

PARTIE II

Gérer les migrations de travailleurs peu qualifiés*

* Cette partie II a été rédigée par Jonathan Chaloff (OCDE).

Introduction

En matière de gestion des migrations, les gouvernements se sont essentiellement attachés à attirer des travailleurs hautement qualifiés, les pays de l'OCDE rivalisant pour faire venir les professionnels les plus diplômés dans des secteurs clés de leur économie. Or, beaucoup d'emplois peu qualifiés n'échappent pas non plus aux pénuries de main-d'œuvre sur le marché du travail. Parce que les gens sont de plus en plus instruits et les jeunes de moins en moins nombreux, les effectifs de travailleurs locaux disponibles (et disposés à accepter ces emplois faiblement rémunérés) diminuent dans beaucoup de pays de l'OCDE. Dans de nombreux pays, la demande de travailleurs destinés à pourvoir des emplois faiblement qualifiés a été en partie satisfaite par le biais de l'immigration. De fait, les immigrés jouent déjà un rôle important pour satisfaire cette demande.

Savoir s'il vaut mieux ouvrir les frontières ou augmenter l'immigration de travail pour attirer une main-d'œuvre peu qualifiée demeure un sujet de controverse dans de nombreux pays de l'OCDE. On s'inquiète avant tout de l'employabilité à long terme des migrants faiblement qualifiés, de leur intégration, de leur impact sur le marché du travail et les finances publiques ainsi que des résultats de leurs enfants sur le plan des études et du devenir professionnel.

Dans ce chapitre, nous verrons comment s'effectuent les migrations des personnes moins qualifiées tant par le biais des dispositifs de migrations légales que par des procédures non contrôlées (migrations irrégulières). Nous commencerons par un exposé général sur la présence et le rôle des travailleurs faiblement qualifiés au sein de la population active des pays de l'OCDE. Puis, nous passerons en revue les principaux dispositifs de gestion de l'immigration destinée à pourvoir les postes peu qualifiés, dont un examen des conditions d'admission. Les programmes d'immigration temporaire et d'immigration permanente seront examinés tour à tour. Puis, nous recenserons les stratégies de recrutement et examinerons la manière dont les appréciations de la situation de l'emploi (*labor market tests*), les listes des métiers en tension et les plafonds numériques sont utilisés pour moduler l'ampleur et la nature des flux d'entrées. Nous verrons aussi dans quelle mesure les migrations irrégulières répondent pour une part à une demande de main-d'œuvre peu qualifiée et quelles sont les mesures prises par les pouvoirs publics à cet égard, notamment les programmes de régularisation. Nous terminerons ce chapitre par une section consacrée aux conclusions.

1. Migrations de travailleurs peu qualifiés

En matière de travail peu qualifié, les besoins demeurent considérables dans les pays de l'OCDE, qu'il s'agisse de la garde des enfants ou des soins aux personnes âgées, de l'hôtellerie-restauration, de la vente au détail, du nettoyage ou de l'entretien. Il leur faut aussi des travailleurs pour le secteur primaire, le bâtiment et l'industrie. En améliorant l'accès à l'éducation et en instaurant la scolarité obligatoire, les pays de l'OCDE ont contribué à ce que la force de travail soit aujourd'hui beaucoup plus éduquée qu'elle ne

l'était dans le passé. Mais, dans de nombreux pays, la taille des cohortes entrant dans la vie active se réduit chaque année, en termes absolus. Conjugée à l'amenuisement des cohortes, l'élévation des niveaux d'instruction a pour effet de réduire effectivement l'offre de travailleurs susceptibles d'occuper des emplois peu qualifiés.

Que les travailleurs autochtones puissent boudier les emplois faiblement rémunérés et dévalorisés ne fait qu'aggraver le problème. Forts de ce constat, nous pouvons nous demander de quelle façon la demande de travailleurs peu qualifiés peut être satisfaite et où s'adresser pour cela.

Une partie de la demande (dans certaines professions) peut sans doute être satisfaite en augmentant les taux d'activité, en particulier celui des travailleurs seniors et des femmes, ou en investissant dans des biens d'équipement et en réorganisant la production. Mais comme nous l'avons dit précédemment, l'immigration a été et continue d'être un moyen de faire face à cette demande. Il est donc important de réfléchir à la manière dont ces flux devraient être gérés dans l'avenir. Les migrations gérées auront un impact sur les pays d'origine également mais ces considérations ne sont pas l'objet du présent chapitre qui est principalement axé sur une réflexion concernant les pays de l'OCDE qui accueillent des immigrés.

Définition du travailleur peu qualifié

Le terme « peu qualifié » peut se définir soit en fonction des compétences nécessaires pour exercer un emploi donné, soit en se référant au niveau d'instruction du travailleur. Autrement dit, il peut caractériser aussi bien l'emploi que le travailleur.

Pour les besoins du présent chapitre, dans lequel nous examinons la gestion de l'immigration de travailleurs peu qualifiés à l'appui de la croissance économique, seront considérés comme travailleurs peu qualifiés uniquement ceux dont le niveau d'études est inférieur au deuxième cycle du secondaire. Par définition, les gens de métier et les artisans, qui possèdent un niveau d'études plus élevé ou une formation professionnelle plus poussée, ne sont pas pris en compte dans le groupe des personnes peu instruites.

Il est certes un peu délicat de définir les « peu qualifiés » de cette manière parce que les besoins du marché du travail et les méthodes de recrutement s'articulent autour des compétences nécessaires pour exercer les emplois. Toutefois, au niveau national, les craintes suscitées par l'immigration de personnes peu qualifiées portent avant tout sur le niveau de compétences de ces immigrés (élément déterminant de l'intégration à moyen et long terme de cette population), et non sur l'emploi qu'ils exercent de fait. Dans la suite de ce chapitre, la prévalence des travailleurs peu qualifiés dans l'économie sera donc principalement examinée sous l'angle du niveau d'instruction (reflétant la préoccupation des pays) tandis que l'argumentation autour des programmes d'immigration se référera aux emplois peu qualifiés, mieux à même de renseigner sur les processus de recrutement.

Par ailleurs, certains postes peu qualifiés sont occupés par des immigrés possédant un niveau d'instruction plus élevé que ne l'exige leur emploi, dans un premier temps du moins. Bien que le déclassement professionnel des immigrés demeure un phénomène très répandu dans beaucoup de pays de l'OCDE (OCDE, 2007), de nombreux immigrés très instruits progressent dans leur carrière au fil du temps en quittant ces emplois peu qualifiés pour d'autres, et voient leur niveau de salaire se rapprocher de celui des travailleurs locaux. De surcroît, les enfants des immigrés ayant suivi des études supérieures obtiennent généralement de meilleurs résultats scolaires que leurs

condisciples dont les parents sont peu instruits, comme le prouvent les résultats de l'enquête PISA de l'OCDE (2007). Comparés aux migrants peu instruits, les migrants possédant un niveau d'instruction élevé ont toute chance d'afficher de meilleurs résultats dans le pays hôte, du point de vue à la fois de l'emploi¹ et du devenir de leurs enfants.

