notamment les unités « Travail et affaires sociales » intégrées aux ambassades espagnoles à l'étranger) pour assurer la publicité de l'offre dans le pays source. Une fois le travailleur sélectionné, l'entrepreneur peut engager les procédures administratives d'autorisation de séjour et de travail pour le travailleur étranger sélectionné (recrutement nominatif). L'autorisation est valable un an. Le travailleur étranger choisi par l'entrepreneur doit engager les procédures administratives dans son pays d'origine. Une fois celui-ci arrivé en Espagne, les parties prenantes pourront formaliser le contrat qui sera enregistré auprès des services publics nationaux de l'emploi.

La gestion du recrutement via le régime général :

La Loi organique 4/2000 du 11 janvier sur les droits et les libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale et le Règlement afférent (décret 2393/2004) régissent les normes pour le recrutement de travailleurs étrangers via le régime général. Dans ce cadre, c'est l'entrepreneur ou l'employeur qui sélectionne, avec ses propres moyens, le travailleur étranger qu'il souhaite recruter. Il s'agit de recrutement nominatifs.

- Les recrutements ont-ils lieu dès le pays source ou l'émigration économique précède-t-elle la signature d'un contrat de travail ?
Dans le cadre du contingent, le recrutement a lieu dès le pays d'origine. Dans le cadre du Catalogue, le recrutement est effectué dans le pays d'origine. C'est un recrutement nominatif. La formalisation et l'enregistrement du contrat ont lieu en Espagne.
- L'équivalent des « missions économique » joue-t-il un rôle dans ces recrutements ? Si oui, lequel ?
Les Bureaux économiques et commerciaux des ambassades (*Oficinas económicas y comerciales de España en el exterior*) ne jouent aucun rôle dans ces recrutements.

10- Les formalités

- Existe-t-il des formalités spécifiques en matière d'immigration économique ?

Il existe des formalités spécifiques concernant les autorisations d'entrée, de résidence et de travail des étrangers en Espagne pour les travailleurs démontrant certaines compétences et talents.

Dans le cadre du régime général, une fois que la demande de recrutement à l'étranger de l'employeur est acceptée, l'administration lui remet un document avec un numéro de liaison à transmettre au travailleur afin que ce dernier puisse effectuer la demande de visa auprès de l'ambassade ou du consulat espagnol dans son pays.

Dans le cadre du contingent, l'offre de travail de l'employeur est envoyée à l'institution compétente dans le pays concerné. Cette dernière réalise la présélection des candidats pour les offres génériques et établit le calendrier pour la sélection finale des travailleurs. Une fois le contrat de travail signé, le travailleur peut demander le visa.

Dans le cadre du catalogue, l'employeur fait la demande d'autorisation de séjour et de travail pour le travailleur étranger non communautaire qu'il souhaite recruter pour une période d'un an. Les autorités compétentes vérifient la solvabilité de l'entrepreneur, ainsi que l'acquittement de ses paiements à l'étranger. Le travailleur étranger, qui ne doit pas se trouver de façon illégale en Espagne, doit effectuer les démarches administratives nécessaires afin de régulariser son entrée en Espagne (visa, certificat sur l'inexistence d'antécédents pénaux et certificat médical) afin qu'une fois en Espagne, le contrat et l'enregistrement auprès du SPEE puissent s'effectuer.

- Ces formalités sont-elles allégées dans certains cas, pour certaines « compétences ou talents » ? Existe-t-il des guichets dédiés dans les consulats ?

Il existe une réglementation spécifique pour l'entrée, la résidence et le travail des étrangers en Espagne dont les activités professionnelles participent de motifs économique, social ou professionnel ou des motifs relatifs à la réalisation de travaux de recherche et développement ou d'enseignement qui nécessitent une haute qualification, ou d'occupation artistique de prestige. (Résolution du 28 février 2007 du Secrétariat d'Etat à l'immigration et l'émigration). Cette réglementation concerne le personnel dirigeant ou hautement qualifié, des techniciens ou scientifiques de haute qualification, ainsi que les artistes de grand prestige international et le personnel nécessaire pour mener à bien la prestation. Afin de gérer les autorisations de résidence et de travail de ce type de personnel, les autorités ont créé, au sein de la Direction générale de l'immigration, « l'Unité des grandes entreprises ».

Cette Unité, devenue opérationnelle en avril 2007, a permis de centraliser la gestion des dossiers et de raccourcir les délais nécessaires pour la gestion des démarches. Pour ce type de démarches, il n'est pas nécessaire d'étudier la conjoncture de la situation nationale de l'emploi et il est possible de demander l'autorisation de résidence et de travail des membres de la famille, conjointement à la demande du travailleur. Les délais établis sont d'un mois, contre 3 pour le régime général.

Les démarches effectuées dans les consulats sont effectives dans un délai de 10 jours, contre 30 jours pour le régime général.

- Y a-t-il un document unique valant visa – carte de séjour et autorisation de travail ?

Non.

- Existe-t-il des « enquêtes de satisfaction » réalisés auprès des travailleurs étrangers, en ce qui concerne l'accueil dans les consulats, les « préfectures » etc... ?

Il n'existe pas d'enquête de satisfaction réalisées auprès des travailleurs étrangers. Néanmoins, l'administration réalise un suivi des plaintes formulées par ces travailleurs. A noter que toutes ces plaintes sont renvoyées devant les organes compétents.

- Existe-t-il une visite médicale obligatoire pour les migrants économiques ?
Conformément aux modalités établies dans l'article 51.7.c) du Règlement de la Loi organique 4/2000 (décret 2393/2004), la demande de visa devra être accompagnée d'un certificat médical attestant que le travailleur étranger ne souffre d'aucune des maladies susceptibles de quarantaine prévues dans le règlement sanitaire international.
- Existe-t-il une politique d'intégration spécifique aux migrants économiques ?
Non.

ROYAUME UNI

11- La définition de la politique d'immigration économique ou « immigration de travail »

- Des objectifs en matière d'immigration économique sont-ils fixés sur un plan qualitatif et/ou quantitatif ? Si oui, comment ces objectifs ont-ils évolué sur moyenne période, et seront-ils amenés à évoluer à l'avenir ?

Le Royaume-Uni vient de profondément modifier sa politique d'immigration pour fortement privilégier à l'avenir l'immigration économique. Trois voies d'entrée au Royaume-Uni seront possibles (hors droit d'asile): pour travailler, pour étudier, pour effectuer un court séjour. La voie d'entrée pour travailler et étudier est simplifiée et l'entrée s'effectuera selon un système de points, considéré comme plus objectif et directement inspiré du système australien.

Le système de points sera appliqué par étape. Le 29 février 2008, il est entré en vigueur pour les travailleurs les plus qualifiés (tier 1 voir ci-après). Les ressortissants d'un pays hors EEE et hors UE souhaitant venir au Royaume-Uni pour y travailler ou y étudier pour une durée supérieure à 6 mois seront catégorisés en fonction de leurs qualifications⁹. Cinq catégories sont établies :

- Tier 1 : Travailleurs migrants hautement qualifiés. Ceux-ci seront autorisés à entrer au Royaume-Uni sans avoir besoin au préalable d'une offre d'emploi, et auront accès sans restriction au marché du travail. Ils n'auront pas besoin de sponsor (entreprise ou université se portant garante de leur emploi ou études) pour entrer sur le territoire. Par contre ils devront accumuler un certain nombre de points basés sur leur qualification, leurs revenus antérieurs, et leur âge (avec une prime aux plus jeunes). Ils devront également démontrer une bonne maîtrise de la langue anglaise.
- Tier 2 : Travailleurs migrants qualifiés avec une offre d'emploi. Avant de pouvoir entrer au Royaume-Uni, ces migrants devront avoir reçu une offre d'emploi d'un employeur enregistré auprès du Ministère de l'Intérieur. L'emploi devra être dans un des secteurs où des pénuries ont été identifiées par le Migration Advisory Body l'organisme en charge d'identifier les besoins de main d'œuvre (voir partie 2). L'employeur devra se porter garant du migrant, et émettre un certificat indiquant l'emploi et le salaire futur du migrant. Les migrants entrés sous cette catégorie pourront changer d'employeur sous réserve d'obtenir un certificat de la part d'un autre employeur, mais leurs points seront réexaminés à cette occasion. Les points dans la catégorie 2 sont attribués en fonction des qualifications, des revenus futurs, et du type d'emploi offert (transfert au sein d'une même société ou emploi dans un secteur avec des pénuries). Les migrants sous cette catégorie devront également démontrer une bonne maîtrise de la langue anglaise.
- Tier 3 : Travailleurs non qualifiés. Ces derniers ne pourront entrer que selon un système de quotas, de façon temporaire (moins de 12 mois et sans regroupement familial), et seulement si les migrants sont originaires de pays avec lesquels le Royaume-Uni a passé des accords de réadmission. Actuellement, le Royaume-Uni n'admet aucun migrant sous cette catégorie et part du principe que les pénuries de main d'œuvre peuvent être résolues par les migrants des nouveaux Etats-Membres de l'UE. Mais des quotas pourraient être ouverts au cas par cas après identification par le

⁹ Cela concerne aussi les ressortissants de Bulgarie et Roumanie, des clauses de sauvegarde ont été mises en œuvre pour certains secteurs.

Migration Advisory Body. L'accès des migrants au territoire sera géré par des opérateurs agréés et le Ministère des l'Intérieur réfléchit à des critères comme des transferts d'argent obligatoires, l'obligation de présenter un titre de transport de retour, et l'identification biométrique.

- Tier 4 : Etudiants. Tout étudiant ressortissant d'un pays hors EEE et hors UE devra obtenir un certain nombre de points et se faire « sponsoriser » par une université ayant autorisé l'étudiant à s'inscrire. Les critères sont en cours de définition pour mise en œuvre au 3^{ème} trimestre 2008 (voir ci-après).
- Tier 5 : Jeunes travailleurs et travailleurs temporaires. Cette voie d'entrée concerne les jeunes âgés de 18 à 30 ans qui viendraient au Royaume-Uni dans un but récréationnel ou éducatif (ex. les jeunes filles au pair), ou les travailleurs temporaires (ex. sportifs, musiciens, religieux). Les jeunes travailleurs seront autorisés à séjourner jusqu'à 24 mois, ne donnant pas droit au regroupement familial, et ne pourront pas travailler plus de 12 mois pendant leur séjour. Ils devront obtenir un certain nombre de points ainsi qu'un certificat de garantie de la part d'un gouvernement étranger, avec lequel un accord de réadmission a été signé. Les travailleurs temporaires pourront obtenir un droit de séjour de 24 mois maximum, limité dans certains cas à 12 mois (par exemple pour les personnes venant en qualité de travailleur volontaire). Le regroupement familial sera autorisé seulement dans le cas où le migrant a obtenu une autorisation de séjour de plus de 12 mois. Les critères d'entrée sont en cours d'élaboration.

Le système de points pour l'immigration économique sera mis en œuvre de façon progressive au cours de 2008 et début 2009 (cf. image ci-dessous).

Tier	Description	Tier	Launch date
1	Highly skilled, e.g. scientists or entrepreneurs	1	Commences 29 February 2008
2	Skilled workers with a job offer, e.g. nurses, teachers, engineers	2	third quarter 2008
3	Low skilled workers filling specific temporary labour shortages, e.g. construction workers for a particular project. (Tier 3 will not be introduced whilst we retain restrictions on access to the labour market for Bulgarian and Romanians and will only be introduced in the future if conditions demonstrate that it is needed.)	5	third quarter 2008
4	Students	4	beginning of 2009
5	Youth mobility and temporary workers, e.g. working holiday makers or musicians coming to play a concert		

Source : Home Office, *A path to citizenship*, Février 2008

La mise en œuvre d'un système de points obéit à trois types d'objectifs :

a) un objectif de meilleure maîtrise de l'immigration et rationalisation des entrées (jusqu'ici 80 voies d'accès étaient disponibles pour un migrant économique via des programmes d'embauche ou d'études spécifiques).

b) un souci de mieux lier immigration et citoyenneté. Ainsi les migrants hautement qualifiés (Tier 1) sont directement visés pour accéder à la citoyenneté britannique. Les plus brillants d'entre eux (à très hauts revenus ou dans des professions recherchées) pourront être autorisés à rester au Royaume-Uni sans critère de durée après deux ans.

c) un objectif de lutte contre l'immigration clandestine et le travail clandestin, via l'obligation pour le migrant des catégories 2 à 5 d'obtenir une garantie d'un sponsor agréé par le Ministère de l'Intérieur.

d) Une plus grande flexibilité dans le système d'immigration, permettant de traiter plus rapidement les pénuries de main d'œuvre dans certains secteurs d'activité.

