

PARTIE II

La gestion des migrations – La solution réside-t-elle dans la fixation de quotas et de limites numériques?

Introduction

Les perspectives de vieillissement des populations dans les pays de l'OCDE et l'apparition de pénuries de compétences dans certaines professions ont fait des politiques migratoires volontaristes une question figurant parmi les préoccupations des pouvoirs publics de nombreux pays. Si, demain, on a effectivement besoin de davantage de travailleurs étrangers, comment doit-on organiser et gérer les mouvements migratoires permettant de répondre à ces besoins?

Comme l'ampleur des migrations et la taille de la population immigrée constituent des questions sensibles sur le plan politique dans un nombre assez élevé de pays, et comme bon nombre de ces pays n'ont enregistré que de faibles flux migratoires de travail au cours des trente dernières années, des termes comme « quotas » ou « limites » du nombre de travailleurs qui seront nécessaires pour répondre aux besoins en main-d'œuvre sont parfois utilisés dans le débat autour de cette question (voir encadré II.1). Cette solution est souvent présentée avec, en toile de fond, les politiques migratoires pratiquées par les pays « d'installation » comme l'Australie, le Canada, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande. Dans ces pays, en effet, des chiffres cibles annuels et des catégories d'immigrants à accueillir sont fixés, et semblent faire l'objet d'un large consensus au plan politique¹. Ce ne sont pourtant pas les seuls pays dans lesquels existent des limites ou des niveaux cibles d'immigrants; par ailleurs, ce plafonnement ne se limite pas forcément au type de migrations permanentes observées dans les pays d'installation.

La présente note a pour objet de faire un rapide tour d'horizon de la question de la gestion des migrations par le biais d'un plafonnement des effectifs. Avant de chercher à déterminer comment s'effectue la gestion quantitative sur les plans théorique et pratique, il nous paraît utile de commencer par nous intéresser aux modalités de sélection des migrants dans les pays de l'OCDE, ainsi qu'à la nature et à l'ampleur des migrations légales², en particulier des formes de migrations sur lesquelles les pouvoirs publics ne sont pas en mesure d'exercer beaucoup de contrôle discrétionnaire parce qu'elles se fondent sur des conventions internationales ou des droits fondamentaux universellement reconnus. Dans un deuxième temps, nous décrivons les méthodes permettant de fixer des limites ou des niveaux cibles de migrants, de manière globale et par catégorie de migrants, et donnerons des exemples de la manière dont ces méthodes sont appliquées dans un certain nombre de pays. Cibles et plafonds eux-mêmes ne forment cependant qu'une partie des instruments de gestion des migrations, dont la pertinence et l'efficacité doivent être considérées dans le contexte d'objectifs politiques globaux. Ce sera l'objet de la dernière section dans laquelle nous nous interrogerons pour savoir si des principes généraux peuvent éventuellement être tirés de l'expérience de certains pays de l'OCDE dans ce domaine.

Encadré II.1. **Quotas, maxima, limites, plafonds et cibles**

On entend par « quota » la quote-part d'un total affectée à un groupe particulier. Le terme a pris une connotation négative dans le contexte des migrations, à supposer qu'il implique la sélection de nombres précis d'immigrants en fonction de la nationalité ou du pays d'origine, ou bien du niveau de qualifications. Pourtant, aucun pays de l'OCDE n'affecte une quote-part du total des migrants à des groupes de telle ou telle nationalité pour assurer une composition démographique « appropriée » de cette population. Dans un cas au moins, un pays de l'OCDE, en l'occurrence l'Italie, affecte des quotas migratoires à des pays d'origine précis, mais il s'agit de pays ayant signé des accords bilatéraux de réadmission concernant le rapatriement des migrants en situation irrégulière. La méthode des « quotas » est donc utilisée pour inciter les pays de départ à participer à la gestion des flux migratoires.

Dans certains autres pays, il existe des clauses spéciales dans la réglementation sur les migrations pour faciliter l'admission d'individus ayant des liens historiques ou ancestraux avec le pays hôte (Finlandais de souche en Russie, Allemands de souche dans les anciennes républiques soviétiques, Grecs de souche sur les rives de la mer Noire, etc.), mais aucun quota spécifique n'est associé à ces mouvements, et l'admission de ces personnes ne se fait pas à l'exclusion ou aux dépens des mouvements de personnes d'autre origine. Dans plusieurs unions économiques ou politiques comme l'Accord de rapprochement économique entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande, l'Union nordique ou l'Union européenne, la liberté de circulation est accordée aux ressortissants des pays signataires tandis que les mouvements des ressortissants de pays qui ne sont pas parties à l'accord continuent d'être réglementés.

Dans certains pays, il existe effectivement des quotes-parts de totaux migratoires, réservées à des groupes particuliers mais celles-ci ne reposent pas sur la nationalité, du moins en ce qui concerne les pays d'accueil. Il s'agit, par exemple, des quotas annuels de réfugiés des camps du HCR que certains pays de l'OCDE ont accepté de réinstaller sur leur territoire mais, en général, ils ne constituent pas la quote-part d'un total fixe de migrants de telle nationalité, sauf dans un petit nombre de pays.

Dans certains cas, des groupes se voient attribuer un niveau plafond ou un niveau cible. Chaque année, les États-Unis affectent 140 000 cartes vertes (sur le nombre annuel total de cartes vertes qu'ils octroient) à des migrants permanents hautement qualifiés et à leur famille. L'Australie fixe un plafond annuel à l'immigration pour raisons humanitaires (13 000 personnes actuellement) qui n'entre pas dans le décompte de son chiffre cible annuel d'immigrants permanents. Les infirmières, par exemple, dont les effectifs sont d'ores et déjà insuffisants dans de nombreux pays et dont la pénurie ne pourra que s'aggraver avec le vieillissement des populations, pourraient également faire l'objet de niveaux cibles. Toutefois, il est plus fréquent que le nombre de personnes exerçant une profession spécifique admises dans un pays soit fonction des besoins du marché du travail ou du nombre d'individus de cette profession ayant déposé une demande d'admission (voir, par exemple, la liste des métiers souffrant d'un déficit de main-d'œuvre au Royaume-Uni).

En résumé, on peut donc dire que les quotas migratoires en tant que tels constituent généralement l'exception dans les pays de l'OCDE, même dans ceux qui fixent des niveaux cibles par nationalité, et qu'ils ne sont pratiquement jamais fondés sur le pays d'origine. En conséquence, pour les besoins de la présente note, nous nous abstenons en règle générale d'employer le terme « quota » au profit de termes décrivant de manière plus précise la nature du niveau numérique migratoire, comme « niveau cible », « limite numérique », « maximum » ou « plafond ». Bien que l'intitulé de cette note mentionne explicitement les « quotas », nous nous efforcerons d'éviter d'utiliser le terme pour la bonne raison que, d'une manière générale, son usage n'est pas approprié dans le présent contexte.

1. La sélection des immigrants

Processus de sélection par les employeurs

Quand un pays pratique une politique migratoire active, comment les immigrants à admettre sont-ils choisis? Deux méthodes sont couramment utilisées pour ce faire. La première consiste à déléguer la responsabilité du choix aux employeurs, qui se chargent d'identifier les personnes qu'ils désirent embaucher en fonction de leurs besoins sur le plan des compétences ou des professions, et de déposer les demandes de permis de séjour et de travail. C'est la procédure habituelle dans la plupart des pays européens.

Les employeurs peuvent aussi identifier personnellement les travailleurs, soit qu'ils connaissent déjà des candidats potentiels, soit que leurs salariés leur recommandent quelqu'un, soit qu'ils passent une annonce dans des médias accessibles aux candidats potentiels dans d'autres pays, soit en recourant à des sociétés de recrutement. Apparemment, les employeurs ont rarement des difficultés à fournir des noms d'étrangers candidats potentiels à un emploi, même si ces derniers ne sont pas physiquement présents dans le pays hôte ou n'y sont jamais venus. Les réseaux et les moyens de communication disponibles semblent plus qu'adéquats pour mettre en correspondance les emplois et les candidats, même par delà les frontières. De fait, dans les situations où un nombre maximum de permis est fixé pour le recrutement par les employeurs et où la demande de main-d'œuvre est forte, il est courant de voir ce maximum atteint très tôt dans l'année civile (Italie, Espagne et, plus récemment, la Suisse, avec des plafonds numériques pour les travailleurs originaires de l'Union européenne).

À noter que le fait qu'un employeur puisse identifier des immigrants potentiels n'empêche pas le pays hôte de spécifier *a priori* des compétences, des qualifications ou des conditions de rémunération minimales, ni d'ailleurs des métiers ou des secteurs précis dans lesquels les admissions seront approuvées ou accélérées. Dans de nombreux pays de l'OCDE, les demandes de permis de travail que font les employeurs pour éventuellement recruter à l'étranger sont soumises à l'examen d'un certain nombre de critères relatifs à l'emploi; en d'autres termes, on s'assure qu'il est impossible de trouver un candidat possédant les qualifications nécessaires et déjà résidant sur le territoire pour occuper le poste vacant. Dans beaucoup de pays à fort taux de chômage, au niveau national, au sein de groupes ou de régions, il est rare que cette vérification soit concluante, d'où le faible nombre de permis de travail approuvés.

Le fait de déléguer le processus de sélection aux employeurs présente évidemment plusieurs avantages. En premier lieu, cela permet généralement d'établir un lien étroit entre les entrées de travailleurs immigrants et les besoins du marché du travail, à condition qu'on puisse s'assurer que les admissions se limitent aux secteurs et aux métiers dans lesquels sévit une réelle pénurie, condition qu'il n'est pas toujours facile de cerner. En outre, l'immigrant s'insère sur le marché du travail dès son arrivée et, partant, n'entraîne aucune charge financière dans l'immédiat pour le pays d'accueil. Dans des cas de ce genre, l'immigration aide à répondre à des besoins présents, bien identifiés, et ce faisant, contribue à modérer les exigences salariales dans les secteurs touchés par la pénurie. En revanche, elle risque de ralentir l'ajustement des salaires qui aiderait à générer, de l'intérieur du pays, une offre de travailleurs pour ces secteurs.

Bien que l'employeur parvienne probablement à satisfaire les besoins immédiats en main-d'œuvre de son entreprise, les conséquences à long terme de l'admission d'un ou de plusieurs des travailleurs en question n'entrent pas en ligne de compte. De surcroît,

lorsqu'on laisse aux employeurs (ou à des agences de recrutement privées) le soin de sélectionner des individus, on peut s'exposer à des problèmes de risque moral. Cela tient au fait que le contrat tacite entre les pouvoirs publics et les entreprises chargées de sélectionner des candidats ne couvre pas toujours les coûts indirects supportés par le pays d'accueil (retour dans le pays d'origine, coûts sociaux de la perte d'emploi, par exemple) en cas d'erreur de recrutement, de surestimation des besoins ou de retournement de conjoncture [voir DEELSA/ELSA(2002) 9]. Il se peut que, dans la décision d'embauche, des considérations comme l'employabilité future du travailleur en cas de perte d'emploi ne figurent pas parmi les critères considérés comme importants par l'employeur. Toutefois, comme indiqué précédemment, la possibilité de moduler la décision d'embauche par l'exclusion de certaines catégories de travailleurs ou de professions peut limiter les risques pour le pays hôte.

