

Dans un grand nombre de pays de l'OCDE, l'immigration déchaîne les passions, notamment la question du nombre et des catégories de personnes qui devraient être autorisés à venir y travailler. Les approches varient considérablement d'un pays à l'autre, traduisant la diversité des économies et des marchés du travail, mais également les différents objectifs des politiques migratoires. C'est pourquoi il est important pour l'élaboration des politiques de comprendre les réalisations des autres pays dans ce domaine.

Cette édition des **Débats sur les politiques migratoires** s'intéresse aux développements récents dans le domaine des politiques de gestion des migrations de travail et à la façon dont elles peuvent être améliorées pour faire face à la complexité du paysage migratoire actuel.

Qui admettre au titre de l'immigration de travail ?

Chaque pays de l'OCDE a ses propres aspirations en matière de migrations de travail pour répondre à ses besoins de compétences – du plus haut niveau de qualification au plus faible – et soutenir sa croissance économique. Malgré cela, l'opinion publique est souvent préoccupée par l'impact de l'immigration sur la main-d'œuvre nationale et sur la motivation des entreprises à investir dans l'éducation et la formation des travailleurs nés dans le pays. Les pays cherchent à répondre à ces préoccupations en mettant en place des mécanismes de sauvegarde, mais il ne leur est pas toujours facile de trouver la bonne formule. L'une des principales difficultés réside dans le fait que les politiques relatives aux migrations de travail ont à répondre à des objectifs qui dépassent le cadre des marchés du travail. Il n'existe pas de recette miracle pour gérer les migrations de travail. Il est en revanche possible de tirer de précieux enseignements de l'expérience récente et de l'évolution des politiques dans les pays de l'OCDE.

Principes d'action clés pour gérer les migrations de travail

Définir un cadre précis pour les migrations de travail

Les migrations répondent à de multiples besoins, outre le fait d'alimenter l'offre de main-d'œuvre, ce qui suppose de faire des choix et des compromis. Les responsables de l'élaboration des politiques devraient diffuser clairement ce message. Ils devraient en outre ...

- Tenir compte de l'effet des migrations de travail sur le marché du travail national, l'enseignement et la formation.
- Veiller à ce que les catégories de visas reflètent les multiples façons dont les immigrés peuvent passer d'un séjour temporaire à une résidence permanente.
- S'assurer que les objectifs des migrations de travail se fondent sur l'évolution réelle de la demande de main-d'œuvre. S'assurer que les outils soient plus flexibles.

Mettre au point une panoplie d'instruments pour réaliser différents objectifs stratégiques

- Concevoir des examens de la situation du marché du travail et dresser des listes de pénuries de compétences pour mettre en évidence la façon dont les postes vacants sont pourvus dans la pratique.
- Expérimenter les visas pour la recherche d'emploi, en sachant toutefois que les immigrés potentiels ne trouveront pas tous du travail et que ceux qui n'en trouveront pas devront quitter le territoire.
- Mettre en place des outils de mise en correspondance de l'offre et de la demande pour compléter le marché au niveau des régions, des professions et des employeurs.
- Coopérer avec les pays d'origine potentiels pour promouvoir une formation linguistique et professionnelle appropriée.
- Enrayer l'immigration irrégulière en envisageant des voies de recrutement légales, y compris des accords bilatéraux et un suivi après l'entrée sur le territoire, pour les secteurs dans lesquels l'emploi illégal pose problème.

Améliorer la définition des critères d'admission et adopter une approche dynamique de la gestion des migrations

- Appliquer des seuils de compétences aux migrations, qui tiennent compte de l'ensemble des compétences des travailleurs migrants.
- Utiliser les seuils salariaux en tant que valeur indicative des compétences quand les autres moyens de vérification sont insuffisants.
- Calibrer des systèmes à points sur la base de données concrètes sur les éléments qui contribuent à la réussite des immigrés.
- Évaluer les programmes pour éclairer le débat public et élaborer des politiques meilleures.

