



L'immigration qualifiée : un visa pour la croissance

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 67, Novembre 2021

L'immigration en France est, comparativement à celle des autres pays de l'OCDE, peu qualifiée, peu diversifiée et peu nombreuse. Or une somme considérable d'études économiques démontre les bienfaits d'une immigration de travail qualifiée et diversifiée en matière d'innovation, d'entrepreneuriat, d'insertion dans l'économie mondiale *via* le commerce, les flux de capitaux et la circulation des savoirs productifs, et, *in fine*, de croissance de la productivité. Avec une immigration repliée sur celle des droits familiaux et humanitaires, la France n'exploite pas ces opportunités.

Le débat public sur l'immigration est dominé par les questions identitaires et sécuritaires, et quand l'angle économique est abordé, seuls des aspects de court terme en matière d'emploi et de finances publiques sont évoqués. Pourtant, la recherche en économie montre que les effets de l'immigration sont généralement modestes à court terme, en France y compris. Les véritables enjeux de l'immigration économique, ceux de la croissance à long terme, ne sont, eux, jamais discutés.

À la lumière des enseignements de la littérature scientifique récente, et en s'appuyant sur l'expérience des autres pays de l'OCDE, nous émettons des recommandations destinées à promouvoir l'immigration de travail en France, et plus particulièrement l'immigration qualifiée. Ainsi, pour répondre efficacement aux besoins du marché du travail à court terme, nous recommandons de poursuivre les efforts destinés à numériser, centraliser et systématiquement

ser le traitement des demandes de visa de travail émanant des entreprises avec des critères d'admissibilité clairs et prévisibles dans le cadre des métiers dits « en tension ».

Pour attirer les travailleurs qualifiés, nous proposons de procéder à une évaluation du dispositif « passeport talent » afin d'en identifier les faiblesses et d'intensifier son octroi tout en évaluant la qualité des diplômes étrangers et en ciblant certains pays qui ont un excédent de jeunes diplômés et sont peu représentés dans notre immigration.

Nous préconisons également d'intensifier les efforts d'attractivité à destination des étudiants étrangers et de faciliter la transition études-emploi en fluidifiant et en étendant l'octroi d'un titre de séjour à l'issue des études, notamment des très qualifiés, sans y adjoindre des critères de salaire minimum, ni d'adéquation du travail aux qualifications.

Enfin, nous sommes favorables à une réforme de fond de la politique d'immigration en France à travers l'introduction d'un système clair et prévisible, inspiré des « systèmes à points » qui ont fait leur preuve ailleurs, notamment au Canada. Ces systèmes qui sont modulables en fonction des objectifs qualitatifs et quantitatifs, pondèrent le capital humain des candidats à l'immigration et de leur conjoint, tel que les études, l'expérience, les compétences linguistiques, l'origine, ainsi que leur capacité d'intégration à travers des compétences sociales, telles qu'une expérience préalable en France, des liens personnels et familiaux, ou encore une offre d'embauche.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

Depuis un an, nous nous sommes beaucoup interrogés sur les raisons de notre échec et de notre déclin dans le domaine des vaccins. Si on a pu déplorer l'insuffisance des fonds publics dédiés à la recherche fondamentale et celle des collaborations entre université et entreprises¹, rares sont ceux à avoir relevé qu'en se fermant à l'immigration, notamment à l'immigration qualifiée, la France a perdu de son dynamisme et de sa compétitivité. Ainsi, BioNtech a été co-fondé en 2008 par Uğur Şahin, arrivé de Turquie en Allemagne à l'âge de quatre ans, et Özlem Türeci, la fille d'un médecin turc immigré en Allemagne. Le groupe Pfizer est dirigé par Albert Bourla, Grec séfaraide de Salonique. De même, Moderna a été créée en 2010 par Noubar Afeyan, né à Beyrouth dans la communauté arménienne et immigré à l'âge de 16 ans au Canada, qu'il a quitté pour faire un doctorat au MIT. L'entreprise est dirigée par Stéphane Bancel, un Français vivant aux États-Unis depuis dix ans, et elle compte parmi ses trois fondateurs un Sino-Américain. De fait, les études montrent que les immigrés ne sont pas des gens ordinaires. Ils se caractérisent par leur capacité à prendre des risques, à saisir des opportunités économiques et à investir dans des méthodes de production nouvelles. Dans le jargon des économistes on dit qu'ils sont « auto-sélectionnés positivement » dans le sens où ils ont des caractéristiques observables (éducation, santé) et non observables (mais néanmoins mesurable en laboratoire telles que le goût du risque, la motivation) supérieures à la moyenne. Ce sont là des qualités essentielles pour créer des entreprises et innover.

On distingue deux motifs principaux à l'immigration. Le premier motif relève d'obligations légales internationales en matière de droit familial et humanitaire, auquel la France, comme les autres membres de l'Union européenne ainsi que la plupart des pays de l'OCDE, souscrit. Le deuxième motif est lui d'ordre économique. Il inclut l'immigration de travail ainsi que celle des étudiants et varie largement d'un pays à l'autre. Finalement, dans le cadre de l'Union européenne, se rajoute un troisième motif qui est la libre circulation. La Note ne discute pas l'immigration qui relève du droit familial ou humanitaire². Elle se concentre sur l'immigration économique qui est peu développée, et encore moins débattue, dans notre pays. En France, le débat public sur l'immigration est dominé par les questions identitaires et sécuritaires. Quand on aborde cette question sous l'angle économique, c'est le plus souvent pour dépendre les immigrés comme une menace pour les emplois, en plus d'être une charge pour le système de santé et de protection

sociale. Or cette vision est erronée. Une somme considérable de recherches en économie met en avant les bienfaits de l'immigration économique, notamment qualifiée, et de la diversité qui en est issue. L'objectif de cette Note, est de démontrer son rôle crucial dans l'innovation, la création d'entreprises et l'insertion dans l'économie mondiale. Elle vise à promouvoir une immigration économique qualifiée et diversifiée dans ses origines, pour une France ouverte sur le monde, plus innovante et plus performante.

L'immigration en France : peu qualifiée, peu diversifiée et faible en volume

La population immigrée en France est en moyenne peu qualifiée. En 2020, 37,8 % des immigrés avaient un niveau scolaire égal ou inférieur au brevet des collèges, contre 18,9 % chez les natifs³.

Elle est également peu diversifiée du point de vue des origines géographiques. Certains pays de naissance sont surreprésentés dans l'immigration française : en 2020, 70 % des immigrés non européens résidant en France sont nés sur le continent africain (dont près des deux tiers au Maghreb) d'après les estimations de population de l'INSEE. Elle a tendance en outre à se concentrer dans les grandes métropoles (80 % des immigrés résident dans des grands pôles urbains contre seulement 60 % des natifs)⁴.

Enfin, le volume de l'immigration est faible par rapport aux pays de l'OCDE. Le flux annuel des immigrés permanents entrant en France tels que mesuré par l'OCDE était de 292 000 personnes en 2019, soit 0,41 % de sa population, ce qui est peu comparé aux autres pays de l'Union européenne et de l'OCDE (0,85 % en moyenne dans les deux cas). En termes de stock, la population immigrée en France telle que mesurée par l'OCDE (c'est-à-dire les personnes résidant en France nées à l'étranger, voir encadré 1) s'élève à 8,4 millions et représente 12,8 % de la population française en 2019⁵. À titre de comparaison, elle était de 13,6 % aux États-Unis, 13,7 % au Royaume-Uni, 16,1 % en Allemagne, 19,5 % en Suède et 21 % au Canada⁶. Par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, et à celle de nos principaux concurrents européens, la France est donc un pays de faible immigration tant pour le flux annuel que pour le stock.

Les auteurs remercient chaleureusement Jean Beuve, conseiller scientifique au CAE, Madeleine Péron, économiste au CAE et Pierre Rousseaux, pour leur travail remarquable. Leur aide a été déterminante à la préparation de cette Note. Nous remercions également, tous ceux, trop nombreux pour être nommés individuellement, qui ont accepté de partager leur expertise pendant les auditions.

¹ Kyle M. et A. Perrot (2021) : « Innovation pharmaceutique : comment combler le retard français ? », Note du CAE, n° 62, janvier.

² Pour une discussion sur les contributions économiques des réfugiés et demandeurs d'asile, voir Auriol E., M. Péron et P. Rousseaux (2021) : « Quel est l'impact économique de l'accueil des réfugiés ? », Focus du CAE, n° 070-2021, novembre.

³ www.insee.fr/fr/statistiques/4187349#tableau-figure_1_radio_1

⁴ INSEE (2020) : *Enquête annuelle de recensement, édition 2020* et INSEE (2020) : *Estimations de population*.

⁵ Si l'on considère la définition d'immigré au sens de l'INSEE (personne étrangère née à l'étranger) on obtient une population immigrée estimée à 6,8 millions de personnes, représentant 10,2 % de la population.

