

Éditorial

La gestion des migrations – un délicat exercice d'arbitrage

L'accroissement des flux migratoires et l'apparition de pénuries de main-d'œuvre confèrent aux migrations un rang plus élevé dans l'échelle des priorités politiques des pays de l'OCDE...

En une décennie, les migrations internationales se sont progressivement retrouvées au cœur des préoccupations politiques de la plupart des pays de l'OCDE et ceci pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les flux migratoires ont augmenté rapidement pendant les années 90 et s'accroissent de nouveau, parfois alimentés par des entrées irrégulières ou par le biais de canaux inhabituels (demandeurs d'asile et touristes prolongeant leur séjour). Il y a actuellement à peu près 3 millions d'immigrants qui entrent légalement dans les pays de l'OCDE tous les ans, et encore plus de mouvements temporaires, en particulier si l'on inclut les étudiants étrangers (voir chapitre 1). C'est sans compter les mouvements non autorisés. D'autre part, le vieillissement des populations et le désintérêt pour certaines professions dans les pays de l'OCDE (notamment dans les sciences et le BTP) laissent présager un recours accru à l'immigration de travail dans les années à venir.

Cela ne sera possible que si les immigrés, qui sont de plus en plus nombreux, s'intègrent sans difficulté dans la société d'accueil. Cependant, dans de nombreux pays, la situation des immigrés sur le marché du travail, quelle que soit leur année d'entrée, n'est pas aussi favorable que par le passé. Il en va de même pour leurs enfants.

... mais la gestion des migrations est devenue un difficile travail d'arbitrage

Dans une telle situation, les gouvernements doivent relever un défi majeur qui consiste à équilibrer harmonieusement trois éléments de leurs politiques migratoires : l'ouverture de leurs frontières aux migrations internationales afin d'attirer les compétences nécessaires à l'économie de leurs pays, une gestion rigoureuse des migrations irrégulières pour démontrer à l'opinion publique et aux migrants potentiels que les flux non autorisés ne sont pas tolérés et la mise en œuvre de politiques efficaces pour une meilleure intégration des immigrés.

Cet équilibre n'est pas facile à trouver. Il requiert un savant dosage entre les entrées de migrants sélectionnés et non sélectionnés, celles de temporaires et de permanents et celles de migrants hautement et faiblement qualifiés, d'une façon plus générale un dosage entre ouverture et contrôle.

Sélectionner des immigrés n'est pas toujours une tâche aisée et tous ne peuvent pas l'être

Mais la sélection des immigrés n'est pas toujours aisée. En effet, dans tous les pays, les gouvernements ont une marge de manœuvre limitée concernant une part importante des mouvements migratoires. Ceux-ci relèvent des droits fondamentaux des être humains (droit des résidents d'habiter avec leur famille, de se marier ou d'adopter un enfant) ou des accords internationaux (comme la Convention de Genève sur les réfugiés ou les traités de libre circulation). De tels mouvements « non discrétionnaires » (voir le chapitre 2) constituent déjà des sources de main-d'œuvre dans les pays d'accueil, mais ne répondent pas toujours aux pénuries que connaissent certaines professions. Pour pallier ces besoins,

il est par conséquent nécessaire d'augmenter le niveau global des entrées, afin d'attirer suffisamment de bons candidats ayant les compétences requises.

Dans quelques pays, la sélection s'effectue sur la base des compétences linguistiques, de l'expérience professionnelle, du niveau d'instruction et de l'âge...

Comment sélectionner ces immigrés et dans quelles proportions? Doit-on les sélectionner en fonction de leurs caractéristiques individuelles, en allouant des points pour les compétences linguistiques, l'expérience professionnelle, le niveau d'instruction, l'âge et en ne retenant que ceux qui totalisent un nombre suffisant de points? C'est la pratique en Australie, au Canada et en Nouvelle-Zélande, et les politiques migratoires de ces pays sont souvent considérées par les autres pays de l'OCDE comme des modèles à suivre. Environ 60 % des immigrants (y compris les membres de famille) entrent au titre de la migration qualifiée dans ces pays.

... tandis que dans d'autres pays c'est l'employeur qui choisit l'immigrant, qui possède alors un emploi dès son arrivée

Dans la pratique, excepté les personnes entrées dans le cadre des accords de libre circulation, comme c'est le cas au sein de l'Union européenne, les travailleurs immigrés sont sélectionnés dans tous les pays. La différence avec l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande, c'est qu'ils sont sélectionnés par les employeurs, et non par les administrations nationales. Cependant, les gouvernements imposent parfois des critères de salaire, de profession ou de niveau d'instruction qui restreignent les possibilités. De plus, quand les immigrants sont choisis par les employeurs, ils possèdent un emploi à leur arrivée. Par le passé, l'introduction de nouveaux immigrants, sélectionnés mais sans offre d'emploi préalable, a donné de bons résultats en Australie et au Canada. Depuis peu, ce système montre ses limites, car les employeurs reconnaissent de moins en moins l'expérience professionnelle et les qualifications acquises à l'étranger. C'est pourquoi ces pays accordent maintenant des points aux immigrants pourvus d'une offre d'emploi et acceptent aussi des candidats déjà présents sur le territoire avec un statut temporaire.

Déterminer le nombre d'immigrants à admettre n'est pas évident...