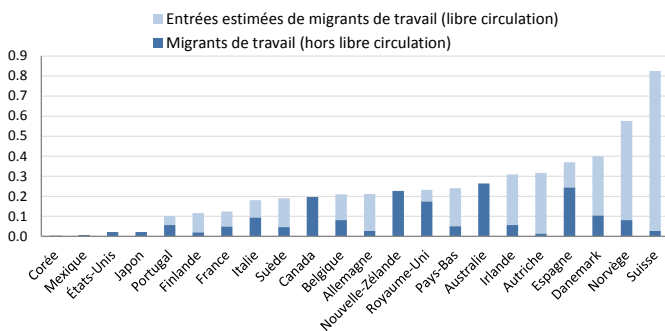
Moderniser les infrastructures de services

- Rationaliser les procédures, axer la prestation de services sur la clientèle, faire appel à des personnels formés, et communiquer clairement les informations.
- Garantir la transparence des filières et des possibilités de transition, et les faire connaître le plus tôt possible aux immigrés et aux employeurs.
- Déployer des technologies en ligne efficaces pour réduire au minimum la charge qui pèse sur les immigrés et le personnel administratif.
- Imposer des coûts proportionnels aux employeurs et aux immigrés pour les services aux clients et utiliser les recettes pour renforcer les capacités en matière de traitement de l'information et de processus décisionnel.
- Veiller à la mise en place de mécanismes de respect de la législation, surtout pour les employeurs faisant appel à des travailleurs vulnérables.

Tous les pays reçoivent des travailleurs immigrés

À première vue, le nombre de personnes qui immigreront dans les pays de l'OCDE avec l'intention de s'y installer de façon permanente pour travailler semble assez faible. En 2012, elles n'ont représenté que 16 % du total des flux permanents, soit environ 600 000 personnes.

L'immigration permanente pour le travail représente une part limitée des entrées de migrants dans les pays de l'OCDE Immigration permanente, pour le travail et libre circulation motivée par le travail, dans quelques pays de l'OCDE, pourcentage de la population, 2012



Note : Dans les pays de l'Union européenne, on fait l'hypothèse que la moitié de la libre circulation est constituée de migrants de travail, sauf pour les pays qui disposent de données : Suède (52 %), Danemark (65 %), Suisse (66 %) et Norvège (66 %). Aucune estimation n'est disponible pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande donc la libre circulation n'est pas présentée.

Le nombre de migrants est en revanche beaucoup plus élevé si l'on inclut la **libre circulation** des travailleurs ; il est même multiplié par deux en Europe. Dans ce contexte, le total des migrations de travail est estimé en moyenne à plus de 0.2 % de la population totale des pays européens de l'OCDE, et il est encore plus élevé en Norvège et en Suisse.

Outre les immigrés permanents, on dénombre aussi beaucoup de **travailleurs migrants temporaires**, notamment des travailleurs saisonniers, des employés mutés au sein de multinationales, des vacanciers actifs et des chercheurs. Au total, d'après les estimations, les migrations temporaires de travail ont concerné en 2012 environ 2 millions de personnes.

Il importe de noter que les travailleurs migrants temporaires deviennent souvent des immigrés permanents. La plupart d'entre eux commencent en effet par travailler avec un permis temporaire, lequel se transforme éventuellement à terme en permis de travail permanent. Ce procédé, qui est désormais la norme dans la plupart des pays, est connu sous le nom d'**immigration en deux temps**. C'est vrai en Europe, où les droits des immigrés augmentent généralement avec la durée du séjour, mais c'est également de plus en plus le cas dans les pays d'installation traditionnels que sont l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis. Aux États-Unis en 2012, par exemple, environ 89 % des cartes de résidence (*green cards*) octroyées au motif du travail ont été délivrées à des immigrés déjà présents sur le territoire.

Pourquoi est-il si difficile de gérer les migrations de travail ?

Il est difficile de gérer les migrations de travail parce qu'aussi bien les compétences et les caractéristiques des immigrés que la société et l'économie au sens large ne cessent d'évoluer. La tâche se complique encore avec la nécessité de faire des compromis stratégiques entre les divers objectifs des politiques migratoires et de tenir compte des contradictions dans les débats et les discussions sur les migrations de travail :

Le nouveau visage des immigrés : le nombre d'immigrés diplômés de l'enseignement supérieur a augmenté de plus de 70 % ces dix dernières années seulement, et l'OCDE en compte aujourd'hui 31 millions. Les pays d'origine sont également plus divers, l'Asie gagnant de l'importance. En Europe en 2012, le nombre de migrants au sein de l'Union européenne a pour la première fois dépassé celui des personnes venant de pays non membres de l'UE. Les migrations se féminisent également, les femmes représentant aujourd'hui plus de la moitié des immigrés dans les pays de l'OCDE.