⁶ OCDE (2020) : *International Migration Outlook 2020*, Éditions OCDE, Paris. Et aussi www.oecd.org/fr/migrations/indicateursintegration/indicateursclesparpays/name,219043,fr.htm Concernant le nombre de migrants en situation irrégulière en Union européenne, les estimations convergent vers un stock de 3 millions de personnes en 2017 (moins de 1 % de la population) et autour de 300 000 en France (moins de 0,5 % de la population française), voir Connor P. et J.S. Passel (2019) : *Europe's Unauthorized Immigrant Population Peaks in 2016, Then Levels Off*, Pew Research Center Report, 13 novembre.

Ce constat vaut particulièrement pour la période récente : d'après les données Eurostat, la proportion des personnes nées à l'étranger sur la période 2011-2020 a augmenté de 1,4 point en France, une progression certes plus élevée que l'Italie ou l'Espagne (respectivement 0,7 et 1,3 point) mais nettement inférieure à de nombreux autres pays européens : elle a été par exemple de 2,6 points au Royaume-Uni, en Finlande et aux Pays-Bas, entre 4 et 5 points en Autriche, Norvège, Suède et Suisse, et de 6,9 points en Allemagne.

Allemagne, en Irlande ou au Luxembourg. Pour la France, en revanche, elle ne représente qu'environ 30 % des entrées, le premier motif d'immigration étant le motif familial. Ainsi sur la période 2007-2016, 43,7 % des immigrés en France sont venus au titre familial, contre 31 % pour leurs études, 10 % à titre humanitaire et seulement 9 % pour le travail⁷. Malgré quelques développements récents en faveur de l'immigration dite « économique », l'immigration de travail, et notamment de travail qualifié, reste marginale dans notre pays. En 2019, le motif familial demeure le premier motif (graphique 1), même si l'on dénote une légère hausse des visas étudiants et économiques entre 2018 et 2019 (voir *infra*)⁸.

1. Qui sont les immigrés ? Comment les comptabilise-t-on ?

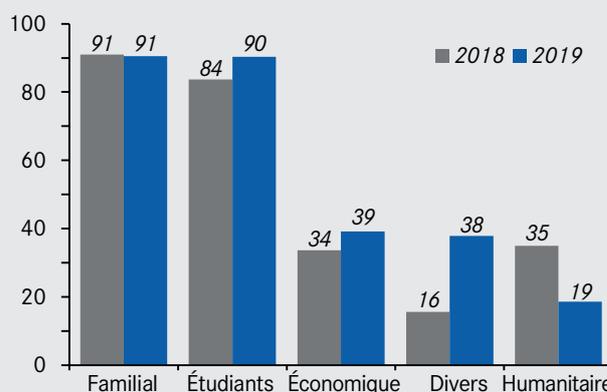
Il existe plusieurs définitions des immigrés. Pour les Nations unies, un immigré est une « personne qui est née dans un autre pays que celui où elle réside, qu'elle en porte ou non la nationalité ». L'INSEE comptabilise comme immigré seulement les personnes nées à l'étranger de nationalité étrangère. Les personnes naturalisées sont donc comptabilisées comme immigrées mais pas les Français nés à l'étranger. Finalement certaines études se focalisent sur les étrangers (immigrés non naturalisés). Ainsi, les chiffres exacts de l'immigration varient selon la définition retenue, mais les ordres de grandeurs sont comparables.

En 2019, il y avait dans le monde 272 millions de migrants internationaux (définition des Nations unies)^a. Cela représente 3,5 % de la population mondiale. En ce qui concerne l'Europe, 37 millions de personnes nées en dehors de l'Union européenne (UE) y résidaient légalement en 2020^b. Cela représente 8,2 % de la population de la zone. Si on désagrège les données au niveau des pays, la proportion moyenne d'étrangers dans la population grimpe à 12,2 %. La différence s'explique par l'immigration intérieure à l'UE. Finalement les émigrés sont quasiment à parts égales des hommes et des femmes (52 % d'hommes et 48 % de femmes en UE). Un migrant international sur sept a moins de 20 ans et la plupart sont en âge de travailler. Ainsi, aux États-Unis et en Europe, 75 % des immigrés ont entre 15 et 65 ans (35 ans d'âge médian dans l'UE-28 en 2015).

^a Nations Unies (2019) : *Division de la population du Département des affaires économiques et sociales des nations*.

^b Eurostat (2020) : *Migration and Migrants Population Statistics*.

1. Nombre de premiers titres de séjour par motifs d'admission (en milliers)



Lecture : En 2018, en France, 34 000 premiers titres de séjour ont été délivrés à des adultes de pays tiers pour motif économique.

Source : Ministère de l'Intérieur (2020) : « Immigration : les chiffres pour l'année 2019 ». Nombre de premiers titres de séjours délivrés à des adultes en France métropolitaine.

Or une immigration fondée sur le motif familial a tendance à renforcer la structure initiale de celle-ci. Lorsqu'elle est initialement diversifiée et qualifiée, comme c'est par exemple le cas au Canada ou aux États-Unis, le regroupement familial renforce la diversité initiale. *A contrario*, lorsqu'elle est au départ peu qualifiée et peu diversifiée du point de vue des lieux de naissance, comme c'est le cas en France, il en résulte une diversité et des qualifications moindres de la population immigrée. Ainsi, 52 % des immigrés de 15 ans ou plus venus en France pour motif familial n'ont pas de diplôme ou un niveau équivalent au brevet des collèges, et seuls 20 % détiennent un diplôme supérieur au Bac⁹. Le motif familial dominant et le manque de qualification expliquent en partie le taux de chômage et d'inactivité élevé de la population immigrée française¹⁰.

Immigration familiale et effet d'hystérèse

La libre circulation intra-européenne est le premier motif d'immigration dans de nombreux pays de l'UE. Elle représente, par exemple, plus de 60 % de l'immigration totale en

⁷ OCDE (2017) : *Le recrutement des travailleurs immigrés : France 2017*, Éditions OCDE, Paris. Il est à noter qu'il est possible qu'une partie de l'immigration économique soit contenue dans le motif familial : pour celles et ceux qui ont le choix entre un titre au motif économique ou au motif familial, le motif familial est souvent préféré car non seulement il est plus rapide à obtenir, mais surtout il permet un accès au marché du travail sans aucune restriction, par rapport à un titre salarié qui soumet l'activité du détenteur à une autorisation de travail aux conditions restrictives (Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile – articles L414-10 à L414-15)

⁸ Ministère de l'Intérieur (2019) : *Immigration : les chiffres pour l'année 2019*, Vie Publique.

⁹ Calculs à partir de Lê J. et M. Okba (2018) : « L'insertion des immigrés, de l'arrivée en France au premier emploi », *INSEE Première*, n° 1717, novembre.

¹⁰ D'après l'enquête emploi de l'INSEE 2020, le taux de chômage parmi les immigrés actifs est de 13 % et de 7,5 % pour les non-immigrés. Cet écart peut également s'expliquer par des phénomènes de discrimination sur le marché du travail.

La France, à la traîne dans la course aux talents

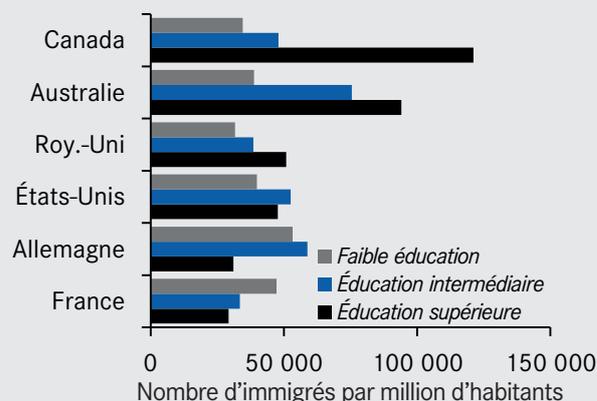
Au niveau mondial, le nombre d'immigrés diplômés du supérieur a augmenté de 70 % en dix ans pour atteindre les 30 millions en 2011¹¹. La France, qui pourtant dans le passé avait su attirer intellectuels, artistes, chercheurs et entrepreneurs du monde entier, renforçant ainsi sa grandeur économique et son rayonnement scientifique et culturel, s'est refermée depuis les années 90 avec une politique migratoire « *a minima* » centrée sur l'immigration de droit (familial, humanitaire). Ainsi pour la période 2000-2010, la contribution des immigrés à l'accroissement du stock de travailleurs hautement qualifiés n'a été que de 3,5 % en France alors qu'elle était de plus de 10 % au Royaume-Uni, en Australie ou au Canada, et de près de 7 % aux États-Unis et en Suède¹². Notre pays souffre aujourd'hui d'un déficit d'attractivité comme l'illustre la faible immigration intra-européenne et accuse un retard considérable dans la course mondiale aux talents. Ainsi la France, 6^e puissance économique mondiale, n'est que 19^e au classement mondial « compétitivité et talents » élaboré par l'INSEAD, qui mesure la capacité d'un pays à attirer, produire et retenir des talents. Loin derrière la Suisse, Singapour et les États-Unis, elle est également devancée par les pays scandinaves, l'Allemagne, les Pays-Bas ou encore le Royaume-Uni¹³. Le graphique 2 qui ventile les stocks d'immigrés en 2015-2016 par niveau de qualification, illustre que la France est le seul des 6 pays représentés dont le nombre d'immigrés faiblement qualifiés est le plus élevé parmi les trois niveaux d'éducation (faible, intermédiaire et supérieure).