Processus de sélection par le pays hôte

La sélection des candidats à l'immigration peut aussi être opérée par le pays d'accueil lui-même, comme cela se pratique de longue date pour certaines formes de migrations permanentes dans ce qu'il est convenu d'appeler les « pays d'installation » (Australie, Canada, États-Unis et Nouvelle-Zélande)³. Dans des cas de ce genre, les migrants potentiels sont soumis à un processus de sélection fondée sur certaines caractéristiques dont on estime qu'elles contribuent à l'intégration dans le pays hôte (ou la facilitent), notamment l'âge, la connaissance de la langue du pays d'accueil, le degré d'instruction atteint (qui doit correspondre à un minimum), l'expérience professionnelle, les fonds dont dispose le candidat, la présence de parents dans le pays d'accueil, le fait d'exercer une profession considérée comme sujette à pénurie de main-d'œuvre, et la détention préalable d'une offre émanant d'un employeur du pays hôte. Les candidats peuvent se voir attribuer des « points » en fonction de leurs caractéristiques, un nombre minimum de points étant requis pour qu'une demande soit approuvée et un titre de séjour permanent accordé. Ce permis, qui inclut le droit au travail, est délivré à l'immigrant dès son arrivée. Souvent, l'immigrant est autorisé à venir accompagné de toute sa famille proche, principalement parce que l'on considère que le but de ce type de migration est l'installation permanente.

Dans bien des cas de ce genre, l'immigrant est admis dans le pays et s'intègre sur le marché du travail à l'instar de n'importe quelle personne de ce pays entrant dans la vie active. Mais, dans la réalité, les choses peuvent se passer autrement parce que l'immigrant qui reçoit un titre de séjour permanent résidait peut-être déjà dans le pays hôte. Il ou elle pouvait être là comme travailleur temporaire, étudiant ou visiteur. En 2003 (2002 pour les États-Unis), par exemple, sur le nombre total de titres de séjour permanent lié à l'emploi ayant été accordés, 77 % sont allés à des individus déjà présents sur le territoire aux États-Unis, 33 % en Australie, plus de 55 % en Nouvelle-Zélande mais moins de 2 % au Canada⁴. En d'autres termes, il semblerait que bien souvent, les employeurs ou les établissements éducatifs soient déjà en train de sélectionner (ou contraints de sélectionner) des individus qui sont ou seront, à terme, admissibles au titre des programmes d'immigration permanente de travailleurs qualifiés mis en place par ces pays. Par contre, les individus sélectionnés alors qu'ils sont déjà présents sur le territoire acquièrent, du fait de cette présence, des caractéristiques susceptibles d'être prisées par le système à points (meilleure maîtrise de la langue, antécédents d'activité dans le pays hôte, qualifications acquises dans ce pays, etc.).

En matière d'appariement des emplois et des individus, la sélection des travailleurs opérée par les employeurs telle que décrite précédemment revêt un caractère transfrontalier (l'offre se situant dans un pays et la demande dans un autre), alors que lorsque la sélection est effectuée par l'administration du pays hôte, le processus de mise en correspondance se déroule généralement de la manière habituelle, dans les limites territoriales de ce pays, en particulier quand l'immigrant arrive sans offre d'emploi préalable. Dans le premier cas, l'employeur s'expose éventuellement à un supplément de coûts (de recrutement) par rapport à la procédure normale tandis que dans le second, les coûts sont à la charge du pays hôte qui opère la sélection, et à celle du migrant lui-même. Dans la plupart des cas, en effet, le migrant doit assumer ses frais de déménagement et de première installation dans le pays d'accueil.

2. Maîtrise des entrées de migrants

De nombreux pays de l'OCDE, principalement en Europe, n'ont enregistré que très peu de migrations de travail depuis que la crise pétrolière a mis un terme aux ambitieux programmes d'appel à la main-d'œuvre étrangère mis en place dans les années 50 et 60 pour faire face aux besoins considérables du marché du travail⁵. Cela a été le cas en France, en Allemagne, en Belgique, aux Pays-Bas et dans les pays scandinaves, par exemple⁶. Bien entendu, les migrations vers ces pays ne se sont pas tariées entre-temps. Ce phénomène est en partie imputable aux régimes de liberté de circulation en vigueur dans l'Union nordique et l'Union européenne, qui permettent aux citoyens de chaque pays membre de s'établir et de travailler relativement librement sur le territoire d'un autre pays membre. Mais cette image est loin d'être complète.

Chaque année, un certain nombre d'étrangers entrent et s'installent légalement sur le territoire de pays membres de l'OCDE, ce qui vaut pour tous les pays, même ceux appliquant des régimes migratoires extrêmement restrictifs. La circulation de ces personnes se fonde sur des droits reconnus dans tous les pays de l'Organisation. Il s'agit, entre autres, a) du droit d'épouser ou d'adopter des individus résidents et ressortissants d'autres pays, b) du droit des résidents à faire venir les membres de leur famille proche (conjoint et enfants mineurs), c) du droit de demander l'asile dans un pays d'accueil pour fuir des persécutions, et du droit de voir sa requête examinée lorsqu'on est déjà physiquement présent sur le territoire de ce pays. Le pays hôte a pour sa part le droit d'imposer certaines conditions qui limitent éventuellement le nombre de personnes pouvant prétendre à entrer au titre de ces droits comme la nécessité de disposer d'un logement décent et d'une source de revenu adéquate en cas de regroupement familial, ou les règles du pays d'origine sûr et du pays de transit sûr dans le cas des demandeurs d'asile. Mais ces régimes ne peuvent être restrictifs à l'excès sans violer l'esprit, sinon la lettre, des conventions ou des droits internationaux. Toutefois, dans la pratique, les effectifs peuvent être réduits par suite de mesures administratives comme la modification du montant des ressources affectées au traitement des dossiers, par exemple.

Pour autant, qu'il y ait ou non restrictions aux migrations, la reconnaissance de certains droits fait qu'il y a toujours un certain volume migratoire sur lequel les pouvoirs publics ne peuvent exercer directement qu'un contrôle limité. Les effectifs en question dépendent d'un certain nombre de facteurs, dont la taille de la population totale et de la population immigrée (qui influera sur le nombre de conjoints étrangers ou d'enfants étrangers adoptés), le nombre d'immigrés mariés résidant dans le pays hôte sans leur conjoint ni leurs enfants, les restrictions concernant l'entrée de certains migrants

membres de la famille, la prévalence de régimes politiques répressifs, de conflits ethniques ou de luttes armées, et la connaissance du pays de destination par le migrant potentiel et ses vues sur ses perspectives d'installation dans ce pays.

Toute limite numérique au stock total d'immigrants permanents qu'il peut sembler souhaitable de fixer pour une raison ou une autre (voir *infra*) devra nécessairement être supérieure à la partie de cette migration qui procède de sa propre inertie de manière à concorder avec le nombre réel d'immigrants entrant dans le pays hôte tout en ménageant une certaine marge de manœuvre par rapport au seuil fixé. Dès lors, on peut se demander quelle est la taille du groupe de ceux qu'on pourrait appeler les migrants « non discrétionnaires », autrement dit ceux que les pays sont plus ou moins contraints d'accepter en vertu des conventions ou des droits internationalement reconnus?

3. Dans quelle mesure les migrations sont-elles maîtrisées et jusqu'à quel point sont-elles relativement libres?

En réponse à cette question, les tableaux II.1 et II.2 présentent des résultats correspondant à quelques pays de l'OCDE⁷. Les statistiques des pays d'installation (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande, États-Unis) se limitent aux personnes ayant obtenu un titre de séjour permanent. Par conséquent, les programmes de migration temporaire de ces pays ne sont pas pris en compte. Parmi les individus relevant de ces catégories figurent les étudiants et stagiaires internationaux, les personnes (dont les chercheurs et les professeurs) participant à des programmes d'échange, les personnes mutées à l'intérieur de leur entreprise ainsi que les individus participant à différents programmes concernant les travailleurs temporaires couvrant, entre autres, les saisonniers et certains travailleurs hautement qualifiés en détachement.

Les admissions dans les pays européens, qui se fondent presque toujours sur des permis de durée limitée, combinent généralement des mouvements à caractère permanent, autrement dit ceux impliquant des permis plus ou moins indéfiniment renouvelables (France, Suède, Suisse et Royaume-Uni) à condition de remplir certaines conditions, et ceux concernant une présence en principe temporaire, et qui ne sont pas renouvelables indéfiniment. Toutefois, dans la pratique, les individus titulaires d'un permis temporaire peuvent, dans certains cas, changer de statut et obtenir un permis renouvelable de plus longue durée, de même que, dans les pays d'installation, existe la possibilité de changer de statut et de devenir résident permanent pour les personnes arrivées dans le cadre d'un programme de migration temporaire. Aux fins de comparaison, il est néanmoins utile de conserver la distinction entre une admission qui, en principe, implique une présence permanente, et une admission qui, initialement du moins, est « temporaire » par définition. À partir des statistiques des pays autres que les pays d'installation, nous nous efforcerons donc d'exclure autant que faire se peut, et si elles sont effectivement comptabilisées dans les entrées d'immigrants, les catégories d'admission semblables à celles figurant dans les programmes de migration temporaire des pays d'installation. D'un autre côté, il n'est pas certain que l'on puisse tenir compte, dans les statistiques des pays européens, des situations faisant intervenir le remplacement d'un statut temporaire, tel que celui d'un étudiant international, par un statut impliquant un permis pouvant déboucher sur celui de résident permanent, comme celui de travailleur qualifié.