Des incertitudes économiques mais pas seulement : les flux migratoires sont influencés par les crises économiques, environnementales, géopolitiques, sécuritaires et de santé publique, lesquelles peuvent considérablement entraver la gestion harmonieuse et sûre des migrations.

Des compromis stratégiques : les politiques migratoires doivent répondre aux besoins du marché du travail, mais elles doivent également viser d'autres objectifs, parmi lesquels certains peuvent s'avérer contradictoires. Par exemple, autoriser le recrutement de travailleurs hautement qualifiés pour des métiers spécialisés va à l'encontre des initiatives visant à renforcer les compétences et la formation des travailleurs nés dans le pays. Il est donc primordial de faire des compromis et de renforcer la cohérence des politiques, même si cela reste difficile.

Les paradoxes du recrutement : les discussions sur le recrutement de travailleurs migrants ne correspondent pas toujours à la réalité. On parle par exemple beaucoup de la course internationale aux talents, mais en réalité la plupart des étrangers, même les plus qualifiés, sont recrutés parmi les immigrés disponibles localement. De même, alors que les politiques se sont largement concentrées sur les travailleurs très qualifiés, les employeurs ont de plus en plus besoin de compétences intermédiaires. Plus généralement, malgré l'attention que porte l'opinion publique aux travailleurs migrants, ceux-ci ne représentent qu'une petite partie de l'ensemble des migrants qui entrent sur le marché du travail.

L'opinion publique : les migrations internationales sont une question sensible. Toutefois, une immigration de travail bien gérée peut rallier davantage les soutiens que d'autres formes de migrations, surtout si elle est présentée comme bénéfique pour la croissance économique. C'est ce type de démarche qui a permis à l'Espagne, à la Suède et à l'Allemagne d'adopter de nouvelles orientations qui ont favorisé les migrations de travail ces dix dernières années.

Il existe de nombreuses méthodes de sélection des candidats à l'immigration

Gérer les migrations de travail ne consiste pas seulement à ouvrir plus ou moins la porte d'entrée. Il convient également de déterminer comment sauvegarder au mieux les emplois localement, et qui admettre sur le territoire pour répondre aux besoins de compétences.

Comment sauvegarder les emplois localement ? Les politiques migratoires doivent trouver un juste équilibre entre d'une part, le fait de donner une chance équitable aux travailleurs locaux de pourvoir les postes vacants et d'autre part, le fait de répondre aux besoins des employeurs. Les pays déploient un large éventail de mesures dans ce domaine. La plupart effectuent une forme d'examen de la situation de l'emploi, dans le cadre duquel les employeurs doivent essayer de trouver un travailleur sur place pour pourvoir un poste vacant avant de recruter de l'étranger. Ils sont cependant nombreux à mettre cet examen en parallèle avec une liste de pénuries de compétences, laquelle dispense certaines catégories d'emplois de se soumettre à l'examen. Les pays continuent également d'imposer des limites quantitatives, sous la forme de plafonds et de quotas, pour réguler l'entrée de travailleurs migrants et éviter qu'ils ne supplantent les travailleurs locaux. Quand la sélection passe principalement par les employeurs, les autorités peuvent rendre obligatoire le parrainage par l'employeur.

Qui choisir ? Parmi les critères habituellement appliqués à la sélection des immigrés potentiels figure un niveau défini de compétences, de qualifications et d'expérience. Mais l'application de critères fondés sur le niveau d'études peut poser problème en raison de la difficulté à évaluer ou à reconnaître les diplômes étrangers. On utilise par conséquent d'autres indicateurs, comme les salaires. La carte bleue européenne applique un seuil équivalent à 1.5 fois le salaire national moyen, avec des ajustements pour tenir compte du fait que les travailleurs plus jeunes gagnent généralement moins.

Les pays d'installation, comme l'Australie, le Canada ou la Nouvelle-Zélande, utilisent généralement des systèmes à points pour sélectionner les migrants qualifiés permanents. Cette méthode, appliquée pour la première fois au Canada en 1967, est aujourd'hui utilisée dans les régimes migratoires d'une dizaine de pays de l'OCDE. Elle est un moyen simple d'appliquer de multiples critères aux pondérations différentes, mais sans garantie de choisir ou de favoriser les candidats les plus prometteurs. C'est l'une des raisons pour lesquelles les systèmes à points privilégient aujourd'hui le fait de posséder une offre d'embauche avant tout autre critère.