Constat 1. Réduite au respect des droits individuels familiaux et humanitaires, l'immigration en France est, comparativement à nos principaux partenaires de l'OCDE, peu qualifiée, aux origines géographiques peu diversifiées et faible en volume.

L'immigration est-elle bonne pour l'économie ?

Dans le débat public, les immigrés sont souvent présentés comme un fardeau pour nos économies. Pourtant, les pays avec les plus hauts taux d'immigration au monde sont tous des pays riches. *A contrario*, les pays qui ont une proportion d'immigrés dans leur population inférieure à 1 % sont extrêmement pauvres. Ces statistiques ne représentent toutefois que des corrélations et la causalité peut aller dans les deux

2. Nombre d'immigrés (population de plus de 15 ans) par million d'habitants selon le niveau d'éducation en 2015-2016



Lecture : En France, en 2015-2016, il y avait 29 000 personnes immigrées avec un niveau éducation supérieure par million d'habitants.

Source : OCDE : Base de données sur les immigrés dans les pays de l'OCDE et dans les pays non-OCDE (DIOC 2015-2016).

sens. On peut penser que les pays riches attirent les immigrés en quête d'un avenir meilleur. On peut aussi penser que ces derniers contribuent, par leur travail, à la richesse des pays qui les accueillent. Il est donc important pour les pays qui accueillent des immigrés de savoir si ceux-ci contribuent positivement à leur économie ou non.

Des effets de court terme faibles sur l'emploi des natifs et sur les finances publiques

On peut penser que les natifs qui ont les mêmes qualifications que les immigrés verront dans un premier temps leur situation sur le marché du travail se dégrader. Cette question fait débat parmi les économistes. Des travaux centrés sur les États-Unis trouvent, pour un doublement du nombre d'immigrés, des effets négatifs de l'ordre de 3 % sur les salaires et de 5 % sur l'emploi des travailleurs américains en bas de l'échelle des qualifications¹⁴. En utilisant des données françaises, d'autres travaux obtiennent des résultats opposés : l'immigration a un effet positif à la fois sur les salaires et l'emploi des natifs de même niveau de qualification¹⁵. Ceci s'explique par un déplacement de ces travailleurs vers des emplois plus sophistiqués ou vers des zones géographiques plus dynamiques. Bien que, selon le contexte, ces études trouvent un effet soit positif soit négatif en moyenne, elles s'accordent sur le fait que ces effets sont concentrés sur les travailleurs les moins qualifiés, ce que confirment, pour la

¹¹ Auriol E. (2016) : *Pour en finir avec les mafias. Sexe drogue, clandestins : et si on légalisait ?*, Armand Colin.

¹² Docquier F., C. Özden et G. Peri (2014) : « The Labour Market Effects of Immigration and Emigration in OECD Countries », *Economic Journal*, vol. 124, n° 579, septembre.

¹³ www.insead.edu/sites/default/files/assets/dept/news/docs/pr-2021-10-19-GTCL_2021-french.pdf

¹⁴ Borjas G.J. (2003) : « The Labor Demand Curve is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n° 4.

¹⁵ Ortega J. et G Verdugo (2015) : « The Impact of Immigration on the French Labor Market: Why so Different? », *Labour Economics*, vol. 29.

France, d'autres études plus récentes¹⁶. Enfin, des travaux qui prennent en compte les effets de complémentarité que l'immigration induit sur les travailleurs dont les qualifications diffèrent de celles des immigrés, montrent qu'entre 1990 et 2010, l'immigration n'a eu aucun effet sur les salaires des natifs français : les salaires sont *en moyenne* indépendants du taux de pénétration des immigrés¹⁷.

En outre, les mesures pour augmenter l'immigration de travail qualifié en France paraissent confirmer ces effets. Face à des pénuries de main d'œuvre grandissante, la France a assoupli en 2008 les conditions de recrutement de travailleurs étrangers extra-européens dans les métiers dits en tension. Une étude montre que les embauches ont augmenté dans ces secteurs *via* le recrutement de travailleurs étrangers ayant les qualifications requises manquantes, sans effet sur le salaire moyen des travailleurs français¹⁸. Ces résultats suggèrent que l'embauche de travailleurs qualifiés étrangers permet d'alléger les tensions sur le marché du travail, sans pénaliser les travailleurs natifs. Au total, les études sur les effets de l'immigration sur le marché du travail, notamment français, concluent à des effets faibles, tantôt positifs, tantôt négatifs, mais très localisés et de court terme.

Le coût fiscal de l'immigration est un autre point important du débat public, en particulier pour les pays européens très endettés. Toutefois, comme le montre Ragot (2021)¹⁹, les études centrées sur les pays de l'OCDE indiquent que l'immigration ne creuse pas les déficits publics. Suivant les pays et les années, la contribution nette des immigrés aux finances publiques se situe dans une fourchette comprise entre + 0,5 % et - 0,5 % du PIB. Les études récentes centrées sur la France arrivent aux mêmes conclusions. Ceci s'explique par le fait que la population immigrée française, bien que sur-représentée parmi les chômeurs et les bénéficiaires de certaines aides sociales, se concentre dans les tranches d'âge actives qui ont en moyenne une contribution nette positive au budget de l'État. Ainsi, pour un âge donné, la contribution nette des immigrés, notamment aux cotisations salariales et aux taxes sur le capital, est toujours inférieure à celle des natifs, mais le fait qu'ils soient en moyenne plus représentés dans les classes d'âge les plus actives (c'est-à-dire ni les très jeunes, ni les très vieux) fait plus que contrebalancer l'éventuel surcoût qu'ils représentent pour certaines branches de la protection sociale²⁰.

Constat 2. L'immigration dans son ensemble a un impact faible sur le marché du travail à court terme et sur les finances publiques.

Les bienfaits de l'immigration économique à long terme

Du fait de l'importance de l'immigration et de son rôle dans l'histoire et la démographie américaine, c'est un sujet de recherche très important outre-Atlantique. Cette importante littérature scientifique a permis d'établir un consensus sur le fait que les immigrés, en augmentant la force de travail ainsi que sa diversité, contribuent positivement à l'économie américaine. En effet, les distributions de qualifications sont davantage polarisées pour les immigrés qui sont, en moyenne, soit moins qualifiés, soit plus qualifiés, que les natifs. Par exemple, en 2011, 56 % des doctorats en science de l'ingénieur, 51 % en informatique et 44 % en physique ont été délivrés à des immigrés aux États-Unis²¹. Ils complètent ainsi l'offre de travail des natifs. En Europe, la distribution de qualifications des immigrés est également complémentaire de celle des natifs. En 2016, plus d'un tiers des immigrés n'a pas fini le lycée, alors qu'ils ne sont que 25 % parmi les Européens natifs. Symétriquement, un tiers des immigrés a atteint un niveau d'études du supérieur²². Depuis 2000, ils ont ainsi représenté 14 % de l'augmentation de la force de travail très qualifiée en Europe. Cela explique, par exemple, qu'au Luxembourg la proportion de jeunes nés à l'étranger et diplômés du supérieur atteigne les 33 %²³. Par ailleurs l'Europe a, en raison de son déclin démographique, un besoin vital d'immigrés pour renforcer sa population, notamment active. Sur les dernières décennies, 70 % de l'augmentation de la force de travail européenne est ainsi due à l'immigration, contre 47 % aux États-Unis.

Immigration qualifiée, entrepreneuriat et innovation

Une contribution importante des immigrés, notamment qualifiés, à la richesse américaine est qu'ils créent de nouvelles entreprises : 36 % d'entre elles comptent au moins un immigré parmi leurs fondateurs et ce chiffre grimpe à 44 % pour les entreprises high-tech de la Silicon Valley²⁴. Ainsi sur la

¹⁶ Ortega J. et G. Verdugo (2021) : « Who Stays and Who Leaves? Immigration and the Selection of Natives Across Locations », *Journal of Economic Geography*, à paraître ; Edo A. (2020) : « The Impact of Immigration on Wage Dynamics: Evidence from the Algerian Independence War », *Journal of the European Economic Association*, vol. 18, n° 6, pp. 3210-3260.