La question des non-ressortissants admis dans un pays au titre d'accords de libre circulation prévus par des unions économiques et/ou politiques comme l'Union

Tableau II.1. **Entrées d'immigrants permanents par catégories, quelques pays de l'OCDE, 2003**

| | Australie | Canada | États-Unis | France | Italie | Nouvelle-Zélande | Royaume-Uni | Suède | Suisse |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|----------------|---------------|---------------|
| Toutes catégories d'entrées | 147 985 | 221 352 | 705 827 | 173 097 | 108 937 | 47 936 | 243 709 | 41 348 | 82 300 |
| En pourcentage de la population totale | 0.74 | 0.70 | 0.24 | 0.29 | 0.19 | 1.20 | 0.41 | 0.46 | 1.13 |
| Non discrétionnaire | | | | | | | | | |
| Famille directe | | | | | | | | | |
| Conjoints | 32 350 | 43 426 | 184 741 | 77 606 | | 6 494 | 31 365 | | |
| Enfants | 2 660 | 3 621 | 78 024 | 16 700 | 68 638 | 1 320 | 4 165 | 20 572 | 19 178 |
| Humanitaire | | | | | | | | | |
| Demandeurs d'asile reconnus, personnes ayant obtenu un statut de protection et membres des familles | 1 862 | 15 226 | 10 431 | 12 461 | 726 | 606 | 20 975 | 9 586 | 6 614 |
| Autre | | | | | | | | | |
| Libre circulation et autres non discrétionnaires | 20 861 | – | – | 37 226 | 11 500 | 4 979 | 63 840 | 9 234 | 51 641 |
| Total non discrétionnaire | 57 733 | 62 273 | 273 196 | 143 993 | 80 864 | 13 399 | 120 345 | 39 392 | 77 433 |
| Discrétionnaire | | | | | | | | | |
| Travail ou installation | | | | | | | | | |
| Demandeurs principaux | 35 320 | 54 225 | 36 775 | 6 906 | 16 646 | 9 366 | 44 480 | 319 | 2 965 |
| Familles accompagnantes | 35 920 | 66 838 | 45 362 | 449 | 3 724 | 14 049 | 37 830 | – | – |
| Famille | | | | | | | | | |
| Parents et autres proches | 7 210 | 22 081 | 228 786 | 10 271 | n.d. | 5 515 | 5 749 | – | 102 |
| Humanitaire | | | | | | | | | |
| Réfugiés réinstallés et familles | 11 802 | 10 758 | 34 496 | – | – | 865 | 270 | 1 637 | – |
| Autre | | | | | | | | | |
| Autres discrétionnaires | – | 5 177 | 87 212 | 11 478 | 7 703 | 4 742 | 35 035 | – | 1 799 |
| Total discrétionnaire | 90 252 | 159 079 | 432 631 | 29 104 | 28 073 | 34 537 | 123 364 | 1 956 | 4 866 |

n.d. : Non disponible.

Notes : Les données couvrent uniquement les immigrants ayant obtenu le droit de résidence permanente ou un statut pouvant éventuellement conduire à une résidence permanente. En particulier, les étudiants, stagiaires, travailleurs saisonniers, etc., sont exclus ainsi que les migrants en situation irrégulière. Pour plus de détails sur les catégories de migration, se référer au texte et à l'annexe II.A1. La classification des catégories nationales de migration entre les catégories discrétionnaires et non discrétionnaires a été construite par le Secrétariat de l'OCDE.

En Italie, la catégorie « famille directe » peut inclure d'autres parents de migrants résidents qui, par conséquent, n'apparaissent pas sous la rubrique des migrations familiales discrétionnaires. Les données pour la Suisse se réfèrent à 2004. Aux États-Unis, la catégorie « famille » (discrétionnaire) inclut des conjoints et enfants de résidents étrangers qui n'obtiennent pas le droit d'entrer sur le territoire de façon automatique comme c'est le cas pour les conjoints et enfants de citoyens américains.

Sources : Données de permis et de visas, sauf pour le Royaume-Uni où les données sont issues des contrôles à l'immigration et de l'enquête *International Passenger Survey*. Voir l'annexe II.A1. Les données de population utilisées pour estimer les taux d'immigration proviennent de la publication annuelle de l'OCDE : « Statistiques de la population active ».

Statlink : <http://dx.doi.org/10.1787/552732346300>

européenne, l'Union nordique des passeports et l'Accord de rapprochement économique entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande complique encore les choses. En règle générale, les mouvements de cette nature ne sont soumis qu'à très peu de restrictions encore que, comme on l'a vu à l'occasion de l'élargissement de l'UE, la crainte ou la perspective d'une augmentation substantielle des mouvements au titre de ces régimes migratoires puisse aboutir à l'imposition de contraintes pouvant effectivement retarder ces mouvements (par le biais d'une période de transition), les limiter (par le biais d'un plafonnement) ou les décourager (en limitant l'accès aux prestations sociales). Même si les textes prévoient l'imposition de ces restrictions (temporaires) aux nouveaux membres, il nous paraît approprié d'inclure ces mouvements dans la catégorie de ceux qui ne sont pas soumis au

Tableau II.2. **Entrées d'immigrants permanents, quelques pays de l'OCDE, 2003**

Pourcentage du flux total d'immigrants

| | Nombres | Non discrétionnaires | | | Discrétionnaires | | | |
|------------------|---------|----------------------|--|--|------------------|-------------------------|--|---|
| | | Total (%) | Dont : | | Total (%) | Dont : | | |
| | | | Conjoints, enfants, fiancés, demandeurs d'asile reconnus, protection | Personnes entrant dans le cadre d'un régime de libre circulation | | Travail ou installation | Travail ou installation avec famille accompagnante | Migration familiale (famille non directe) |
| Australie | 147 985 | 39 | 25 | 13 | 61 | 24 | 48 | 5 |
| Canada | 221 352 | 28 | 28 | – | 72 | 24 | 55 | 10 |
| États-Unis | 705 827 | 39 | 39 | – | 61 | 5 | 12 | 32 |
| France | 173 097 | 83 | 61 | 21 | 17 | 4 | 4 | 6 |
| Italie | 108 937 | 74 | 64 | 11 | 26 | 15 | 19 | n.d. |
| Nouvelle-Zélande | 47 936 | 28 | 18 | 10 | 72 | 20 | 49 | 12 |
| Royaume-Uni | 243 709 | 49 | 23 | 25 | 51 | 18 | 34 | 2 |
| Suède | 41 348 | 95 | 73 | 22 | 5 | 1 | 1 | – |
| Suisse | 82 300 | 94 | 31 | 63 | 6 | 4 | 4 | – |

n.d. : Non disponible.

Source : Voir tableau II.1.

Statlink : <http://dx.doi.org/10.1787/067848023154>

contrôle par les membres de longue date de l'UE, parce que les traités internationaux afférents ont défini de nouveaux droits d'entrée pour les non-ressortissants, sur lesquels les pays signataires ne pourront en principe plus exercer leur pouvoir de discrétion une fois les textes pleinement en vigueur⁸.

Les tableaux II.1 et II.2 ont principalement pour objet d'illustrer à la fois l'ampleur et l'importance relative de ce qu'on pourrait appeler les mouvements migratoires « non discrétionnaires » dans un certain nombre de pays de l'OCDE, à savoir ceux qui se produisent en permanence en raison de la reconnaissance de droits accordés aux résidents d'un pays (mariage, adoption et regroupement familial). Toute décision d'ouverture des frontières nationales aux migrants impliquera donc un afflux d'étrangers venant s'ajouter aux individus admis actuellement selon ces modalités. Ceci nous amène à nous interroger sur la manière dont il convient de déterminer les effectifs de migrants à admettre au titre d'un régime discrétionnaire⁹.

Au tableau II.1, sous la rubrique « mouvements non discrétionnaires » figure l'admission des conjoints, enfants, fiancé(e)s, enfants adoptés, demandeurs d'asile reconnus comme réfugiés ou comme personnes nécessitant une protection spéciale et leurs conjoint et personnes à charge. Pour les besoins de ce tableau, l'admission d'autres membres de la famille comme les enfants majeurs ou les frères et sœurs, les parents, les grands-parents et autres parents plus éloignés est considérée comme entrant dans la catégorie des mouvements « discrétionnaires » parce que, bien qu'il puisse y avoir des cas où des arguments humanitaires (que les pays pourront souhaiter ou non prendre en considération) plaident en faveur de leur admission, il n'existe aucun droit au regroupement familial universellement reconnu pour ces personnes. Dans certains pays, les mouvements de ces catégories de membres de la famille ne sont tout simplement pas admis, dans d'autres ils peuvent être soumis à une limite numérique ou assujettis à des critères de sélection analogues à ceux des migrations de travail, la présence de membres de la famille dans le pays hôte favorisant mais ne garantissant pas l'admission.

De la même façon, les réfugiés réinstallés (c'est-à-dire les personnes provenant de camps de réfugiés du HCR) sont considérés comme une catégorie « discrétionnaire » parce que les contingents affectés aux pays (ou acceptés par eux) sont non contraignants et peuvent varier d'une année sur l'autre selon les choix de l'administration publique. Enfin, toutes les migrations de travailleurs ou de personnes qualifiées sont classées dans la catégorie « discrétionnaire » parce qu'elles sont presque toujours soumises à conditions comme un examen de la situation de l'emploi, des critères de compétences ou de niveau de formation minimum; et même lorsqu'une dérogation est accordée, elle peut être supprimée du jour au lendemain.

Enfin, dans les cas où des travailleurs ou des migrants qualifiés sont admis dans des pays hôtes, le droit d'entrée est parfois, et même souvent (pour les migrants qualifiés) accordé en même temps aux membres de la famille proche. La famille accompagnante peut être admise dans les mêmes conditions que le travailleur sélectionné ou le demandeur principal : autrement dit, les accompagnants bénéficient de l'accès immédiat au marché du travail et d'une série de prestations sociales. Si l'admission du migrant est discrétionnaire, celle de sa famille sera considérée également comme telle pour les besoins du présent document, dès lors que la famille sera autorisée à entrer sur le territoire en même temps que le travailleur. Bien que, en réalité, le pays d'accueil n'exerce en général pas son pouvoir discrétionnaire à l'égard de la famille accompagnante, cette forme de migration sera néanmoins considérée comme discrétionnaire car toute hausse ou baisse des flux de travailleurs ou de demandeurs principaux (migrants discrétionnaires) a clairement des répercussions immédiates sur le nombre de familles proches admises.

D'un autre côté, si la famille proche n'accompagne pas ou n'est pas autorisée à accompagner le travailleur sélectionné ou l'immigrant qualifié, l'admission de ce dernier présuppose que l'administration est disposée à admettre la famille à un moment ou un autre, si cela est considéré comme un droit et sous réserve que les critères habituels soient remplis. En résumé, l'admission de la famille devient plus ou moins « non discrétionnaire » une fois que le migrant ou le travailleur a été admis dans le pays. Ceci pourrait sembler incohérent avec ce qui est fait pour les membres de la famille accompagnante, car on pourrait aussi bien avancer ici que l'admission du travailleur détermine celle de la famille. Cependant, les statistiques ne permettent pas de faire une distinction entre les conjoints et les enfants déjà existants et les entrées de conjoints et de fiancé(e)s récentes. Ces dernières constituent, de fait, une part significative de la migration familiale. De plus, lors de l'entrée du migrant initial, il n'est pas certain que celui-ci restera dans le pays et que la famille existante, le cas échéant, se rendra finalement dans le pays. Enfin, nous nous attachons ici à distinguer les familles migrantes entre discrétionnaires et non discrétionnaires au moment de leur entrée, et non de façon rétroactive sur la base de l'entrée du travailleur migrant initial. Pour ces raisons, il semble approprié de considérer ces arrivées de conjoints et d'enfants comme non discrétionnaires, même si le migrant originel l'était.