C'est pour toutes ces raisons que l'admission d'immigrants peu qualifiés suscite tant de préoccupations. Même si, en général, le niveau de compétences exigé par les emplois correspond précisément au degré d'instruction de ceux qui les occupent, l'adéquation est loin d'être parfaite, et il paraît prudent, pour éviter tout risque de distorsion, de se concentrer avant tout sur le niveau d'études atteint par les travailleurs².

Les immigrés peu qualifiés dans les pays de l'OCDE

La proportion d'actifs peu instruits varie d'un pays de l'OCDE à l'autre (tableau II.1). Dans certains pays, notamment en Europe méridionale, les travailleurs ne possédant qu'un faible niveau d'instruction représentent une part significative de la population active (près de 70 % au Portugal et plus de 40 % en Espagne).

Tableau II.1. **Personnes peu qualifiées dans la population active totale et immigrée, par âge, 2006 (%)**

	Personnes âgées de 25 à 34 ans			Total de la population en âge de travailler (15-64)		
	Part des personnes peu qualifiées dans la population active	Part des personnes nées à l'étranger dans la population active peu qualifiée	Part des personnes peu qualifiées dans la population active immigrée	Part des personnes peu qualifiées dans la population active	Part des personnes nées à l'étranger dans la population active peu qualifiée	Part des personnes peu qualifiées dans la population active immigrée
Allemagne	13.3	39.6	29.6	15.7	28.3	31.8
Autriche	10.5	41.9	25.0	17.5	25.5	29.0
Belgique	15.3	22.9	28.2	23.5	14.9	31.4
Danemark	10.1	17.1	23.9	20.0	7.3	25.1
Espagne	32.4	20.0	34.5	42.7	12.4	36.3
États-Unis	11.3	54.1	30.9	11.7	38.7	28.8
Finlande	9.0	8.5	18.6	17.7	3.6	23.1
France	16.2	19.4	31.7	26.6	17.9	42.7
Grèce	23.2	20.2	50.0	35.5	10.7	45.6
Hongrie	10.6	2.2	13.7	13.1	1.4	10.6
Irlande	15.0	12.4	11.4	25.9	8.0	17.1
Italie	31.0	14.4	42.9	39.3	9.7	44.9
Luxembourg	21.2	59.8	26.4	29.7	50.2	34.0
Norvège	4.1	35.5	14.0	11.1	10.0	14.9
Pays-Bas	16.5	17.5	23.2	26.2	10.2	26.6
Pologne	6.3	–	–	9.0	0.4	10.0
Portugal	56.1	9.0	44.1	69.4	5.5	49.0
République slovaque	4.5	0.6	7.0	4.6	0.7	4.8
République tchèque	4.8	5.4	13.9	5.8	4.5	14.5
Suède	8.2	26.3	16.0	14.8	16.1	19.1
Suisse	11.6	71.9	28.1	18.7	43.0	33.0
UE25	19.0	19.6	31.8	25.4	14.1	35.0
Total des pays ci-dessus	15.9	29.6	31.3	19.4	20.7	31.5

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/436236231256>

Note : Les personnes peu qualifiées ont un niveau d'éducation inférieur au secondaire supérieur (ISCED 0-2). Les lignes correspondant à l'Union européenne et au total sont des moyennes pondérées.

Source : Pays européens : Enquête de l'Union européenne sur la population active (données fournies par Eurostat) ; États-Unis : Current Population Survey, supplément de mars.

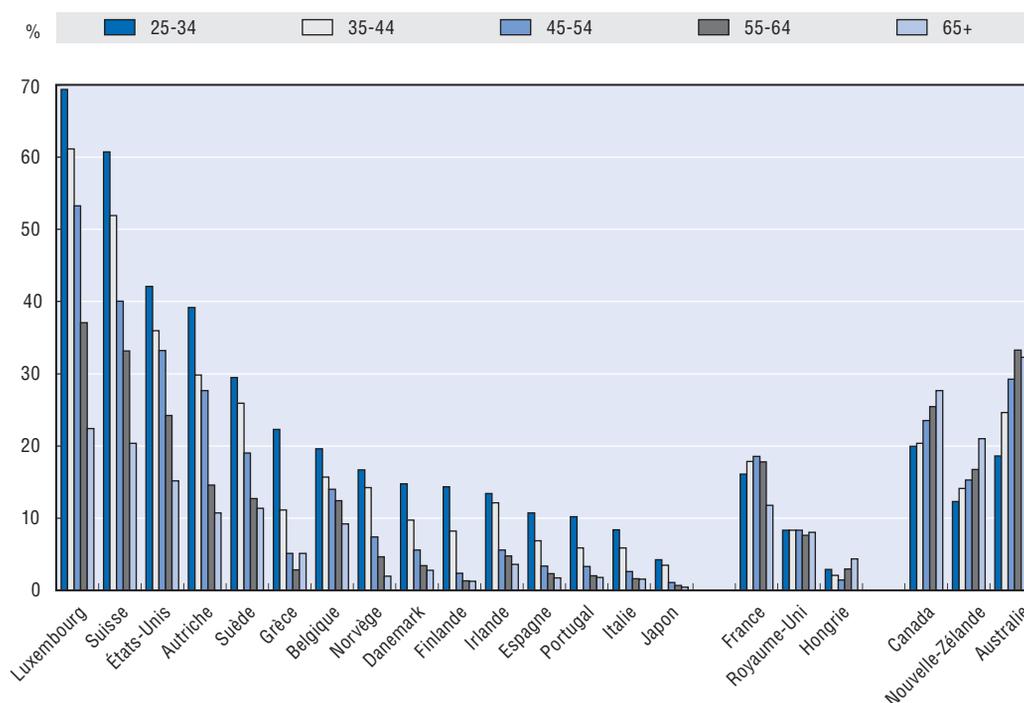
Dans de nombreux pays de l'Organisation, les immigrés représentent une part importante des actifs peu instruits. Ils sont souvent plus nombreux parmi les jeunes travailleurs n'ayant pas fréquenté l'école très longtemps, entre autres parce que l'on dénombre moins d'autochtones peu instruits mais aussi parce que le niveau d'instruction moyen des immigrés de fraîche date est à la traîne par rapport à celui des jeunes nés sur le territoire.