¹⁷ Edo A. et F. Toubal (2015) : « Selective Immigration Policies and Wages Inequality », *Review of International Economics*, vol. 23, n° 1.

¹⁸ Signorelli S. (2021) : « Immigration qualifiée : une solution face aux pénuries de main d'œuvre ? », *Note Institut des Politiques Publiques (IPP)*, n° 63.

¹⁹ Ragot L. (2021) : « Immigration et finances publiques », *Focus du CAE*, n° 072-2021, novembre.

²⁰ Chojnicki X., N.P. Sokhna et L. Ragot (2021) : « L'impact budgétaire de 30 ans d'immigration en France : une approche comptable », *Revue Économique*, à paraître.

²¹ Auriol E. (2016), *op. cit.*

²² Commission européenne (2017) : *Taux de diplômés de l'enseignement supérieur*, Fiches thématiques du Semestre européen.

²³ Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) (2014) : « Diplômés de l'enseignement supérieur : situations contrastées en Europe », *Note d'information de la DEPP*, n° 5, mars.

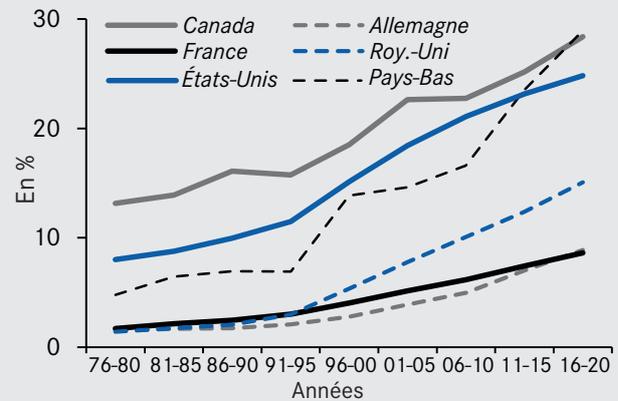
²⁴ Kerr S.P. et W.R. Kerr (2016) : « Immigrant Entrepreneurship », *NBER Working Paper Series*, n° 22385, juillet.

2. La faible part des inventeurs étrangers en France

Les données concernant l'origine des inventeurs sont rares et les pays peu comparables entre eux. En se concentrant sur les immigrés très qualifiés, notamment dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et des communications, et, à l'aide de données originales, Lissoni et Miguelez (2021) parviennent à établir des comparaisons entre pays^a. Les auteurs ont créé un algorithme permettant d'attribuer une origine probable (étranger ou natif) aux propriétaires de brevets, notamment ceux enregistrés dans l'European Patent Office (EPO).

La France apparaît ainsi loin derrière les États-Unis, le Canada, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni, avec moins de 10 % de propriétaires de brevet d'origine étrangère entre 2011 et 2015. Comme l'Allemagne, elle est partie d'un niveau faible et n'est pas parvenue à augmenter fortement la part des inventeurs d'origine étrangère. Alors même qu'elle accueille un nombre important d'étudiants internationaux, ceux-ci ont tendance à moins rester dans le pays à la fin de leurs études, et les immigrés qu'elle attire s'engagent moins fréquemment dans des parcours propices à l'innovation, notamment dans le domaine des nouvelles technologies. Il apparaît également qu'en termes de qualité de l'innovation, la part des brevets avec au moins un

Évolution de la part d'inventeurs d'origine étrangère parmi les déposants de brevets



Source : Lissoni et Miguelez (2021).

inventeur étranger est plus importante dans la catégorie des brevets les plus cités, en particulier aux États-Unis, suggérant ainsi un apport qualitatif supplémentaire des inventeurs étrangers par rapport aux inventeurs natifs.

^a Lissoni F. et E. Miguelez (2021) : « International Migration and Innovation: France in a Comparative Perspective Immigration », *Focus du CAE*, n° 071-2021, novembre.

période 2006-2012, les entreprises technologiques et d'ingénierie fondées par des immigrés ont engendré 63 milliards de dollars de recettes et employé 560 000 personnes²⁵. Au final, bien que les immigrés ne soient que 13 % dans la population américaine, ils représentent 26 % des entrepreneurs. Cette surreprésentation des immigrés parmi les entrepreneurs n'est pas un phénomène propre aux États-Unis, comme cela a pu être documenté récemment dans des contextes aussi divers que le Chili (où les immigrants originaires des pays voisins ont quatre fois plus de chance que les natifs d'être entrepreneurs), le Venezuela (où les immigrés sud-européens des années 1950 – Italiens, Espagnols, Portugais –, ont une probabilité 10 fois supérieure aux natifs d'être entrepreneurs), l'Albanie²⁶ ou encore l'Afrique sub-saharienne²⁷.

Une autre contribution très importante à l'économie des immigrés qualifiés est qu'ils innovent. Dans le domaine de la recherche, ils sont ainsi à l'origine de 24 % des brevets déposés aux États-Unis sur la période 1940-2000. Une augmentation de 1 % du nombre de scientifiques et d'ingénieurs immi-

grés augmente de 9 à 18 % le nombre de brevets par tête déposés²⁸. Et les bienfaits de l'immigration sur l'innovation durent dans le temps. Dans les secteurs où les inventeurs étrangers étaient fortement représentés entre 1880 et 1940, le nombre de brevets déposés et de citations entre 1940 et 2000 sont supérieurs aux secteurs où les inventeurs étrangers étaient moins présents²⁹. Les résultats sont similaires quand on élargit le champ d'étude aux autres pays de l'OCDE, notamment à l'Europe³⁰. C'est par contre moins vrai en France du fait de la structure de notre immigration (voir encadré 2).

Immigration de travail peu qualifiée : une source de flexibilité

Les immigrés peu qualifiés travaillent généralement dans des secteurs à l'activité saisonnière, pénible physiquement et/ou à horaires décalés³¹. Peu compatibles avec une vie de famille, ces emplois sont difficilement pourvus. Ainsi, et de manière

²⁵ Furchtgott-Roth D. (2014) : « Does Immigration Increase Economic Growth? », *Economic Policies for the 21st Century at the Manhattan Institute*, e21 Brief.

²⁶ Rapoport H. (2018) : *Repenser l'immigration en France, un point de vue économique*, CEPREMAP, Éditions rue d'Ulm.

²⁷ Alby P., E. Auriol et P. Nguimkeu (2020) : « Does Social Pressure Hinder Entrepreneurship in Africa? The Forced Mutual Help Hypothesis », *Economica*, vol. 87, n° 346, pp. 299-327, avril.

²⁸ Hunt J. et M. Gauthier-Loiselle (2010) : « How Much Does Immigration Boost Innovation? », *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 2, n° 2.

²⁹ Akcigit U., J. Grigsby et T. Nicholas (2017) : « The Rise of American Ingenuity: Innovation and Inventors of the Golden Age », *National Bureau of Economic Research Working Paper*, n° 23047.

³⁰ Dumont J.-C. et T. Liebig (2014) : *Is Migration Good for the Economy?*, OCDE Migration Policy Debates.

³¹ Desjonquères A., M. Niang et M. Okba (2021) : « Les métiers des immigrés », *Document d'études de la DARES*, n° 254, septembre.

contre-intuitive, l'immigration non qualifiée peut entraîner une hausse de la participation au marché du travail chez les natifs. C'est le cas des services à la personne, qui en libérant le travail qualifié féminin, sont favorables à la croissance³². Par ailleurs, l'emploi des immigrés est plus fortement lié au cycle économique que l'emploi des nationaux. Les moins qualifiés ont des taux d'occupation plus élevés en période de croissance et sont les premiers à perdre leur emploi en période de récession³³. Ainsi, par leur mobilité géographique plus grande, les immigrés ont amorti l'impact de la crise de 2008 pour les travailleurs natifs³⁴.

Constat 3. L'immigration de travail complète l'offre d'emploi des nationaux. Les plus qualifiés innovent et créent des entreprises. Les moins qualifiés occupent des emplois délaissés et libèrent le travail qualifié féminin. Leur force de travail pro-cyclique est une source de flexibilité pour les entreprises et d'amortissements des chocs macroéconomiques.

La diversité des lieux de naissance : un facteur de productivité

La diversité liée au lieu de naissance amenée par l'immigration est, bien qu'elle fasse souvent l'objet d'un amalgame, différente de la diversité ethnique ou phénotypique. Du point de vue économique, le fait d'avoir une couleur de peau différente, ou d'appartenir à deux groupes ethniques différents, ne suffit pas pour générer des complémentarités productives³⁵. En revanche, des études sur données d'entreprises montrent que les équipes les plus diverses en termes de lieux de naissance ont les meilleures performances³⁶. Ces études révèlent des complémentarités productives dans les savoirs, les qualifications et les procédures cognitives qui apparaissent d'autant plus fortement que les individus sont issus de systèmes scolaires et culturels différents et qu'ils sont qualifiés. Ces résultats se retrouvent au niveau macroéco-

nomique : la diversité de l'immigration qualifiée a un impact positif sur les niveaux de revenu et de productivité des pays riches³⁷. Elle se traduit également pour les pays receveurs (indépendamment des effets de réseaux ou de diffusion de savoirs productifs) par une plus grande performance exportatrice ainsi que par une plus grande diversité des produits exportés³⁸.