- Comment ces objectifs sont-ils finalisés : discours politique, lettre de mission, loi, plan etc... ?

La loi sur l'immigration datant de 1971 a été modifiée le 6 février 2008 pour introduire le système de points relatif aux travailleurs les plus qualifiés, entré en vigueur le 29 février 2008 pour les nouveaux arrivants ou les renouvellements de visas. D'autres changements interviendront dans le courant de l'année 2008 pour spécifier les critères d'entrée des autres catégories de migrants économiques.

Le Premier Ministre Gordon Brown a également explicité le système d'immigration économique à points et son lien avec l'acquisition de la citoyenneté britannique dans un discours en date du 20 février 2009¹⁰.

- Y a-t-il une définition du champ de l'immigration économique ?

Le champ de l'immigration économique comprend tous les migrants venant au Royaume-Uni pour travailler ou étudier. La mise en place du système de points implique que l'immigration a désormais vocation à être uniquement économique, hormis les demandeurs d'asile (23 520 en 2006, en baisse de 9% par rapport à 2005).

- Comment sont mesurés les résultats des objectifs poursuivis ? Existe-t-il des indicateurs de performance dans ce domaine et si oui, lesquels ?

Il y a simplement une cible nationale large sur laquelle sera mesuré le dispositif d'immigration économique : réduction rapide des pénuries de main d'œuvre dans certains secteurs d'activité.

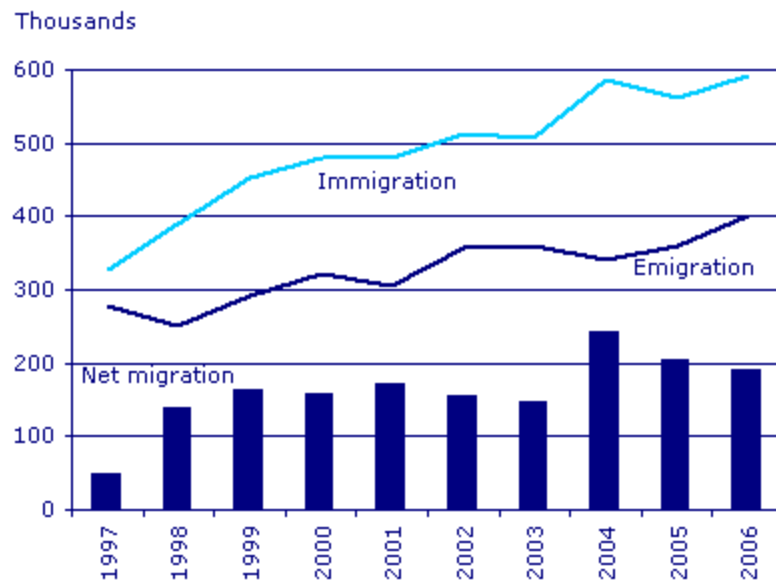
- Rappeler l'évolution du nombre de migrants économiques et le pourcentage de ceux-ci parmi le total des migrants ?

Le nombre officiel d'immigrants de long terme en 2006 était de 591 000. Compte tenu d'un nombre d'émigrants estimé à 400 000, la migration nette s'élève à 191 000 pour l'année 2006.

Il n'y a pas de chiffres officiels sur l'immigration économique, mais les chiffres des instituts de recherche montrent que depuis mai 2004, date de l'accession des nouveaux Etats Membres à l'UE, la vaste majorité des migrants provient des nouveaux Etats Membres et sont caractérisés par des jeunes actifs. Le Royaume-Uni est en effet un des trois pays à avoir ouvert son marché du travail sans restriction aux nouveaux Etats-Membres en 2004.

Migration nette totale 1997-2006, Royaume-Uni

¹⁰ Speech on Managed Migration and Earned Citizenship, IPPR, 20 February 2008.



Total International Migration (TIM) to/from the UK 1997-2006

Source : ONS

- Existe-t-il une réflexion particulière tendant à éviter ce qui est présenté en France parfois comme un « pillage des cerveaux » ?

Le développement durable est une des priorités du gouvernement britannique. Le recrutement de travailleurs qualifiés étrangers va donc de pair avec le financement de programmes de développement visant à retenir les travailleurs qualifiés dans les pays en développement.

Les priorités britanniques en matière de développement sont l'éducation et la santé. Pour la santé, un code de bonnes pratiques a été introduit en 2001 pour le recrutement international des docteurs et infirmières. Le code interdit aux organismes publics de santé de recruter à l'international sauf si un accord spécifique existe avec le gouvernement étranger. Depuis cette date, le recrutement « agressif » de professionnels de santé a considérablement diminué, même si cette baisse est également due au changement dans le système de visa et à la hausse du nombre de personnels médicaux formés.

12- La définition des besoins en main d'œuvre

- Les besoins en main d'œuvre sont-ils définis ? Si oui comment ?

Les organismes principaux en matière de prospective de main d'œuvre et de formation professionnelle sont :

- Le Learning and Skills Council ainsi que ses 47 antennes locales. Cet organisme public indépendant (plus grosse agence du Royaume-Uni) a été créé en 2001 par le ministère de l'éducation et de la formation. Il a en charge, pour l'Angleterre, la planification de l'offre de formation professionnelle ainsi que son financement (budget de 10,6 milliards de livres en 2006).
- La Sector Skills Development Agency. Cette agence chapeaute et anime le réseau des différents Sectors Skills Councils qui sont des organisations indépendantes chargées de déterminer les besoins de main d'œuvre et de formations selon les secteurs/branches qu'ils

représentent. Ces 25 Sector Skills Councils rassemblent des chefs d'entreprise, des syndicats, et des organismes professionnels et travaillent en lien avec le gouvernement pour développer les compétences dont le Royaume-Uni a besoin.

La dernière et la plus importante projection nationale en besoins de main d'œuvre publiée date de 2006. Elle s'intitule « Working futures » et contient trois volumes : l'un qui traite du Royaume-Uni dans sa globalité, les deux autres plus détaillés présentent les données selon les secteurs et les régions.

Les sources utilisées pour constituer la projection 2004-2014 sont :

Les statistiques élaborées par l'ONS (office national des statistiques)

- le recensement de la population de 2001 ;
 - l'annual business inquiry (enquête auprès des entreprises) de 2003 ;
 - le labour force survey (enquête emploi) de 2004.
- Existe-t-il des listes de métiers ouverts à l'immigration économique ? Comment celles-ci évoluent-elles ?

Oui il existe une liste des métiers en tension, à jour pour mars 2008, qui figure en annexe. Elle est utilisée pour les demandes de permis de travail dans le cadre du Tier 2 (métiers qualifiés en tension).

Cette liste est mise à jour par le Border and Immigration Agency (BIA) après consultation du Migration Advisory Committee (MAC).

Cet organisme consultatif, composé principalement de chercheurs, a été créé en septembre 2007 pour conseiller le gouvernement sur les métiers où l'immigration pourrait compléter des besoins de main d'œuvre non satisfaits. Cette autorité administrative indépendante est sponsorisée par la BIA, elle se réunit au minimum tous les trimestres.

La dernière mise à jour, datant de début février, a fait disparaître 38 professions médicales de la liste. Le MAC a pris cette décision après avoir consulté les résultats de l'enquête menée par le NHS, au nom du ministère de la Santé. Les recommandations ont été discutées et acceptées par le panel du secteur médical.

Les employeurs qui souhaitent recruter des professionnels (hors EEE) dont le métier est inscrit dans cette liste n'ont pas besoin de procéder au « resident labour market test ».

- Comment sont associés les acteurs économiques (entreprises, fédérations professionnelles etc...) à la définition des besoins ?

Le Migration Advisory Committee travaille avec des panels sectoriels qui rassemble les représentants des professions de chaque secteur. A l'heure actuelle il existe cinq panels : technologies de l'information et de la communication, santé, ingénierie, tourisme, éducation.

Le MAC travaille de manière transparente avec les acteurs professionnels majeurs, syndicaux et patronaux des secteurs concernés. Il organise également des forums de discussions et va être amené à travailler avec la nouvelle Commission pour l'Emploi et les Compétences.

Cette commission dont les membres seront nommés par le Premier Ministre rassemblera des représentants des secteurs privés, publics et associatifs ainsi que des syndicats. Elle se réunira pour la première fois en avril 2008 et aura pour mission de conseiller les ministres sur les besoins en termes de compétences et sur la question de savoir si le financement de la formation professionnelle doit devenir obligatoire pour les employeurs à partir de 2010.

- Existe-t-il des besoins identifiés en ce qui concerne certaines « compétences et talents » ? Comment ces besoins « haut de gamme » s'expriment-ils ?

Le Tier 1 réservé aux travailleurs hautement qualifiés a pour objectif de dynamiser l'économie britannique en attirant et en retenant « les plus brillants et les meilleurs » travailleurs ou hommes d'affaires. Ce Tier est ouvert aux personnes dont la vocation est d'occuper un emploi hautement qualifié, aux entrepreneurs qui investissent ou qui reprennent des business en s'y impliquant fortement et activement, aux investisseurs qui apportent des financements substantiels au Royaume-Uni, et enfin aux étudiants internationaux qui souhaitent trouver leur premier emploi au Royaume-Uni à la fin de leurs études.

13- L'administration de l'immigration économique

- Quelle est l'administration responsable des questions de l'immigration économique ?

Le ministère de l'Intérieur, Home Office, est responsable de l'ensemble des questions d'immigration.

- Existe-t-il une structure dédiée ? Si oui, quand celle-ci a-t-elle été créée ? Quel en est le budget et les effectifs ?

La Border and Immigration Agency (BIA) est l'agence exécutive du Home Office en charge des questions d'immigration. Cette Agence créée le 1^{er} avril 2007, est responsable du contrôle de l'immigration au Royaume-Uni. La BIA étudie aussi les demandes de permis de séjour, de citoyenneté et d'asile.

Cette agence comprend six directions : asile, contrôle des frontières, exécution des décisions, ressources humaines, gestion des migrations, et management des ressources. Elle travaille en étroite collaboration avec UKVisas qui est une direction conjointe du Home Office et de Foreign Office.

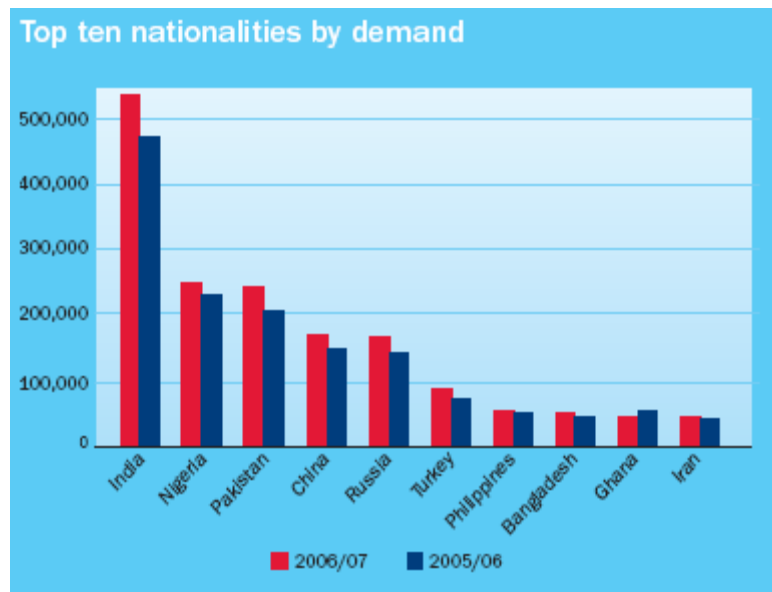
La BIA est implantée régionalement, avec six directeurs régionaux.