Les pays dans lesquels l'admission d'immigrants peu instruits a été considérablement limitée abritent encore de très nombreux immigrés peu qualifiés. Cela tient à un certain nombre de facteurs interdépendants qui varient selon les pays : un effet « longue traîne » des programmes d'accueil de travailleurs invités mis en œuvre dans le passé, les effets de réseau et l'ampleur des flux migratoires non discrétionnaires et des migrations irrégulières.

Beaucoup de pays de l'OCDE comptent une forte proportion de travailleurs peu instruits au sein de leur population immigrée. En Europe du Sud en particulier, région où l'immigration est essentiellement un phénomène récent, un tiers au moins de l'ensemble des immigrés sont des personnes peu instruites.

Dans la plupart des pays d'Europe mais aussi aux États-Unis, les employeurs qui recherchent des travailleurs peu qualifiés ont de plus en plus recours aux immigrés. Au début des années 2000, en Autriche, aux États-Unis, au Luxembourg, en Suède et en Suisse, une part significative des jeunes actifs peu instruits étaient des personnes nées à l'étranger (graphique II.1). En Espagne, en Grèce, en Irlande et en Italie, la présence de personnes nées à l'étranger peu instruites parmi les jeunes actifs se remarquait déjà en 2001. Au fil de la

Graphique II.1. **Pourcentage de personnes nées à l'étranger dans la population active peu qualifiée, par âge, circa 2000**

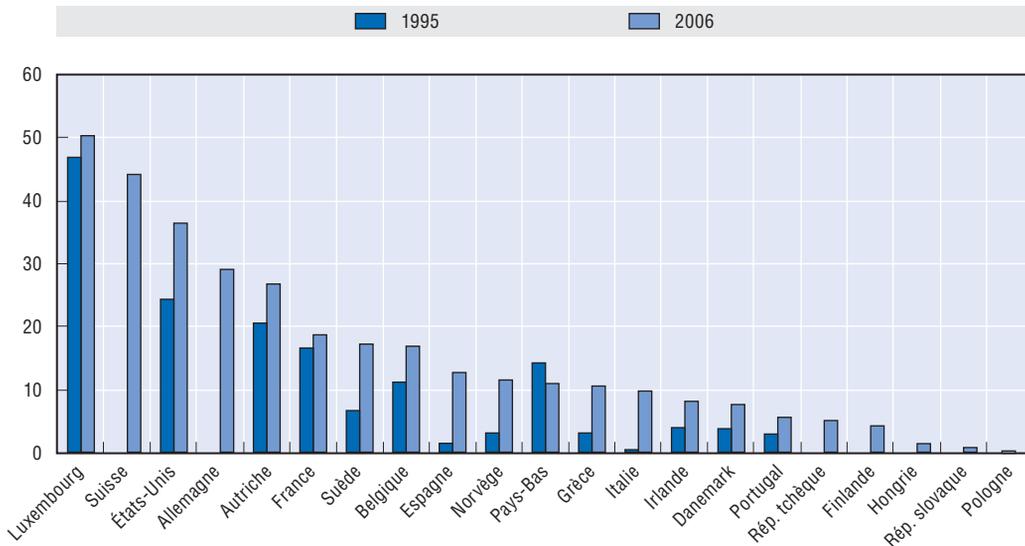


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/436244685573>

Source : Base de données sur les immigrés dans les pays de l'OCDE (DIOC).

décennie, ces quatre pays ont connu une immigration importante de personnes peu instruites, phénomène qui a renforcé une tendance déjà perceptible auparavant (graphique II.2).

Graphique II.2. **Pourcentage de personnes nées à l'étranger dans la population active peu qualifiée, 1995-2006**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/436305130626>

Source : Pays européens : Enquête de l'Union européenne sur la population active (données fournies par Eurostat); États-Unis : Current Population Survey, supplément de mars.

En Australie, au Canada et en Nouvelle-Zélande où, vers la fin du XX^e siècle, la politique d'immigration a favorisé de façon croissante l'admission de travailleurs étrangers possédant un niveau d'instruction élevé, on dénombre relativement plus de travailleurs étrangers parmi les seniors actifs peu instruits.

Dans les autres pays de l'OCDE, alors que le niveau d'instruction des cohortes de jeunes augmente, la population active peu instruite vieillit rapidement, parfois même plus vite que la population active en général. En dehors de l'Australie, du Canada et de la Nouvelle-Zélande, les immigrés représentent une part croissante de la population active peu qualifiée des pays de l'OCDE.

Dans la catégorie des personnes peu instruites, les résultats au regard de l'emploi des immigrés sont assez similaires à ceux des autochtones. Mais, dans la plupart des pays de l'OCDE, leurs taux d'activité sont nettement supérieurs, ce qui signifie concrètement que leur taux de chômage est plus élevé également (tableau II.2).

Les travailleurs immigrés peu instruits se concentrent dans des métiers bien définis (graphique II.3). Cela est particulièrement évident dans l'agriculture³ et les pêcheries.

Ces immigrés peu qualifiés jouent un rôle important dans les mines et la construction bien que leur présence soit plus significative dans les métiers de base du secteur. Le transport est aussi un secteur d'activité important pour cette population.

Dans de nombreux pays de l'OCDE, le secteur de l'hôtellerie-restauration emploie beaucoup d'immigrés peu instruits. Au Royaume-Uni, par exemple, 21 % des immigrés originaires des nouveaux pays membres de l'UE ayant pris pied sur le marché du travail

Tableau II.2. **Taux de chômage et taux d'activité des personnes peu qualifiées selon le lieu de naissance, 2006**

	Taux d'activité		Taux de chômage	
	Nés dans le pays de résidence	Nés à l'étranger	Nés dans le pays de résidence	Nés à l'étranger
Allemagne	57.9	49.8	21.3	18.1
Autriche	59.6	53.1	13.8	7.8
Belgique	46.3	46.7	24.0	11.9
Danemark	55.9	66.4	10.9	6.3
Espagne	72.8	61.6	12.2	10.0
États-Unis	66.6	41.4	6.5	15.0
Finlande	60.3	58.0	29.7	18.2
France	58.6	53.6	18.1	13.4
Grèce	71.6	55.3	7.1	8.5
Hongrie	42.1	33.0	12.7	16.7
Irlande	54.9	52.6	8.8	7.0
Italie	64.8	49.3	9.0	8.1
Luxembourg	64.4	42.8	7.1	6.1
Norvège	50.7	51.0	19.7	6.3
Pays-Bas	51.4	64.9	13.2	6.5
Portugal	74.8	71.8	9.7	8.3
République tchèque	49.2	30.2	32.6	24.3
Suède	58.6	62.7	19.7	12.7
Suisse	71.4	62.2	10.0	5.3

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/436307762776>

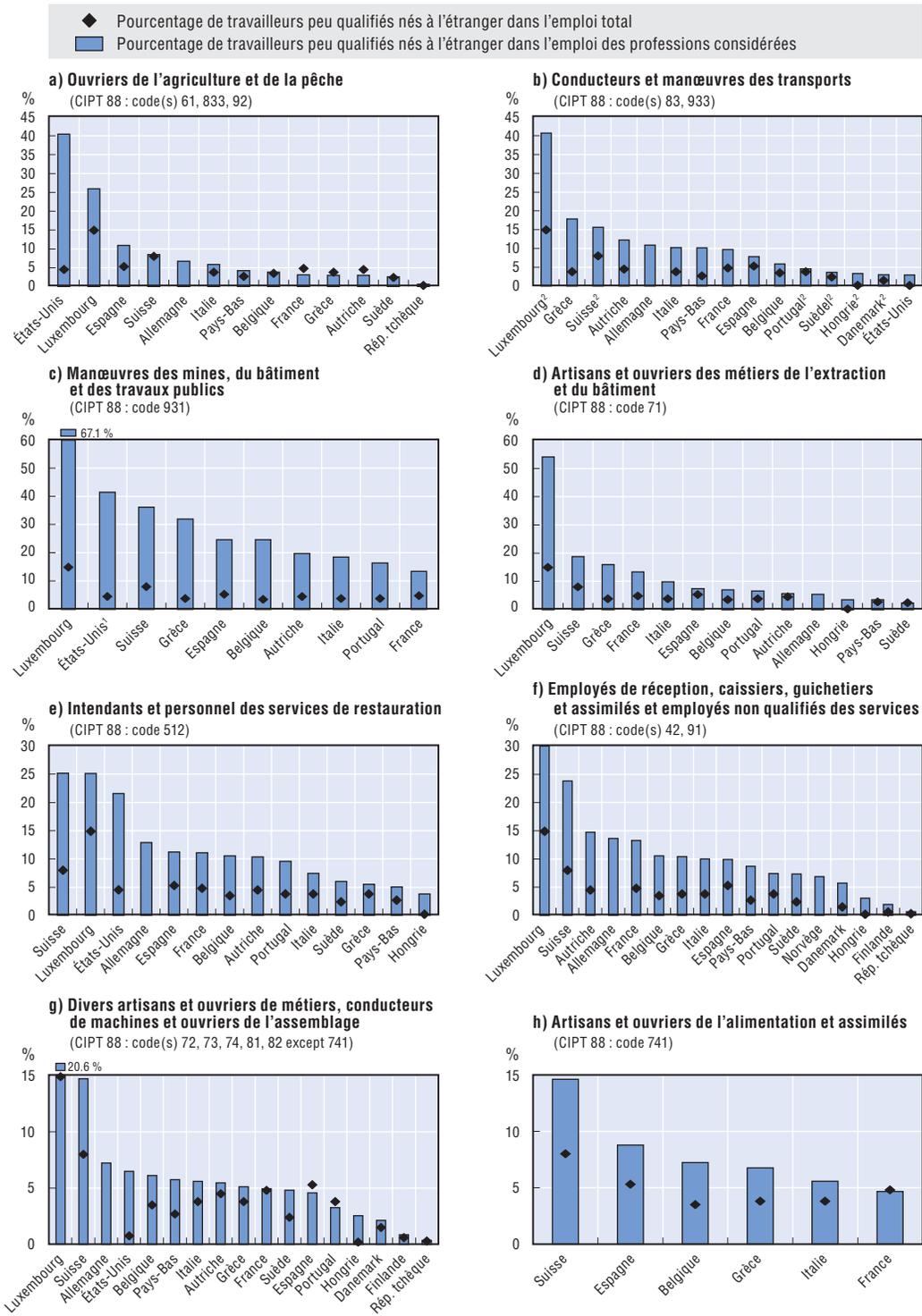
Source : Pays européens : Enquête de l'Union européenne sur la population active (données fournies par Eurostat); États-Unis : Current Population Survey.

britannique entre 2004 et mai 2007 ont trouvé à s'employer dans ce secteur. La transformation des aliments est aussi un secteur important pour les travailleurs immigrés.

Beaucoup de métiers de niveau intermédiaire du secteur manufacturier et de l'artisanat, des machines-outils et de l'assemblage emploient eux aussi des immigrés ne possédant qu'un faible niveau d'instruction. Ces métiers incluent la fabrication de textiles et l'industrie des cuirs et peaux, où les emplois sont particulièrement exposés aux pressions de la concurrence internationale pour faire baisser les coûts de la main-d'œuvre. Pourtant, ces métiers attirent toujours des travailleurs : au Royaume-Uni, 26 % des immigrés originaires des nouveaux États membres de l'UE qui se sont intégrés sur le marché du travail ont rejoint le secteur manufacturier et de l'artisanat. Les immigrés peu instruits constituent une partie des actifs prestataires de services de base, dont les gardiens d'immeuble et le personnel de nettoyage, les agents de surveillance, les employés de magasin et les magasiniers.

En conclusion, les immigrés peu instruits jouent un rôle important dans certains secteurs de l'économie de nombreux pays de l'OCDE. Dans certains de ces pays, la plupart des immigrés ne possédant qu'un faible niveau d'instruction n'ont pas été recrutés comme travailleurs mais sont arrivés par d'autres filières alors qu'autres pays ont vu leur population active de migrants peu instruits augmenter par le biais du recrutement. Désormais, comme certains secteurs semblent devoir connaître une pénurie de travailleurs peu qualifiés (voir plus bas), on réfléchit plus largement à une politique active de recrutement d'immigrés appartenant à cette catégorie.

Graphique II.3. **Travailleurs peu qualifiés nés à l'étranger en pourcentage de l'emploi dans certaines professions spécifiques, 2006**



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/436320140850>

Notes : Les données pour les États-Unis correspondent à la classification CIPT sauf mention dans les notes ci-dessous.

1. Inclut tous les artisans et ouvriers des métiers de l'extraction et du bâtiment.

2. Inclut les conducteurs industriels et le transport.

Source : Pays européens : Enquête de l'Union européenne sur la population active (données fournies par Eurostat); États-Unis : Current Population Survey, supplément de mars.