Déterminer le nombre d'immigrants admis chaque année s'avère difficile : admettre trop d'immigrés pourrait entraîner des difficultés d'insertion sur le marché du travail pour certains; ne pas en admettre suffisamment pourrait conduire à des tensions dans certains secteurs. Quelques pays gèrent ce défi en fixant des cibles ou des plafonds numériques (voir le chapitre 2). Il n'est pas toujours clair de savoir comment ces cibles sont déterminées. Elles semblent résulter à la fois d'objectifs démographiques, de l'expérience passée et des jugements politiques en ce qui concerne la capacité d'absorption du marché du travail et les réactions de l'opinion publique.

... et quelques pays procèdent en fixant au préalable des cibles ou des plafonds qu'ils respectent par la suite

Fixer des cibles et des plafonds permet de montrer à l'opinion publique que les mouvements font l'objet d'une gestion. Mais ils doivent être déterminés avec soin en s'assurant de bien répondre aux besoins du marché du travail, ce qui n'est pas toujours facile. Il y a un risque de retard dans les admissions, si le nombre de candidats éligibles est supérieur aux places disponibles. Ce retard peut être générateur de frustrations, rendre le système migratoire moins flexible et être à l'origine de mouvements et de séjours irréguliers.

La migration temporaire peut répondre à certains besoins...

Certains besoins du marché du travail peuvent être satisfaits par des migrations temporaires comme le montrent quelques expériences réussies dans ce domaine. Les conditions de ce succès imposent de limiter son champ d'action à l'exercice d'un travail de nature temporaire, d'impliquer tous les partenaires, y compris les employeurs, pour le recrutement, ainsi que de prévoir une reconduite éventuelle du contrat au cours des années suivantes.

... mais pas à ceux qui sont courants et persistants

Parce qu'elle est plus facile à faire accepter par une opinion publique réticente, la migration temporaire de travailleurs non qualifiés est préférée par la plupart des pays. Néanmoins, ces travailleurs ont tendance à s'adapter moins bien aux mutations de l'économie et leur intégration est plus lente. Par ailleurs, il est peu probable que des besoins courants et persistants en main-d'œuvre puissent être satisfaits de façon raisonnable par des entrées et sorties répétées de travailleurs temporaires. Les employeurs préfèrent garder des travailleurs fiables plutôt que de former en permanence de nouvelles cohortes. Par conséquent, une part de la migration de travailleurs peu qualifiés doit être de nature permanente.

Si le nombre de permis de travail octroyés est insuffisant en période de forte demande, les mouvements irréguliers risquent de s'accroître

Si les possibilités d'entrée pour les travailleurs non qualifiés sont très restreintes et qu'aucune offre de travail équivalente n'est disponible, les flux irréguliers risquent de s'accroître. Ceci est d'autant plus vrai lorsque les contrôles de l'entrée et du travail irréguliers sont insuffisants. Dans certains pays, la population immigrée en situation irrégulière est estimée à plus de 3 % de la population totale. L'emploi illégal, cependant, n'est pas inéluctable. L'expérience des programmes de régularisations indique que les employeurs, qui doivent fournir dans de nombreux cas des offres d'emploi aux candidats à la régularisation, n'ont pas nécessairement une préférence pour l'emploi d'immigrés en situation irrégulière. Avec un programme adéquat de permis de travail délivrant des permis rapidement et en nombre suffisant, les besoins pourraient être satisfaits.

L'immigration de travailleurs hautement qualifiés peut entraîner une perte importante pour les pays d'origine en voie de développement

Tous les pays recherchent des immigrants qualifiés. Les pays de l'OCDE étant tous devenus des pays d'immigration, la concurrence pour attirer et retenir les travailleurs hautement qualifiés va s'accroître. La langue sera un problème pour les pays dont la langue nationale n'est guère parlée hors de leurs frontières. Même les immigrés hautement qualifiés rencontrent des problèmes de déclassement professionnel dans les pays de l'OCDE. Une nouvelle tendance concerne le recrutement d'étudiants étrangers à l'issue de leurs études, au risque de nuire à leurs pays d'origine, surtout les plus petits d'entre eux, même si les transferts de fonds importants des émigrés peuvent compenser en partie ces pertes (voir chapitre 3). Les pays de l'OCDE doivent peser le pour et le contre de ce type de recrutement, une intégration rapide contre tout risque de fuite de cerveaux.

La politique et le discours publics sur les migrations internationales doivent trouver un juste équilibre...

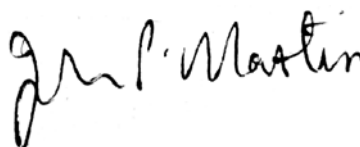
Les difficultés d'intégration des immigrés dans certains pays ont engendré des restrictions sur l'entrée et le séjour, et parfois entraîné un discours public ambivalent sur

la migration. Les restrictions imposées ainsi que les discours prononcés peuvent, s'ils sont mal équilibrés, produire des effets négatifs à la fois sur les migrants potentiels ayant les caractéristiques recherchées par les pays et qui risquent de ne pas affluer en nombre suffisant, et sur l'intégration des immigrés déjà installés et de leur famille. Les immigrants potentiels peuvent choisir entre plusieurs pays d'accueil tandis que le niveau d'éducation et les performances sur le marché du travail de ceux déjà installés peuvent pâtir d'un climat où les immigrés ne se sentent pas les bienvenus.

... et les pays qui y parviennent pourront en tirer profit

Ainsi, les pays d'accueil profiteront d'autant mieux des avantages de la migration internationale qu'ils mèneront une gestion équilibrée des mouvements migratoires, à la fois accueillante, rigoureuse et en accord avec les besoins de leur économie.

John P. Martin



Directeur de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales