

L'IMPACT DES POLITIQUES MIGRATOIRES SUR LES ENTREPRISES FRANÇAISES

UN PROGRAMME D'ÉTUDE DU CENTRE
MIGRATIONS ET CITOYENNETÉS

Synthèse et recommandations

M a i 2 0 1 5



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Ce texte a été rédigé par Emma Broughton et Matthieu Tardis. Il s'appuie sur les résultats d'une étude qu'Emma Broughton a conduite entre septembre 2013 et décembre 2014 dans quatre entreprises françaises. Il constitue la synthèse du programme « Migrations et Patronat » de l'Ifri, coordonné pendant 3 ans par Dorothée Prud'homme, Emma Broughton et avec la participation de Danièle Joly, sous la direction de Christophe Bertossi.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

© Tous droits réservés, Ifri, 2015

Ifri
27, rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Website : ifri.org

Introduction

Depuis les années 1970, les travailleurs migrants sont une cible des politiques d'immigration françaises. L'arrêt de l'immigration de travail en 1974 a constitué la première mesure de contrôle des flux migratoires alors que l'Europe entrait dans la crise. Immigration et chômage sont ainsi associés. Cependant, au début des années 2000, les défis démographiques, les pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs de l'économie et l'émergence de mouvements d'étrangers en situation irrégulière forcent à réévaluer la pertinence de cette politique. La notion d'une politique d'immigration « choisie » voit le jour afin d'attirer les migrants les plus qualifiés dont l'économie française a besoin. Si la formule est abandonnée après l'élection présidentielle de 2012, l'objectif d'une politique migratoire axée sur l'« attractivité de notre territoire », associé à la « lutte contre l'immigration irrégulière¹ », est conservé.

Alors que cette politique a pour objectif de répondre aux besoins des entreprises françaises dans une économie mondialisée et compétitive, celles-ci n'ont été qu'accessoirement impliquées dans les débats et consultées dans la mise en œuvre de ces nouvelles orientations. De même, les conséquences des politiques d'immigration sur les entreprises n'ont été que très rarement abordées du point de vue spécifique de cet acteur. Comment se passe le recrutement de travailleurs étrangers dans les entreprises en France ? Quel impact les politiques d'immigration, autrement dit les règles qui encadrent l'entrée et le séjour de personnes étrangères en France, ont-elles sur les politiques de ressources humaines et de recrutement dans les entreprises, et plus largement sur leurs objectifs économiques ?

Le centre Migrations et Citoyennetés de l'Institut français des relations internationales (Ifri) a initié en 2011 un programme de recherche sur ces questions², à partir duquel il est possible d'établir le constat suivant :

1. Discours de Manuel Valls prononcé au Sénat lors du débat sur l'immigration étudiante et professionnelle, le 24 avril 2013. Discours disponible sur : <www.senat.fr/cra/s20130424/s20130424_9.html>.

2. Pendant trois ans, de septembre 2011 à décembre 2014, la question de l'interaction des politiques d'immigration avec le fonctionnement des entreprises a été explorée, par le biais d'abord d'un groupe de travail composé de 12 directeurs des ressources humaines (DRH) et directeurs généraux opérationnels (DGO) d'entreprises françaises, puis d'une enquête

- Les procédures administratives pour recruter un travailleur étranger³ ne sont pas adaptées au fonctionnement des entreprises. Elles interfèrent avec le processus de recrutement, à toutes ses étapes.
- Logiques administrative et d'entreprise s'opposent l'une à l'autre.
- Les entreprises jouent un rôle central dans le parcours d'insertion socioprofessionnelle des travailleurs étrangers.

Des procédures qui ne sont pas adaptées au fonctionnement des entreprises

Le recrutement dans les entreprises est une réponse à un besoin économique : remplacement d'un salarié, développement de l'activité économique de l'entreprise, réponse à de nouveaux besoins, etc. Avoir dans ses effectifs à l'instant t une personne avec les compétences nécessaires peut faire la différence dans un environnement économique concurrentiel.