Secteurs où une demande de travailleurs peu qualifiés devrait se manifester

Si l'immigration est maintenue à son niveau actuel, certains pays d'Europe mais aussi le Japon et la Corée devraient voir régresser leur population d'âge actif dans les 10 années à venir. Dans un certain nombre d'autres pays, cette population n'augmentera ni ne diminuera. Un déclin de la population active ne signifie pas obligatoirement une diminution des besoins en main-d'œuvre. De fait, selon les prévisions à moyen terme relatives aux professions, la demande de travailleurs ira croissant. On devrait même observer une augmentation globale des emplois faiblement qualifiés. Les prévisions de quelques pays de l'OCDE mettent en évidence la croissance prévue, au cours de la prochaine décennie, de certains secteurs d'activités nécessitant peu de qualifications comme les services d'alimentation (dont la préparation), la vente au détail et les services aux clients, les services à la personne et les soins à domicile, le bâtiment et le transport (Statistiques du Bureau of Labor, 2007; CEDEFOP, 2008). Les États-Unis, par exemple, devraient avoir besoin de 650 000 aides-soignants et de près de 400 000 aidants à domicile supplémentaires sur la période 2006-2016, et le secteur du nettoyage devrait nécessiter plus de 530 000 nouveaux travailleurs. En Europe (UE25), l'emploi peu qualifié devrait augmenter de 10 %, ce qui représente au moins 2 millions de travailleurs, entre 2006 et 2015. La demande de travailleurs faiblement qualifiés se manifeste déjà dans quelques pays de l'OCDE. En Italie, d'après les prévisions des entreprises, 40 % de la demande de travailleurs devrait concerner des personnes ne possédant qu'un bagage minimum, dont la moitié ne devraient même pas avoir d'expérience préalable de l'emploi qu'elles vont occuper. Les entreprises italiennes comptent satisfaire une grande partie de cette demande en embauchant des immigrés (Unioncamere, 2007). Au Canada, les petites et moyennes entreprises signalent que près d'un cinquième de la demande actuelle de main-d'œuvre concerne des personnes possédant des niveaux de compétences élémentaires et des manœuvres (Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, 2006). L'emploi total dans certains des secteurs où l'on fait traditionnellement appel à des travailleurs peu qualifiés, comme l'industrie, devrait diminuer. Mais même si une baisse de l'emploi total est prévisible dans un secteur donné, le vieillissement de la population active implique que, dans certains cas, les départs à la retraite seront plus nombreux que les emplois supprimés, et que le besoin de remplacement engendrera une demande nette de travailleurs. A titre d'exemple, au sein de l'UE, le nombre d'emplois dans l'agriculture devrait diminuer mais les travailleurs qui vont quitter le secteur ou partir à la retraite devraient être encore plus nombreux. Il en résultera donc des emplois non pourvus. Aux États-Unis, l'emploi dans l'agriculture devrait rester stable mais des postes seront à pourvoir du fait que certains travailleurs de ce secteur trouveront à s'employer ailleurs.

Certains des secteurs connaissant déjà des pénuries de main-d'œuvre font appel à des immigrés peu qualifiés. La faible mobilité de la population active locale et sa réticence à exercer des emplois mal rémunérés, pénibles et dévalorisés socialement font qu'il est difficile de pourvoir les postes. Dans l'agriculture, il est difficile d'attirer des travailleurs nés dans le pays en raison des faibles niveaux de salaire, du lieu où s'exerce l'activité et des conditions de travail ainsi que du caractère saisonnier de la plupart des emplois dans ce secteur. Les services d'alimentation comme la transformation et le conditionnement de la viande ont aussi des difficultés pour attirer des travailleurs autochtones. Avec le vieillissement de la population, la prestation des soins de longue durée devrait se développer considérablement tout en restant un travail peu valorisé socialement et mal rémunéré. Par ailleurs, l'élévation du niveau d'instruction des femmes a fait augmenter

leur taux d'activité, ce qui a créé une demande de main-d'œuvre dans ce qu'il est convenu d'appeler les « activités de remplacement de la production domestique », traditionnellement dévolues aux femmes comme le ménage, les soins aux enfants, la préparation des repas, voire les soins aux personnes âgées⁴. Enfin, même s'il est soumis aux variations conjoncturelles de la demande, le bâtiment devrait avoir besoin de travailleurs de tous les niveaux de qualifications.

Une partie de la demande (dans certaines professions) peut probablement être satisfaite par une augmentation des taux d'activité, en particulier ceux des seniors et des femmes, ou par l'investissement dans des biens d'équipement⁵ et la réorganisation de la production. L'ouverture de nouvelles filières d'immigration de travailleurs peu qualifiés est aussi une possibilité. Comment, dès lors, organiser et gérer ce type de migration ?

2. Faut-il envisager de gérer la migration de travail des personnes peu qualifiées ?

D'une manière générale, après la crise pétrolière de 1973, l'immigration de travailleurs peu qualifiés dans les pays de l'OCDE a cessé. Les pays qui, auparavant, faisaient appel à ce type de travailleurs ont mis un terme au recrutement organisé par les employeurs dans les pays d'origine (mais pas aux programmes axés sur le travail saisonnier ou temporaire). Même quand, du fait de l'évolution du marché du travail, une demande de travailleurs peu qualifiés supplémentaires s'est fait jour, la plupart des pays de l'OCDE se sont montrés peu enclins à recruter à l'étranger d'importants effectifs appartenant à cette catégorie.

Les raisons qui expliquent cette réticence à l'idée de recruter des travailleurs immigrés pour occuper des emplois peu qualifiés sont nombreuses, mais il est frappant de constater qu'elle est en totale contradiction avec la tendance à l'élaboration de politiques visant à attirer des travailleurs hautement qualifiés. Tout d'abord, les niveaux de chômage des travailleurs peu instruits en général, et des immigrés pour raisons humanitaires en particulier, ont conduit à s'inquiéter du devenir sur le plan professionnel de ces immigrés. D'autres craintes portaient sur les conséquences probables de l'immigration de personnes faiblement qualifiées. La première avait trait à l'impact, sur l'emploi et les salaires des travailleurs autochtones et résidents, de la présence de migrants peu qualifiés. En deuxième lieu, d'aucuns arguaient que ces migrants grèvent le budget de leur pays d'accueil, dans la mesure où ils ont plus recours aux services publics qu'ils n'y contribuent en payant des impôts. Troisièmement, on s'est posé la question de la transmission intergénérationnelle de la vulnérabilité, susceptible d'aggraver des problèmes généraux de chômage et d'exclusion de la société. Comparés aux enfants des autochtones, de nombreux enfants d'immigrés peu instruits obtiennent de piètres résultats au regard de l'éducation et de l'emploi. Or, dans la plupart des pays de l'OCDE, les flux migratoires incluent un nombre significatif d'immigrés (migrations familiales ou à caractère humanitaire, libre circulation, etc.) sur lesquels les pays n'ont guère de pouvoir discrétionnaire (OCDE, 2006), et comptent déjà un nombre significatif de personnes ne possédant qu'un mince bagage scolaire. L'admission de réfugiés pour raisons humanitaires accroît probablement de manière non négligeable la population active peu qualifiée, surtout dans les pays d'installation traditionnels (Canada, Australie et Nouvelle-Zélande, pays nordiques) où les migrants faiblement qualifiés n'ont guère de possibilités d'être admis dans le cadre des dispositifs d'immigration permanente en vigueur. La réinstallation des réfugiés, par exemple, touche souvent une population dont le niveau d'instruction est très limité. En France et aux États-Unis, les immigrés admis dans le cadre des migrations

familiales ont contribué tout particulièrement au gonflement de la population active faiblement qualifiée.

