

ÉDITORIAL

Le rapport fournit une analyse approfondie des effets de l'immigration sur les salaires, l'ensemble des revenus (y compris donc ceux du capital) et l'emploi de toutes les parties concernées, qu'il s'agisse des natifs ou des immigrés, des travailleurs qualifiés ou non... Il intègre aussi l'impact de la mobilité internationale des personnes sur la fiscalité, l'offre de biens et services collectifs et les inégalités.

Sont également « revisités » et relativisés un certain nombre de notions autour desquelles s'organise la politique française d'immigration, qu'il s'agisse des « besoins de main d'œuvre » ou des indicateurs de tension sur le marché du travail calculés par métier et par région. Il apparaît que l'immigration, loin d'atténuer la segmentation du marché du travail, est susceptible de l'accroître. Il ressort aussi de l'analyse que la mise en œuvre d'une politique d'immigration sélective, privilégiant les travailleurs qualifiés, peut engendrer certaines conséquences inattendues. Évoquant des pistes plutôt que des recommandations, l'auteur souligne l'intérêt d'une politique d'immigration globale et à long terme.

Christian de Boissieu

n° 3/2009

MAI 2009

Immigration, qualifications et marché du travail

Rapport de Gilles Saint-Paul

La question migratoire est devenue un enjeu majeur de la politique de l'Union européenne et la plupart de ses pays membres ont entrepris des réformes en faveur d'une immigration de travail qualifiée. Gilles Saint-Paul apporte un certain nombre d'éclairages théoriques sur les liens entre immigration et marché du travail, qui sont autant de réponses à des questions souvent négligées dans le débat social. Y a-t-il un gain net à l'immigration pour le pays d'accueil ? Qui sont, parmi les natifs, les gagnants et les perdants des politiques migratoires ?

Le rapport se poursuit par une analyse critique des nouveaux dispositifs législatifs français qui cherchent, d'une part, à assurer un réglage fin des besoins de main d'œuvre et, d'autre part, à améliorer la qualité de cette main d'œuvre en attirant des travailleurs hautement qualifiés. L'auteur pointe un certain nombre de limites à ces politiques et développe plusieurs pistes qui abordent aussi bien la question des instruments économiques de sélection des immigrés, des liens entre immigration qualifiée et enseignement supérieur, que celle de l'immigration comme palliatif temporaire aux rigidités du marché du travail en France.

Ce rapport a fait l'objet d'une présentation à Monsieur Éric Besson, ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire le 27 mai 2009. Il a bénéficié du concours actif de Lionel Ragot, conseiller scientifique au CAE. Cette lettre, publiée sous la responsabilité du CAE, reprend les pistes de réflexions issues de l'analyse de l'auteur.

Les effets économiques de l'immigration

Dans une première partie de son rapport, Gilles Saint-Paul mobilise la théorie économique pour éclairer les effets de l'immigration sur le pays d'accueil, en se limitant aux liens entre immigration et marché du travail. Il apporte des éléments de réponse à trois questions au cœur du débat :

- L'immigration procure-t-elle un gain net agrégé à l'économie d'accueil ?
- Quels sont, parmi les natifs, les gagnants et les perdants de la politique migratoire ?
- Quel système de transferts compensatoires contribuerait à un consensus favorable à l'immigration ?

Quels sont les effets agrégés de l'immigration sur l'économie d'accueil ?

Répondre à cette question, c'est s'intéresser à la situation d'un natif « représentatif », au sens où sa dotation relative en facteurs de production (tra-

vail, capital humain, capital productif...) est égale à la dotation moyenne du pays de destination. Il existe un résultat théorique important, point de départ de toute la littérature sur ce sujet, qui montre que les revenus de cet agent représentatif bénéficient d'un afflux d'immigrés. L'arrivée de ces derniers sur le marché du travail est un choc d'offre positif qui se traduit par une création nette de richesses. Cependant, les immigrés ne récupèrent qu'une partie de cette richesse créée, la différence étant captée par les natifs. Le rapport insiste sur le fait que ce « surplus de l'immigration » est relativement modeste (du second ordre) et repose sur un certain nombre de conditions : les immigrés doivent avoir une dotation factorielle moyenne différente de celle des natifs, les facteurs de production complémentaires avec ceux des immigrés doivent être relativement immobiles, et surtout le marché du travail doit être concurrentiel...

Si la première de ces conditions se retrouve dans les caractéristiques des

immigrés et des natifs en France, il n'en va pas de même pour les deux autres. En particulier, le rapport montre qu'en présence de rigidités salariales (dues à un salaire minimum par exemple), l'ajustement des salaires peut être incomplet et un influx d'immigrés (peu qualifiés) peut engendrer une hausse du chômage. Dans un cas pareil, il est possible que l'immigration ne soit plus source de gains nets pour l'ensemble des natifs et elle peut même conduire à une perte nette dans la mesure où le chômage est indemnisé.

Une autre caractéristique des économies développées est de nature à remettre en cause ce gain agrégé de l'immigration : leur ouverture au commerce international. Dans une économie ouverte avec égalisation du prix des facteurs, le surplus de l'immigration devient nul. Si l'on prend l'exemple du commerce Nord-Sud, un influx de travailleurs non qualifiés dans un pays du Nord se traduit par une simple baisse des importations de ce pays en provenance des pays du Sud, et par une baisse concomitante de ses exportations. Ce flux migratoire ne génère pas de gains agrégés pour les natifs et n'a aucun effet sur le revenu relatif d'un natif qualifié par rapport à un non-qualifié. En d'autres termes, l'immigration est moins intéressante économiquement pour les pays de destination quand le commerce international est libre, mais elle est également moins porteuse de conflits d'intérêt.

En effet, l'immigration est source d'effets redistributifs au sein de l'économie d'accueil ; certaines catégories de natifs vont être « gagnantes » tandis que d'autres seront « perdantes ». Ces conflits d'intérêt sont longuement détaillés et analysés dans le rapport.

Qui sont les gagnants et les perdants de l'immigration ?

Quand l'immigration génère des gains agrégés pour

le pays d'accueil, ces gains sont inégalement distribués entre les natifs. L'immigration va profiter aux natifs qui détiennent les facteurs de production qui lui sont complémentaires et réduire le revenu de ceux dotés en facteurs qui lui sont substituables. Ces effets redistributifs opèrent entre les détenteurs du capital et ceux qui offrent leur force de travail, ainsi qu'au sein de cette dernière catégorie. Une immigration peu qualifiée aura pour effet de réduire le salaire des non-qualifiés et d'accroître celui des qualifiés (en l'absence de mobilité des qualifiés). Contrairement aux gains agrégés, ces effets sont du premier ordre.

Au-delà de ces effets redistributifs liés au marché du travail, le rapport met en évidence que la question du droit de vote des immigrés peut se révéler déterminante dans la définition des « perdants » et des « gagnants » de l'immigration. Gilles Saint-Paul développe une analyse politico-économique de la redistribution à l'aide du modèle de Meltzer et Richard^(*) étendu aux flux migratoires. Ce modèle permet de formuler un certain nombre de prédictions sur l'impact de l'immigration sur la politique redistributive du pays d'accueil. Elles dépendent de manière cruciale, d'une part, de la position des nouveaux venus dans la distribution des revenus et, d'autre part, des droits politiques des immigrés.

Si ceux-ci votent, ils changent à la fois la base fiscale de la redistribution et la nature des coalitions politiquement décisives. Cela signifie que si les immigrés sont relativement pauvres, la base fiscale est réduite relativement au revenu moyen, et les choix politiques se feront en faveur d'une redistribution

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

élevée, car la présence d'immigrés pauvres accroît la taille de la coalition en faveur de la redistribution. Il en résulte que le gain agrégé pour les natifs sera négatif du fait des distorsions induites par l'imposition supplémentaire, et que seuls les natifs relativement pauvres bénéficieront de l'influx d'immigrés, grâce au supplément de transfert que ce « renfort politique » leur permet d'obtenir. Au contraire, si les immigrés sont relativement riches, leur présence contribue à une baisse de la fiscalité, donc à des gains agrégés pour les natifs mais ce sont plutôt les riches qui profitent de ces biens.

Cependant, ces résultats sont inversés si les immigrés ne votent pas. En effet, s'ils sont relativement pauvres, la base fiscale est réduite mais la coalition en faveur de la redistribution n'augmente pas. Sous l'effet d'une base fiscale plus faible, le corps électoral préfère réduire les impôts, ce qui profite aux natifs les plus riches mais pas aux pauvres. Si les immigrés sont relativement riches, la base fiscale augmente et cela entraîne une hausse de la fiscalité redistributive, qui profite maintenant aux pauvres.

Les gagnants peuvent-ils compenser les perdants ?

Ces effets redistributifs soulèvent la question d'une politique de transferts assurant une compensation des perdants. L'auteur montre que l'existence du surplus de l'immigration permet d'instaurer un système de transferts forfaitaires assurant la compensation des perdants, de sorte que tous les résidents du pays d'accueil soient bénéficiaires. Avec un tel système de transferts et si l'on se limite au strict plan économique, tous les natifs du pays devraient être favorables à l'immigration. Cependant, pour qu'un tel consensus soit atteint, il est indispensable que les mécanismes de transferts compensatoires

soient discriminatoires, c'est-à-dire que les immigrés en soient exclus. On peut faire valoir que ceux-ci restent bénéficiaires de toute façon puisqu'ils auraient pu exercer l'option de ne pas immigrer et que leur migration a déjà amélioré leur situation initiale. Ce résultat ne peut provenir des nombreux transferts sociaux en vigueur en France et en Europe qui, par construction, sont non discriminatoires. Ces transferts compensatoires discriminatoires devraient être explicitement liés à une politique migratoire.

Ce sont là quelques-uns des résultats les plus saillants de l'analyse économique de l'immigration réalisée dans la première partie de ce rapport. Gilles Saint-Paul s'attache par ailleurs à développer toute une série d'autres mécanismes qui sont de nature à amplifier ou atténuer ces résultats, tels que les effets d'échelle (externalités d'agglomération), les effets de réseaux (au sens social du terme) des immigrés, des différences de productivité entre les pays du Nord et les pays du Sud, l'existence de biens non échangeables... Il poursuit cette partie par une description des principaux résultats des travaux empiriques qui tentent de mesurer ces effets. La plupart des études trouvent un impact négatif modéré des migrants sur le salaire et/ou l'emploi des natifs qui leur sont substitués (bien que celles qui ne trouvent pas d'effets ne soient pas rares), tandis que peu d'entre elles ont une méthodologie suffisamment fine pour distinguer un impact positif sur la rémunération des facteurs complémentaires.

L'immigration comme politique de régulation du marché du travail

Les nouveaux dispositifs législatifs de la politique migratoire française cherchent à relancer une immigration de travail. Seulement 7 %

des titres de séjours délivrés en 2005 correspondent à des motifs professionnels (cette part était de 28,2 % en 1997), contre près de 50 % pour des motifs familiaux (31,7 % en 1997). Dans une deuxième partie de son rapport, Gilles Saint-Paul jette un regard critique sur l'immigration comme politique de régulation de la main d'œuvre. Il considère le rôle qu'elle peut avoir, d'une part, dans l'ajustement des déséquilibres aussi bien au cours du temps qu'entre segments du marché du travail et, d'autre part, en tant que politique susceptible d'améliorer la qualité de la main d'œuvre en attirant des travailleurs hautement qualifiés.