Dans certains secteurs et pour certaines entreprises, les besoins en termes de recrutement peuvent concerner une nationalité particulière, par exemple parce qu'un projet exige des compétences techniques ou linguistiques spécifiques, ou simplement lorsque le candidat le plus compétent est de nationalité étrangère. En pratique, ce type de recrutement est plus complexe à mettre en œuvre qu'un recrutement d'un candidat français ou étranger déjà autorisé à travailler sur le territoire.

- Les procédures à suivre sont complexes pour des personnes non expertes des règles de l'immigration et les informations sur ces procédures difficilement accessibles.
- Ces procédures prennent du temps, tout d'abord parce qu'elles exigent des actions supplémentaires de la part des personnes en charge du recrutement – collecte d'informations, dans certains cas, vérification des documents d'identité du candidat, constitution d'un dossier de demande d'introduction d'un travailleur étranger – ; ensuite, parce que le traitement du dossier par les autorités administratives prend du temps. Le recrutement d'un travailleur étranger prend au

de terrain d'un an menée auprès de salariés de quatre entreprises françaises.

3. L'immigration professionnelle désigne uniquement les personnes étrangères admises au séjour sur le territoire pour des motifs professionnels, bien que les personnes titulaires de titres de séjour pour des motifs familiaux ou ayant obtenu le statut de réfugié soient également autorisées à travailler en France.

minimum deux mois et parfois, dans certains cas extrêmes, jusqu'à une année, contre quelques semaines pour un travailleur français ou étranger autorisé à travailler en France. De plus, la durée de ce délai de traitement n'est pas prévisible.

- L'issue de la procédure de recrutement d'un travailleur étranger n'est pas présumable non plus : la décision d'accéder ou pas à une demande d'introduction d'un travailleur étranger est prise par les agents en préfecture et, dans une moindre mesure, dans les Direccte (Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi). Les « recruteurs » rencontrés dans nos travaux considèrent que ces décisions varient en fonction des cas, sans réels critères objectifs.
- Une fois les travailleurs étrangers recrutés, leur situation administrative peut poser problème dans l'entreprise. Les salariés étrangers doivent renouveler régulièrement (en général une fois par an) leur titre de séjour, ce qui implique des absences parfois fréquentes du lieu de travail. Dans certains cas, le renouvellement peut être retardé ou refusé, ce qui interrompt l'activité professionnelle du salarié.

Ces difficultés sont aggravées par le fait qu'elles ne peuvent pas être aisément prévues dans le cadre de procédures internes, ce qui atténuerait leurs impacts négatifs. Les règles qui encadrent l'entrée et le séjour de travailleurs étrangers changent fréquemment, et de nombreux paramètres ne peuvent être prévus à l'avance, comme le délai de traitement du dossier de demande d'introduction par les autorités administratives ou la réponse rendue concernant cette demande.

Du fait de ces problèmes, les objectifs de recrutement des entreprises peuvent souvent ne pas être atteints – ou du moins pas de façon satisfaisante – lorsqu'il s'agit de recruter ou de faire travailler des travailleurs de nationalité étrangère : les équipes ne sont pas toujours en mesure de recruter les compétences nécessaires dans un délai acceptable. Les enquêtés soulignent ainsi combien un recrutement inefficace ou approximatif est un obstacle pour la performance économique d'une entreprise et pour sa compétitivité. Ces difficultés affectent le potentiel de développement économique des entreprises.

Logique administrative contre logique d'entreprise

Au-delà de l'aspect opérationnel du recrutement dans les entreprises, les politiques migratoires peuvent avoir un impact sur la capacité des « recruteurs » à faire leur travail comme ils pensent devoir le faire.

Outre la dimension économique d'un recrutement, la majorité des salariés interrogés évoquent sa dimension sociale : permettre à un candidat d'accéder à un emploi dans un pays aux prises avec un chômage de masse durable. Pour certains salariés, cet engagement social va plus loin, puisque le recrutement est perçu comme une façon de donner un travail à des personnes qui en sont éloignées. Enfin, toute discrimination est interdite dans les recrutements.