En dépit des préoccupations suscitées par la présence de travailleurs peu qualifiés, un certain nombre de pays de l'OCDE ont mis en place des programmes pour gérer l'immigration de ce type de travailleur au cours de ces dix dernières années. Tous ces programmes sont inspirés par la demande des employeurs, et comportent des contingents d'admission en fonction d'offres d'emploi. Si certains pays accueillent des migrants hautement qualifiés non munis d'une telle offre (notamment au Canada et en Australie où est utilisé un système à points, et au Royaume-Uni où un tel système est en train d'être mis en place), aucun pays de l'OCDE n'accueille des migrants économiques peu qualifiés s'ils ne sont pas en mesure de présenter une promesse d'embauche. L'offre d'emploi exigée est généralement soumise à des critères de durée de séjour ou de portabilité (possibilité de changer d'employeur une fois arrivé dans le pays), et l'employeur peut devoir satisfaire à certains critères pour pouvoir recruter de la main-d'œuvre étrangère. La plupart de ces offres ne permettent d'obtenir qu'un droit de séjour limité.

La section suivante examine les programmes d'immigration temporaire et d'immigration permanente ainsi que les mécanismes (appréciation de la situation de l'emploi, listes des métiers en tension, plafonds numériques et stratégies de recrutement) par le biais desquels ils opèrent.

Programmes d'immigration temporaire de travailleurs

Outre qu'elle concerne des effectifs nombreux, l'immigration légale à caractère temporaire est en augmentation (tableau II.3). Les migrations traitées dans cette rubrique ne sont pas homogènes et incluent aussi bien des personnes possédant un niveau d'études élevé que des migrants peu instruits. Toutefois, la plupart de ces migrants temporaires exercent des métiers peu qualifiés. Les travailleurs saisonniers constituent à eux seuls la catégorie où les effectifs sont les plus nombreux bien que celle des vacanciers actifs soit en progression. Les stagiaires, dont on exige généralement qu'ils possèdent un certain niveau d'études ou de qualifications, peuvent occuper des postes peu qualifiés⁶. La catégorie des « autres travailleurs temporaires » englobe entre autres un mélange de travailleurs hautement et faiblement qualifiés, de fournisseurs de services et de migrants bénéficiant de la liberté de circulation.

Les programmes d'immigration temporaire en place sont structurés différemment selon les pays de l'OCDE (tableau II.A1.1) mais la durée de validité de l'autorisation est toujours fonction de l'emploi proposé. Cette durée est généralement inférieure à un an, surtout dans l'agriculture. L'offre d'emploi est aussi soumise à une appréciation de la situation de l'emploi, ce qui signifie qu'elle doit faire l'objet d'une publicité auprès de la population locale (résidents compris) et être conforme à certains critères (salaire minimum, type de contrat, etc.).

Un des principaux soucis concernant les programmes d'immigration temporaire de travailleurs est de s'assurer que le caractère temporaire de l'activité soit effectif pour éviter une incitation éventuelle à l'installation des travailleurs peu instruits dont nous parlons. Mais la délivrance d'un visa ou d'un permis de court séjour ne suffit pas toujours à garantir que le travailleur migrant quittera le territoire à la fin de la période autorisée par ledit permis. C'est ainsi que, dans le passé, certains programmes se sont malheureusement soldés par des taux élevés de non-respect de la date d'expiration des visas.

Tableau II.3. **Entrées de travailleurs temporaires étrangers dans quelques pays de l'OCDE, 2003-2006**

	Milliers			
	2003	2004	2005	2006
Travailleurs saisonniers	545	568	571	576
Vacanciers actifs (<i>Working holiday-makers</i>)	442	463	497	536
Stagiaires	146	147	161	182
Mutations au sein d'entreprises multinationales	89	89	87	99
Autres travailleurs temporaires	958	1 093	1 85	1 105
Toutes catégories	2 180	2 360	2 401	2 498
Allemagne	446	440	415	379
Australie	152	159	183	219
Autriche	30	27	15	4
Belgique	2	31	33	42
Canada	118	124	133	146
Corée	75	65	73	86
Danemark	5	5	5	6
États-Unis	577	612	635	678
France	26	26	27	28
Italie	69	70	85	98
Japon	217	231	202	164
Mexique	45	42	46	40
Norvège	21	28	22	38
Nouvelle-Zélande	65	70	78	87
Pays-Bas	43	52	56	83
Portugal	3	13	8	7
Royaume-Uni	137	239	275	266
Suède	8	9	7	7
Suisse	142	116	104	117
Total des pays ci-dessus	2 180	2 360	2 401	2 498
Variation annuelle (%)	..	8.3	1.7	4.0

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/436331521765>

Source : Base de données de l'OCDE sur les migrations internationales.

Un certain nombre de dispositions des programmes en place ont été modifiées pour prendre en compte ces problèmes et, désormais, le pourcentage de bénéficiaires des programmes d'immigration de travailleurs saisonniers qui se plient aux conditions et repartent chez eux est élevé. A cet égard, les programmes les plus réussis sont ceux qui visent à répondre à des besoins relativement stables ou prévisibles. Généralement, les employeurs sont autorisés à réembaucher les saisonniers ayant travaillé pour eux l'année précédente, et les travailleurs qui reviennent bénéficient de la priorité d'accès et d'un allègement des formalités administratives. En fin de compte, la plupart des programmes voient les mêmes travailleurs réembauchés d'une année sur l'autre, et les programmes couronnés de succès ont intégré cette disposition dans leurs procédures⁷. La France accorde aux migrants un permis de trois ans les autorisant à exercer un emploi saisonnier jusqu'à six mois par période de 12 mois, tout en opposant moins d'obstacles administratifs qu'auparavant. L'accès prioritaire est particulièrement intéressant lorsque les effectifs d'un programme de travail saisonnier sont plafonnés. Les travailleurs qui y participent d'une fois sur l'autre peuvent se voir accorder la priorité, et même échapper au dispositif de plafonnement. En 2002, au Canada, 70 % des saisonniers étaient des travailleurs réembauchés, et la durée moyenne de participation au programme était de 7 ans. Dans ce

pays, le taux de respect des conditions est très élevé. L'Italie accorde aux travailleurs qui reviennent plusieurs fois de suite exercer une activité saisonnière un accès prioritaire, et leur permet même de convertir leur permis saisonnier en permis de travail renouvelable de plus longue durée s'ils se sont conformés aux conditions du programme trois saisons de suite⁸. L'Italie permet aussi aux employeurs de demander une autorisation d'emploi saisonnier valable trois ans pour les travailleurs ayant déjà effectué deux saisons dans le pays. L'autorisation de 3 ans permet à l'employeur de s'affranchir des contraintes imposées par le système de quotas mais le travailleur doit continuer de demander un visa tous les ans pour être admis sur le territoire.