Le tableau II.2 montre, ce qui n'a rien de vraiment surprenant, que dans les pays d'installation traditionnels que sont l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, la proportion de migrations discrétionnaires est supérieure à 60 %. Au Royaume-Uni, elle est légèrement supérieure à 15 %. Dans tous les autres pays figurant dans le tableau, les migrations sont principalement non discrétionnaires en ce sens que les individus concernés sont admis parce qu'ils sont considérés, à quelques réserves près, comme ayant le droit d'entrer et, par la suite ou en même temps, de s'installer et de

travailler. En France, en Suède, au Royaume-Uni, en Italie et en Suisse, les migrants « non discrétionnaires » englobent des effectifs importants de ressortissants de pays de l'Espace économique européen (entre 20 et 25 % de la totalité des immigrants dans les trois premiers pays, environ 10 % en Italie et 63 % en Suisse). En France, en Italie et en Suède, plus de 60 % du nombre total d'immigrants légaux sont des conjoints (de citoyens ou d'étrangers), des enfants, des fiancés, des demandeurs d'asile reconnus et des personnes nécessitant une protection. Cela tient en partie au fait que les migrations de travail directes sont relativement peu courantes dans ces pays¹⁰. Au Royaume-Uni, par ailleurs, les migrations de conjoints, d'enfants et de demandeurs d'asile reconnus représentent 23 % du total des migrations, similaire à ce qui est observé dans les pays d'installation.

Dans tous les pays figurant sur le tableau, moins d'un quart des immigrants qui arrivent viennent pour travailler ou s'installer. On pourra s'étonner du chiffre pour les États-Unis, où les migrants de travail ne représentent que 5 % de la totalité des immigrants permanents. Toutefois, contrairement à une opinion très répandue, la politique d'immigration permanente des États-Unis est fortement axée sur les migrations pour raisons familiales, et autorise l'admission de parents plus éloignés que ne le font d'autres pays.

À noter que dans les pays exerçant une sélection rigoureuse des immigrants en fonction de leurs caractéristiques personnelles, comme l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande, entre un cinquième et un quart seulement de ces individus sont sélectionnés directement. Toutefois, quoique de manière implicite, le processus de sélection s'étend à un pourcentage d'immigrants nettement plus élevé et ce, pour un certain nombre de raisons. Étant donné que les gens épousent généralement une personne d'un niveau d'instruction analogue au leur, toute sélection d'immigrants fondée sur les titres et qualifications tend à s'étendre aux conjoints également.

4. Gestion des migrations par des limites numériques

Quels effectifs peut-on admettre?

De quelle manière détermine-t-on les effectifs de travailleurs immigrés auxquels on permettra d'entrer? Avant de répondre à cette question, il convient toutefois de se demander quel est le principal objectif d'une politique sélective de migration de travailleurs. Ce peut être pour compenser une pénurie de main-d'œuvre présente ou prévue, provoquée soit par des distorsions du marché du travail intérieur, soit par un retard de réaction du marché du travail par rapport à des signaux de prix, soit par des changements structurels prévus de la taille de la population active. Fixer une limite numérique n'est que l'une des méthodes permettant de maîtriser les flux. L'examen de la situation de l'emploi en est une autre et peut intervenir pour limiter les effectifs bien avant que le plafond numérique ne soit effectivement atteint. Toutefois, si la réglementation de l'immigration permet aussi l'admission et l'activité professionnelle des membres de la famille, les systèmes fondés sur l'examen de critères liés à l'emploi laisseront également passer des migrants dont la venue ne répond pas immédiatement aux besoins du marché du travail, comme c'est déjà le cas pour les migrations non discrétionnaires.

Lorsque la limite numérique est fixée avec pour objectif principal de répondre aux pénuries de main-d'œuvre, il n'est pas évident de déterminer quels en sont exactement les besoins. Les « besoins » dont il est question ici sont rarement absolus; autrement dit, les marchés du travail peuvent s'ajuster de manière que les salaires et les conditions

appliquées conduisent des candidats appropriés, présents sur le territoire, à se présenter sans qu'il faille recourir à l'immigration. Mais ces ajustements se produisent rarement en temps opportun, en particulier quand les pénuries de main-d'œuvre sont la conséquence des évolutions démographiques passées, d'un changement des comportements impliquant un lent recul du taux de fécondité ou de la demande de compétences particulières dont la satisfaction peut prendre des années. Les pénuries immédiates de court terme peuvent être, en fait, réduites grâce aux programmes de migrations temporaires de travailleurs, qui existent dans la plupart des pays.

S'il est probablement difficile d'établir des projections à moyen terme sur les besoins du marché du travail au plan des professions (voir OCDE, 2002), un certain nombre de pays constatent effectivement des déficits dans certaines professions et s'en servent comme critères pour favoriser ou faciliter l'admission d'immigrants, par le biais d'une liste des professions déficitaires. Les immigrants potentiels exerçant un métier répertorié sur cette liste peuvent recevoir des points supplémentaires (Australie) au cours du processus de sélection, ou voir accélérer le traitement de leur demande de permis de séjour et de travail (Royaume-Uni). Toutefois, les projections de leurs propres besoins en main-d'œuvre établies par les employeurs ne reflètent pas nécessairement la réalité de ces besoins, même à court terme, comme l'expérience de la « bulle Internet » l'a amplement démontré. Pour sa part, le Canada accorde moins de poids à des critères professionnels spécifiques, surtout par rapport aux pratiques du passé, partant du principe que les considérations générales relatives au capital humain sont plus importantes, et que ces travailleurs pourront être amenés à s'adapter à de véritables mutations du marché du travail au cours de leur vie active. Cette approche rencontre des limites évidentes, au moins à court terme, dès qu'il s'agit de répondre à des pénuries structurelles dans certains métiers ou certaines professions, comme la médecine ou la plomberie¹¹.

En tout état de cause, les niveaux de planification ou niveaux cibles en place en Australie comme au Canada ne sont pas là uniquement pour satisfaire aux besoins du marché du travail; ils ont aussi une visée d'installation, c'est-à-dire qu'on attend des migrants sélectionnés qu'ils s'installent à titre permanent dans le pays d'accueil et fassent partie de la population résidente, ils n'ont pas besoin alors d'une promesse de pré-embauche.

Toutefois, on ne sait pas exactement comment les autorités des pays fixent les chiffres cibles. Assurément, les niveaux de migration et de population passés et l'accroissement du taux d'activité fournissent quelques indications. On s'interroge néanmoins sur la capacité de l'économie et de la société à intégrer les immigrants de manière plus ou moins harmonieuse, sans solliciter à l'excès l'infrastructure sociale intérieure, créer des problèmes d'ajustement ni susciter de sentiments xénophobes au sein de la population. En général, un afflux massif d'immigrants nécessitera un accroissement du parc locatif et un étoffement des services sociaux, surtout en matière d'éducation et de santé, si des membres de la famille accompagnant les travailleurs sont admis sur le territoire. Ces arrangements à tous les niveaux impliquent la réalisation d'un ensemble complexe d'objectifs de politique économique et sociale qui doivent rester équilibrés pour obtenir des résultats, mais il n'existe pas de formule ou calcul précis pour remplir ces exigences.

Indépendamment de la manière exacte dont les chiffres sont déterminés, la gestion des flux d'immigration par le biais de niveaux cibles ou de limites numériques a pour objet, entre autres, de faire passer un double message : que le processus est neutre et non

Encadré II.2. **Les plafonds numériques dans un contexte de forte demande de travail – le cas de l'Italie et de l'Espagne (Einaudi, 2003)**

L'Italie et l'Espagne ont connu le passage de pays d'émigration à pays d'immigration dans les décennies récentes. Les flux d'entrées étaient initialement faibles mais ont augmenté au cours du temps, prenant un essor considérable vers la fin des années 90. Comme dans la plupart des nouveaux pays d'immigration, les entrées initiales se sont produites illégalement, en raison, entre autres, d'une expérience nationale limitée dans la gestion des migrations. Dans les deux cas, cette configuration en marge de la légalité a eu tendance à être exacerbée et à se perpétuer car la taille de l'économie informelle était relativement importante, fournissant des opportunités d'emploi plus nombreuses aux clandestins, souvent dans le secteur domestique, et car les niveaux de migration permis tendaient à être significativement plus faibles que ce que le marché du travail exigeait.

À des intervalles réguliers, les deux pays ont tenté de retrouver un contrôle de la situation à l'aide de programmes de régularisation, de l'introduction de visas pour les ressortissants des pays qui étaient déjà significativement représentés, de sanctions plus fortes à l'égard des migrants en situation irrégulière ainsi que des employeurs ayant recours à des travailleurs sans papiers, ainsi que de mesures plus larges de contrôle des frontières et des côtes. Au même moment, les réalités de la migration et des besoins du marché du travail ont été reconnues à travers l'introduction de limites numériques nationales et l'attribution de quotas à certaines régions et secteurs d'activité, à la suite de consultations avec les employeurs et les représentants régionaux.

En pratique, cependant, les limites nationales et les quotas associés ont été plus faibles que les chiffres requis par les employeurs et se sont révélés être inférieurs aux besoins actuels du marché du travail, si on en croit l'étendue des régularisations des personnes titulaires d'un contrat de travail. Par exemple, près de 700 000 demandes de régularisation ont été faites en Italie en 2002, ce qui correspond à une moyenne annuelle d'environ 175 000 entrées par an depuis la dernière régularisation en 1998. Le total des permis non saisonniers accordés pour la même période s'est élevé à 249 000, soit une moyenne d'environ 62 500 par an. De manière similaire, en Espagne, les flux de travail non saisonnier prévus pour la période 2002-2004 se sont élevés à moins de 100 000, mais les demandes de régularisation en 2005 ont atteint 700 000. En pratique, certains permis de travail délivrés dans le cadre des programmes migratoires l'ont été aux personnes déjà présentes dans le pays et ont ainsi servi d'outil de régularisation plutôt que constitué une partie intégrale d'une procédure normale de recrutement à l'étranger.

Le manque chronique de cohérence entre les niveaux de migration programmés et les besoins du marché du travail ont eu comme effet qu'en pratique, ces niveaux ont quasiment perdu toute leur pertinence. Les employeurs ont pu s'habituer à une situation dans laquelle ils pouvaient embaucher en-dehors des canaux légaux presque en toute impunité, avec une probabilité raisonnable de voir ces embauches reconnues légalement quelques années plus tard sous l'effet d'une régularisation. Cependant, de nouvelles dispositions en matière de migrations ont été introduites en Espagne et en Italie, prévoyant, par exemple pour ce dernier pays, un accroissement du niveau des programmes de régularisation qui atteindrait 179 000 immigrés (y compris les travailleurs saisonniers), reste à voir si ces nouvelles mesures s'avèreront efficaces. Recadrer l'immigration irrégulière dans un contexte de légalité nécessiterait la planification des niveaux de flux en meilleur accord avec les besoins du marché du travail, un système de demande de permis efficace et peut-être aussi des incitations auprès des employeurs à recourir à des embauches légales, au moins dans les premiers temps, jusqu'à ce qu'un système de permis mieux adapté se soit révélé adéquat pour satisfaire les besoins des employeurs.

discriminatoire pour les candidats satisfaisant aux critères de sélection, et que les pouvoirs publics maîtrisent la situation. L'aptitude à fixer et à respecter des niveaux cibles rendus publics après avoir fait l'objet d'une forme de concertation, fait indubitablement partie de cette stratégie. Mais ce procédé n'est crédible que si, à l'instar d'autres moyens d'admission pour de courts séjours, on fixe des effectifs reflétant les besoins minima en main-d'œuvre et si quelques mesures d'accompagnement raisonnables sont prises pour limiter les possibilités d'immigration et de travail clandestins ainsi que la tentation de « resquiller » chez ceux dont les chances peuvent être faibles dans le cadre du système en place (voir encadré II.2). Enfin, la fixation de ces niveaux cibles annuels dans un contexte où l'immigration constitue une question politique « ultrasensible » est un processus qui n'est peut-être pas tout à fait pareil à celui que connaissent les pays où l'immigration fait l'objet d'un large consensus politique.

Il est certes possible d'opter pour des stratégies hybrides au terme desquelles des niveaux cibles ou l'assouplissement des critères relatifs à l'emploi sont appliqués dans les secteurs ou les professions dans lesquels tout le monde s'accorde à reconnaître qu'il existe un déficit de main-d'œuvre et où l'immigration suscite relativement peu la controverse, mais prévoyant aussi des mesures de contrôle plus rigoureuses en cas d'incertitude ou de crainte plus forte face à d'éventuels abus. Dans tout système dans lequel des limites ou des fourchettes numériques sont spécifiées et imposées, il importe de savoir comment les demandes sont traitées pour veiller à ne pas dépasser les limites et quel sort est réservé aux demandes « surnuméraires ».

5. Les limites numériques et leur gestion

Les limites numériques imposées à la migration discrétionnaire existent dans de nombreux pays de l'OCDE. La façon dont elles sont déterminées et gérées diffère d'un pays à l'autre. Ces limites peuvent être mises en place, soit pour l'immigration totale, soit pour une partie ou l'ensemble des catégories d'immigrants, soit pour les deux. Quand les niveaux sont établis pour l'immigration totale, ils doivent être clairement plus élevés que le niveau attendu de la migration non discrétionnaire. Le nombre de migrants discrétionnaires est ainsi déterminé de façon résiduelle par la différence entre le niveau numérique du total et le nombre d'immigrants non discrétionnaires admis.

Les niveaux numériques sont traités de deux façons différentes selon les pays : en tant que limites à ne pas dépasser ou en tant que niveaux cibles à atteindre. Ces derniers sont essentiellement le fait des pays d'installation avec un programme de migration planifiée proposant des niveaux cibles pour les entrées des différentes catégories d'immigrants, comme les travailleurs qualifiés, les travailleurs indépendants, la famille proche, les parents, etc. L'objectif consiste à se rapprocher le plus possible du niveau cible. Il existe généralement une certaine marge de manœuvre dans la fixation des niveaux numériques en raison des difficultés pratiques rencontrées dans la gestion précise des flux de demandes, afin de s'assurer que les niveaux sont atteints ou qu'ils ne sont pas dépassés.

Dans certains pays, des niveaux sont fixés même pour la migration non discrétionnaire parce que les chiffres attendus sont relativement prévisibles à partir des entrées passées (conjointes et enfants) ou en raison d'une connaissance préalable des demandes en cours, des délais de procédure et des taux de reconnaissance (réfugiés reconnus). Le nombre de demandes de places dans les catégories de migrations discrétionnaires, d'un autre côté,

peut en principe être rendu flexible ou au moins excéder de façon significative le nombre de places stipulé dans les programmes de migration des pays.

Puisqu'un délai existe entre la soumission d'une demande et son examen, il doit y avoir un flux continu de demandes afin d'assurer que les nombres sont suffisants pour atteindre les niveaux cibles, en particulier si les demandes sont sujettes à un système de points. L'ajustement du seuil de points requis pour assurer qu'il y a un nombre suffisant de candidats disponibles tout en évitant que ces derniers soient en excès semble être un défi, notamment car la tentative d'appliquer un seuil plus important de manière rétrospective a, dans au moins un cas, été contestée. Atteindre un certain niveau cible ou situé dans une fourchette dans le cas des catégories de migration discrétionnaire semble être mis en œuvre, dans le cas général, par une gestion judicieuse des procédures d'examen des demandes. La Nouvelle-Zélande a introduit un processus en deux étapes dans lequel les migrants intéressés doivent s'enregistrer et satisfaire un certain nombre d'exigences avant d'être formellement invités à postuler pour un titre de résident. Cette procédure permet un contrôle automatique des effectifs.

Dans les autres cas où le nombre de places pourrait être insuffisant pour satisfaire la demande et où une restriction des demandes semble problématique (par exemple immigration de parents ou d'autres proches), des arriérés significatifs peuvent (et ont pu, dans certains cas) s'accumuler, conduisant à une frustration réelle de la part des candidats à l'entrée et de leurs parrains dans les pays d'accueil.

Les détails de la façon dont les niveaux numériques ou les cibles sont déterminés pour un certain nombre de pays (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande, Suisse et États-Unis) et dont les flux de demandes sont gérés afin de s'assurer que les niveaux sont (plus ou moins) respectés sont décrits dans l'annexe II.A2.

Conclusion

Conjuguées au besoin de travailleurs immigrés que de nombreux pays voient déjà se profiler dans le proche avenir, les pénuries de main-d'œuvre résultant du départ à la retraite de la génération du baby-boom soulèvent la question de savoir comment seront déterminés les effectifs requis et comment sera gérée leur admission. Depuis longtemps, beaucoup de pays recourent à des examens de la situation de l'emploi pour évaluer les besoins du marché du travail mais un certain nombre de pays, dont l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et les États-Unis, contrôlent le niveau des migrations par le biais de maxima à ne pas dépasser ou de niveaux cibles à atteindre, de façon globale ou par catégorie d'immigrants.

Actuellement, tous les pays voient affluer des immigrants en nombres non négligeables sur lesquels les pouvoirs publics peuvent difficilement exercer leur pouvoir discrétionnaire. Il s'agit du conjoint et des enfants des résidents sur place et des personnes fuyant les persécutions. Leur admission est régie par des conventions internationales ou des droits humains universellement reconnus. Dans les cinq pays ci-dessus (sauf en Suisse), leurs effectifs représentent entre 18 et 39 % des immigrants, alors qu'en France, en Italie et en Suède, ils représentent respectivement 61, 64 et 73 %. La liberté de circulation des ressortissants des pays de l'UE/AELE accroît ces chiffres, respectivement de 21, 11 et 22 % pour ces derniers pays, et de 63 % pour la Suisse.

Toute politique migratoire active impliquera de compléter les admissions actuelles par des migrations sélectives de main-d'œuvre en vertu desquelles ce seront les employeurs ou

l'administration nationale qui se chargeront d'identifier les candidats appropriés. Dans les pays où ce système existe déjà, les effectifs à admettre pourront continuer d'être déterminés au moyen d'examen de la situation de l'emploi, avec le risque que cette méthode s'accompagne d'externalités négatives. Toutefois, on peut limiter ces risques en durcissant le processus de sélection par les employeurs, par exemple en spécifiant des niveaux de compétences ou de salaires minimums ou des professions en déficit pour accueillir des travailleurs immigrés.

Une autre solution consiste pour les pays à choisir les candidats en fonction de critères spécifiques, dont des caractéristiques jugées nécessaires pour permettre une meilleure intégration sur le marché du travail visé. Cette méthode peut inclure une offre d'emploi précise ou bien les candidats acceptés peuvent entrer dans la vie active dès leur arrivée comme n'importe quel primo-arrivant sur le marché du travail. Toutefois, le nombre d'immigrants à admettre au titre d'un programme de sélection par l'administration doit être déterminé. Concrètement, les pays ont adopté un certain nombre de stratégies impliquant la fixation de plafonds à ne pas dépasser ou de niveaux cibles à atteindre, de manière globale ou catégorielle. Or, le processus de détermination de ces chiffres est loin d'être transparent. Ce processus ainsi que les procédures mises en place pour veiller à son application ne vont pas sans difficulté, en particulier si les chiffres sont fixés à un niveau inférieur aux besoins réels, ou si les procédures d'examen des dossiers entraînent des arriérés de traitement considérables.

En outre, le processus n'est crédible que dans un contexte où les migrations et le travail clandestins sont ou peuvent être raisonnablement maîtrisés. Si la fixation et le respect de niveaux cibles sont en partie destinés à donner le sentiment que l'immigration est un processus planifié et ordonné, ces efforts peuvent être vains dès lors qu'en parallèle se multiplient des mouvements migratoires clandestins.

Au cours des décennies écoulées, la régulation des migrations a rarement constitué un processus simple, et les choses se sont encore compliquées dans un monde où les déplacements internationaux sont facilités, où il est possible de communiquer instantanément au sujet de la situation et des besoins du marché du travail dans d'autres pays, et où existe une réserve abondante de main-d'œuvre sur toute la planète, prête à s'expatrier avec les membres des familles vers des pays où les conditions économiques, de vie et de travail semblent plus favorables. Garantir un certain degré de liberté de circulation aux ressortissants d'autres pays tout en veillant à ce que les règles régissant l'admission et le séjour soient respectées, que les besoins en main-d'œuvre auxquels le marché intérieur ne peut répondre soient satisfaits et que le processus demeure acceptable aux plans politique et social demeure un enjeu redoutable pour les pouvoirs publics.

Dans l'immédiat, toute politique migratoire active destinée à combler les déficits de main-d'œuvre devrait prendre en compte les effectifs considérables d'immigrants qui pénètrent sur le territoire, sur lesquels les pays n'exercent pratiquement pas leur pouvoir discrétionnaire et qui constituent une source d'offre de travail. Si cela est insuffisant pour satisfaire les besoins du marché du travail, alors il existe un certain nombre d'outils disponibles pour permettre l'entrée des travailleurs supplémentaires nécessaires. Établir des limites numériques ou des niveaux cibles est une méthode parmi d'autres, qui n'est pas nécessairement facile à gérer, comme le montre l'expérience de certains pays, et qui entraîne un certain nombre de risques si les niveaux fixés sont trop élevés ou trop faibles.

Notes

1. Les chiffres cibles fixés dans ces pays portent généralement sur les migrations du type « carte verte », autrement dit celles des individus admis dans le pays qui se voient accorder le droit de séjour permanent dès leur arrivée. Dans la plupart des autres pays de l'OCDE, il est rare que le droit de séjour permanent soit accordé à l'entrée sauf, peut-être, aux réfugiés réinstallés; il faut généralement plusieurs années de séjour dans le pays hôte et même, dans certains cas, ce droit va uniquement de paire avec la naturalisation. Une politique migratoire volontariste, dans une situation où les migrants potentiels sont confrontés à plusieurs offres concurrentes, impliquera probablement une forme ou une autre d'incitation au recrutement, parmi lesquelles pourrait figurer un titre de séjour prolongé.
2. Les migrations irrégulières n'entrent pas dans le cadre de la présente note.
3. Comme on le verra plus loin, seule une fraction des personnes admises comme immigrants permanents sont en réalité sélectionnées en fonction des caractéristiques fixées par ces pays.
4. En principe, jusqu'à une date récente, on dissuadait les gens de déposer une demande de statut de résident permanent alors qu'ils étaient déjà présents sur le territoire, au Canada. Toutefois, la possibilité de faire sa demande depuis le territoire d'un voisin proche n'était pas exclue, et il se peut que certains migrants temporaires ou visiteurs aient saisi cette opportunité.
5. Pour une revue des accords bilatéraux et d'autres formes de recrutement de travailleurs étrangers, voir *Migration et emploi : Les accords bilatéraux à la croisée des chemins*, OCDE, 2004.
6. Toutefois, l'Allemagne a admis et continue d'admettre de très nombreux « Allemands de souche », descendants d'Allemands qui s'étaient installés dans certaines régions d'Europe orientale et dans les ex-républiques soviétiques il y a plusieurs centaines d'années et qui, une fois leur ascendance allemande avérée, se voient accorder la nationalité allemande à l'entrée dans le pays. On pourrait objecter qu'il s'agit là d'une sélection de migrants fondée sur des critères rudimentaires, mais ce n'est pas une migration de travail au sens strict même si ces migrants peuvent s'insérer dans la vie active après leur arrivée.
7. Les pays retenus dans les tableaux II.1 et II.2 l'ont été en fonction de la disponibilité et de la facilité d'accès des données de permis ou de contrôle des migrations pouvant être détaillées ou estimées selon les catégories du tableau II.1.
8. Dans le cadre des objectifs de ce document, l'immigration vers la Suisse au titre de l'accord entre la Suisse et l'Union européenne concernant la libre circulation des personnes est considérée comme une migration non discrétionnaire. En effet, les données pour la Suisse sont antérieures à 2004 et après juin 2004, la priorité n'est plus accordée aux travailleurs nés en Suisse par rapport aux citoyens de l'Union européenne, et le contrôle des salaires et des conditions de travail de ces derniers n'est plus de rigueur. Bien que ce type de migration de long terme continue à être sujet à des restrictions numériques jusqu'en 2008, en pratique les personnes entrant en surnombre reçoivent des permis de court terme (renouvelables) en attendant que des permis de long terme se libèrent l'année suivante.
9. Le classement des catégories migratoires nationales en fonction de la distinction entre « discrétionnaire » et « non discrétionnaire » figure à l'annexe II.A1. Ce classement ne concerne que les pays mentionnés dans les tableaux II.1 et II.2.
10. Comme on l'a vu lors de l'opération de régularisation de 2002, les flux d'entrées en Italie concernent aussi un nombre important de travailleurs migrants en situation irrégulière (en moyenne 175 000 par an sur la période 1999-2002).
11. Le Canada a également un programme de désignation par les provinces (*provincial nominee program*) qui autorise les provinces à sélectionner les immigrés permanents pour pallier aux besoins économiques spécifiques.

Bibliographie

- CHALOFF, Jonathan (2004), Rapport SOPEMI pour l'Italie, Système d'observation permanente des migrations de l'OCDE (SOPEMI).
- De COULON, Claire (2004), Rapport SOPEMI pour la Suisse, Système d'observation permanente des migrations de l'OCDE (SOPEMI).
- DHS (2004), Statistiques annuelles de l'immigration 2003, Office of Immigration Statistics, US Department of Homeland Security, Washington, DC.

- DUDLEY, Jill (2004), *Control of Immigration: Statistics United Kingdom, 2003*. Home Office Statistical Bulletin, London.
- EINAUDI, Luca (2003), « Programmation de quotas, régularisations et travail au noir : les politiques de l'immigration en Italie et en Espagne (1973-2003) », 2nd Stockholm Workshop on Global Mobility Regimes, juin 2004.
- EINAUDI, Luca (2005), Communication personnelle.
- HAGOS, Michael (2004), Rapport SOPEMI pour la Suède, Système d'observation permanente des migrations de l'OCDE.
- LEBON, André (2003), Rapport SOPEMI pour la France, Système d'observation permanente des migrations de l'OCDE.
- LITTLE, Marylin (2004a), Rapport SOPEMI pour la Nouvelle-Zélande, Système d'observation permanente des migrations de l'OCDE.
- LITTLE, Marylin (2004b), « New Zealand's Skilled Migration Policy: An Overview of the New Selection Framework ». OECD Working Party on Migration DELSA/ELSA/WP2(2004)4, Paris.
- OCDE (2002), *Tendances des migrations internationales*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- OCDE (2004), *Migration et emploi : Les accords bilatéraux à la croisée des chemins*. Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- RIZVI, Abdul (2004), Rapport SOPEMI pour l'Australie, Système d'observation permanente des migrations de l'OCDE.
- RUDDICK, Elizabeth (2004), Rapport SOPEMI pour le Canada, Système d'observation permanente des migrations de l'OCDE.
- SALT, John (2004), Rapport SOPEMI pour le Royaume-Uni, Système d'observation permanente des migrations de l'OCDE.
- SMITH, Shirley (2004), Rapport SOPEMI pour les États-Unis, Système d'observation permanente des migrations de l'OCDE.

ANNEXE II.A1

Définition des migrations discrétionnaires et non discrétionnaires

On considère que les migrations non discrétionnaires regroupent quatre types de migrants :

- les conjoints et enfants ;
- les fiancé(e)s et les enfants adoptés ;
- les demandeurs d'asile reconnus comme réfugiés ou les personnes nécessitant une protection ;
- les personnes entrant pour un séjour de longue durée au titre d'un régime de libre circulation.

Dans la pratique, il peut exister des règles ou des conditions particulières applicables aux fiancé(e)s et aux conjoints pour s'assurer que le mariage contracté ou prévu est légitime et n'est pas simplement un moyen de pénétrer sur le territoire d'un pays.

De leur côté, les migrations discrétionnaires incluent les catégories suivantes :

- tous les migrants économiques, qu'ils soient identifiés par un employeur ou sélectionnés par l'État hôte ;
- la famille accompagnante des migrants économiques ;
- les parents plus éloignés ;
- les réfugiés réinstallés ;
- les autres catégories propres au pays considéré.

Les statistiques du tableau II.1 se fondent sur un classement des différentes catégories d'entrée (permanente) dans chaque pays, établi à partir de statistiques nationales officielles. Pour les pays d'installation (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande et États-Unis), les entrées « permanentes » correspondent à l'admission de personnes titulaires d'un droit de séjour permanent. Dans certains cas, ces personnes peuvent en réalité être entrées dans le pays avec un statut temporaire, et avoir changé de statut par la suite, devenant résidents permanents. Dans les pays autres que ceux d'installation, les entrées « permanentes » correspondent aux individus éventuellement titulaires d'un permis temporaire au moment de l'entrée, mais dont le permis est plus ou moins indéfiniment renouvelable et qui finiront probablement par s'installer dans le pays hôte avec leur famille. C'est la raison pour laquelle quelques pays ont exclu de leurs statistiques certaines catégories comme les

étudiants internationaux ou le personnel diplomatique, qui ne sont pas considérés comme des résidents permanents.

Voici une liste des catégories incluses dans les rubriques « immigration discrétionnaire » et « immigration non discrétionnaire », établie en fonction de la terminologie nationale. La classification en catégorie « discrétionnaire » et « non discrétionnaire » a été établie par le Secrétariat de l'OCDE et ne provient pas des sources nationales citées.

Australie (Source : Rizvi 2004 et www.immi.gov.au/statistics/publications/immigration_update/Update_June04.pdf)

Discrétionnaires

- tous les immigrants qualifiés ;
- ascendants ;
- catégorie « préférentielle »/autres membres de la famille ;
- réfugiés et personnes relevant du programme spécial d'accueil pour raisons humanitaires (SHP).

Non discrétionnaires

- conjoint(e)/partenaire du même sexe ;
- enfant ;
- fiancé(e) ;
- admissibilité spéciale ;
- visa de protection permanente ;
- composante « intérieur » du programme SHP ;
- citoyens néo-zélandais et autre migration n'entrant pas dans le cadre d'un programme.

Canada (Source : Ruddick 2004)

Discrétionnaires

- tous les migrants économiques ;
- parents et grands-parents ;
- réfugiés bénéficiant de l'aide de l'État ;
- réfugiés parrainés par un « répondant privé ».

Non discrétionnaires

- conjoint(e)s/concubin(e)s ;
- fils et filles ;
- réfugiés devenus résidents permanents ;
- personnes à charge des réfugiés ;
- autres immigrants.

États-Unis (Source : Smith 2004; DHS 2004)

Discrétionnaires

- personnes régularisées dans le cadre de la loi sur la réforme et le contrôle de l'immigration (IRCA) ;
- immigrants parrainés par leur famille ;
- immigrants pour raisons d'emploi
- ajustements de statut de réfugié ;
- autres immigrants [y compris dans le cadre du programme de diversification des pays d'origine (Diversity)].

Non discrétionnaires

- parents proches de citoyens américains ;
- ajustements de statut de demandeur d'asile.

France (Source : Lebon 2003)

Discrétionnaires

- parents de citoyens français ;
- parents d'enfants français ;
- travailleurs salariés et non salariés ;
- conjoint(e)s de scientifiques ;
- visiteurs ;
- personnes dont le dossier est réexaminé ;
- titulaires d'une pension d'invalidité supérieure à 20 % à la suite d'un accident du travail.

Non discrétionnaires

- regroupement familial ;
- membres de la famille de citoyens français ;
- étrangers nés en France ;
- liens personnels et familiaux ;
- étrangers séjournant en France depuis plus de 10 à 15 ans ;
- enfants de citoyens français ;
- enfants mineurs résidant en France depuis l'âge de 10 ans au moins ;
- réfugiés statutaires et mineurs accompagnants ;
- bénéficiaires de l'asile territorial ;
- familles des réfugiés et apatrides ;
- libre circulation des ressortissants de l'EEE.

Italie (Sources : Chaloff 2004, Einaudi 2005 et http://demo.istat.it/altridati/trasferimenti/index_e.html)

Discrétionnaires

- salariés ;
- travailleurs indépendants ;
- famille accompagnant les travailleurs migrants ;
- migration pour motifs religieux ;
- rentiers.

Non discrétionnaires

- regroupement familial (y compris les parents qui n'ont pas de ressources dans le pays d'origine) ;
- enfants adoptés ;
- demandeurs d'asile reconnus ;
- libre circulation des ressortissants de l'EEE.

Nouvelle-Zélande (Sources : Little 2004a et www.stats.govt.nz/tables/tables-tourism-2003.htm)

Discrétionnaires

- compétences générales ;
- employé(e)s d'affaires ;
- entrepreneurs ;
- investisseurs ;
- parents de la famille et autres ;
- quotas pour les réfugiés ;
- quotas pour les ressortissants de Samoa ;
- autres.

Non discrétionnaires

- mariages et enfants ;
- réfugiés reconnus ;
- familles accompagnant les réfugiés ;
- ressortissants australiens ;

Les données d'entrées permanentes et à long terme de ressortissants australiens sont approximées par les arrivées permanentes et à long terme de citoyens non néo-zélandais venus d'Australie.

Suède (Source : Hagos 2004)

Discrétionnaires

- raisons liées au marché du travail ;
- réinstallation de réfugiés ;
- libre circulation des ressortissants de l'EEE.