- Or, dans le cas du recrutement d'un travailleur étranger, il arrive que les personnes en charge du recrutement ne puissent pas jouer ce rôle social. Tout d'abord, les recrutements peuvent être stoppés par les autorités administratives. D'autre part, les « recruteurs » ont le sentiment que certains aspects de la procédure qu'ils engagent pour recruter un travailleur étranger sont discriminatoires, notamment l'argumentaire qu'ils doivent fournir justifiant leur volonté d'embaucher un travailleur étranger plutôt qu'un travailleur français ou étranger autorisé à travailler sur le territoire.

De plus, dans le cas du recrutement d'un travailleur étranger, les « recruteurs » doivent s'acquitter de certaines obligations de contrôle des candidats ou salariés étrangers. Un « recruteur » souhaitant se prémunir de toute accusation de travail dissimulé doit s'assurer que ce dernier a le droit de séjourner et de travailler sur le territoire français. Il doit donc vérifier le titre de séjour du candidat qu'il souhaite recruter, ainsi que l'autorisation de travail qui y est associée. Le non-respect de ces obligations légales peut entraîner des sanctions pénales.

- Pour les « recruteurs » rencontrés lors de notre étude, ces obligations de contrôle ne font pas partie de leur rôle, qui est l'identification et la capture de compétences ainsi que la mise à l'emploi et l'insertion par le travail. Vérifier le titre de séjour d'un candidat, par exemple, peut conduire à découvrir une irrégularité dans son statut administratif, qui peut mener ce travailleur à perdre son emploi, à tomber dans une précarité socioprofessionnelle et, dans certains cas, à être expulsé du territoire français.
- Ces nouvelles responsabilités peuvent perturber la relation employé/salarié, basée sur l'échange plutôt que sur le contrôle : gêne de la part du « recruteur » qui doit vérifier

l'identité d'un candidat ou d'un salarié, perte de confiance chez le candidat ou le salarié contrôlé.

Les obligations qu'ont à remplir les « recruteurs » lorsqu'ils embauchent un travailleur étranger peuvent entrer en tension avec ce qu'ils considèrent comme étant leur rôle, leurs responsabilités et la nature de leur relation avec les travailleurs qu'ils recrutent. Plus généralement, ces tensions illustrent la différence entre les visions respectives des entreprises et des administrations sur les travailleurs étrangers : un talent à attirer et à faire évoluer, d'un côté, et une personne à contrôler, de l'autre.

Les spécificités administratives et législatives propres au recrutement d'un travailleur étranger ont donc un impact sur toutes les dimensions du processus de recrutement, dans toutes les entreprises. Elles perturbent la capacité des équipes de travail à opérer des recrutements optimaux, ce qui a un impact sur leur capacité à atteindre leurs objectifs économiques. Elles affectent plus généralement la capacité des « recruteurs » à faire leur travail comme ils pensent devoir le faire. Le cadre de référence fourni par les politiques migratoires, organisé autour de l'objectif de contrôle de la trajectoire des étrangers, entre en tension avec la façon dont les « recruteurs » conçoivent leur travail : l'identification et la capture des compétences, et la mise à l'emploi, indépendamment de tout critère de nationalité.

Les entreprises : des opérateurs des politiques migratoires ?

Les entreprises héritent des responsabilités de contrôle du statut administratif de ces travailleurs – responsabilités déléguées par les autorités préfectorales –, mais elles jouent également un rôle clé dans l'accompagnement social et administratif de ces travailleurs.