Critique de la doctrine des besoins

Cette politique s'appuie notamment sur un régime dérogatoire qui stipule que la situation de l'emploi ou l'absence de recherche préalable de candidats déjà présents sur le marché du travail n'est pas opposable à une demande d'autorisation de travail présenté par un étranger souhaitant exercer une activité dans un métier souffrant de « pénuries de main d'œuvre ». La liste de ces métiers, pour chaque région, est établie par un arrêté. L'auteur souligne que la notion de pénurie n'est pas évidente du point de vue de la science économique. En l'absence de rigidités, ce déséquilibre devrait se résoudre par une hausse du salaire jusqu'à ce que l'offre et la demande soient identiques.

Néanmoins la logique des besoins peut s'appliquer lorsqu'une rareté relative de certaines qualifications peut être coûteuse pour la société. C'est alors une toute autre conception de la pénurie. Dans ce cas, la notion de besoin de main d'œuvre s'identifie à celle de productivité marginale élevée d'un certain type de qualifications. Gilles Saint-Paul montre cependant, que même avec de tels « goulets d'étranglement

» sur le marché du travail, les natifs ne sont pas nécessairement gagnants à faire venir des immigrés, en l'absence de transferts compensatoires.

Quoi qu'il en soit, l'indicateur de pénurie retenu dans ce nouveau dispositif est fondé sur les « difficultés de recrutement » et non sur cette mesure de productivité marginale, donc de contribution au PIB. On peut craindre qu'il se révèle être une mesure relativement imparfaite du degré réel de rationnement sur le marché du travail. De plus, ces difficultés de recrutement, lorsqu'elles sont avérées du point de vue économique, proviennent généralement de rigidités sur le marché du travail. Une réforme du marché du travail pourrait alors se révéler plus efficace pour résorber ces tensions avant d'accroître l'offre de travail au moyen de l'immigration.

Une gestion fine des besoins de main d'œuvre qui assigne les immigrés à un secteur donné et réduit leur mobilité géographique conduit à renforcer le dualisme et la segmentation du marché du travail. Gilles Saint-Paul y voit même un risque de « ternarisme » (une évolution du marché du travail vers trois segments), avec :

- les « *insiders* » qui bénéficient d'emplois protégés dans le secteur primaire (grandes entreprises, parapublic) ;

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

- les immigrés qui jouent le même rôle de force d'appoint que les *outsiders* mais avec une limitation des conséquences sociales de leur précarité et un moindre effet pro-compétitif sur le marché du travail, en raison de ce cloisonnement sectoriel et géographique.

Cette micro-gestion du marché du travail par l'immigration peut également neutraliser les mécanismes de hausse naturelle de salaires. C'est à travers la demande de travail et les tensions sur le marché du travail que le progrès technique se transmet aux salaires. Ce mécanisme ne fonctionne plus, dès lors qu'une politique migratoire empêche le marché du travail de se tendre en augmentant le nombre de participants, dès que l'indicateur passe au-dessus d'un certain seuil.

L'immigration comme politique de fluidification

Il existe un bénéfice potentiel de l'immigration en tant que politique de main d'œuvre : les immigrés sont susceptibles d'avoir une mobilité géographique ou professionnelle plus grande que les natifs, ce qui permet de « fluidifier » le marché du travail du pays d'accueil en garantissant une élimination rapide des déséquilibres. Cette logique peut être transposée au plan européen : un volant mobile d'immigrés conduirait à amortir les chocs macroéconomiques dans la zone euro grâce à la mobilité du travail entre pays membres. L'aspect compartimenté et « micro-management » des dispositifs récents en France rendent difficile la mobilité des immigrés en réponse à de futurs chocs sectoriels ou régionaux. De même, il n'existe pas de politique européenne d'autorisation de séjour qui permette la libre circulation des migrants extra-communautaires. Les politiques migratoires mises en place, tant au niveau national qu'au niveau européen, ne semblent pas prendre en compte ce type de bénéfices économiques. Bien que les études empiriques invitent à être prudent à propos de ces effets fluidifiants de l'immigration, une politique globale au niveau de l'Union européenne, avec contrôle des flux d'entrée

dans l'Union mais libre mobilité des travailleurs étrangers en son sein, aurait le mérite de limiter les divergences macroéconomiques entre pays de la zone euro et donc d'augmenter la viabilité de la monnaie unique.