Concernant les taux de respect des conditions fixées par les programmes, plusieurs autres facteurs entrent en jeu. A priori, il paraît judicieux, d'un point de vue économique, de mettre en adéquation la nature de l'emploi et la nature de la migration, et il est vrai que les programmes d'immigration temporaire ayant donné les résultats les plus probants ont été mis en œuvre dans des secteurs comportant un cycle saisonnier naturel comme l'agriculture et le tourisme. Quand l'emploi se termine et qu'il n'y a pas d'autres possibilités de travail, l'immigré n'est guère incité à rester. Il est peut-être même encore plus efficace de recruter les travailleurs en fonction de critères spécifiques augmentant la probabilité de retour. En Espagne, par exemple, au début des années 2000, le programme d'immigration de travailleurs saisonniers s'était soldé par des taux élevés de non-respect des conditions fixées. Mais quand les autorités espagnoles, de pair avec le service public de l'emploi du Maroc, ont entrepris de recruter des Marocaines mariées et mères de famille pour des travaux saisonniers, le taux de non-respect des conditions de séjour de ce groupe a été très faible⁹. En conjuguant des critères de sélection et la facilitation de l'embauche saisonnière d'une année sur l'autre, les autorités espagnoles ont obtenu en 2007 que la plupart des saisonniers (80 % au moins) soient des personnes réembauchées, c'est-à-dire ayant déjà travaillé au moins une saison en Espagne, et qui étaient retournées entre-temps dans leur pays. Toutefois, les critères de sélection de cette nature peuvent être très difficiles à appliquer sans l'intervention d'une agence jouant le rôle d'intermédiaire comme un service public de l'emploi ou une association d'employeurs, par exemple¹⁰.

Les employeurs peuvent aussi intervenir en veillant à ce que les immigrés qu'ils emploient retournent dans leur pays. Ils peuvent notamment être contraints de verser une caution qu'ils devront passer par pertes et profits si le travailleur qu'ils ont recruté ne retourne pas dans son pays d'origine à la fin de son contrat. En Italie, en Nouvelle-Zélande ou en Corée, par exemple, l'employeur est tenu de prendre en charge le coût de l'expulsion dans le cas où un de ses salariés ne quitte pas le territoire à l'expiration de son permis. Dans certains cas, l'employeur doit prendre des mesures attestant sa bonne foi (payer le voyage de retour de l'immigré, comme c'est le cas en Espagne, par exemple). Les autorités espagnoles pénalisent aussi les employeurs quand les travailleurs immigrés auxquels ils ont fait appel sont nombreux à ne pas respecter les conditions de durée de séjour, en imposant des limites aux demandes d'embauche de travailleurs étrangers que ces employeurs présentent par la suite, voire en refusant de donner leur accord.

Grâce aux accords bilatéraux, les pays d'origine deviennent de véritables parties prenantes qui s'attachent à faire en sorte que les programmes d'immigration temporaire ou saisonnière de travailleurs « marchent ». En contrepartie de l'accès ou de la mise de côté de places comprises dans le quota (réservées aux ressortissants de certains pays), les pays d'origine peuvent être encouragés à sélectionner convenablement les candidats et à faire pression collectivement sur les participants aux programmes pour qu'ils respectent les

règles. Quand elle réexamine ses accords bilatéraux avec les pays d'origine, la Corée prend non seulement en compte la coopération mais aussi les taux de séjour indûment prolongé. Le Canada, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la Nouvelle-Zélande et la France ouvrent leurs programmes d'immigration de travailleurs saisonniers à des pays spécifiques avec lesquels ils collaborent, dans le cadre de partenariats qu'ils soumettent à des réexamens. D'une manière générale, la plupart des pays de l'OCDE se servent des accords de recrutement de main-d'œuvre comme d'une incitation à renforcer la coopération dans la lutte contre les migrations irrégulières (OCDE, 2004). Par ailleurs, les accords bilatéraux peuvent aussi viser des travailleurs dont l'emploi est saisonnier dans leur propre pays, et compatible avec un emploi cyclique à caractère saisonnier à l'étranger (travailleurs du tourisme ou agriculteurs de pays dont les périodes de végétation sont différentes, par exemple).

Les programmes d'immigration temporaire ont aussi pour finalité de protéger les travailleurs migrants contre l'exploitation et de prévenir les distorsions du marché du travail local. Il peut être extrêmement difficile de protéger les travailleurs temporaires car ils sont souvent isolés, sur le plan géographique et linguistique, vivent sur place dans des logements fournis par l'employeur et ne sont pas syndiqués. La plupart des programmes d'immigration temporaire limitent également le droit du salarié à changer d'employeur, ce qui augmente les risques d'abus. Quand les travailleurs immigrés temporaires sont embauchés sous contrat par un fournisseur de main-d'œuvre et peuvent être transférés d'un lieu de travail et d'un patron à un autre, l'inspection du travail éprouve des difficultés à effectuer des vérifications. Les travailleurs exploités redoutent parfois de se plaindre par crainte de perdre leur parrainage et d'être renvoyés dans leur pays avant d'avoir récupéré leur investissement. La plupart des pays de l'OCDE ont élaboré des systèmes d'inspection et d'octroi de licences pour remédier à ces problèmes, et refusent de délivrer des autorisations aux employeurs ayant enfreint la loi par le passé.

Il est également possible de recourir aux programmes d'immigration temporaire pour répondre à des besoins en main-d'œuvre à plus long terme, notamment quand il n'existe pas de programmes d'immigration permanente permettant d'embaucher des travailleurs peu qualifiés. Le programme H-2B des États-Unis et le régime coréen des autorisations de travail permettent tous deux l'admission de travailleurs temporaires étrangers pour des périodes de plusieurs années, à la suite d'une appréciation de la situation de l'emploi portant uniquement sur la disponibilité immédiate de travailleurs résidents. Les employeurs qui cherchent des travailleurs étrangers peu qualifiés par les voies légales n'ont guère le choix, sinon de recourir à ces programmes d'immigration temporaire, même si leur demande concerne des embauches à caractère permanent. Aux États-Unis où le programme est destiné à répondre à « des besoins saisonniers, intermittents ou ponctuels ou à des pointes de charge de travail », les employeurs ont réussi à obtenir, en 2004, une extension de la durée initiale du visa (qui était de 10 mois) permettant son renouvellement au moins à deux reprises, et s'emploient maintenant à obtenir une nouvelle prorogation.