- Les salariés étrangers ne sont pas des travailleurs comme les autres du point de vue de l'entreprise. Leur parcours professionnel a tendance à être plus accidenté, du fait notamment des procédures administratives qu'ils doivent suivre. Les « recruteurs » tentent d'atténuer ces difficultés en accompagnant leurs salariés étrangers sur un plan social. L'obtention d'un emploi agit comme un sésame pour les travailleurs étrangers qui ont alors accès à une couverture sociale, un logement, par le biais de programmes d'aide, voire une formation, et un réseau professionnel.
- D'un point de vue administratif, les « recruteurs » vont accompagner leurs salariés dans leurs démarches pour obtenir leurs documents de séjour : appui des dossiers en préfecture par le biais de contacts d'entreprise, mise à disposition de l'avocat de l'entreprise pour l'accompagnement

de certaines démarches, parrainage de travailleurs sans titre de séjour valable (communément appelés « sans-papiers ») dans leurs démarches d'admission exceptionnelle au séjour.

Ce travail d'accompagnement est perçu par les « recruteurs » comme faisant partie intégrante de la relation employeur/salarié. Même si la part de l'accompagnement varie en fonction des entreprises, un travailleur, une fois recruté, fait partie d'une équipe. Il est de la responsabilité des « recruteurs » de l'accompagner lorsqu'il rencontre des difficultés.

En étudiant l'interaction des politiques migratoires avec le processus de recrutement dans les entreprises, c'est plus largement la question du positionnement des entreprises face à la politique migratoire qui est posée. Cela fait apparaître en creux le rôle joué par l'entreprise dans le contrôle des populations étrangères – rôle policier mais également administratif – ainsi que dans l'accueil et l'insertion des personnes étrangères dans la société française, deux axes qui structurent la politique migratoire française depuis le début des années 2000. L'entreprise apparaît donc comme un opérateur des politiques migratoires à part entière, mais ce rôle n'est pas reconnu par les autorités.

Recommandations

Le programme de recherche initié par le centre Migrations et Citoyennetés de l'Ifri a souligné l'impact des politiques d'immigration sur les processus d'embauche de travailleurs étrangers. Malgré la promotion d'une immigration « choisie », les politiques migratoires ne permettent pas aux entreprises de remplir leurs objectifs en termes de recrutement. Les contraintes administratives liées au contrôle des flux migratoires entrent en tension avec la logique principalement économique des entreprises et sont, très souvent, peu adaptées à leur fonctionnement. Ces mesures semblent avoir été adoptées sans prise en considération de l'environnement dans lequel les entreprises évoluent. En ce sens, les politiques telles qu'elles sont énoncées et appliquées empêchent la société française de bénéficier pleinement des apports positifs de l'immigration. Or, il serait possible d'améliorer les procédures de recrutement de travailleurs étrangers en offrant aux entreprises des opportunités croissantes d'expression sur ces sujets, c'est-à-dire en leur reconnaissant un rôle d'acteur des politiques migratoires.

Le projet de loi relatif au droit des étrangers en France⁴ présenté en Conseil des ministres en juillet 2014 entend, entre autres, renforcer la visibilité des dispositifs d'attraction des étrangers qualifiés et simplifier les procédures avec la mise en place du « passeport talents » et du titre de séjour pluriannuel. Les débats autour de ce texte, qui doivent se tenir au cours de l'année 2015, constituent une opportunité d'entendre davantage la voix des entreprises.

4. Voir lien suivant : <www.immigration.interieur.gouv.fr/Immigration/Le-projet-de-loi-relatif-au-droit-des-etrangers>.

Vers des politiques de recrutement des travailleurs étrangers mieux adaptées au fonctionnement des entreprises

Améliorer l'accès à une information claire pour les entreprises

L'un des problèmes principaux que rencontrent les « recruteurs » lorsqu'ils souhaitent embaucher un travailleur étranger est le manque de clarté des procédures administratives, dû au fait que les informations sur ces procédures sont difficilement accessibles et compréhensibles.

- Il serait souhaitable que les différents ministères concernés, en particulier les ministères de l'Intérieur et du Travail, s'assurent que toutes les informations relatives aux procédures de recrutement et de maintien dans l'emploi d'un travailleur étranger soient accessibles aux entreprises. Si le ministère de l'Intérieur et l'Office français de l'immigration et de l'Intégration (Ofii) ont créé différents outils d'information, dont un site internet dédié à l'immigration professionnelle⁵, ceux-ci sont peu connus et peuvent être éloignés des interrogations de terrain des entreprises. Ces outils devraient être complétés par la publication et la diffusion de guides pratiques en fonction des divers types de recrutement et la nomination, au sein de chaque direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), d'un référent pour le recrutement de travailleurs étrangers.
- Selon leur secteur d'activité, les entreprises sont concernées à divers degrés par le recrutement de travailleurs étrangers. De plus, la taille de l'entreprise ne leur permet pas toujours de dégager les ressources nécessaires pour adapter ces informations à leur réalité de terrain, organiser les retours d'expérience et les traduire en procédures internes de recrutement. Dans ce domaine, les organisations patronales peuvent jouer un rôle complémentaire à celui des autorités en collectant les expériences pratiques des entreprises membres afin de leur fournir, par la suite, des outils d'information adaptés aux secteurs d'activité dans lequel elles interviennent.

5. Voir lien suivant : <www.immigration-professionnelle.gouv.fr/>.

Des procédures mieux encadrées et simplifiées

Le temps que les processus administratifs prennent, aussi bien aux « recruteurs » qu'aux « travailleurs étrangers », est également un frein à l'activité économique dans les entreprises. Si le temps de traitement des dossiers administratifs est incompressible dans une certaine mesure, des améliorations peuvent être proposées. De même, les procédures de recrutement de travailleurs étrangers sont caractérisées par l'incertitude de leur issue ce qui pose des problèmes organisationnels au sein des équipes de travail et accroît les risques pris par les entreprises qui s'engagent dans un processus de recrutement d'un travailleur étranger.

- Le ministère de l'Intérieur doit clarifier, dans un texte public et accessible aux entreprises et aux travailleurs étrangers, les critères et les procédures d'obtention des différents titres de séjour pour motifs professionnels. Il doit, par ailleurs, s'assurer que ces critères soient appliqués de manière homogène sur l'ensemble du territoire français en encadrant davantage les marges de manœuvre des autorités préfectorales.
- La simplification des procédures d'autorisation de travail doit constituer un objectif du ministère de l'Intérieur, en particulier pour les secteurs d'activité qui dépendent fortement de la main-d'œuvre étrangère. Pour ces derniers, il serait possible d'imaginer un recours accru à un traitement informatisé des dossiers limitant les déplacements physiques et l'envoi de pièces par l'entreprise. Cela permettrait d'alléger et d'accélérer les procédures pour ces entreprises et pour les travailleurs. De plus, si l'on peut comprendre que la délivrance d'un premier titre de séjour nécessite des vérifications approfondies, celles-ci pourraient être fortement allégées pour les renouvellements afin d'éviter les ruptures d'activité. À cet égard, la mise en place d'un titre de séjour pluriannuel constituera un premier facteur de simplification important pour les entreprises, les travailleurs étrangers et les autorités.
- Afin d'éviter des blocages sur des dossiers de recrutement de travailleurs étrangers ou pour accélérer le traitement d'un dossier considéré comme urgent pour l'entreprise, des mécanismes de médiation pourraient être mis en place au sein de chaque préfecture. Ils permettraient à l'entreprise de répondre à toute interrogation des autorités sur le recrutement d'un travailleur étranger ou de demander l'accélération de la procédure en cas de besoin économique urgent auquel le candidat pourrait répondre.

Vers une implication accrue des entreprises dans l'orientation des politiques d'immigration

La participation des entreprises à l'évaluation des besoins du marché du travail au niveau local

La politique migratoire mise en œuvre en France depuis une dizaine d'années met l'accent sur la nécessité d'ajuster les migrations aux besoins économiques du pays. Ces besoins sont déterminés par le ministère de l'Intérieur, par le biais de la liste de métiers « en tension » ou, dans une certaine mesure, par les Direccte qui évaluent les dossiers déposés par les entreprises en fonction, entre autres, de la situation de l'emploi. Cependant, les besoins du marché de l'emploi évoluent très rapidement, et les catégories définies par les autorités administratives sont souvent différentes de celles, plus fines et plus nombreuses, utilisées sur le terrain.