La BIA compte actuellement 17200 personnes (en tout pour les permanents de l'agence, les emplois temporaires et les consultants). Son budget pour 2007-2008 est de 1,227 milliard de livres.

La BIA va être amenée à fusionner courant 2008 avec la UKVisas et les services des douanes au sein d'une nouvelle grande structure la UK Border Agency. Cette agence sera en charge du contrôle des frontières, de l'immigration, des douanes et des vérifications et attributions de visas. La nouvelle organisation comptera 25 000 personnes.

- Cette structure dispose-t-elle d'antennes à l'étranger, Si oui, dans quels pays, et avec quels effectifs ?

Pour le moment la BIA ne dispose pas d'antennes à l'étranger mais la nouvelle agence comptera les bureaux des UK visas implantés à l'étranger, dans les ambassades, consulats et hautes commissions britanniques (146 sections à travers le monde). Ces 146 sections emploient 2600 personnes à travers le monde.



Source : Ukvisas annual report 2007

Il existe un système de demande de visas en ligne disponible dans 80 pays et qui sera étendu à l'ensemble des autres pays courant 2008.

14- Les procédures de recrutement à l'étranger

- Comment est assurée la promotion de l'émigration économique dans les pays sources ?

Les ambassades, et plus spécifiquement la branche d'UK visa dans les consulats sont chargés de la promotion du système britannique d'immigration économique. Les moyens mis en œuvre vont de la distribution de prospectus dans les consulats à des actions spécifiques de promotion ciblées (conférences, communication dans la presse).

- Existe-t-il des accords bilatéraux avec certains pays ?
Non pas à ce stade, à l'exception des accords bilatéraux visant à permettre la venue de personnels médicaux au Royaume-Uni (cf. question I).
- Comment sont opérés les recrutements de main d'œuvre : par l'administration, par les branches professionnelles, par les entreprises concernées ?

La détermination des besoins de main d'œuvre est effectuée par le Migration Advisory Committee en liaison avec les employeurs.

Par contre, les recrutements sont de la responsabilité des employeurs. Ces derniers doivent émettre un certificat garantissant le type d'emploi et la rémunération prospective du migrant, qui présentera ce document avec sa demande de visa. L'employeur doit demander un permis de travail pour le migrant auprès de la BIA, l'Agence Britannique pour l'Immigration. Il doit prouver que le candidat est qualifié pour le poste, et que ce dernier ne peut pas être occupé par un ressortissant d'un pays de l'EEE (l'obligation se limite à avoir publié une vacance de poste et avoir testé le marché local pendant les 4 semaines après l'avis de vacance). Une fois que le permis de travail est accepté, le migrant doit montrer l'original du permis pour effectuer sa demande de visa auprès du consulat britannique.

Les agences de recrutements ne sont pas autorisées à demander un permis de travail pour les migrants.

- Les recrutements ont-ils lieu dès le pays source ou l'émigration économique précède-t-elle la signature d'un contrat de travail ?

Selon le système de points, le migrant qui vient pour travailler au Royaume-Uni doit être en possession d'une offre d'emploi, et l'employeur doit avoir obtenu au préalable un permis de travail pour cet emploi spécifique. L'employeur se porte garant du migrant. Dans le cas contraire, le migrant ne peut obtenir de visa. Ces règles s'appliquent pour tous les migrants sauf les étudiants et les migrants hautement qualifiés.

- L'équivalent des « missions économiques » joue-t-il un rôle dans ces recrutements ? Si oui, lequel ?

Non les recrutements sont de la responsabilité des employeurs. Les postes consulaires ont pour rôle de faire la promotion du dispositif, mais ils ne sont pas en charge des recrutements.

15- Les formalités

- Existe-t-il des formalités spécifiques en matière d'immigration économique ?

Avec la mise en œuvre du système de points, tout ressortissant d'un Etat hors EEE devra pour entrer sur le territoire britannique :

- démontrer qu'il a accumulé le nombre de points nécessaires, lesquels varient selon la catégorie dans laquelle s'inscrit le migrant. Par exemple pour le Tier 1 (migrants les plus qualifiés), il faut accumuler 75 points, délivrés selon le niveau de diplôme (ex un master donne 35 points, un doctorat 50 points), le niveau de revenus antérieurs, et l'âge (obtention de points avant 32 ans, au delà 0 points) ;
- fournir un certificat prouvant son niveau d'anglais pour les catégories 1 et 2 ; pour les autres catégories notamment les étudiants, le niveau d'anglais apporte des points supplémentaires mais n'est pas une obligation pour séjourner au Royaume-Uni.
- fournir un certificat d'un employeur/université/institution britannique se portant garant de l'emploi ou de l'inscription universitaire du migrant pour toutes les catégories sauf pour les travailleurs hautement qualifiés (tier 1);
- démontrer qu'il dispose de fonds suffisants pour subvenir à ses besoins ou à ceux de sa famille.

Pour les renouvellements de visa, le migrant devra en outre démontrer qu'il respecte les règles de séjour (ou règles d'immigration).

- Ces formalités sont-elles allégées dans certains cas, pour certaines « compétences ou talents » ? Existe-t-il des guichets dédiés dans les consulats ?

Pour les migrants les plus qualifiés (tier 1), il n'est pas nécessaire d'obtenir un permis de travail avant de se rendre au Royaume-Uni, seul le visa est requis. Il en est de même pour les étudiants, seul le visa est requis (mais les étudiants peuvent travailler à mi-temps pendant l'année scolaire, jusqu'à 20 heures par semaine). Pour les autres, le visa et permis de travail sont requis. De plus une lettre de garantie de la part d'un sponsor est requise pour toutes les catégories sauf les migrants les plus qualifiés.

Le permis de travail n'est toutefois pas une autorisation générale de travail. Il est lié à l'employeur qui en a fait la demande, et qui s'est porté garant de l'emploi du migrant. Si le

migrant souhaite changer d'emploi, son nouvel employeur doit obtenir un autre permis de travail.

- Y a-t-il un document unique valant visa – carte de séjour et autorisation de travail ?

Il n'y a pas de carte de séjour au Royaume-Uni, le visa vaut carte de séjour pour toutes les catégories. Par contre, un permis de travail est requis pour les migrants hors étudiants et migrants hautement qualifiés. Le tampon du visa précise la période pour laquelle l'immigrant est autorisé à résider au Royaume-Uni, c'est ce qu'on appelle le « limited leave to remain ». (Permission to stay in the United Kingdom temporarily, for the length of time stated on your visa).

- Existe-t-il des « enquêtes de satisfaction » réalisées auprès des travailleurs étrangers, en ce qui concerne l'accueil dans les consulats, les « préfectures » etc... ?

Oui, l'Agence pour l'Immigration (BIA) a effectué deux enquêtes de satisfaction sur le système d'immigration pendant les deux dernières années. En outre, tous les migrants ont la possibilité de déposer une plainte auprès de l'Agence pour l'Immigration.

- Existe-t-il une visite médicale obligatoire pour les migrants économiques ?

Il n'existe pas de visite médicale obligatoire pour les migrants économiques. En principe toute personne qui souhaite passer plus de 6 mois au Royaume-Uni doit passer une visite médicale mais cette décision est laissée à la discrétion de l'officier d'immigration dans les consulats. Les ressortissants de certains pays doivent passer un test sur la tuberculose. En outre, la police aux frontières bénéficie de la même discrétion et peut demander un examen médical avant d'autoriser un migrant à entrer sur le territoire britannique.

- Existe-t-il une politique d'intégration spécifique aux migrants économiques ?

Compte tenu du lien entre migration économique et citoyenneté, établi très clairement pour les migrants les plus qualifiés, des propositions permettant aux migrants de devenir citoyens britanniques ou résidents permanents font actuellement l'objet d'une consultation¹¹. Cette voie ne serait ouverte qu'aux migrants économiques du Tier 1 et Tier 2.

Un migrant qui souhaite devenir citoyen britannique pourrait, après 5 ans de résidence, devenir citoyen « probatoire » pendant une durée de 1 à 5 ans, sous réserve de démontrer qu'il a une bonne connaissance de l'anglais, que sa situation fiscale est en ordre et qu'il dispose de fonds suffisants pour subvenir à ses besoins. La période probatoire pourrait être écourtée en fonction de la participation active du migrant dans la société. Cette participation active serait examinée en fonction des activités volontaires du migrant, ou de sa contribution particulière dans sa collectivité locale (ex. comme gouverneur d'une école). Pour devenir résident permanent, la période probatoire serait plus courte de 1 à 3 ans.

En outre, est sujette à consultation la création d'un fonds pour gérer les effets de l'immigration sur les services publics. Ce fonds serait abondé par les frais de visa (actuellement de 200 livres pour un permis de travail – 262 euros).

¹¹Home Office, A path to citizenship, February 2008.

Annexe 1
Liste des métiers en tension
Skills Shortage Occupations List

Transportation and Highways Engineers

Engineers who are required to have a transport-related degree, or a degree and at least 2 years relevant experience from a civil background in the following specialisms:

- Traffic Engineer or Transport Planner
- Highways Design Engineer or Highways Planning Engineer

Ground Engineering

Ground Engineering occupations related solely to the construction sector and not to oil/gas extraction

- Geoenvironmental Engineer
- Geotechnical Engineer
- Geological Advisor
- Geological Analyst
- Geological Associate
- Geological Engineer
- Geologist / Hydrogeologist
- Geology / Reservoir Engineer
- Geomechanics Engineer
- Geophysical Specialist
- Geophysicist
- Geoscientist
- Geosupport Engineer
- Engineering Geologist
- Ground Engineer
- Contaminated Land Engineer

Other Engineering:

- Chartered Quantity Surveyors
- CAA Licensed Aircraft Engineer
- Overhead Electricity Linesworker

Healthcare shortage occupations

Doctors:

- Salaried GPs

Dentists:

- only paediatric dentistry

Consultant posts in the following specialist areas:

- Anaesthetics

- Cardiology
- Chemical Pathology
- Child and Adolescent Psychiatry
- Clinical Neurophysiology
- Clinical Oncology
- Forensic Psychiatry
- Gastroenterology
- General Adult Psychiatry
- Genito-urinary Medicine
- Geriatric Medicine
- Haematology
- Immunology
- Intensive Care Medicine
- Medical Microbiology & Virology
- Neurology
- Nuclear Medicine
- Occupational Health
- Old Age Psychiatry
- Oral & Maxillo-facial Surgery
- Orthodontics
- Paediatric Cardiology
- Paediatrics
- Plastic Surgery
- Rehabilitation Medicine
- Renal Medicine

General:

- Audiologist
- Audiological Scientist
- Clinical Psychologist
- Pharmacists
- Pharmacy Technician Higher Level (Band 5 and above)
- Social Worker
- State Registered Scientists in Cytogenetics
- Qualified HPC Registered Diagnostic & Therapeutic Radiographers, including Ultrasonographers

Nurses:

- Registered Nurse employed or engaged at Band 7 or Band 8 of Agenda for Change or their Independent sector equivalents

Registered Nurse employed or engaged in the following specialities:

- Operating Theatre Nurse
- Critical Care (nurses working in wards with a Level 2 or Level 3 classification)

Other shortage occupations

- Teachers – All posts in England and Scotland covering compulsory schooling
- Veterinary Surgeon

Annexe 2
 Plan de travail 2007-2009 du Migration Advisory Committee

MIGRATION ADVISORY COMMITTEE – WORK-PLAN 2007/09

Year	Activity	To be completed by
2007/08	Report on what data on labour market shortages exists, relevant to the role of the MAC.	January 08
	Report on where there are gaps in the current data required by the MAC in relation to labour market shortages, how those data gaps should be filled, and how the MAC proposes to report on shortage occupations in the meantime.	February 08
2008/09	Produce shortage occupation lists for UK and Scotland only (Tier 2 skilled employment). These lists comprise occupations where, in the MAC's view, there are shortages which can sensibly be filled by enabling employers to recruit migrants. Occupations must be clearly specified so as to be easily understood by employers, prospective migrants and those operating the immigration system.	June 08
	Review, if required, the Government's assessment of the demand for and desirability of low-skilled schemes for Romanians and Bulgarians to work in construction, social care and hospitality.	September 08

AUSTRALIE

16- La définition de la politique d'immigration économique ou « immigration de travail »

- Des objectifs en matière d'immigration économique sont-ils fixés sur un plan qualitatif et/ou quantitatif ? Si oui, comment ces objectifs ont-ils évolué sur moyenne période, et seront-ils amenés à évoluer à l'avenir ?