L'immigration qualifiée

Un autre dispositif oriente la politique d'immigration vers une sélection en faveur des travailleurs (très) qualifiés. La carte « compétences et talents » permet à un étranger d'obtenir une autorisation de séjour de trois ans renouvelables, si ses compétences et ses talents présentent un intérêt particulier pour l'économie française ou peuvent contribuer au rayonnement scientifique, culturel, humanitaire ou sportif de la France. L'analyse économique de la première partie du rapport montre qu'il n'y a pas véritablement de gains de l'échange à faire venir des qualifiés dans un pays comme la France où il y a déjà abondance relative de travailleurs qualifiés. Les motivations économiques sont ailleurs : une immigration qualifiée peut avoir des effets bénéfiques sur les finances publiques (un qualifié est susceptible d'être un contributeur net aux finances publiques alors qu'un non-qualifié serait plutôt dans la situation inverse), une telle politique sélective peut également contribuer à un objectif de réduction des inégalités salariales (l'afflux de travailleurs qualifiés a tendance à réduire leur salaire relatif et donc à comprimer les inégalités salariales). Les questions qu'il faut alors se poser sont celles de l'attractivité du dispositif, d'une part, et du territoire français, d'autre part. Les travaux réalisés sur ces deux questions sont peu optimistes puisqu'ils montrent, pour la première, un problème d'employabilité des immigrés qualifiés en France (un immigré diplômé du supérieur a plus de chances d'être

Les Rapports du Conseil d'Analyse Économique

- 60. Politiques de la concurrence
- 61. Une stratégie PME pour la France
- 62. La France et l'aide publique au développement
- 63. Vieillissements, activités et territoires à l'horizon 2030
- 64. Évolution récente du commerce extérieur français
- 65. Économie politique de la LOLF
- 66. Performance, incitations et gestion publique
- 67. Consolidation mondiale des Bourses
- 68. Temps de travail, revenu et emploi
- 69. Infrastructures de transport, mobilité et croissance
- 70. Perspectives agricoles en France et en Europe
- 71. Mondialisation : les atouts de la France
- 72. Les leviers de la croissance française
- 73. Mesurer le pouvoir d'achat
- 74. Gaz et électricité : un défi pour l'Europe et pour la France
- 75. Private equity et capitalisme français
- 76. La mondialisation immatérielle
- 77. Innovation et compétitivité des régions
- 78. La crise des subprimes
- 79. Salaire minimum et bas revenus
- 80. Politique de change de l'euro
- 81. Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne
- 82. Loger les classes moyennes
- 83. Le financement des PME
- 84. Immigration, qualifications et marché du travail (à paraître)

Ces rapports sont disponibles à La Documentation française
29 quai Voltaire
75344 PARIS Cedex 07
Téléphone : 01 40 15 70 00
Télécopie : 01 40 15 72 30
et sur : www.cae.gouv.fr

La
documentation
Française



au chômage qu'un natif sans qualification), et pour la seconde, que si la France était plutôt bien placée au début des années quatre-vingt-dix par rapport à ses voisins européens en termes de taux d'émigration par qualifications, sa position s'est depuis érodée.

Pour l'auteur, les problèmes de l'attraction de travailleurs qualifiés étrangers, du maintien de leurs homologues français sur le territoire national et de l'incitation à acquérir des qualifications et à entreprendre sont les mêmes ; ils impliquent un choix de société entre fiscalité redistributive et croissance à long terme. Ce n'est pas avec des politiques migratoires ciblées et discrétionnaires que l'on peut abolir les coûts de ce choix. Ce qui renvoie par ailleurs à la question du choix entre « importation » de main d'œuvre qualifiée et effort de formation plus important des natifs pour augmenter l'offre de travailleurs qualifiés. Le développement d'un marché mondial des travailleurs très qualifiés réduit l'incitation des pouvoirs publics à investir dans l'enseignement supérieur, ce qui risque de conduire à une forme particulière de « *race to the bottom* » mondiale dans ces investissements.