Constat 4. La diversité liée aux lieux de naissance, surtout lorsque les travailleurs sont qualifiés, est source de gain de productivité et de croissance.

Immigration qualifiée: un atout dans la mondialisation

Les flux internationaux de biens, de capitaux et de personnes sont un vecteur déterminant de la croissance et de la productivité d'un pays. De nombreuses études ont démontré l'impact positif de l'immigration sur les exportations³⁹. Celui-ci passe en premier lieu par les effets de réseaux des diasporas, qui permettent de réduire les coûts de transactions (notamment informationnels) entre pays⁴⁰, mais également par les effets de l'immigration sur la productivité des entreprises du fait des transferts de savoirs productifs⁴¹ ainsi que par le canal de la diversité accrue de la main d'œuvre. Il en va de même pour les investissements directs à l'étranger (IDE) et pour l'ensemble des autres flux financiers internationaux. Plusieurs travaux montrent en effet que les migrants qualifiés sont plus à même de réduire les frictions informationnelles et de favoriser la coopération financière entre pays, par exemple du fait de leur appartenance à des réseaux d'affaires et de leur meilleure intégration sur le marché du travail⁴².

Constat 5. L'immigration qualifiée favorise la diffusion des connaissances productives et est aussi un vecteur clef du commerce international et de l'investissement direct à l'étranger.

³² Cortes P. et J. Tessada (2011) : « Low-Skilled Immigration and the Labor Supply of Highly Skilled Women », *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 3, n° 3.

³³ Alonso J.A. (2011) : « International Migration and Development: A Review in Light of the Crisis », *GDP Background Paper*, n° 11.

³⁴ Özgüzel C. (2020) : « The Cushioning Effect of Immigrant Mobility: Evidence from the Great Recession in Spain », *Paris School of Economics Working Paper*.

³⁵ Des études montrent un effet potentiellement négatif de certaines formes de diversité (ethniques notamment) dans des contextes tels que ceux des pays africains ou encore aux États-Unis, voir par exemple Easterly W. et R. Levine (1997) : « Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, n° 4 ; Hjort J. (2014) : « Ethnic Divisions and Production in Firms », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 129, n° 4. ou encore Alesina A., R. Baqir et W. Easterly (1999) : « Public Goods and Ethnic Divisions », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, n° 4.

³⁶ Suedekum J., K. Wolf et U. Blien (2014) : « Cultural Diversity and local Labour Markets », *Regional Studies*, vol. 48, n° 1, pp. 173-191.

³⁷ Alesina A., J. Harnoss et H. Rapoport (2016) : « Birthplace Diversity and Economic Prosperity », *Journal of Economic Growth*, vol. 21, n° 2.

³⁸ Orefice, Rapoport et Santoni (2021), *op. cit.* et Bahar D., H. Rapoport et R. Turati (2021) : « Birthplace Diversity and Economic Complexity: Cross-Country Evidence », *Research Policy*, n° 103991.

³⁹ Orefice G., H. Rapoport et G. Santoni (2021) : « How Do Immigrants Promote Exports? », *Document de Travail du CEPII*, n° 2021/04.

⁴⁰ Rauch J.E. et V. Trindade (2002) : « Ethnic Chinese Networks in International Trade », *Review of Economics and Statistics*, vol. 84, n° 1, pp. 116-130.

⁴¹ Bahar D. et H. Rapoport (2018) : « Migration, Knowledge Diffusion and the Comparative Advantage of Nations », *Economic Journal*, vol. 128, n° 612.

⁴² Pour les IDE, voir Kugler M. et H. Rapoport (2007) : « International Labor and Capital Flows: Complements or Substitutes? », *Economics Letters*, vol. 94, n° 2 ; sur les flux financiers (prêts bancaires, achats de titres), voir Kugler M., O. Levintal et H. Rapoport (2018) : « Migration and Cross-Border Financial Flows », *World Bank Economic Review*, vol. 32, n° 1.



Rejet de l'immigration et biais de perception

56 % des Français jugent que l'immigration a un impact négatif sur notre pays⁴³. Cette défiance, qui n'est pas le propre de la France, explique en partie le succès des mouvements populistes qui entretiennent l'idée d'une immigration très importante en volume et coûteuse socialement. Ainsi des recherches menées sur plusieurs pays, dont la France, montrent qu'une immigration peu qualifiée, peu diversifiée et concentrée géographiquement comme la nôtre, alimente les biais de perception de l'opinion publique, tant sur le nombre que sur les caractéristiques des immigrés⁴⁴. Ces biais sont renforcés, du fait d'une immigration plutôt ancienne en France, par l'importance relative de la « seconde génération » qui, bien que native, hérite de l'histoire migratoire familiale et des représentations sociales qui lui sont associées⁴⁵. L'immigration est ainsi parfois dépeinte comme une menace pour la cohésion sociale⁴⁶, voire pour la sécurité des personnes. Dans un contexte de contraintes budgétaires fortes, aussi bien à l'échelle individuelle avec les enjeux de pouvoir d'achat, que nationale, elle est perçue comme un fardeau.

Finalement un dernier facteur qui contribue au rejet de l'immigration est le problème de l'immigration irrégulière. Source de drames épouvantables, d'exploitation et de fraude, elle est mal tolérée par l'opinion publique. Un moyen de la décourager est d'en limiter les bénéficiaires. Cela suppose d'intensifier les contrôles aléatoires dans les entreprises. À l'heure actuelle, ils représentent moins de 10 % des contrôles de la lutte contre le travail illégal (LCTI), le reste étant essentiellement des dénonciations. Leur nombre total est très faible, y compris dans les secteurs les plus à risque. Par exemple en 2017, lorsque l'hébergement et la restauration étaient ciblés, seul 6 330 salariés ont été contrôlés de manière aléatoire sur les 700 000 que compte ce secteur (soit 0,9 % des effectifs)⁴⁷. Et sur les 15 300 infractions qui ont été constatées au titre de la lutte contre le travail illégal en 2014, l'emploi d'étrangers sans titre de travail ne représentait que 12,6 % du total, soit 1 930 infractions⁴⁸. C'est insuffisant pour décourager les employeurs d'avoir recours à des travailleurs en situation irrégulière. Renforcer ces contrôles, moderniser les procédures (via la e-administration) et augmenter leur efficacité permettrait de limiter l'immigration irrégulière ainsi que les perceptions négatives qu'elle engendre.

Ces différents sujets médiatiques concourent à la perception négative de l'immigration. Le débat public fait l'impasse sur

ses bienfaits économiques, notamment en matière d'innovation et de croissance, privant ainsi la France du potentiel économique qu'apporte une immigration de travail qualifiée. Même s'il est difficile de combattre cette défiance, c'est un enjeu économique majeur. Un défi qu'il est urgent de relever.

Repenser la politique migratoire de la France

De nombreux pays développés cherchent à attirer les immigrés qualifiés, voire très qualifiés, avec des systèmes plus ou moins sélectifs. La tendance générale est à la facilitation de leur insertion sur le marché du travail et à l'allègement des contraintes dans la transition études-emploi des jeunes étrangers. On distingue deux types de politiques : les politiques sélectives explicites fondées sur les besoins de l'économie à court terme (métiers en tension, besoin des entreprises) et/ou à long terme (types d'immigrés que l'on souhaite attirer), et celles qui encouragent les étudiants étrangers à rester à l'issue de leurs études⁴⁹.

Ces différents systèmes ne sont pas mutuellement exclusifs et certains pays les cumulent. Ils ne répondent pas non plus à la même logique. Ceux basés sur les besoins des entreprises, comme c'est le cas des visas accordés dans les secteurs dits « en tension » en France, se focalisent sur le court terme. Ils sont là pour répondre à un besoin de main d'œuvre non pourvu. D'autres visent à attirer des talents indépendamment d'un besoin de court terme. C'est par exemple le cas des titres de séjour destinés aux étudiants étrangers à l'issue de leurs études. Finalement, les systèmes à points sont des systèmes intermédiaires. Ils cherchent à attirer des talents tout en répondant à des besoins de court terme de secteurs en tension. Une recommandation générale, que nous précisons ci-dessous, est donc pour la France de développer des canaux d'immigration variés (via les entreprises, système à points, transition études-emploi) afin d'augmenter les qualifications et la diversité des origines des immigrés.