Non discrétionnaires

- liens familiaux ;
- adoptions ;
- raisons humanitaires ;
- réfugiés reconnus ou autre protection ;
- liberté de circulation des ressortissants des pays de l'UE/EEE/

Note : Comme nous ne disposions que du chiffre global des membres de la famille pour la totalité des réfugiés, ce nombre a été ventilé proportionnellement au nombre de personnes de chaque catégorie « humanitaire » dans chaque catégorie.

Suisse (Source : De Coulon 2004)**Discrétionnaires**

- étrangers exerçant une activité rémunérée dans certaines limites (non compris les stagiaires) ;
- étrangers sans activité rémunérée non soumis à des limites (non compris les services civils dans les administrations étrangères) ;
- étrangers sans activité rémunérée ;
- autres parents ;
- expatriés de retour en Suisse ;
- autres entrées en Suisse.

Non discrétionnaires

- conjoint(e)s et enfants ;
- réfugiés reconnus comme tels ;
- raisons humanitaires ;
- libre circulation UE/AELE.

Note : Dans le cas de la Suisse, la famille accompagnante des immigrants n'a pas été recensée séparément mais incluse dans la rubrique générale « regroupement familial » en même temps que les conjoints, enfants et autres parents. Il convenait donc de procéder à une estimation du nombre de conjoints, enfants et autres membres de la famille accompagnante des immigrants. Nous avons tout d'abord supposé que les travailleurs de pays de l'UE ou de l'AELE arrivaient normalement avec leurs familles, que les étudiants et les stagiaires n'étaient ni mariés ni accompagnés de leurs familles et que les travailleurs non ressortissants d'un pays de l'UE ou de l'AELE arrivaient seuls (étant donné que la loi ne les autorise pas à venir accompagnés des membres de leur famille, excepté s'ils possèdent un permis d'établissement). Les statistiques de regroupement familial étaient disponibles séparément pour les pays de l'UE et de l'AELE. Nous sommes ensuite partis du principe que la part des migrations familiales représentée par les travailleurs de pays de l'UE et de l'AELE arrivant avec leur famille était proportionnelle à la part qu'elle représente du nombre total des migrants de l'UE et de l'AELE n'appartenant pas à la famille et n'ayant pas le statut d'étudiant. La taille moyenne de la famille ainsi obtenue a été appliquée à d'autres formes d'immigration discrétionnaire d'individus n'appartenant pas à la famille et n'ayant pas le statut d'étudiant afin d'estimer l'effectif total des membres des familles accompagnantes

dans ces catégories. L'effectif résiduel du regroupement familial a été considéré comme une catégorie de migration familiale non discrétionnaire.

L'accord entre la Suisse et les pays de l'UE/AELE concernant la libre circulation des personnes à l'intérieur de leurs territoires respectifs est entré en vigueur en 2002. Bien que les limites numériques seront appliquées jusqu'en 2008, pour les besoins de la présente note la migration des ressortissants des pays de l'UE/AELE est considérée comme non discrétionnaire. Cela s'explique car les statistiques présentées se réfèrent à 2004 et à partir de juin 2004, et que les ressortissants des pays de l'UE/AELE ne sont plus soumis à un examen préalable de la situation de l'emploi, il en va de même pour les salaires et les conditions de travail. De plus, même si la limite numérique a été atteinte chaque année depuis 2002, ce n'est guère opérationnel car les personnes entrant en surnombre se voient octroyer des permis à court terme renouvelés jusqu'à ce que des permis de long terme soient disponibles.

Royaume-Uni (Source : Salt 2004 et Dudley 2004)

Discrétionnaires

- titulaires d'un permis de travail (long terme) et familles accompagnantes ;
- ancêtres originaires du Royaume-Uni ;
- réfugiés ayant obtenu un permis d'établissement en arrivant ;
- parents, grands-parents et autres proches.

Non discrétionnaires

- conjoint(e)s et fiancé(e)s ;
- enfants cherchant à s'installer ;
- réfugiés reconnus comme tels et membres des familles ;
- personnes ayant des permissions exceptionnelles et membres des familles ;
- libre circulation (UE) ;
- personnes ayant obtenu un permis d'installation en arrivant.

Les données sur les membres des familles des titulaires d'un permis de travail ne permettent pas de distinguer les titulaires d'un permis de court terme et de long terme; pour les besoins de la présente note, les membres des familles sont associés exclusivement aux titulaires d'un permis de long terme.

ANNEXE II.A2

Exemples nationaux de limites numériques ou de niveaux cibles et de leur gestion

Aux États-Unis, la loi de 1990 sur l'immigration spécifie un niveau global d'immigration de certaines catégories de personnes qui se situe dans une fourchette allant de 421 000 à 675 000 selon les effectifs admis l'année précédente. Actuellement, des plafonds spécifiques sont attribués aux immigrants pour raisons d'emploi et aux immigrants relevant du programme « Diversity »¹ soit 140 000 et 55 000 respectivement (proche famille accompagnante comprise). Le nombre d'immigrants pour raisons familiales (à l'exception des parents proches de citoyens américains) est assorti d'une limite qui est soit de 226 000, soit de 486 000 moins les parents proches de citoyens américains admis l'année précédente, le nombre éventuel de places d'immigrants pour raisons d'emploi inutilisées l'année précédente, et un certain nombre de personnes relevant d'autres catégories de moindre importance. De la même façon, toutes les places réservées à des immigrants pour raisons familiales qui n'ont pas été utilisées peuvent être transférées dans la catégorie « immigration pour raisons d'emploi » de l'année suivante. Aucune limite n'est fixée pour les parents proches de citoyens américains (333 000 en 2003). Enfin, bien qu'en 2003, des plafonds aient été fixés pour l'admission de réfugiés à réinstaller et de demandeurs d'asile, soit 70 000 et 10 000 respectivement, l'octroi du statut de résident permanent aux personnes appartenant à ces groupes n'est assorti d'aucune limite. En 2003, 45 000 réfugiés et demandeurs d'asile sont passés du statut d'immigrant temporaire à celui d'immigrant permanent. Pour les catégories limitées sur le plan numérique, des plafonds par pays sont fixés, à raison de 7 % du total pour les pays indépendants et de 2 % pour les régions dépendantes (DHS, 2003).

Dans tout système dans lequel des limites ou des fourchettes numériques sont spécifiées et imposées, il importe de savoir comment les demandes sont traitées pour veiller à ne pas dépasser les limites et quel sort est réservé aux demandes « surnuméraires ». Dans le système d'immigration des États-Unis, des problèmes ont été rencontrés dans les deux cas. Au cours de la dernière décennie, un arriéré important de dossiers à traiter s'est accumulé. Ainsi, par exemple, les demandes d'admission de parents éloignés (groupe discrétionnaire) accusaient un retard de traitement de plus de deux ans et demi mi-2004, mais des efforts concertés semblent avoir permis de ramener ce retard à un an, fin 2004². Par ailleurs, à la fin de l'exercice budgétaire 2003, on comptait plus de 1.2 million de demandes en instance, émanant de personnes déjà présentes sur le territoire et attendant une décision concernant la « carte verte » (DHS, 2003). Toutefois, la résorption des retards de traitement n'assure pas nécessairement l'admission immédiate

si les limites numériques statutaires ne le permettent pas. Un candidat peut rester plusieurs années sur une liste d'attente. À titre d'exemple, si la plupart des demandes de changement de statut en instance fin 2003 devaient être approuvées, il faudrait au minimum de deux à trois ans au rythme actuel des admissions pour qu'une personne de ce groupe reçoive sa « carte verte ».

En Australie, les effectifs du *Migration Program* et ceux du *Humanitarian Program* sont gérés séparément. Chaque année, en avril, le ministre de l'Immigration fixe des niveaux de planification spécifiques pour l'exercice budgétaire suivant. Pour l'exercice 2004-2005, par exemple, les niveaux de planification ont été de 105 000 à 150 000 places dans le cadre du programme « Migrations » (auxquelles s'ajoutent 5 000 places correspondant au nouveau visa régional pour travailleurs indépendants qualifiés), et de 13 000 places dans le cadre du programme « Humanitaire ». Ces niveaux ne sont pas des maxima à proprement parler mais plutôt des cibles à atteindre. Autrement dit, l'objectif premier n'est pas de s'assurer que les niveaux de planification ne seront pas dépassés (bien que cela constitue un objectif annexe), mais qu'ils seront respectés. Si les niveaux d'immigration chutaient par rapport à ceux qui sont planifiés, cela serait considéré comme une défaillance de la politique.

Dans le programme « Humanitaire », 6 000 places sont réservées aux réfugiés résidant encore à l'étranger et 7 000 aux personnes relevant du programme SHP (*Special Humanitarian Program*) qui permet d'accueillir les victimes de discriminations avérées parrainées par un garant. Toutefois, les demandeurs d'asile reconnus comme réfugiés figurent aussi dans le chiffre total du SHP de sorte qu'un afflux important de personnes de cette catégorie peut en fait diminuer le nombre total de places disponibles pour le groupe cible habituel de ce programme.

Le programme « Migrations » se divise en plusieurs catégories couvrant les immigrants pour raisons familiales au sens large (proches, ascendants et parents plus éloignés) ainsi que les migrants qualifiés (parrainés par l'employeur, travailleurs indépendants qualifiés, et personnes qualifiées parrainées par un parent de nationalité australienne, etc.). Des niveaux de planification sont spécifiés pour chaque catégorie d'individus. Bien qu'au niveau global, un maximum soit fixé pour la fourchette, aucun plafond n'est imposé pour l'admission de parents proches (conjoint, enfants à charge, enfants adoptés et orphelins non mariés) et leur dossier est traité en priorité. Toutefois, les effectifs de ces catégories sont apparemment tout à fait prévisibles de sorte que les chiffres réellement atteints dans l'année sont généralement proches des niveaux de planification. Des limites peuvent être fixées pour les catégories « ascendants » et « autres membres de la famille » si l'administration décèle des signes de dépassement probable des effectifs fixés. Les niveaux de planification des autres catégories de migrants qualifiés reflètent directement la distribution par catégorie de migrants qualifiés spécifiée pour l'année précédente ainsi que les choix de l'administration publique.

Comment les demandes sont-elles gérées? Chaque antenne régionale indique (approximativement) le nombre de places qu'elle entend pourvoir dans chaque catégorie d'immigration et gère le traitement des demandes pour s'assurer que le nombre de places requis est (plus ou moins) respecté. En soi, cette méthode n'exclut pas la possibilité d'arriérés de traitement. Par conséquent, il est nécessaire d'affiner légèrement les chiffres. Dans les catégories pour lesquelles la fixation d'un plafond est admise, une fois ce plafond atteint les candidats sont inscrits sur une liste d'attente pour les visas qui seront délivrés l'année suivante ou ultérieurement, sous réserve des places disponibles. En juillet 2003,

par exemple, on dénombrait environ 16 400 demandes en instance sur la liste d'attente pour un visa d'ascendant, certaines ne datant pas moins de trois ou quatre ans.