Les pistes de réflexion

Plutôt que des recommandations précises, Gilles Saint-Paul propose trois pistes de réflexion à l'issue de cette analyse :

- une politique d'immigration devrait avant tout prendre en compte ses effets de long terme sur la taille et la composition de la population. Une fois ses limites quantitatives données, l'allocation des permis de séjour pourrait se faire sur la base d'un mécanisme d'enchères ou d'un marché de permis à séjourner sur le territoire national. L'auteur développe les avantages d'un tel mécanisme de sélection ;
- le développement de la mobilité internationale des

travailleurs qualifiés conduira à reconsidérer le mode de financement de l'enseignement supérieur. Plusieurs pistes de réformes sont envisagées qui éviteraient qu'un recours à l'immigration qualifiée ne consolide les inefficacités existantes dans le système actuel de l'enseignement supérieur ;

- si l'on souhaite s'attacher aux « pénuries de main d'œuvre » qui résultent de la rigidité du marché du travail en France, l'immigration s'avère n'être qu'un palliatif temporaire, qui ne pourrait en aucune manière remplacer les réformes structurelles. D'autant plus que les circonstances économiques susceptibles de conduire à une plus grande acceptabilité politique de l'immigration devraient en principe faciliter également ces réformes structurelles.

Commentaires

Pierre Cahuc partage l'argumentation de l'auteur concernant les effets potentiellement néfastes d'une politique d'immigration fondée sur une gestion fine des besoins de main d'œuvre des entreprises. Il rappelle l'intérêt du dispositif dérogatoire de la loi du 24 juillet 2006, qui permet de contourner, pour la liste des métiers éligibles, la procédure relativement lourde et opaque de test du marché du travail. Mais, suivant en cela l'analyse de Gilles Saint-Paul, il insiste en particulier sur le risque qu'il fait courir de renforcement de la segmentation du marché du travail, au détriment de l'efficacité économique. Plutôt qu'un appel à une main d'œuvre étrangère, c'est par une adaptation de la réglementation du travail que seront résolus les dysfonctionnements du marché du travail à l'origine de ces difficultés de recrutement. L'immigration économique devrait prioritairement répondre à des objectifs de long terme visant un accroissement du

PIB par tête et une plus grande mobilité de la main d'œuvre. Concernant les recommandations, Pierre Cahuc relève un certain nombre de limites dans le mécanisme d'enchères préconisé dans la conclusion du rapport. Les problèmes économiques qu'il pose auraient mérité un examen plus approfondi dans le rapport.

Antoine Magnier souligne la contribution analytique importante et stimulante de ce rapport pour la conception et la mise en œuvre des politiques d'immigration. Il développe dans son commentaire plusieurs observations qui mettent en exergue certaines limites dans l'analyse réalisée. Plusieurs dimensions importantes ont été occultées dans la partie relative aux effets économiques de l'immigration sur le marché du travail : un cadre d'analyse souvent statique négligeant certains mécanismes dynamiques essentiels, les effets sur les pays sources ne peuvent pas être systématiquement écartés même lorsque l'on s'intéresse aux seuls impacts sur le pays de destination... L'analyse sur les limites d'une politique de régulation du marché du travail par l'immigration est pertinente, mais elle ne doit pas faire oublier que les dispositifs adoptés visent essentiellement à rééquilibrer les flux en faveur d'une immigration de travail. De même, l'indicateur de tension sur le marché du travail n'est pas le seul critère retenu pour l'élaboration de la liste des métiers éligibles. Antoine Magnier insiste, lui aussi, sur les nombreuses limites à l'adoption d'un mécanisme d'enchères pour allouer les permis de séjour. Il regrette enfin que le rapport ignore les pressions migratoires auxquelles sont confrontés les pays développés comme la France. ■