Les pays d'installation ont récemment ajouté une deuxième étape à ce processus de sélection, la **manifestation d'intérêt**, par laquelle les candidats qui réussissent l'examen de base postulent pour intégrer un vivier de candidats potentiels. Le traitement de l'ensemble des demandes n'étant pas obligatoire, le système évite ainsi tout retard d'exécution. La possibilité de modifier les critères de la manifestation d'intérêt permet de mieux

sélectionner les catégories et le nombre d'immigrants admis à un moment précis. Ce dispositif traduit également un changement d'orientation vers l'obligation pour les candidats à l'immigration de posséder une offre d'embauche. Une autre innovation consiste à inscrire les travailleurs migrants dont la candidature a été approuvée dans des registres de vacances d'emploi dans lesquels les employeurs peuvent piocher, comme dans le système australien SkillSelect.

Il est toutefois intéressant de noter qu'aujourd'hui quelques pays européens proposent également à un nombre limité de candidats qualifiés des visas à durée déterminée pour la recherche d'emploi.

Quels sont les besoins de compétences ? Toutes les politiques relatives aux migrations de travail ne visent pas seulement les travailleurs hautement qualifiés ; certains pays de l'OCDE prévoient des dispositions pour les travailleurs étrangers qui exercent des professions moyennement et peu spécialisées. Certains n'appliquent même pas de seuil de compétences, et fondent à la place les admissions sur leur territoire sur les besoins des employeurs, lesquels sont mis en parallèle avec des mesures de sauvegarde telles que les examens de la situation de l'emploi ou les limites quantitatives. L'Allemagne et le Canada ont récemment élaboré des dispositions relatives aux travailleurs moyennement qualifiés, surtout dans les corps de métiers où un apprentissage est nécessaire, et où des pénuries sont prévues.

Les programmes de travail saisonnier, par exemple dans l'agriculture et le tourisme, sont en général assortis de plafonds compte tenu de l'ampleur de l'offre de main-d'œuvre potentielle à l'étranger. Les **accords bilatéraux** semblent particulièrement efficaces pour intégrer le respect de la législation et la protection des travailleurs dans ces programmes qui acceptent parfois des travailleurs vulnérables. Des programmes pluriannuels dans des secteurs moins spécialisés, notamment le travail domestique et les soins aux personnes âgées, sont également susceptibles de mieux fonctionner si l'on met en place des accords bilatéraux avec les pays d'origine pour la sélection et la gestion des candidats.

Les migrations temporaires de travail ont également beaucoup évolué, mais dans certains pays plus que dans d'autres. Les programmes moins spécialisés d'aujourd'hui sont bien loin des programmes du passé destinés aux travailleurs immigrés temporaires. Les pays d'origine sont nombreux à être devenus des partenaires actifs, et les travailleurs migrants eux-mêmes sont mieux informés. Les secteurs de l'emploi ont également changé, modifiant les niveaux requis en langue et en formation.

Constituer un vivier de travailleurs migrants qualifiés potentiels

Les pays n'ont pas tous le luxe de pouvoir puiser dans un vaste vivier de travailleurs migrants qualifiés, et tous les employeurs ne sont pas en relation avec le marché du travail mondial.

Dans les programmes d'immigration de travail dans lesquels une offre d'embauche est requise, c'est-à-dire pour l'essentiel des travailleurs migrants, les **employeurs** font office de filtres. Lorsque les besoins de compétences ne sont pas satisfaits parce que les employeurs connaissent mal les voies d'immigration des travailleurs, d'autres dispositifs jouent un rôle précieux à cet égard, notamment les outils de mise en correspondance de l'offre et de la demande et les salons de l'emploi.