Oui, sur un plan qualitatif : Dans le cadre de sa politique d'immigration économique, le « Skilled Migration Program », l'Australie déclare avoir **quatre objectifs principaux** :

- Assurer à long terme les intérêts économiques, budgétaires, sociaux et environnementaux du pays ;
- Maintenir une distribution équilibrée des immigrants sur l'ensemble de l'Australie ;
- Aider l'industrie australienne à demeurer compétitive sur le plan international ;
- Réduire au minimum les risques d'un impact négatif sur la santé des Australiens, le caractère du pays et la sécurité nationale.

A cette fin, elle cherche à attirer les personnes actives (âgées entre 18 et 45 ans), avec des connaissances de l'anglais suffisantes et dont les qualifications professionnelles correspondent à celles pour lesquelles l'industrie australienne a identifié une pénurie.

Oui, sur un plan quantitatif : Les objectifs sont révisés chaque année en fonction des prévisions démographiques et des besoins sociaux et économiques du pays tout en prenant en compte les obligations humanitaires et les contraintes environnementales. **La proportion des visas octroyés au titre de l'immigration économique est maintenue à près de 66% de la totalité des visas octroyés dans le cadre du Migration Program et chaque année le nombre d'immigrants économiques augmente de presque 6% en valeur absolue.**

Cf. <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/20planning.htm> .

Evolution des taux d'immigration permanente:

Catégorie de visa	2004/04	2005/06	2006/07	2007/08 max. projeté
1. Réunion familiale	43 747	45 943	48 769	50 000
2. Immigration économique	81 893	91 501	96 918	102 500
3. Cas exceptionnels	439	301	163	300
Total Migration Program 1-3	126 079	137 745	147 850	152 800
4. Humanitaire	17 528	16 964	14 158	13 000
TOTAL 1-4	143 607	154 709	162 008	165 800

Source: Ministère fédéral de l'immigration, 2008. Cf.:

http://www.immi.gov.au/media/publications/statistics/immigration-update/update_june07.pdf

- Comment ces objectifs sont-ils finalisés : discours politique, lettre de mission, loi, plan etc.... ?

Par des lois votées au parlement et dont la communication se fait au travers d'annonces dans le journal officiel, et sur le site du Ministère fédéral de l'immigration. Cf.

<http://www.immi.gov.au/legislation/gazettals/index.htm>

- Y a-t-il une définition du champ de l'immigration économique ?

- Non en ce qui concerne les secteurs visés, qui évoluent en fonction des besoins perçus. Le secteur de l'informatique, par exemple, qui a été prioritaire pendant plusieurs années, a cédé la place à celui de la santé, qui est actuellement en crise.

- Oui, en ce qui concerne les 4 objectifs qualitatifs mentionnés à la question 1, qui conduisent le gouvernement d'une part à limiter l'immigration aux personnes actives (18 à 45 ans) ayant des connaissances suffisantes de l'anglais et de la culture australienne (test citoyenneté à réussir) et dont les qualifications professionnelles sont reflétées dans une liste des professions en carence en Australie, la liste **SOL** (skilled occupation list) - ou **ENSOL** pour les candidats parrainés par une entreprise - entretenue par le Ministère de l'immigration, et d'autre part à faciliter particulièrement l'entrée des travailleurs acceptant de s'installer dans les régions sous-peuplées de l'Australie. Cf. <http://www.immi.gov.au/allforms/pdf/1121i.pdf> .

A cet effet, tous les candidats à l'immigration économique sont soumis à un test, le « General Skilled Migration (GSM) Points Test », qui confère plus ou moins de points en fonction des réponses satisfaisantes aux questions. Ce système non seulement élimine les candidats ne satisfaisant pas aux conditions précitées mais donne priorité aux candidats dont la profession figure sur une liste plus courte des professions particulièrement recherchées, la liste **MODL** (migration occupations in demand list) qui, elle, est entretenue par le Ministère de l'emploi. La liste SOL est mise à jour annuellement, la liste MODL tous les 6 mois, en fonction des tendances du marché du travail. Cf.

<http://www.workplace.gov.au/workplace/Publications/LabourMarketAnalysis/MigrationOccupationsinDemandListMODL-AUSTRALIA.htm>

<http://www.immi.gov.au/skilled/general-skilled-migration/points-test.htm>

Un programme spécial, plus souple, le « Skilled Regional Migration Scheme », est en place pour attirer des personnes qualifiées vers les provinces peu peuplées du continent.

- Comment sont mesurés les résultats des objectifs poursuivis ? Existe-t-il des indicateurs de performance dans ce domaine et si oui, lesquels ?

- Le ministère fédéral de l'immigration effectue régulièrement des enquêtes longitudinales sur 2 ou 3 ans (sous forme de questionnaire) auprès d'échantillons de 10 000 immigrants, pour évaluer les résultats des objectifs poursuivis. Parmi les indicateurs étudiés figurent l'origine, l'âge, le sexe, le nombre d'entre eux qui ont un emploi, les secteurs de l'industrie vers lesquels ils se sont orientés depuis leur arrivée en Australie et à quel niveau de qualification ils sont employés, l'évolution de leur salaire, leur distribution géographique ainsi que leurs transferts d'un Etat à l'autre, et leur intégration dans la vie sociale. Cf.

<http://www.immi.gov.au/media/research/lisia/lisia01.htm>.

- A cela s'ajoute une mise à jour annuelle des statistiques de l'immigration. Cf.

<http://www.immi.gov.au/media/publications/statistics/index.htm>

- Par ailleurs, des audits sont effectués de temps à autre par le ministère de l'emploi ainsi que par les ministères impliqués dans les secteurs en crise, comme par exemple, le ministère de la santé en ce moment. Cf. <http://www.aihw.gov.au/publications/index.cfm/title/10548> .

Deux méthodes pour l'évaluation de l'impact de l'immigration sur l'économie sont comparées dans Economic Impacts of Migration : a comparison of two approaches (2006). Cf. :

http://www.immi.gov.au/media/publications/pdf/Econtech_Comparison_Report.pdf

AUSTRALIE

16- La définition de la politique d'immigration économique ou « immigration de travail »

- Des objectifs en matière d'immigration économique sont-ils fixés sur un plan qualitatif et/ou quantitatif ? Si oui, comment ces objectifs ont-ils évolué sur moyenne période, et seront-ils amenés à évoluer à l'avenir ?

Oui, sur un plan qualitatif : Dans le cadre de sa politique d'immigration économique, le « Skilled Migration Program », l'Australie déclare avoir **quatre objectifs principaux** :

- Assurer à long terme les intérêts économiques, budgétaires, sociaux et environnementaux du pays ;
- Maintenir une distribution équilibrée des immigrants sur l'ensemble de l'Australie ;
- Aider l'industrie australienne à demeurer compétitive sur le plan international ;
- Réduire au minimum les risques d'un impact négatif sur la santé des Australiens, le caractère du pays et la sécurité nationale.

A cette fin, elle cherche à attirer les personnes actives (âgées entre 18 et 45 ans), avec des connaissances de l'anglais suffisantes et dont les qualifications professionnelles correspondent à celles pour lesquelles l'industrie australienne a identifié une pénurie.

Oui, sur un plan quantitatif : Les objectifs sont révisés chaque année en fonction des prévisions démographiques et des besoins sociaux et économiques du pays tout en prenant en compte les obligations humanitaires et les contraintes environnementales. **La proportion des visas octroyés au titre de l'immigration économique est maintenue à près de 66% de la totalité des visas octroyés dans le cadre du Migration Program et chaque année le nombre d'immigrants économiques augmente de presque 6% en valeur absolue.**

Cf. <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/20planning.htm> .

Evolution des taux d'immigration permanente:

Catégorie de visa	2004/04	2005/06	2006/07	2007/08 max. projeté
1. Réunion familiale	43 747	45 943	48 769	50 000
2. Immigration économique	81 893	91 501	96 918	102 500
3. Cas exceptionnels	439	301	163	300
Total Migration Program 1-3	126 079	137 745	147 850	152 800
4. Humanitaire	17 528	16 964	14 158	13 000
TOTAL 1-4	143 607	154 709	162 008	165 800

Source: Ministère fédéral de l'immigration, 2008. Cf.:

http://www.immi.gov.au/media/publications/statistics/immigration-update/update_june07.pdf

- Comment ces objectifs sont-ils finalisés : discours politique, lettre de mission, loi, plan etc.... ?

- La liste SOL (skilled occupation list) du Min. Immigr. : une liste des métiers ouverts à l'immigration économique, reprenant les professions en carence en Australie. Elle est mise à jour annuellement.
- La liste MODL du Ministère de l'emploi, mise à jour tous les 6 mois et qui identifie les professions dont le pays a un grand besoin dans l'immédiat. Les candidats à l'immigration qui sont qualifiés pour ces professions reçoivent des points supplémentaires et un traitement prioritaire dans le cadre de l'exercice de notation qui déterminera in fine si leur candidature à l'immigration en Australie est acceptée. Cf.

<http://www.workplace.gov.au/workplace/Publications/LabourMarketAnalysis/MigrationOccupationsinDemandListMODL-AUSTRALIA.htm>

<http://www.immi.gov.au/skilled/general-skilled-migration/points-test.htm>

- Comment sont associés les acteurs économiques (entreprises, fédérations professionnelles etc...) à la définition des besoins ?

Le ministère de l'emploi et de l'éducation et le ministère de l'immigration se concertent étroitement avec les fédérations professionnelles pour identifier les besoins prioritaires et faciliter l'emploi des immigrants à travers le pays. Les employeurs potentiels ont accès à la base de données du Ministère de l'immigration, la « DIMIA Skills Matching Database », où figurent les noms des candidats à l'immigration économique, leurs qualifications académiques et professionnelles et leur niveau d'anglais. Cf. <http://www.immi.gov.au/skills/index.htm>)

- Existe-t-il des besoins identifiés en ce qui concerne certaines « compétences et talents » ? Comment ces besoins « haut de gamme » s'expriment-ils ?

Oui. Ils s'expriment par le biais des listes SOL et MODL susmentionnées et par le biais des Australian Labour Market Updates publiées par le Ministère de l'emploi et diffusées sur son site Internet. Cf.

<http://www.workplace.gov.au/NR/rdonlyres/91AF3720-537B-4CD4-A132-B1BE0BC9AC19/0/ALMUJul05.pdf>

Le système de points auquel les candidats à l'immigration doivent satisfaire veille à ce que l'Australie ne laisse entrer sur son territoire que des personnes potentiellement capables de pourvoir aux besoins de main-d'œuvre spécialisée identifiés. Les secteurs pour lesquels les besoins de main d'œuvre sont jugés les plus importants sont affectés de la note maximale de 60 points. Ceci correspond à la moitié des 120 points auxquels doit satisfaire un candidat à l'immigration dans le cadre du « Skilled independant visa » ou au 3/5 des 100 points qu'il doit obtenir dans le cadre d'un « Skilled sponsored visa », visa parrainé par une entreprise. Pour des précisions sur les nombres de points alloués selon le visa demandé et les critères à satisfaire, voir :

<http://www.immi.gov.au/skilled/general-skilled-migration/points-test.htm>

18- L'administration de l'immigration économique

- Quelle est l'administration responsable des questions de l'immigration économique ? Le Department of Immigration and Citizenship. Cf.: www.immi.gov.au .