Répondre aux besoins du marché du travail à court terme

Suite à la crise sanitaire, l'immigration s'est effondrée : entre 2019 et 2020, la délivrance de premiers visas a chuté

⁴³ IFOP (2017) : *Les Français et leurs perceptions de l'immigration, des réfugiés et de l'identité*.

⁴⁴ Voir Alesina A., A. Miano et S. Stantcheva (2021) : « Immigration and Redistribution », *NBER Working Paper*, n° 24733, juin et Kawalerowicz J. (2021) : « Too Many Immigrants: How Does Local Diversity Contribute to Attitudes Toward Immigration? », *Acta Sociologica*, vol. 64, n° 2, pp. 144-165 pour une étude dans le contexte britannique.

⁴⁵ Brutel C. (2017) : « Être né en France d'un parent immigré », *INSEE Première*, n° 1634

⁴⁶ Fourquet J. (2019) : *L'archipel français, naissance d'une nation multiple et divisée*, Édition Points.

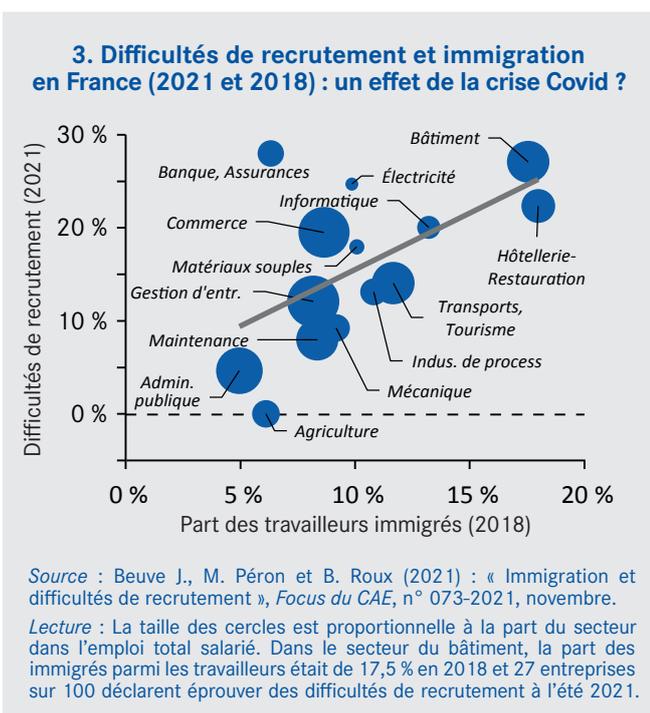
⁴⁷ Évaluation du travail dissimulé et de ses impacts pour les finances publiques (à fin juin 2019), Note rédigée par l'ACOSS pour le HCFiPS intégrant les contributions de la CCMSA et de l'INSEE.

⁴⁸ L'infraction de l'emploi d'étrangers sans titre de travail se concentre dans le secteur du BTP (43 %), des hôtels-café-restaurants (21 %) et du commerce (17 %). Voir Réseau européen des migrations (REM) (2017) : « Le travail illégal des ressortissants de pays tiers en France », *Note d'information EMN*, avril.

⁴⁹ De façon indirecte, l'accueil des réfugiés peut participer de cette logique, sachant que ceux-ci sont souvent qualifiés et, en tout état de cause, ont en moyenne des qualifications supérieures à celles des résidents des pays d'origine en raison d'une auto-sélection positive, voir Aksoy C.G. et P. Poutvaara (2021) : « Refugees' and Irregular Migrants' Self-Selection into Europe », *Journal of Development Economics*, n° 102681.

de 20,5 % et celle de l'ensemble des visas (qui tient compte des renouvellements) a chuté de 80 %⁵⁰. Par ailleurs, de nombreuses entreprises ont révélé avoir des difficultés de recrutement lors d'enquêtes réalisées au cours de l'été 2021. Le graphique 3 fait état d'une corrélation positive entre ces difficultés et les niveaux d'immigration observés avant la crise : les secteurs d'activité qui faisaient le plus appel aux travailleurs immigrés en 2018 sont ceux aujourd'hui qui déclarent manquer de main d'œuvre (en particulier le bâtiment et l'hôtellerie-restauration). Bien qu'il ne s'agisse que d'une simple corrélation, ceci suggère que les travailleurs immigrés et natifs sont davantage complémentaires que substituables et que l'immigration permet de soulager certains secteurs et/ou métiers.

via des demandes de titres salariés soumises à l'opposabilité de la situation de l'emploi (OSE). En pratique ce système, qui jusqu'à récemment dépendait de deux ministères (Travail et Intérieur), est si lourd qu'il n'est accessible qu'aux grandes entreprises. Il est par ailleurs très aléatoire. Les outils statistiques transmis aux services en charge d'apprécier la situation d'emploi étant notoirement imprécis, ils conduisent à rejeter des demandes en dépit de besoins de main d'œuvre avérés. En France l'octroi des visas de travail est du ressort des préfetures, ce qui conduit à une très grande hétérogénéité dans les décisions finales. Ce système discrétionnaire crée une incertitude à la fois pour les entreprises qui cherchaient à sponsoriser un talent, et pour les candidats qui ne peuvent savoir à l'avance si leur demande sera reçue favorablement. Cette opacité du parcours administratif français contribue à décourager les employeurs potentiels, en particulier les PME. À titre d'exemple, Paris et les Hauts-de-Seine concentrent respectivement 20 et 14 % des demandes d'introduction de titre salarié soumis à l'opposabilité de la situation de l'emploi (OSE). Les taux de refus sont presque nuls pour les travailleurs temporaires et inférieurs à 4 % pour les autres alors qu'ils sont de 17 % en moyenne sur le reste du territoire⁵¹. Cette variance reflète le fait que les critères d'admissibilité sont flous et laissés à l'appréciation des préfetures. Même si des réformes ont été entreprises pour réduire l'hétérogénéité de traitement des dossiers⁵², il semblerait judicieux, dans un pays centralisé comme la France, de créer une cellule chargée de tous les dossiers avec un guichet unique numérique qui facilitera les demandes par les entreprises, et uniformisera les critères d'admission ainsi que les délais de réponse.



La France a officiellement établi une liste de métiers en tension dans le but de faciliter l'octroi d'un visa pour les porteurs des qualifications recherchées. La principale critique adressée à ce système est que l'administration ne révisé pas régulièrement la liste, ce qui la rend rapidement obsolète, et donc inefficace pour répondre aux besoins du marché du travail à court terme. Cette liste qui datait de 2008 vient certes d'être actualisée à l'issue d'un processus de concertation de plusieurs mois, mais s'expose au même risque d'obsolescence sur la durée. Il existe également pour les entreprises qui n'arrivent pas à recruter sur le territoire national les travailleurs dont elles ont besoin, la possibilité de recruter des immigrés

Finalment, le dernier canal utilisé par les entreprises confrontées à une pénurie de main d'œuvre est le recours aux travailleurs détachés. Ces travailleurs, envoyés temporairement en France par leur employeur étranger, ne sont pas comptabilisés dans les statistiques nationales d'emploi. Hors transport routier, 251 300 salariés ont ainsi été détachés au moins une fois en France en 2019, essentiellement dans l'industrie, la construction, les services et l'agriculture. La France est le deuxième pays d'accueil, et quatrième pays d'envoi, de travailleurs détachés en Union européenne⁵³.

Recommandation 1. Poursuivre les efforts pour numériser, centraliser et systématiser le traitement des demandes de visas de travail émanant des entreprises avec des critères d'admissibilité clairs et prévisibles.

⁵⁰ Direction générale des étrangers en France (DGEF) (2020) : *Statistiques annuelles en matière d'immigration, d'asile et d'acquisition de la nationalité française. Les chiffres clefs*, Département des statistiques, des études et de la documentation (DSED), 12 juin.

⁵¹ OCDE (2017), *op. cit.*

⁵² Depuis avril 2021, les services de main d'œuvre étrangère (SMOE) du ministère du Travail ont été transférés aux préfetures, sept plateformes de traitement des dossiers ont été mises en place et les demandes d'autorisation de travail sont dématérialisées. Il en résulte une diminution de la durée moyenne de traitement, contenue désormais entre une et deux semaines (Document DGEF). Une autre simplification concerne la preuve du besoin de main d'œuvre, correspondant désormais à une publication de trois semaines sur les principaux sites de recherche d'emploi, sans qu'aucune candidature correspondant au poste n'ait été retenue (voir Code du travail, Article R5221-20).

⁵³ Cour des Comptes (2019) : *Rapport public annuel 2019*, Tome 1.