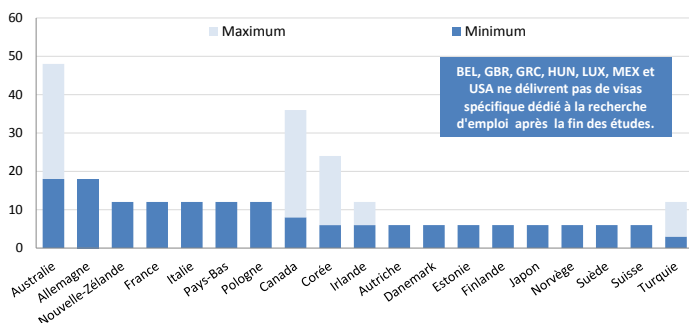
Dans de nombreux pays, les compétences linguistiques sont un obstacle majeur pour les entreprises qui tentent de puiser dans une réserve mondiale de talents. Dans ce contexte, les pouvoirs publics pourraient contribuer à renforcer les capacités linguistiques dans les pays d'origine et aider les employeurs à organiser des cours de langue sur le lieu de travail après l'arrivée des travailleurs étrangers.

Pour certains travailleurs migrants qualifiés, les pays « déroulent le **tapis rouge** », notamment en leur facilitant parfois l'accès au statut de résident et au regroupement familial.

La sélection des travailleurs migrants commence parfois avant même l'entrée des personnes dans la vie active. Les **étudiants internationaux** sont en effet devenus une nouvelle source d'immigration de travail potentielle. C'est logique dans la mesure où ils sont susceptibles de connaître la langue du pays et où leurs titres ne sont pas remis en question. Presque tous les pays autorisent les étudiants étrangers à travailler dans une mesure plus ou moins grande pendant leurs études, et beaucoup les encouragent à chercher un emploi une fois leur diplôme en poche (les durées varient de trois mois à quatre ans dans le cas des doctorants en Australie).

Les pays de l'OCDE sont aujourd'hui nombreux à offrir aux étudiants étrangers la possibilité de chercher un emploi après l'obtention de leur diplôme

Durée minimum et maximum des périodes de recherche d'emploi accordées aux diplômés du deuxième cycle du tertiaire, en nombre de mois, 2014



Les cadres d'action et le choix des outils ne suivent pas toujours l'évolution de la situation

Les outils stratégiques ne suivent toutefois pas toujours le rythme de ces évolutions. Rien d'étonnant : dans un certain nombre de pays de l'OCDE, le débat politique sur l'immigration est devenu si passionné que toute modification structurelle des politiques relatives aux

migrations de travail est quasiment impossible. Au mieux, ces politiques sont ajustées sans que l'on touche au cadre stratégique global, entraînant des problèmes d'inefficience qui, paradoxalement, risquent de renforcer le sentiment du public que les migrations ne sont pas bien gérées.

Compte tenu des coûts économiques et sociaux, les pays de l'OCDE **ne peuvent pas se permettre de faire les mauvais choix en matière de politiques migratoires**. Avec l'évolution rapide des conditions économiques et des marchés du travail, et dans un contexte de changements démographiques et géopolitiques permanents, il est urgent que les pays coordonnent clairement leurs objectifs, qu'ils suivent et évaluent en permanence leurs priorités et leurs résultats, et qu'ils adaptent leurs outils et leurs procédés en conséquence. Comme dans les autres domaines de l'action publique, il ne faut pas négliger la modernisation des infrastructures, la gestion des données et la communication entre les prestataires de services et les clients.

En bref, les pays désireux de gérer les migrations de travail de manière sensée devraient adopter une **approche dynamique** de la question pour attirer et retenir les travailleurs migrants qu'ils auront sélectionnés, dans un environnement mondial complexe et concurrentiel.

Références

OCDE (2014), "La gestion des migrations de travail : des politiques avisées au service de la croissance économique", *Perspectives des migrations internationales 2014*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2014-fr.

Contacts

Jean-Christophe Dumont (Division des migrations internationales, OCDE)
 Courriel : jean-christophe.dumont@oecd.org
 Tél : +33 1 45 24 92 43

Jonathan Chaloff (Division des migrations internationales, OCDE)
 Courriel : jonathan.chaloff@oecd.org
 Tél : +33 1 45 24 18 49

Sankar Ramasamy Kone (Division des migrations internationales, OCDE)
 Courriel : gunasankar.ramasamykone@oecd.org
 Tél : +33 1 45 24 75 83

Liens utiles

www.oecd.org/fr/migrations

Le présent rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues des gouvernements des pays membres de l'OCDE.