- Existe-t-il une structure dédiée ? Si oui, quand celle-ci a-t-elle été créée ? Quel en est le budget et les effectifs ?

Oui, il existe une structure dédiée au sein du Ministère de l'immigration qui s'occupe entre autres de l'immigration économique (« Migration and Temporary Entry Division »). L'effectif total du Ministère de l'immigration se monte à 6345, dont 2649 à Canberra, le reste du personnel étant réparti dans les Etats fédérés.

Budget alloué en 2007/08 à l'immigration économique : AUD 409,6 millions (205,9 millions d'euros).

- Cette structure dispose-t-elle d'antennes à l'étranger, Si oui, dans quels pays, et avec quels effectifs ?

Oui, à Berlin, Bangkok, Beijing, Dubai, Genève, Jakarta, Londres, New Dehli, Pretoria, Suva, Washington. Effectif total du Ministère de l'immigration à l'étranger : 792.

19- Les procédures de recrutement à l'étranger

- Comment est assurée la promotion de l'émigration économique dans les pays sources ?

Les sites Internet des ambassades australiennes à travers le monde assurent la promotion du pays en vantant la qualité de vie australienne et la situation exceptionnelle du marché de l'emploi pour les plus qualifiés. Par ailleurs, les entrepreneurs australiens organisent régulièrement des forums à l'étranger aussi bien qu'en Australie, auxquels sont conviés les étudiants étrangers, les touristes et les détenteurs de visas temporaires.

- Existe-t-il des accords bilatéraux avec certains pays ?

Des accords signés après la 2^{ème} guerre mondiale avec le Royaume-Uni et plusieurs autres pays européens, ne sont plus en vigueur. La politique australienne actuelle se veut une politique globale et universelle.

- Comment sont opérés les recrutements de main d'œuvre : par l'administration, par les branches professionnelles, par les entreprises concernées ?

Pour les candidats qui sont parrainés par une entreprise australienne, le recrutement se fait par l'entreprise concernée après avoir reçu l'accord de parrainage du Ministère de l'immigration. Les candidats non parrainés (visa 175) doivent déposer une demande de visa économique auprès du ministère de l'immigration. Une fois approuvée, ils sont libres de s'établir où ils le souhaitent et de chercher un emploi de leur choix.

- Les recrutements ont-ils lieu dès le pays source ou l'émigration économique précède-t-elle la signature d'un contrat de travail ?

L'immigration économique précède toujours la signature d'un contrat de travail.

- L'équivalent des « missions économiques » joue-t-il un rôle dans ces recrutements ? Si oui, lequel ?

Non.

20- Les formalités

- Existe-t-il des formalités spécifiques en matière d'immigration économique ?

Il existe une panoplie de visas d'immigration économique selon que la demande est soumise en Australie ou à l'étranger, selon que le candidat est parrainé ou non, etc. Cf. :

<http://www.immi.gov.au/skilled/general-skilled-migration/visa-options-outside.htm>

<http://www.immi.gov.au/skilled/general-skilled-migration/visa-options-inside.htm>

<http://www.immi.gov.au/skilled/skilled-workers/visa-permanent.htm>

Pour la majorité des visas offerts, le candidat doit se soumettre au système de points. Cf.

<http://www.immi.gov.au/skilled/general-skilled-migration/points-test.htm>

- Ces formalités sont-elles allégées dans certains cas, pour certaines « compétences ou talents » ? Existe-t-il des guichets dédiés dans les consulats ?

Les personnes pouvant démontrer des connaissances et talents exceptionnels, que ce soit dans le domaine de l'art, des sports, ou autres, sont dispensées de devoir satisfaire au système de

points. Celles parmi elles qui sont âgées de moins de 18 ans ou de plus de 55 ans doivent toutefois prouver leur indépendance financière et leur capacité à participer au rayonnement de l'Australie.

Il n'existe pas de guichets dédiés dans les consulats.

- Y a-t-il un document unique valant visa – carte de séjour et autorisation de travail ?

Oui. Tous les visas d'autorisation de travail tiennent également lieu de carte de séjour.

- Existe-t-il des « enquêtes de satisfaction » réalisées auprès des travailleurs étrangers, en ce qui concerne l'accueil dans les consulats, les « préfectures » etc.... ?

Oui. Les enquêtes longitudinales effectuées par le Ministère de l'immigration en vue d'évaluer le succès de la politique appliquée, servent en outre à évaluer le degré de satisfaction des travailleurs étrangers. Cf.

<http://www.immi.gov.au/media/research/Isia/index.htm>

- Existe-t-il une visite médicale obligatoire pour les migrants économiques ?

Dans le cas des demandes de visa permanent : oui, pour le candidat et tout membre de sa famille l'accompagnant : visite médicale, radiographie pulmonaire (hormis enfants âgés de moins de 11 ans), test SIDA (hormis enfants de moins de 15 ans).

Dans le cas des visas temporaires, la décision est prise au cas par cas, selon les circonstances.

- Existe-t-il une politique d'intégration spécifique aux migrants économiques ?

Diverses ressources gouvernementales sont mises à la disposition des nouveaux arrivants : cours d'anglais gratuits, aide à la recherche d'emploi, service d'interprétariat gratuit. Voir :

http://www.australia.gov.au/Migrant_Resources et

<http://www.immi.gov.au/living-in-australia/settle-in-australia/index.htm> .

Concernant l'aide au quotidien, ces nouveaux immigrants sont souvent aidés par des associations d'immigrés ou religieuses. Cf. :

Migrant Support Foundation : <http://www.migrantsupport.org.au/>

<http://www.anglicare.asn.au/services/refugees/NSW.shtml>

CANADA

Contexte : Le Canada est historiquement une terre d'immigration. Un canadien sur cinq est né à l'étranger selon le dernier recensement de 2006¹². L'immigration a été dans le passé et certainement dans l'avenir un puissant facteur de croissance. Mais le Canada fait face à un triple défi qui constitue un frein structurel à sa croissance : (1) le pays demeure l'un des pays les plus jeunes du G8, la fécondité (1,5 enfant par femme) se situe sous le seuil de remplacement des générations (2,1 enfants par femme) depuis le début des années 70. (2) la population vieillit : un canadien sur sept a plus de 65 ans et la proportion des jeunes de moins de 15 ans a atteint son plus faible niveau de l'histoire (17,7%). (3) la pénurie de main d'œuvre qualifiée est particulièrement préoccupante dans plusieurs secteurs clés de l'économie (énergie, santé, etc.)¹³.

Cette évolution démographique indique que le Canada continuera à dépendre largement de l'immigration pour assurer sa croissance démographique et économique. En 2008, le Canada prévoit d'admettre entre 240 000 et 265 000 nouveaux résidents permanents¹⁴, dont environ 60% dans la catégorie « immigration économique » (soit 139 000-154 000 personnes) qui inclut principalement les travailleurs qualifiés, les hommes d'affaires et les candidats des provinces. Il accueille, en valeur absolue, sensiblement plus d'immigrés économiques que l'Australie (97 000 l'année dernière). Proportionnellement à la population, le Canada se situe également devant l'Australie (239 immigrés économiques par habitant au Canada contre 216 en Australie). Victime de sa politique d'immigration, le Canada est confronté à une longue liste d'attente et le nombre de demandes en cours de traitement s'élèverait à 800 000 dossiers¹⁵. Cette situation fait actuellement polémique au sein des différents partis politiques.

Dès cette année, les autorités fédérales veulent se donner les moyens d'accueillir davantage d'étudiants (payants) dans ses universités et veulent faire des étudiants étrangers l'une des toutes premières ressources extérieures du Canada à l'instar des Etats-Unis, le gouvernement réalisant que les étudiants créent plus de valeur et de richesse et constituent notamment le terreau de l'innovation avec la création de jeunes pousses. L'administration pourrait préférer cette nouvelle catégorie d'immigrés économiques et réduire ainsi le nombre de réfugiés et candidats au regroupement familial.

21- La définition de la politique d'immigration économique ou « immigration de travail » (6 questions)

- Des objectifs en matière d'immigration économique sont-ils fixés sur un plan qualitatif et/ou quantitatif ? Si oui, comment ces objectifs ont-ils évolué sur moyenne période, et seront-ils amenés à évoluer à l'avenir ?

Les objectifs généraux en matière d'immigration sont énoncés dans la « Loi sur l'Immigration et la Protection des Réfugiés »¹⁶. Ils doivent contribuer à la croissance économique du Canada, contribuer à l'enrichissement social et culturel, protéger la santé, la sécurité et l'ordre public au Canada, respecter les engagements humanitaires internationaux et encourager l'intégration des nouveaux arrivants à la société canadienne (article 3 de la Loi).

Au niveau quantitatif, le nombre annuel de « résidents permanents » (immigrés), que ce soit en matière (1) d'immigration économique, (2) de réfugiés, (3) et de regroupement familial et d'ordre humanitaire est fixé chaque année dans un « rapport annuel » préparé par le ministère fédéral de la Citoyenneté et Immigration au Parlement. Le nombre prévu d'immigrants, par chacune des trois catégories, est déterminé à l'avance d'une manière quantitative. Leur nombre peuvent varier en fonction de la conjoncture et du contexte politique (pays en guerre, crise humanitaire). Toutefois, ils sont à la hausse d'une manière continue depuis quelques années.

¹² Statistique Canada (INSEE canadien) a publié tout au long de l'année 2007 des données du recensement de 2006 portant notamment sur le vieillissement de la population, l'immigration, la citoyenneté et l'évolution linguistique

¹³ Perspectives du marché du travail canadien pour la prochaine décennie 2006-2015 :

http://www.hrsdc.gc.ca/fr/publications_research_recherche/categories/marche_travail_f/sp_615_10_06/sp_615_10_06f.pdf

¹⁴ Plan d'immigration pour 2008 présenté au Parlement : <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/documents-info/2007/2007-10-31.asp>

¹⁵ Article du National Post du 13.03.2008 et du Globe and Mail du 17.03.2008

¹⁶ <http://lois.justice.gc.ca/fr/ShowDoc/cs/l-2.5///fr?page=1&isprinting=true>

En 2008, le Canada prévoit d'admettre entre 240 000 et 265 000 nouveaux résidents permanents pour les trois catégories susmentionnées. Entre 139 000 et 154 000 nouveaux résidents permanents (environ 58%) seront admis dans la catégorie « immigration économique » en 2008.

1.2 Comment ces objectifs sont-ils finalisés : discours politique, lettre de mission, loi, plan, etc. ?

Les objectifs quantitatifs pour l'année à venir sont préparés par « Citoyenneté et Immigration Canada » (ministère fédéral de la citoyenneté et de l'immigration) dans un rapport soumis aux élus en novembre de l'année précédente.

Rapport annuel au Parlement sur l'immigration de 2007

<http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/documents-info/2007/2007-10-31.asp>

1.3 Y a-t-il une définition du champ de l'immigration économique ?

La sélection des « immigrants économiques » se fait en fonction de « leur capacité à réussir leur établissement économique au Canada » (article 12, alinéa 2 de la Loi). Ils doivent pouvoir s'adapter rapidement au marché actuel de l'emploi et y contribuer par leurs compétences et leurs talents.

1.4 Comment sont mesurés les résultats des objectifs poursuivis ? Existe-t-il des indicateurs de performance dans ce domaine et si oui, lesquels ?

Les résultats des objectifs sont évalués par l'entremise d'une « évaluation de programme ». Depuis l'adoption de la Loi en 2002, une évaluation du programme d'immigration économique n'a pas encore été réalisée mais la première évaluation est prévue pour fin 2008. L'un des indicateurs sera notamment une évaluation du salaire des émigrés par rapport aux Canadiens exerçant les mêmes fonctions.

1.5 Rappeler l'évolution du nombre de migrants économiques et le pourcentage de ceux-ci parmi le total des migrants ?

Cf. réponse à la question 1.1. Historiquement, le nombre d'immigrés économiques a tendance à progresser d'une façon continue depuis quelques années et représente environ 60% de tous les immigrants admis chaque année.