Le système à points

Le Canada et l'Australie ont mis en place depuis plusieurs décennies déjà des systèmes d'immigration « à points » (voir encadré 3). Le Royaume-Uni l'a introduit en 2006. Ce système existe également, sous diverses formes, en Nouvelle-Zélande et en Autriche. Le système à points est une politique de sélection des candidats à l'immigration en fonction de plusieurs caractéristiques telles que l'âge, le niveau de qualification, de compétences linguistiques, d'expériences professionnelles et de capacités d'intégration. Chaque candidat se voit attribuer un score total, qui reflète l'adéquation entre ses caractéristiques et les priorités que s'est fixé le gouvernement du pays d'accueil. Ce système permet, selon les pondérations (qui peuvent elles-mêmes varier au cours du temps), de privilégier plutôt des compétences spécifiques, comme les qualifications professionnelles, ou des compétences générales, comme le niveau d'éducation ou la maîtrise de la langue. Le score total participe de la décision d'octroyer ou non un visa mais ce n'est pas forcément le seul élément pris en compte. Il n'est pas nécessaire d'avoir un sponsor pour être candidat à l'immigration dans ce système et l'octroi du visa n'est pas dépendant d'une promesse d'embauche, bien qu'en général cela facilite grandement les choses.

Un système à points présente l'avantage d'être transparent, équitable et efficace : après avoir rempli un questionnaire le candidat à l'immigration a une idée assez claire de ses chances d'obtenir ou non un visa d'entrée. Il incite les pouvoirs publics à spécifier les critères qui sont importants pour une immigration réussie et encourage les immigrés qualifiés à postuler pour un titre de séjour, voire à se former (par exemple en apprenant la langue du pays d'accueil) en anticipation de leur candidature. C'est également un système évolutif et souple puisque les pondérations et les volumes, reflétant les objectifs qualitatifs et quantitatifs du gouvernement en matière d'immigration, peuvent être facilement modifiés. À la différence d'un système où une promesse d'embauche faite par un employeur « sponsor » est au cœur des processus de délivrance de visas, le système à points ne nécessite pas de présenter une promesse d'embauche afin d'être candidat à l'immigration, et permet ainsi d'alimenter le marché du travail de manière plus dynamique.

En ce qui concerne la France, il est possible dans le cadre d'un système à points d'introduire un critère visant à favoriser une plus grande diversité des origines des immigrés en donnant des points supplémentaires aux candidats issus de pays peu représentés. Les États-Unis sont le seul pays qui a une longue tradition (depuis 1924) d'une politique d'immigration menée au titre de la diversité des lieux de naissance. Il s'agit essentiellement de limiter la surreprésentation de certaines régions ou nationalités. L'initiative la plus spectaculaire dans ce domaine est la mise en place en 1990 de la fameuse « *green card lottery* » qui offre des titres de séjour permanents aux migrants venant de pays dont la population est peu représentée aux États-Unis. Le principe est simple : tous les étrangers issus de pays ayant envoyé moins de 50 000 immigrés aux États-Unis sur les cinq dernières années peuvent

3. Le système à points canadien

Le système à points canadien, intitulé système de classement global (SCG), contient 4 familles de critères : capital humain de base du candidat, combinaisons de compétences transférables, facteurs d'intégration, accompagnant. Le score du candidat se rapporte à un total de 1 200 points maximum. Le système donne une prime à l'expérience, à l'éducation, à l'âge (zéro point pour les moins de 18 ans et les plus de 47 ans), aux connaissances linguistiques, à la faculté d'intégration, notamment à travers une offre d'embauche et à la qualité globale du ménage. Ainsi une personne qualifiée entre 30-35 ans, titulaire d'un Master et avec plus de 6 ans d'expérience professionnelle en France, n'ayant aucun lien ni expérience au Canada, mais une offre de travail valide, marié(e) avec un(e) conjoint(e) ayant un Master et plus de 6 ans d'expérience, les deux parlant parfaitement anglais et français, obtient un score de 1 090 points. Le Canada sélectionne ensuite les candidats les mieux classés et les invite à présenter une demande de résidence permanente. Par exemple, pour le 203^e tirage du 1^{er} septembre 2021 du Programme des candidats des provinces (PCP), le score de SCG du candidat le moins bien classé à recevoir une invitation était de 764 points avec 635 invitations envoyées au total.

candidater. Chaque année plus de dix millions de personnes dans le monde souscrivent à cette « loterie de la diversité ». À l'issue d'un tirage au sort, 50 000 d'entre eux se voient attribuer un visa. Compte tenu du fait qu'en moyenne chaque candidat est accompagné par un autre membre de sa famille, ceci représente 100 000 entrées annuelles – soit un niveau proche du solde migratoire annuel de la France au cours des trois dernières décennies. Sans nécessairement lancer une loterie de la diversité en France, intégrer des critères d'origine géographique des immigrés dans un système à points pourrait permettre de corriger l'absence de diversité dans le système d'immigration actuel.

Recommandation 2. Introduire en France un système clair et prévisible, de type « système à points », qui pondérera les études, l'expérience, les compétences linguistiques, les liens personnels et familiaux, voire l'origine des candidats à l'immigration.

Le « passeport talent », un outil à développer

Depuis 2016 la France cherche à inverser sa stratégie vis-à-vis de l'immigration internationale. La loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers a notamment pour objectifs de lutter contre l'immigration irrégulière et d'attirer les travailleurs qualifiés avec la mise en place d'un « passeport talent », pendant de la « *blue card* » européenne. Cette carte de séjour d'une durée maximale de 4 ans permet d'accueillir les jeunes qualifiés salariés d'une entreprise innovante, les chercheurs, les

créateurs d'entreprise ou encore les porteurs d'un projet économique innovant. Le ministère de l'Intérieur estime qu'en 2019, le passeport talent a été délivré à 13 500 primo-demandeurs. C'est très peu et cela ne permet pas d'inverser la tendance d'une immigration peu qualifiée, peu diversifiée et faible en volume. Malgré ces initiatives en faveur de l'immigration de travail, et notamment du travail qualifié, l'immigration familiale demeure le principal motif des visas accordés en France.

Concernant les jeunes diplômés, un verrou important à l'immigration qualifiée provient de la reconnaissance des diplômes obtenus à l'étranger. Sur ce point, l'action de France éducation international pourrait être évaluée et développée. Il serait aussi souhaitable de cibler les pays qui ont un système éducatif développé parmi ceux qui sont sous-représentés dans notre population immigrée, comme c'est par exemple le cas de l'Inde. Suite à un investissement massif, tant public que privé, dans l'éducation, ce pays se retrouve avec un excédent de jeunes diplômés, notamment d'ingénieurs : 10 millions de nouveaux diplômés rejoignent le marché du travail indien chaque année et le taux de chômage des diplômés (12,7 %) était trois fois supérieur à la moyenne nationale en 2017, plus encore chez les femmes dont le taux de chômage augmente avec le niveau de qualification⁵⁴. Il serait ainsi judicieux de se pencher sur la qualité de leurs diplômes car certains d'entre eux pourraient, en immigrant, contribuer à l'économie et à la croissance française.

Recommandation 3. Évaluer le dispositif « passeport talent » pour en identifier les verrous et intensifier son octroi en ciblant certains pays qui ont un excédent de jeunes diplômés.

Attirer les talents étrangers dans nos universités : « Bienvenue en France »

Comme cela a déjà été souligné par de précédents travaux du CAE, un facteur clef pour augmenter l'immigration qualifiée est l'accueil d'étudiants étrangers⁵⁵. Pour peu qu'une fraction significative d'entre eux reste en France, accueillir des étudiants étrangers est une façon simple et efficace de favoriser l'immigration qualifiée. Ainsi aux États-Unis les immigrés qui sont initialement entrés dans le pays avec un visa d'étudiant ont de meilleurs salaires, déposent plus de brevets, les commercialisent davantage, et publient davantage en recherche que les natifs. En général, cet avantage s'explique par leur niveau d'éducation final plus élevé et le domaine d'étude qu'ils ont choisi⁵⁶.

La France a de sérieux atouts dans ce domaine. Ses universités ont une offre de formation variée et très compétitive sur le plan financier. Ainsi d'après le baromètre mondial « compétitivité et talents » de l'INSEAD, la France est appréciée pour la qua-

lité de ses grandes écoles et universités ainsi que de ses infrastructures dans le domaine des télécoms et des technologies de l'information⁵⁷. De fait, elle est le quatrième pays d'accueil des étudiants internationaux après les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie, et le premier pays d'accueil non anglophone. Mais l'absence d'un véritable programme d'accueil uniformisé, sur le modèle de ce qui est pratiqué dans des pays voisins comme le Royaume-Uni ou les pays du nord de l'Europe, s'est révélée être un frein majeur pour attirer les étudiants en mobilité internationale, et particulièrement les étudiants non francophones. Les étudiants étrangers désireux de venir étudier en France se heurtent traditionnellement à des procédures administratives complexes, notamment en matière de visas, et à des difficultés pour trouver un logement ou encore pour formuler des demandes d'aides sociales auprès du CROUS ou de la Caisse d'allocations familiales. Ainsi le nombre d'étudiants en mobilité progresse beaucoup moins vite en France que dans d'autres pays, tels que l'Allemagne, la Russie, la Chine, ou le Canada, qui ont des stratégies offensives pour attirer davantage d'étudiants étrangers. Conscients de cette perte de vitesse, les pouvoirs publics ont introduit de nouveaux dispositifs.