Par contre, s'agissant des migrants qualifiés – dont le nombre de demandes d'admission pourrait en principe être illimité – un autre système est en place. En l'occurrence, les immigrants sont sélectionnés sur la base de certaines caractéristiques jugées importantes pour leur insertion sur le marché du travail. Des points sont attribués suivant le positionnement des migrants potentiels par rapport à ces caractéristiques³. Pour qu'une demande soit acceptée, il faut recueillir un nombre-seuil de points. Les candidats n'ayant pas atteint ce seuil mais ayant obtenu plus de points que le *minimum minimorum* sont regroupés sur une liste sur laquelle ils peuvent rester inscrits pendant deux ans. Bien évidemment, si la valeur à partir de laquelle les candidatures sont acceptées est trop basse, le nombre de candidats admis risque d'être excessif et le niveau ou la fourchette de planification d'être dépassé. C'est pourquoi dans la pratique, le seuil est fixé relativement haut et est ajusté à la baisse en tant que de besoin pour que le nombre d'admissions soit effectivement le « bon ». La limitation à deux ans du maintien des candidats sur la liste d'attente évite l'accumulation d'un arriéré excessif. Toutes ces procédures sont clairement expliquées aux immigrants potentiels quand ils déposent leur demande.

Le tableau II.A2.1 montre les niveaux de planification du programme « Migrations » de l'Australie avec, en regard, les chiffres effectivement obtenus pour l'exercice budgétaire 2003-2004.

La législation canadienne veut que le ministre de Citoyenné et Immigration soumette au Parlement le 1^{er} novembre de chaque année, sinon avant, le nombre de résidents permanents admis cette année-là et le nombre prévu pour l'année suivante, après consultation avec les Provinces. Le Parlement ne participe pas explicitement au processus mais une approbation formelle des niveaux de planification par le Cabinet doit intervenir

Tableau II.A2.1. **Programme d'immigration permanente, niveaux prévus et résultats, 2003-2004, Australie**

| Catégorie ou composante | Niveau prévu | Résultat |
|-------------------------------------|------------------------|----------------|
| Conjoint/partenaire de même sexe | 30 200 | 27 320 |
| Fiancé | 5 200 | 5 030 |
| Enfant | 2 800 | 2 660 |
| Parent ¹ | 7 000 | 4 930 |
| Autre parent | 1 900 | 2 290 |
| Total famille | 47 100 | 42 230 |
| Parrainage | 11 800 | 14 590 |
| Travailleurs qualifiés indépendants | 33 400 | 40 350 |
| ENS/LA/RSMS/STNI ² | 10 500 | 10 400 |
| Entrepreneurs | 7 400 | 5 670 |
| Compétences spécifiques | 200 | 230 |
| Total travailleurs qualifiés | 63 300 | 71 240 |
| Admission spéciale | 1 100 | 890 |
| | +/-5 000 | |
| Total | 106 500-116 500 | 114 360 |

1. Y compris une réserve de 6 500 pour les parents.

2. Recrutement nominal par l'employeur/Accord de recrutement/Migration régionale parrainée/State-Territory Nominated Independent Scheme. Pour plus de détails sur les définitions des catégories spécifiées, se reporter à www.immi.gov.au/migration/#migration.

Source : Rapports SOPEMI 2003 et 2004.

Statlink : <http://dx.doi.org/10.1787/271000384634>

avant que ceux-ci ne soient soumis. Les niveaux de planification s'expriment par des fourchettes à la fois globales et par catégorie d'immigrant. Autrement dit, comme dans le cas de l'Australie, les niveaux représentent le nombre d'immigrants à admettre et non la limite à ne pas dépasser.

Une autre obligation – à laquelle le gouvernement s'est efforcé de se plier – a été annoncée par le ministre il y a quelques années : 60 % du total des places devaient être attribuées à des migrants relevant de la composante économique (travailleurs qualifiés et personnes à charge, gens d'affaires, candidats des Provinces/Territoires, aides familiaux résidents) et 40 % à des migrants de la composante « famille » (conjoints, enfants, parents et grands-parents) et à des réfugiés (parrainés par le gouvernement ou par le secteur privé, devenus résidents permanents au Canada, ou accueillis pour des raisons humanitaires).

Dans la pratique, un niveau cible spécifique de réfugiés réinstallés est fixé et respecté scrupuleusement, en particulier parce que les immigrants relevant de ce groupe bénéficient d'importantes prestations d'installation qu'il est nécessaire de planifier. Les dossiers des conjoints et des enfants sont traités en priorité, et aucune limite numérique n'est fixée. Mais, comme en Australie, leurs effectifs sont en général relativement prévisibles. Le nombre de réfugiés reconnus comme tels varie en fonction du nombre de requérants et des délais de traitement mais le nombre de dossiers de requérants en instance est connu. Le nombre de parents et autres membres de la famille est alors calculé par la méthode résiduelle, sous réserve du respect des 40 % fixés comme total global des catégories famille/humanitaire combinées. Dans la pratique, cela a conduit à une restriction des effectifs de cette catégorie car les autres catégories de la composante « famille » sont non discrétionnaires. Ainsi, des mesures spéciales ont été annoncées en avril 2005 pour réduire l'inventaire des requêtes émanant des parents et des grands-parents.

Pour les migrants de la composante économique, le système est relativement semblable à celui de l'Australie, chaque mission canadienne à l'étranger accordant un certain nombre d'entrées dans chaque catégorie. La catégorie des travailleurs qualifiés indépendants est évaluée au moyen d'un système à points comportant une valeur-seuil pour le nombre d'admissions. La fourchette cible globale de même que les fourchettes catégorielles sont respectées grâce à une gestion du flux de traitement des demandes. Il n'existe pas de liste d'attente de durée limitée comme en Australie, et les candidats sont évalués en fonction du seuil de points en vigueur au moment où ils ont déposé leur demande. Ce système peut engendrer des accumulations d'arriérés si le nombre de candidats affichant un nombre de points supérieur au seuil n'est pas systématiquement supérieur à celui des places allouées⁴.

Le Programme d'immigration en Nouvelle-Zélande repose sur une base annuelle dont les niveaux actuels sont de 45 000 ($\pm 5 000$). L'ensemble est attribué aux trois catégories suivantes : 60 % pour la catégorie affaires et personnes qualifiées; 30 % pour les membres des familles, et 10 % pour la catégorie internationale et humanitaire. Au sein de cette dernière, des limites spécifiques sont attribuées aux réfugiés réinstallés (875), aux Samoans (1 100) et aux ressortissants des pays avec lesquels la Nouvelle-Zélande a tissé des liens culturels et historiques (pour un total de 650). En dehors de ces trois catégories, il n'existe pas de cibles numériques spécifiques pour d'autres catégories.

Au sein des flux de travailleurs qualifiés, un système d'évaluation à deux étapes a récemment été introduit, garantissant plus de contrôle sur les flux de demandes (Little,

2004b). Les candidats à l'immigration sont évalués sur la base de leur compétence linguistique, de leur état de santé, de leurs antécédents personnels, de leur employabilité, et de leur capacité à accroître leurs compétences. Les personnes atteignant un score minimum sont regroupées sur une liste de personnes ayant exprimé l'intérêt de venir en Nouvelle-Zélande. Les personnes de cette liste sont ensuite classées par scores et, en fonction de la vérification des informations fournies et des places disponibles, sont ensuite invitées à faire formellement une demande de résidence. Les arriérés sont effectivement supprimés par cette approche, car seules les personnes invitées à le faire peuvent effectuer une demande à la deuxième étape.

Ce n'est pas le cas des migrants de la composante familiale, dans laquelle le nombre de demandes de résidence a cru fortement. À la fin de l'exercice budgétaire 2003/2004, 11 600 demandes attendaient d'être examinées. Étant donné que le niveau de la composante familiale est fixé à 13 500, il est évident que toute augmentation de demandes de migration familiale pourrait engendrer des effectifs supérieurs à l'attribution annuelle et la création ultérieure d'arriérés. En ce moment, la famille directe ne semble pas bénéficier d'une priorité vis-à-vis des parents et des autres proches.

La composante Internationale/Humanitaire comprend actuellement certaines catégories accordant l'entrée au titre de politiques spécifiques, en plus des limites spécifiques décrites ci-dessus.

En Suisse, seuls certains types de migration de travail sont soumis à des limites numériques. Le nombre total de migrants n'est pas plafonné en soi. Dans ce pays, la politique migratoire repose sur un double système d'admission portant, d'une part, sur la circulation des ressortissants de l'Union européenne (UE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et, d'autre part, celle des ressortissants de tous les autres pays. Les premiers bénéficient pour l'essentiel de la liberté de circulation et d'emploi sur le territoire helvétique mais leur nombre est soumis à une limite numérique, soit 15 000 travailleurs. La gestion de cette valeur limite s'effectue par le biais d'un suivi du nombre de permis de séjour accordés à la demande de ressortissants de pays de l'UE et de l'AELE qui présentent un contrat de travail. En principe, lorsque la limite des 15 000 est atteinte, aucun autre permis n'est accordé. Les membres de la famille ne sont pas pris en compte dans cette limite et sont autorisés à accompagner l'immigrant et à travailler.

Par contre, les travailleurs originaires de pays n'appartenant ni à l'UE, ni à l'AELE, peuvent recevoir un permis de travail d'une durée d'un an si leur employeur putatif peut démontrer l'impossibilité pour lui de trouver une personne qualifiée résidant actuellement en Suisse pour occuper le poste à pourvoir. En outre, leurs effectifs sont plafonnés à 4 000. Sur ce total, la moitié est affectée aux Cantons, et le reste à l'État fédéral sans prise en compte des Cantons. Lorsque cette limite est atteinte, aucun autre permis n'est accordé. Les membres de la famille ne sont pas autorisés à entrer en première instance. Ce système est celui qui était valable pour tous les immigrants jusqu'à la signature de l'accord sur la libre circulation avec l'UE et l'AELE, accord entré en vigueur en 2002. Avant la signature de cet accord, les limites numériques fixées sont restées pendant de nombreuses années bien supérieures au nombre de travailleurs effectivement admis. Il semble donc que, dans un premier temps, les examens de la situation de l'emploi aient fortement freiné les arrivées, le maximum fixé ne jouant aucun rôle effectif et ne constituant assurément pas, comme dans les cas de l'Australie et du Canada, un niveau cible à atteindre.

Notes

1. Il s'agit d'une catégorie d'immigration réservée aux ressortissants de pays ne comptant que 50 000 citoyens devenus immigrants permanents aux États-Unis au cours des cinq dernières années. Les personnes sont tirées au sort à partir d'un fichier d'entrées ouvrant droit à ce statut, et invitées à déposer une demande de permis de séjour permanent.
2. Voir <http://uscis.gov/graphics/aboutus/repsstudies/BEPQ4v7.pdf>.
3. Pour certaines caractéristiques est fixée une valeur seuil : par exemple, telle candidature ne sera pas admise si l'individu est âgé de plus de 45 ans et ne maîtrise pas bien l'anglais.
4. Voir, par exemple, www.cic.gc.ca/english/press/05/0531-e.html.