1.6 Existe-t-il une réflexion particulière tendant à éviter ce qui est présenté en France parfois comme un « pillage des cerveaux » ?

Citoyenneté et Immigration Canada ne se penche pas spécifiquement sur cette question s'agissant des résidents permanents. Toutefois, certains accords sur la mobilité des travailleurs temporaires font mention des bénéfices réciproques que peuvent tirer le Canada et les pays sources. La question du développement et des mesures pouvant atténuer les effets causés par l'émigration relève de l'agence de coopération et du développement international (ACDI) dont le mandat est entièrement dédié à ce dossier.

22- La définition des besoins en main d'œuvre (4 questions)

2.1 Les besoins en main d'œuvre sont-ils définis ? Si oui comment ?

2.2 Existe-t-il des listes de métiers ouverts à l'immigration économique ? Comment celles-ci évoluent-elles ?

Le système de sélection des « travailleurs qualifiés » (qui constitue la majorité des « immigrants économiques ») n'est pas entièrement basé sur les besoins en main-d'œuvre. Avant la mise en œuvre de la Loi de 2002, une liste de métiers et de professions en pénurie avait été établie par Citoyenneté et Immigration en collaboration avec les provinces et territoires, ainsi qu'avec le Ministère fédéral des ressources humaines et du développement social (RHDS). Ce système a été abandonné pour deux raisons. Tout d'abord, le contexte économique et les besoins de main d'œuvre d'une industrie particulière évoluent très rapidement et ne permettent pas un suivi très fin par l'administration. Par ailleurs, établir une liste de

besoins « par métiers » ouvrait la porte à la fraude et à de fausses déclarations dans l'espoir que la profession prétendument exercée apparaisse sur la liste.

Comme la vérification par les agents d'immigration était plus longue, le temps de traitement des demandes était d'autant plus prolongé. Au final, le système avait créé de fausses attentes aux nouveaux arrivants qui croyaient qu'ils exerceraient obligatoirement leur profession.

Depuis 2002, la sélection s'effectue au moyen d'une grille qui évalue le « capital humain » des candidats à l'immigration et l'intégration (potentiel humain d'un candidat). Les critères suivants sont pris en compte : le niveau d'études (25 points), le niveau de connaissance des langues officielles (24 points), l'expérience professionnelle (21 points), l'âge (10 points), l'emploi réservé (10 points) et la capacité d'adaptation (10 points). La note de passage est actuellement fixée à 67 points. Ce modèle dit de « capital humain » ne vise pas à répondre aux besoins spécifiques d'une industrie mais se penche plutôt sur les besoins globaux du marché du travail. Toutefois, les candidats ayant un « emploi réservé » au Canada, et qui répondent donc à des besoins immédiats dans une ville ou dans un secteur d'activité, se verront attribuer davantage de points dans la grille et leur demande sera traitée plus rapidement.

Au niveau provincial, la demande de résidence permanente est présentée au gouvernement fédéral par les provinces et fait partie de la catégorie de « l'immigration économique ». Depuis 1978, le gouvernement fédéral dispose d'un accord avec le Québec qui lui donne le pouvoir exclusif de choisir les immigrants économiques. Cependant, les candidats du Québec doivent faire l'objet d'un examen médical, d'une vérification judiciaire et d'un contrôle de sécurité. Dans les provinces où la pénurie de main-d'œuvre est particulièrement importante (les ingénieurs de la construction, de l'extraction minière ou de l'énergie dans l'Alberta notamment), les candidats à l'immigration économique obtiendront facilement les points dits « emploi réservé » dans la grille de sélection.

Le Ministère fédéral des ressources humaines et du développement social (RHDS) a publié, en janvier 2007, les « perspectives du marché du travail canadien pour 2006-2015 »¹⁷. Il s'agit d'un outil d'aide à la création de politiques pour le marché du travail par un apport d'information quantitative sur les tendances les plus plausibles des principales composantes de la demande de main-d'œuvre (demande d'expansion due à l'accroissement de l'activité économique, et demande de remplacement due principalement aux départs à la retraite) et de l'offre de main-d'œuvre (jeunes qui sortent du système scolaire et nouveaux immigrants) à moyen terme, aux niveaux macroéconomique, industriel et professionnel. L'examen des changements éventuels à la demande et à l'offre du marché du travail permet à RHDS d'identifier les professions susceptibles de connaître des déséquilibres sur le marché du travail à moyen terme au niveau national. Les projections indiquent des pressions à la hausse (ou à la baisse) sur le marché du travail au sein d'une profession donnée, et si le nombre de possibilités d'emplois dans cette profession se situe considérablement au-delà (ou en deçà) du nombre projeté de nouveaux chercheurs d'emploi.

Les projections de la croissance de l'emploi (demande d'expansion) de RHDS sont faites pour 33 industries (agrégation des industries à 3 chiffres du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord ou SCIAN) et pour les professions à 2 chiffres (25 professions) et à 3 chiffres (140 professions) de la Classification nationale des professions (CNP). Est décomposée la projection des professions à 3 chiffres pour obtenir une extrapolation de l'emploi pour les professions à 4 chiffres (540 professions).

2.3 Comment sont associés les acteurs économiques (entreprises, fédérations professionnelles, etc...) à la définition des besoins ?

Les employeurs déterminent les besoins en offrant à certains candidats ressortissants des emplois dits « réservés », favorisant ainsi ces candidats dont les métiers et professions sont en demande. Par ailleurs, Citoyenneté et Immigration organise des consultations avec les acteurs économiques sur les enjeux spécifiques. Dans le même temps, certains partenaires (employeurs, avocats, consultants en immigration, associations professionnelles, représentants du milieu de l'éducation, etc.) cherchent à influencer les politiques et les programmes en rencontrant la Ministre fédérale de la Citoyenneté et de l'Immigration. Toutes ces rencontres ne sont pas institutionnalisées et sont organisées de manière ad-hoc.

¹⁷ http://www.hrsdc.gc.ca/fr/publications_research/categories/marche_travail_f/sp_615_10_06/sp_615_10_06f.pdf

2.4 Existe-t-il des besoins identifiés en ce qui concerne certaines « compétences et talents » ? Comment ces besoins « haut de gamme » s'expriment-ils ?

Cf. réponse 2.1 et 2.2.

23- L'administration de l'immigration économique

3.1 Quelle est l'administration responsable des questions de l'immigration économique ?

Toutes les questions d'immigration relèvent de « Citoyenneté et Immigration Canada », le ministère fédéral de l'immigration. La « direction générale de l'immigration » est responsable de l'élaboration des politiques et des programmes en matière d'immigration économique et sociale au Canada.

Depuis 1978, le gouvernement fédéral dispose d'un accord avec le Québec qui lui donne le pouvoir exclusif de choisir les immigrants économiques. Cependant, les candidats du Québec doivent faire l'objet d'un examen médical, d'une vérification judiciaire et d'un contrôle de sécurité.

3.2 Existe-t-il une structure dédiée ? Si oui, quand celle-ci a-t-elle été créée ? Quel en est le budget et les effectifs ?

Il s'agit de Citoyenneté et Immigration Canada, créé en 1994. Pour l'année fiscale 2006/2007 (1^{er} avril-30 mars), son budget de fonctionnement a atteint 1,085 Md CAD soit environ 723 millions EUR. Ses effectifs à Ottawa, dans les provinces et dans les missions à l'étranger (hors agents de droit local) sont d'environ 4 000 personnes.

3.3 Cette structure dispose-t-elle d'antennes à l'étranger, Si oui, dans quels pays, et avec quels effectifs ?

Citoyenneté et Immigration Canada dispose de 91 bureaux à l'étranger : 246 expatriés y sont affectés en plus des 1 236 agents de droit local. La liste des bureaux est disponible à l'adresse suivante : <http://www.cic.gc.ca/francais/information/bureaux/missions.asp>

24- Les procédures de recrutement à l'étranger

4.1 Comment est assurée la promotion de l'émigration économique dans les pays sources ?

Le Canada est victime de son propre succès. Très peu d'activités de promotion et de recrutement sont réalisées par ses bureaux à l'étranger. La liste des demandes en attente d'être traitées (inventaire) est longue et fait l'objet de plusieurs mesures afin de l'écourter. Par conséquent, les activités de promotion ne sont pas nécessaires.

4.2 Existe-t-il des accords bilatéraux avec certains pays ?

Il n'existe pas d'accords bilatéraux en ce qui concerne l'immigration permanente. Toutefois, la main d'œuvre temporaire de certains secteurs fait l'objet d'accords bilatéraux avec les Etats-Unis et le Mexique dans le cadre du NAFTA.

4.3 Comment sont opérés les recrutements de main d'œuvre : par l'administration, par les branches professionnelles, par les entreprises concernées ?

Le recrutement de la main d'œuvre temporaire est opéré par les entreprises concernées, et très peu par les provinces.

4.4 Les recrutements ont-ils lieu dès le pays source ou l'émigration économique précède-t-elle la signature d'un contrat de travail ?

Les deux cas de figure sont possibles. Certains candidats sont sélectionnés au regard de la grille de sélection sans contrat de travail alors que d'autres candidats pourront opter pour la voie la plus rapide (avec un emploi déjà réservé et garanti (voir 2.1).

4.5 L'équivalent des « missions économiques » joue-t-il un rôle dans ces recrutements ? Si oui, lequel ?

Tous les dossiers liés à l'immigration sont traités uniquement par les bureaux de l'immigration de CIC au sein des ambassades canadiennes à l'étranger.

25- Les formalités sur place

5.1 Existe-t-il des formalités spécifiques en matière d'immigration économique ?

Les candidats à l'émigration économique doivent faire une demande, remplir les formulaires et fournir les documents exigés. La liste des documents et des bureaux est consultable sur le site Internet du CIC (www.cic.gc.ca sous la rubrique « Immigrer au Canada »).

5.2 Ces formalités sont-elles allégées dans certains cas, pour certaines « compétences ou talents » ? Existe-t-il des guichets dédiés dans les ambassades ou consulats canadiens à l'étranger ?

Les candidats ayant un emploi réservé se voient attribuer davantage de points au regard de la grille de sélection, et leur demande sera traitée plus rapidement. Les agents d'immigration travaillent dans les bureaux du CIC répartis dans les ambassades et consulats canadiens à l'étranger.

5.3 Y a-t-il un document unique valant visa+carte de séjour+autorisation de travail ?

Non. Il existe différents types de visas (permettant l'entrée au pays) et de permis (autorisant les études ou le travail) pour les résidents temporaires. Les résidents permanents (ou immigrants) possèdent une carte de résident permanent qui est différente des documents précédents.

5.4 Existe-t-il des « enquêtes de satisfaction » réalisés auprès des travailleurs étrangers, en ce qui concerne l'accueil dans les consulats, les « préfectures » etc... ?

Le Bureau d'amélioration des services met sur pied différentes initiatives visant la qualité et l'efficacité du service à la clientèle dans les bureaux à l'étranger et au Canada.

5.5 Existe-t-il une visite médicale obligatoire pour les migrants économiques ?

Tous les immigrants (ainsi que les membres de leur famille qui les accompagnent), incluant les immigrants économiques, doivent obligatoirement effectuer une visite médicale avant d'être autorisés à séjourner au Canada.

5.6 Existe-t-il une politique d'intégration spécifique aux migrants économiques ?

Tous les résidents permanents (immigrants de toutes catégories) ont accès à des programmes facilitant leur intégration au marché du travail et à la société canadienne. Les programmes sont variés bien que les formations linguistiques soient les plus répandues.