Campus France a été chargé de la mise en œuvre du label « Bienvenue en France », qui fixe un standard de qualité pour la politique d'accueil des étudiants étrangers dans les établissements d'enseignement supérieur français. En novembre 2020, 102 établissements d'enseignement supérieur avaient ainsi été labélisés. Avec cette initiative, la France se fixe un double objectif : accueillir un demi-million d'étudiants étrangers à l'horizon 2027 (on en comptait avant la crise sanitaire du Covid-19 environ 350 000) et favoriser le départ à l'étranger de davantage d'étudiants français, dans le cadre des échanges universitaires ou d'une mobilité diplômante. Le dispositif « Études en France », qui permet aux étrangers de candidater dans les établissements d'enseignement supérieur de façon simplifiée et centralisée, concerne 65 pays et couvre tous les continents à l'exception de l'Océanie⁵⁸.

Enfin, un obstacle important pour attirer les meilleurs étudiants internationaux est l'offre limitée de cours en anglais dans le système d'enseignement supérieur français. C'est un verrou indépassable pour ceux qui viennent de pays hors des circuits traditionnels de la francophonie. Il faudrait simultanément augmenter la qualité de l'encadrement et de l'enseignement afin de proposer des formations de meilleure qualité. Pour en financer le coût, il faudrait, comme cela se fait dans les pays anglo-saxons, augmenter les frais d'inscription des ressortissants extra-communautaires *via* les frais différenciés. Une telle politique d'excellence universitaire bénéficierait à la France doublement. D'une part, elle nous permettrait d'attirer des talents internationaux, qui pour une bonne partie resteraient en France à l'issue de leurs études, et, d'autre part, elle offrirait de meilleures conditions d'étude et de meilleurs niveaux de qualification aux étudiants français.

⁵⁴ Basole A. (dir.) (2019) : *State of Working India 2019*, Centre for Sustainable Employment, Azim Premji University.

⁵⁵ Garcia-Peñalosa C. et É. Wasmer (2016) : « Préparer la France à la mobilité internationale croissante des talents », *Note du CAE*, n° 31, mai.

⁵⁶ Hunt J. (2011) : « Which Immigrants Are Most Innovative and Entrepreneurial? Distinctions by Entry Visa », *Journal of Labor Economics*, vol. 29, n° 3.

⁵⁷ www.insead.edu/sites/default/files/assets/dept/news/docs/pr-2021-10-19-GTCI_2021-french.pdf

⁵⁸ Voir www.campusfrance.org/fr/candidature-procedure-etudes-en-france



Recommandation 4. Inciter les établissements d'enseignement supérieur français à adhérer au label « Bienvenue en France » et à développer leur offre de cours en anglais ainsi que la qualité de leur formation.

Favoriser la transition études-emploi

De nombreux pays, tels que l'Angleterre, la Suède ou la Nouvelle-Zélande facilitent l'installation à plus long terme des étrangers venus faire leurs études dans leur pays en prolongeant systématiquement leur visa de 1 à 3 ans à l'issue de leurs études. Les États-Unis, qui encouragent explicitement l'immigration qualifiée avec la mise en place de visas spécifiques (visas H-1B), misent sur l'attractivité de leurs universités pour attirer les meilleurs étudiants étrangers. Ces derniers restent souvent sur le territoire américain à l'issue de leurs études, ce qui explique en partie que les États-Unis restent le leader mondial en matière d'innovation et de brevets déposés.

En France, la transition études-emploi n'est pas facile. L'obtention d'un titre de séjour à l'issue des études est soumise aux mêmes aléas que la demande de visa pour les travailleurs. Ceux titulaires d'une Licence ou d'un diplôme inférieur peuvent obtenir une carte de séjour « salarié » ou « travailleur » temporaire s'ils ont signé un contrat de travail (ou une promesse d'embauche) et qu'ils en ont fait la demande dans les deux mois précédant la date de fin de validité de leur carte de séjour étudiant. La situation de l'emploi leur sera opposée, sauf s'ils trouvent un emploi dans un métier classé en tension. Les titulaires d'une Licence pro et d'un Master peuvent obtenir un visa s'ils ont signé un contrat de travail (ou une promesse d'embauche) dans les deux mois qui précèdent la date de fin de validité de leur carte de séjour étudiant, pour un emploi en relation avec leur formation et rémunéré au moins 2 331,88 euros bruts mensuels pour les Masters (la situation de l'emploi ne sera alors pas opposée), ou obtenir une carte de séjour pluriannuelle « passeport talent », s'ils ont signé un contrat de plus de 3 mois prévoyant une rémunération au moins égale à 37 310 euros bruts annuels. Ces critères sont très restrictifs car la plupart des jeunes diplômés peinent en France à intégrer le marché du travail à un niveau de responsabilité qui corresponde à leur diplôme. Il leur faut quelques années d'expérience pour pouvoir atteindre des postes en adéquation avec leur niveau d'étude. Finalement ils peuvent à l'issue de leurs études supérieures demander une carte de séjour recherche d'emploi ou création d'entreprise valable 1 an. Généraliser la délivrance de cette carte a de nombreux avantages. Ces jeunes

sont déjà sur place, ils parlent le français, sont en général bien intégrés et l'on connaît la qualité de leurs diplômes.

Toutes ces contraintes font que le « taux de rétention » des étudiants étrangers en France est très faible. À titre indicatif, la direction des études et de la statistique de la Direction générale des étrangers en France (DGEF, ministère de l'Intérieur) a suivi une cohorte de 70 000 étudiants étrangers ayant obtenu leur premier titre de séjour en 2015. Il ressort du suivi administratif qu'après 5 années, seuls 21 % d'entre eux sont toujours présents en France au titre d'un motif économique. Si 14 % d'entre eux sont toujours étudiants, 57 % ont quitté la France (ou, pour quelques-uns, ont obtenu la nationalité française, ce qui équivaut à une « sortie » du dispositif de suivi, voir tableau).

Évolution de la situation des étudiants arrivés en France en 2015 (2015-2020)

Motifs du titre de séjour	2015	2017	2020
Économique	0	7 343 (10 %)	14 816 (21 %)
Familiaux	0	1 363 (2 %)	4 745 (7 %)
Étudiants	70 023 (100 %)	30 013 (43 %)	9 855 (14 %)
Autres (humanitaires, divers, visiteurs...)	0	280 (0 %)	524 (1 %)
Sortie	0	31 024 (44 %)	40 083 (57 %)

Lecture : En 2020, sur les 70 023 étudiants arrivés en France en 2014, 4 745 sont encore en France au titre d'un motif familial, soit 7 % d'entre eux.
Source : DGEF.

Recommandation 5. Fluidifier et étendre l'octroi d'un titre de séjour à l'issue des études, notamment des très qualifiés, sans y adjoindre des critères de salaire minimum, ni d'adéquation du travail aux qualifications.

L'immigration est un facteur de dynamisme économique, et ce d'autant plus que les immigrés sont qualifiés, apportent des savoirs et compétences nouvelles, viennent d'origines diverses et forment un pont dans la globalisation. Or, après plus de trente ans de politiques restrictives, la France est très mal placée dans la course mondiale aux talents. Cette Note formule cinq recommandations concrètes pour favoriser une immigration de travail diversifiée et qualifiée et infléchir une situation qui nuit à notre pays. ●



conseil d'analyse économique

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

Président délégué Philippe Martin

Secrétaire générale Hélène Paris

Conseillers scientifiques

Hamza Bennani, Jean Beuve, Claudine Desrieux, Kevin Parra Ramirez, Thomas Renault

Économistes/Ch. d'étude

Étienne Fize, Madeleine Péron, César Poux, Baptiste Roux

Membres Yann Algan, Emmanuelle Auriol, Anne Épaulard, Gabrielle Fack, François Fontaine, Maria Guadalupe, Xavier Jaravel, Sébastien Jean, Camille Landais, Philippe Martin, Isabelle Méjean, Thomas Philippon, Xavier Ragot, Katheline Schubert, Claudia Senik, David Sraer, Stefanie Stantcheva, Jean Tirole

Correspondants

Dominique Bureau, Ludovic Subran

Les Notes du Conseil d'analyse économique
ISSN 2273-8525

Directeur de la publication Philippe Martin

Rédactrice en chef Hélène Paris

Réalisation Christine Carl

Contact Presse Christine Carl

christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47