- Il serait souhaitable que l'évaluation de la tension d'un secteur du marché soit basée sur les besoins exprimés par les entreprises au plus près du terrain. L'obligation donnée aux « recruteurs » de justifier le recrutement d'un travailleur étranger pourrait ainsi être supprimée pour ces secteurs « en tension » au niveau d'un ou plusieurs bassins d'emplois. L'attention des autorités administratives pourrait être portée plutôt sur la vérification des conditions d'embauche et de travail des travailleurs étrangers, afin d'éliminer toute possibilité de travail dissimulé.

La participation des entreprises au débat public sur les politiques d'immigration

Changer les termes du débat et proposer une représentation plus positive de l'immigration permettraient de rendre cette question moins sensible dans le débat public. Ceci pourrait avoir pour effet d'encourager les entreprises à s'exprimer sur la question des politiques d'immigration de la France, à la fois sur leurs besoins et sur leurs perceptions du phénomène. De plus, le président de la République souhaitait l'organisation d'un débat régulier sur l'immigration professionnelle. Si celui-ci a eu lieu au Parlement en 2013, l'expérience n'a pas été renouvelée en 2014. Par ailleurs, les entreprises n'y ont pas participé de manière officielle.

- Il n'existe pas aujourd'hui de processus formel et régulier de consultation des entreprises sur la question des politiques migratoires, contrairement à ce qui est mis en place dans

d'autres pays⁶. Afin d'évaluer avec précision les besoins en main-d'œuvre de la France et de déterminer les mesures permettant d'améliorer les procédures migratoires, il serait souhaitable de créer un système de consultation des entreprises. Ce système pourrait réunir des représentants du monde de l'entreprise et le ministère de l'Intérieur mais également le ministère du Travail, l'éducation supérieure, des syndicats et des associations autour d'un dialogue annuel sur l'immigration professionnelle mais aussi lors de réformes impactant ce domaine.

- Les perceptions publiques, majoritairement négatives, du travailleur étranger ainsi que de l'entreprise qui l'emploie, forment le socle de politiques migratoires restrictives qui affectent à leur tour le recrutement dans les entreprises. Ces représentations ne correspondent pas à celles de « recruteurs » pour qui les travailleurs étrangers sont un facteur de performance économique et de compétitivité. Les entreprises, ainsi que les autres acteurs concernés (syndicats, associations, mais également gouvernement et organisations patronales) pourraient mettre en avant dans le débat public des informations et discours alternatifs sur l'impact des travailleurs étrangers sur la société et l'économie françaises. De même, les entreprises pourraient souligner le rôle positif qu'elles jouent dans le parcours socioprofessionnel des travailleurs étrangers, en particulier en ce qui concerne l'accompagnement administratif et social, et donc d'intégration dans la société française.

6. Au Royaume-Uni, la Confederation of British Industry (l'équivalent du Medef français) participe, aux côtés des employeurs, à la définition des politiques migratoires avec le gouvernement. Une liste des métiers « en tension » est approuvée trimestriellement par une commission constituée, par secteur d'activité, de représentants des pouvoirs publics, de représentants des employeurs et des organisations syndicales. En Espagne, gouvernement, syndicats et représentants du patronat échangent sur la question de l'immigration de travail et des besoins du marché du travail dans le cadre de la Commission tripartite pour l'emploi. Elle rend des avis sur le catalogue des métiers en tension présenté trimestriellement par le gouvernement. Pour plus de détails, voir D. Joly et K. Wadia, « Migration Policy and Irregular Workers in the United Kingdom », Paris, Ifri, *Notes de l'Ifri*, février 2012, et I. Stürckow, « Undocumented Workers in Spain and the Politics of Regularization », Paris, Ifri, *Notes de l'Ifri*, mai 2012.