Contacts utiles

Katherine PESTIEAU
Directrice adjointe par intérim
Politiques et programmes à l'intention des résidents permanents
Direction générale de l'immigration
Citoyenneté et Immigration Canada (ministère fédéral)

Erika USHER
Directrice des affaires internationales
Citoyenneté et Immigration Canada (ministère fédéral)

Alain THEAULT
Ministre Conseiller en charge de l'immigration
Ambassade du Canada à Paris
Email : Alain.Theault@international.gc.ca

Rapports utiles

Rapport annuel au Parlement sur l'immigration de 2007
<http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/documents-info/2007/2007-10-31.asp>

Rapport annuel au Parlement sur l'immigration de 2006
<http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/documents-info/2006/2006-10-31.asp>

Faits et chiffres 2006 : aperçu de l'immigration
<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/statistiques/faits2006/index.asp>

Perspectives du marché du travail canadien pour la prochaine décennie 2006-2015 : les pénuries de main d'œuvre actuelles et futures au Canada
http://www.hrsdc.gc.ca/fr/publications_ressources/recherche/categories/marche_travail_f/sp_615_10_06/sp_615_10_06f.pdf

ETATS-UNIS

1 La définition de la politique d'immigration économique ou immigration de travail

- Des objectifs en matière d'immigration économique sont-ils fixés sur un plan qualitatif et/ou quantitatif ?

Des objectifs sont fixés sur un plan qualitatif et sur un plan quantitatif.

1. Sur un plan quantitatif, **un seuil maximal d'immigrants économiques est fixé chaque année par les Services de l'Immigration (USCIS)**. A titre d'exemple, en 2005, le nombre maximal de visas de résidents permanents accordés à des fins professionnelles était de 140 000 auquel on se doit d'ajouter le quota de visas non utilisé au cours de l'année précédente dans le cadre du regroupement familial.
2. Sur un plan qualitatif, les Services de l'Immigration distinguent **cinq catégories d'immigration économique qui sont elles-mêmes soumises à des quotas**. Pour gérer les migrations de travail, les Etats-Unis ont en effet adopté un système de quotas par qualification et non pas par secteur d'activité.

Il y a tout d'abord les personnes ayant des compétences exceptionnelles et des places prééminentes dans des catégories aussi diverses que l'enseignement, la recherche, les affaires ou le sport. Viennent ensuite les personnes hautement qualifiées puis les travailleurs peu qualifiés mais justifiant d'au moins deux ans d'expérience. Chacune de ces catégories a un quota environ égal à 28,6 % du total de l'immigration économique.

A cela s'ajoute pour la troisième catégorie un quota de 10 000 visas attribués à des travailleurs non qualifiés. 7.1 % des visas sont également attribués à des immigrants dits spécifiques tels que les missionnaires ou des employés du gouvernement américain à l'étranger. Enfin un quota de 7.1 % est réservé aux investisseurs garantissant un investissement minimal de \$ 1 million sur le territoire américain et la création d'au moins dix emplois. Il est important de souligner que des seuils inférieurs sont imposés aux personnes investissant dans des zones rurales ou des régions en crise, caractérisées notamment par un fort taux de chômage. 3 000 visas au moins sont chaque année réservés à cette catégorie particulière d'investisseurs.

A ce stade, il nous paraît important de faire une brève énumération des différents types de visas de travail:

- Le **visa H-1B**, accordé pour une durée initiale maximum de trois années, peut être renouvelé une fois pour une durée totale de six années et représente la majeure partie des visas de travail délivrés par l'administration américaine ;
- Le **visa H-2B** est la visa accordé aux employés saisonniers ;
- Les **visas P-1, P-2 et P-3** sont destinés aux artistes, sportifs et professionnels du show business ;
- Le **visa L-1** est accordé aux employés transférés entre sociétés affiliées ;
- Le **visa O** permet aux personnes de très haut niveau dans les domaines des sciences, de l'art, de la télévision, de la production cinématographique, de l'éducation ou du sport de venir aux Etats-Unis pour un événement, un projet ou un tournoi particulier ;

- L'époux et les enfants du titulaire d'un visa H, L, O et P peuvent obtenir des visas de même catégorie pour accompagner leur famille.

- Comment ces objectifs ont-ils évolué sur moyenne période, et seront-ils amenés à évoluer à l'avenir ?

Sur moyenne période, l'immigration économique a considérablement augmenté. Cette tendance semble devoir se prolonger et même s'accélérer tant la volonté politique de faire de l'immigration économique une priorité est forte. Dans son discours à la Nation prononcé en janvier 2004, le Président Bush a déclaré qu'il souhaitait, au cours de son second mandat, voir les quotas d'immigrants économiques considérablement augmenter. Des projets de loi, n'ayant pas abouti, ont, lors des 108^e et 109^e législatures, proposé de faire passer la limite totale de 140 000 à 290 000 ou même 460 000 visas de travailleurs attribués chaque année. Cette augmentation de la limite totale s'accompagnerait probablement d'une redéfinition des quotas entre les diverses catégories d'immigrants économiques avec, notamment, une augmentation considérable de visas attribués aux travailleurs non qualifiés.

- Comment ces objectifs sont-ils finalisés ?

L'immigration est un sujet très sensible sur le plan politique aux Etats-Unis et est souvent pomme de discorde entre les Démocrates et les Républicains et au sein-même des partis. Le Congrès a autorité sur les questions relatives à l'immigration. Si le Président peut vouloir en faire une priorité, son domaine de compétences se limite au statut des réfugiés.

C'est *l'Immigration and Nationality Act (INA) de 1952* qui définit les contours légaux de la politique d'immigration. Amendé à de nombreuses reprises, il constitue, avec l'ensemble de ses amendements, le socle de la politique d'immigration.

- Comment sont mesurés les résultats des objectifs poursuivis ? Existe-t-il des indicateurs de performance dans ce domaine et si oui, lesquels ?

Un organisme spécial, l'*Office of Immigration Statistics*, est chargé chaque année de mesurer le nombre de visas de résidents permanents attribués selon chaque catégorie. Et cet organisme est plus généralement chargé d'effectuer toutes les mesures permettant de vérifier que les objectifs fixés par les lois sur l'immigration sont bien respectés.

- Rappeler l'évolution du nombre de migrants économiques et le pourcentage de ceux-ci parmi le total des migrants ?

En 2004, 946 142 visas de résidents permanents ont été attribués. 115 330 visas ont été accordés à des migrants économiques, soit un pourcentage de 16,4%.

Aux Etats-Unis, la très grande majorité des visas de résidents permanents sont accordés au titre du regroupement familial (65,6 % en 2004). Ce point est la source de nombreux débats aux Etats-Unis, de nombreux membres du Congrès, groupes de lobbyings et un pan important de l'opinion publique souhaitant plutôt privilégier une immigration économique.

- Existe-t-il une réflexion particulière tendant à éviter ce qui est présenté en France parfois comme un « pillage des cerveaux » ?

La liberté de circulation est un concept qui est au cœur de l'identité américaine. Les Américains sont conscients d'avoir les meilleures universités du monde, un système économique extrêmement compétitif malgré certains soubresauts, des pôles de recherche attractifs. Il leur paraît donc normal que des hommes et des femmes du monde entier viennent tenter de saisir les opportunités qui s'offrent à eux aux Etats-Unis, quitte à ce que ces derniers repartent par la suite dans leurs pays d'origine.

De plus, l'immigration économique est pour eux une démarche individuelle qui doit être analysée sous le spectre de l'individu. Il n'y a donc pas aux Etats-Unis de réflexion, comme en France, sur le pillage des cerveaux, réflexion qui se mène à l'échelle de pays, de groupes. Les Américains parlent d'ailleurs de « **drainage de cerveaux** » (*brain drain*) plutôt que de « pillage de cerveaux ».

2 La définition des besoins en main d'œuvre

- Les besoins en main d'œuvre sont-ils définis ? Si oui comment ?

Chaque année, les questions liées à l'immigration font l'objet aux Etats-Unis de nombreuses publications, réflexions d'instituts de recherche, d'économistes, de démographes, du Bureau des Statistiques de l'Immigration etc. Ce sont ces réflexions couplées au **lobbying d'entreprises, de fédérations syndicales et professionnelles** qui conduisent les membres du Congrès à définir des besoins en main d'œuvre susceptibles d'orienter les lois futures sur l'immigration.

- Existe-t-il des listes de métiers ouverts à l'immigration économique ? Comment celles-ci évoluent-elles ?

Il n'existe pas des listes de métiers ouverts à l'immigration économique. Comme nous avons pu le voir, **les différentes catégories de visas se déterminent selon un niveau de compétence, de qualifications.**

Néanmoins, des lois peuvent permettre aux autorités américaines d'accorder pendant une durée de temps limitée un nombre accru de visas à destination de certaines professions dont les Etats-Unis sont en partie dépourvus. En 2005, une loi à destination des infirmières a été promulguée et en 2006, ce fut au tour des médecins d'être concernés par une autre loi.

- Comment sont associés les acteurs économiques (entreprises, fédérations professionnelles etc.) à la définition des besoins ?

Via une intense activité de lobbying, les entreprises et les fédérations syndicales et professionnelles ont une influence profonde sur la politique d'immigration aux Etats-Unis. La majorité des entreprises et fédérations professionnelles souhaite que le nombre de cartes vertes attribuées chaque année soit augmenté et que les procédures d'attribution de visas de travail soient écourtées et simplifiées. Les entreprises spécialisées dans les hautes technologies font un lobbying intensif et font pression sur le Congrès afin qu'il vote des lois dans ce but. Elles considèrent en effet qu'elles manquent aujourd'hui de main d'œuvre très qualifiée et souhaiteraient pouvoir recruter un nombre supérieur d'ingénieurs indiens, philippins ou chinois. Microsoft, Oracle, Google font ainsi un lobbying intensif afin que le nombre de visas H-1B soit considérablement augmenté.

Certains syndicats comme le SEIU souhaiteraient que la citoyenneté américaine soit octroyée à tous les travailleurs illégaux. L'AFL-CIO demande qu'une régularisation des sans-papiers soit réalisée et que l'on accorde à ceux-ci le statut de « résident permanent ».

Ce lobbying est d'autant plus efficace que les syndicats et les dirigeants d'entreprises n'hésitent pas à prendre position lors des campagnes électorales et monnaient leur soutien à tel ou tel candidat.

- Existe-t-il des besoins identifiés en ce qui concerne certaines « compétences et talents » ? Comment ces besoins haut de gamme s'expriment-ils ?

Aujourd'hui, **l'économie américaine manque de main d'œuvre hautement qualifiée** dans les domaines du High Tech, des nanotechnologies, des biotechnologies, du médical et du paramédical etc. Ces besoins s'expriment à travers l'adoption de lois permettant l'octroi d'un nombre croissant de visas de travail ou de cartes vertes. Mais il y a également, comme nous l'avons vu, des lois qui s'intéressent plus particulièrement à certaines catégories de métiers dont les Etats-Unis manquent cruellement.

3 L'administration de l'immigration économique

- Quelle est l'administration responsable des questions de l'immigration économique ?
- Existe-t-il une structure dédiée ? Si oui, quand celle-ci a-t-elle été créée ? Quel en est le budget et les effectifs ?
- Cette structure dispose-t-elle d'antennes à l'étranger ?

Depuis le 1^{er} mars 2003, ce sont les **Services Américains de Citoyenneté et d'Immigration (USCIS)** du Département de la Sécurité Intérieure des Etats-Unis (*United States Department of Homeland Security*) qui sont responsables des questions relatives à l'immigration économique. L'USCIS est chargée de l'ensemble des procédures d'octroi de visas aux immigrants, de naturalisations mais elle s'occupe également des réfugiés et des personnes demandant l'asile. Auparavant, une agence du Département de la Justice, le Service de l'Immigration et des Naturalisations, était en charge des questions d'immigration. Le *Homeland Security Act of 2002*, signé par le Président Bush le 25 Novembre 2002, a organisé le transfert des compétences du Service de l'Immigration et des Naturalisations vers l'USCIS. L'actuel directeur de l'USCIS, le Dr. Emilio T. Gonzalez, est sous l'autorité directe du Vice-Secrétaire d'Etat à la Sécurité Intérieure Paul A. Schneider.

Le Département de la Sécurité Intérieure est un département de l'administration fédérale américaine créé en novembre 2002 à l'initiative du président George W. Bush, en réponse aux attentats du 11 septembre 2001, et qui regroupe 22 agences fédérales dont l'USCIS. Avec plus de 200 000 employés, le DSI est la troisième branche la plus importante de l'administration américaine en termes d'effectifs. L'USCIS dispose quant à elle de 15 000 agents fédéraux qui travaillent dans 250 bureaux répartis sur le territoire américain et 26 autres pays. Les bureaux de l'USCIS à l'étranger ont à leur tête trois bureaux principaux situés à Rome, Bangkok et Mexico, chacun de ces bureaux étant responsable d'une aire géographique différente. Les bureaux de l'USCIS à l'étranger sont situés à Tijuana, Ciudad Juarez, Monterrey, Mexico, Guatemala City, San Salvador, Tegucigalpa, Panama City, Kingston, Saint Domingue, Port-au-Prince, La Havane, Lima, Londres, Rome, Francfort, Vienne, Athènes, Moscou, Accra, Nairobi, Johannesburg, New Delhi, Pékin, Séoul, Guangzhou, Bangkok, Hong Kong, Manille et Hô Chi Minh Ville. Le budget prévisionnel de l'USCIS pour 2008 s'élève à \$ 2,6 milliards. Contrairement à la plupart des agences fédérales, l'USCIS est financée presque intégralement par les recettes des prestations qu'elle fournit et non pas par des fonds publics alloués par le Congrès.

Il est également important de souligner que le *Department of Labor* joue un rôle important dans l'adjudication de plusieurs types de visas (H-1B et H-2B notamment). Il s'assure, lors du processus de délivrance de ces derniers, que les travailleurs étrangers ne bénéficient pas d'emplois aux dépens des travailleurs de nationalité américaine d'une part et de l'équivalence de salaire et des conditions de travail entre la personne bénéficiant du visa et les travailleurs américains d'autre part.

4 Les procédures de recrutement à l'étranger

- Comment est assurée la promotion de l'émigration économique dans les pays sources ?

Les Etats-Unis n'assurent pas la promotion de l'immigration économique dans les pays sources. Ils savent que leur puissante économie, la qualité de leurs universités et de leurs pôles de recherche ainsi que ce que représente « *the American Dream* » dans l'imaginaire de nombreuses personnes suffit à attirer de nombreux immigrants économiques sur leur territoire.

Néanmoins, si l'administration américaine ne fait pas la promotion de l'immigration économique, il est important de souligner que les universités américaines assurent leur publicité dans le monde entier via Internet, les grands journaux économiques et financiers et de nombreux canaux de communication. De plus, il y a un marché important de sociétés, très souvent présentes sur Internet, qui sont des prestataires de services tendant à aider les candidats à l'immigration ou à la loterie de la carte verte dans des procédures administratives parfois complexes. Et bien entendu, ces entreprises font la promotion de l'immigration économique qui est leur « fonds de commerce ».

- Existe-t-il des accords bilatéraux avec certains pays ?

Non. Contrairement à de nombreux pays qui, au cours des années 1990, ont signé de nombreux accords bilatéraux, **les Etats-Unis préfèrent que leur politique migratoire conserve un caractère universel.**

- Comment sont opérés les recrutements de main d'œuvre : par l'administration, par les branches professionnelles, par les entreprises concernées ?

Ce sont les entreprises concernées qui recrutent la main d'œuvre. A aucun moment, l'administration et les branches professionnelles n'interviennent dans le processus de recrutement.

- Les recrutements ont-ils lieu dès le pays source ou l'émigration économique précède-t-elle la signature d'un contrat de travail ?

Les employeurs doivent s'assurer préalablement que les personnes qu'elles souhaitent recruter sont autorisées à travailler sur le territoire américain. Elles doivent entreprendre un certain nombre de démarches précisément décrites par l'USCIS.

Pour pouvoir prétendre au statut de résident permanent, le travailleur étranger doit prouver qu'il bénéficie d'un emploi stable aux Etats-Unis ou qu'une offre d'emploi lui a été faite sur le territoire américain.

Pour obtenir des visas de travail, une offre d'emploi est préalablement nécessaire.

- L'équivalent des « missions économiques » joue-t-il un rôle dans ces recrutements ?

Non, l'équivalent des « missions économiques » ne joue aucun rôle dans ces recrutements.

5 Les formalités

- Existe-t-il des formalités spécifiques en matière d'immigration économique ?

Les candidats à l'immigration doivent prouver qu'ils respectent les conditions définies par l'*Immigration and Nationality Act*.

La procédure pour obtenir un visa de travail aux Etats-Unis est extrêmement complexe, longue et coûteuse. La plupart des immigrants économiques doivent payer des frais de procédure supérieurs à \$ 1 000.

Pour obtenir un visa de travail, l'employeur aux Etats-Unis doit remplir et déposer une requête (formulaire I-129) auprès des services d'immigration américains. Une fois la requête approuvée, l'employeur reçoit une autorisation de travail appelée "*Notice of Approval*" (formulaire I-797). Le requérant disposant de cette autorisation peut alors postuler pour l'obtention du visa.

Accordé pour une durée initiale maximum de trois années, le visa H-1B peut-être renouvelé une fois pour une durée totale de six années et représente la majeure partie des visas de travail délivrés par l'administration américaine. Le "*Bachelor's Degree*" ou son équivalent en matière d'expérience professionnelle est néanmoins exigé pour l'obtention du visa H-1B.

Pour ce qui est des autres visas : le visa H-2B correspond à celui des employés saisonniers, le visa L-1 à celui des employés transférés entre sociétés affiliées, et les visas P-1, P-2 et P-3 sont destinés aux artistes, sportifs et professionnels du show business.

Quant aux visas O, ils permettent aux personnes de très haut niveau dans les domaines des sciences, de l'art, de la télévision, de la production cinématographique, de l'éducation ou du sport de venir aux Etats-Unis pour un événement, un projet ou un tournoi particulier.

L'époux et les enfants du titulaire d'un visa H, L, O, et P peuvent obtenir des visas de même catégorie pour accompagner leur famille. Toutefois, le concubinage n'étant pas reconnu par la législation américaine, seuls les couples mariés peuvent prétendre au visa d'accompagnateur.

Pour obtenir la carte verte et donc le statut de résident permanent, il est conseillé de faire appel à un avocat spécialisé. En effet, les formulaires à remplir peuvent être difficiles à comprendre et les autorités renverront toute documentation incomplète.

- Ces formalités sont-elles allégées dans certains cas, pour certaines « compétences ou talents » ? Existe-t-il des guichets dédiés dans les consulats ?

Les personnes dotées de « compétences exceptionnelles » doivent également se soumettre à des formalités complexes et obtenir les autorisations nécessaires délivrées par l'USCIS.

Il n'existe pas de guichet dédié à certaines catégories d'immigrants économiques dans les consulats. Concernant les résidents permanents, la plupart des demandes de cartes vertes n'est pas traitée dans les consulats mais formulée directement auprès de l'USCIS.

- Y a-t-il un document unique valant visa – carte de séjour et autorisation de travail ?

La carte verte donne à son titulaire non seulement le droit de résider de façon permanente aux Etats-Unis mais aussi le droit de travailler sur le sol américain pour la période de validité de la carte. Elle permet à l'immigrant de bénéficier de tous les droits d'un citoyen américain à l'exception du droit de vote.

Il est possible de l'obtenir de plusieurs manières :

- _ le parrainage par un membre de la famille
- _ le parrainage par un employeur
- _ la loterie

Le parrainage par un membre de la famille

Un citoyen américain majeur (21 ans révolus) peut initier la procédure d'obtention de la carte verte pour ses parents, son conjoint ou ses enfants mineurs (de moins de 21 ans) et célibataires. Les délais sont dans ce cas relativement brefs.

Dans le cas d'un citoyen américain résidant dans son pays, comptez environ 20 mois à partir de l'INS aux Etats-Unis. La procédure est plus courte si le ressortissant américain réside en France au moment de la demande.

Un citoyen américain peut également faire une demande de carte verte pour ses enfants mariés ou pour ses frères et sœurs majeurs. Néanmoins les délais d'obtention sont, dans ce cas, plus longs.

Les enfants célibataires majeurs de parents américains ainsi que les conjoints et enfants célibataires d'un ressortissant français possédant une carte verte peuvent aussi prétendre à l'obtention de la carte verte.

Le parrainage par un employeur

Cette catégorie est réservée en premier lieu aux propriétaires et directeurs d'entreprises internationales ayant un siège aux Etats-Unis, aux artistes de grande renommée, aux chefs d'entreprises et aux personnes de sciences reconnus pour leur contribution sociale ou économique ou scientifique, aux professeurs renommés et aux

athlètes de haut niveau.

En second lieu, elle est accordée aux directeurs de compagnies internationales ayant un siège aux Etats-Unis depuis plus d'un an.

D'autre part, cette catégorie est réservée aux personnes représentant un intérêt financier, culturel ou scientifique pour les Etats-Unis. Cela ne demande cependant pas l'approbation du Département du travail. Cette catégorie concerne aussi les personnes ayant une offre d'emploi d'une entreprise américaine et qui détiennent une maîtrise ou une licence et 5 ans d'expérience professionnelle.

La loterie

Chaque année, le Service de l'immigration délivre de façon aléatoire, et par tirage au sort, 55.000 « *Green Cards* » permettant la résidence permanente aux Etats-Unis et surtout de travailler légalement.

- Existe-t-il des « enquêtes de satisfaction » réalisées auprès des travailleurs étrangers, en ce qui concerne l'accueil dans les consulats, les « préfectures » etc... ?

Non, il n'y a pas d' « enquêtes de satisfaction » réalisées auprès des travailleurs étrangers sur la manière dont ils jugent la procédure d'octroi de visas de travail ou de la carte verte.

En revanche, l'USCIS travaille en collaboration étroite avec des associations représentant les différentes catégories d'immigrés et sollicite régulièrement leurs avis. Ces associations implantées localement ont, elles, un contact direct avec les immigrants. Un exemple de cette collaboration a été donné lorsque l'USCIS a procédé à la rédaction de nouveaux tests d'instruction civique à destination des immigrants. Très fortement critiqués par de nombreux élus qui les considéraient trop simples et non susceptibles de dénoter la culture civique de candidats à la citoyenneté américaine, ces tests ont été entièrement revus et modifiés par l'USCIS, des historiens de l'immigration, des groupes de recherche sur l'immigration et de nombreuses associations d'immigrants.

- Existe-t-il une visite médicale obligatoire pour les migrants économiques ?

Il est exigé que toute personne faisant une demande de visa d'immigration passe une visite médicale auprès d'un médecin agréé par l'USCIS, afin que son éligibilité à recevoir un tel visa puisse être déterminé.

Depuis 1998, un test de dépistage du VIH doit être fait par un médecin avant d'obtenir la carte verte. Sauf dans des cas précis, un résultat positif sera un critère d'inadmissibilité.

- Existe-t-il une politique d'immigration spécifique aux migrants économiques ?

La politique d'immigration spécifique aux migrants économiques est celle que nous avons tenté de décrire précédemment.

En conclusion, il est important de souligner que **cette politique d'immigration est au cœur du débat politique aux Etats-Unis, l'objet de luttes passionnées et risque d'être l'objet de nombreuses modifications au cours des prochaines années.**

Si la réforme complète de la politique d'immigration voulue par le Président Bush semble devoir être, au moins pour un certain temps, mise aux oubliettes, deux projets de loi méritent encore d'être pris en considération :

1. Le **DREAM Act** (*Development, Relief and Education for Alien Minors Act*) est une loi qui permettrait aux lycéens qui sont des immigrants illégaux, et qui souhaiteraient étudier dans une université américaine ou servir dans les forces armées, de voir leur situation régularisée. Le projet de loi a déjà été examiné à plusieurs reprises par le Sénat et la Chambre des Représentants ;
2. Le **AgJOBS Act** (*Agricultural Job Opportunities, Benefits and Security Act of 2007*) est un projet de loi visant à régulariser les immigrants illégaux qui ont été travailleurs agricoles sur le territoire américain pendant une période d'au moins 150 jours entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2006, à condition bien entendu qu'ils n'aient commis aucun crime durant cette période.