De nombreux pays de l'OCDE ont également ouvert leurs frontières pour permettre à des jeunes originaires d'autres pays de l'Organisation d'exercer un travail temporaire dans le cadre de programmes de « vacanciers actifs » (tableau II.4). La plupart de ces programmes sont le fruit d'accords bilatéraux conclus dans le cadre de programmes d'échanges de jeunes et d'échanges culturels, et le nombre de participants est souvent plafonné¹¹. Les programmes de vacances actives sont réservés aux jeunes (en général les moins de 30 ans) et, dans certains pays, les candidats ne doivent pas avoir de personnes à charge. Habituellement, la durée du séjour n'excède pas un an et l'emploi n'a pas vocation à devenir permanent, ce

Tableau II.4. **Vacanciers actifs dans quelques pays de l'OCDE, 1999-2006**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
États-Unis	..	236 837	261 769	253 841	253 866	254 504	275 161	309 951
Australie	62 644	71 531	76 566	85 207	88 758	93 760	104 352	113 935
Royaume-Uni	..	38 400	35 775	41 700	46 500	62 400	56 560	43 700
Nouvelle-Zélande	..	13 040	17 066	20 308	20 742	21 449	28 996	32 489
Canada	..	..	..	..	..	..	..	27 979
Japon	3 113	3 383	3 707	4 410	4 651	4 934	4 731	6 130
Corée	64	316	553	797	977	1 137	1 113	..
Italie	..	..	..	60	60	279	358	362

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/436372667226>

Source : Base de données de l'OCDE sur les migrations internationales.

qui ne favorise pas le changement de statut. Pour la plupart, ces programmes ne permettent pas d'occuper le même emploi plus de 3 mois. Les participants sont différents des migrants de travail habituels car ils n'épargnent et ne transfèrent qu'une part minime de leurs gains. Ce sont les pays anglophones qui bénéficient le plus de ces programmes : les jeunes anglophones les mettent à profit pour visiter d'autres pays anglophones et les non-anglophones s'en servent pour améliorer leur connaissance de l'anglais. A noter que le nombre de jeunes qui se rendent en Corée, en France, en Allemagne, en Belgique, aux Pays-Bas ou en Italie (tous ces pays ayant passé des accords bilatéraux relatifs à des programmes de vacances actives) est relativement faible.

L'Australie, qui a vu augmenter de 50 % en 5 ans le nombre de participants à son programme, accueille maintenant quelque 135 000 vacanciers actifs par an. Ce pays satisfait une grande partie de sa demande de travailleurs peu qualifiés dans l'hôtellerie-restauration par ce biais, et n'a pas fixé de plafond pour le nombre de ressortissants originaires des nombreux pays participants même lorsque ces pays ont eux-mêmes fixé un quota d'accueil vis-à-vis de ses citoyens. La Nouvelle-Zélande, qui a maintenant conclu des accords bilatéraux avec 25 pays, accueille jusqu'à 50 000 vacanciers actifs par an, cette forme de migration lui permettant de satisfaire une grande partie de ses besoins en saisonniers agricoles et travailleurs de l'industrie hôtelière. Le Canada compte plus de 25 000 vacanciers actifs, travaillant principalement dans l'hôtellerie-restauration, tandis que le Royaume-Uni en accueille 40 000 chaque année. L'Irlande a également mis en place un programme qui attire plusieurs milliers de jeunes. Aux États-Unis, qui ont adopté un programme similaire appelé *J-1 Exchange Visitor Program*, on dénombre à tout moment 150 000 titulaires d'un visa J-1 en moyenne, mais les catégories et les conditions d'admission varient. La sous-catégorie « *Work and Travel* » du visa J-1 permet à des étudiants âgés de 18 à 28 ans de travailler pendant une période pouvant aller jusqu'à 4 mois, et est très largement mise à profit par les employeurs du secteur de l'hôtellerie-restauration. Une sous-catégorie du visa Q-1 relatif aux échanges culturels prévoit aussi des séjours de plus longue durée (jusqu'à 15 mois) pour les travailleurs étrangers, souvent employés dans des parcs de loisirs. Les programmes américains diffèrent des programmes de vacanciers actifs en ce qu'ils sont gérés par des agences jouant le rôle d'intermédiaire, censé garantir une promesse d'embauche, tandis que d'autres programmes permettent aux visiteurs de trouver du travail une fois présents sur le territoire.

Tous ces programmes sont conçus comme des séjours de courte durée permettant de vivre de nouvelles aventures et de découvrir d'autres cultures pendant les vacances, mais ils peuvent aussi représenter une part significative de l'offre de main-d'œuvre dans les

secteurs peu qualifiés comme l'industrie hôtelière. En Australie et en Nouvelle-Zélande, en particulier, leur rôle dans la satisfaction de la demande sur le marché du travail est expressément reconnu. Au Canada, l'hôtellerie-restauration s'efforce d'obtenir que la durée de séjour (limitée à 12 mois) soit prolongée, et a déjà obtenu une année supplémentaire pour certains visiteurs. Il y a toutefois des limites au rôle que peuvent jouer les programmes de vacanciers actifs. Ainsi, l'Australie a vu échouer sa tentative d'amener les participants à ce programme à accepter des emplois moins traditionnels dans l'agriculture, à l'intérieur du pays, même en leur accordant une durée de séjour plus longue. Les vacanciers actifs sont autant attirés par les possibilités d'activités culturelles, de contacts avec autrui et de loisirs que par le fait de pouvoir travailler, et l'on ne saurait attendre d'eux qu'ils répondent à des besoins en main-d'œuvre temporaire en dehors de certains secteurs et lieux géographiques bien précis.

Il est possible de concevoir des programmes d'immigration temporaire pour répondre à la demande de main-d'œuvre temporaire, que celle-ci soit saisonnière ou cyclique, ou pour faire face à des gonflements occasionnels de la demande. Un programme d'immigration temporaire peut aussi être conçu de manière à répondre à une demande de main-d'œuvre permanente tout en empêchant les migrants de s'installer dans le pays. Dans un cas comme dans l'autre, la durée du séjour est une question primordiale. Les employeurs ne souhaitent pas forcément embaucher des travailleurs pour de courtes périodes. S'ils doivent prendre en charge les coûts de recrutement, de transport ou d'hébergement, ils peuvent avoir des difficultés à rentrer dans leurs frais à partir du moment où la durée de séjour est courte et où les salaires sont bas. De même, si le migrant doit assumer les frais et les coûts, un séjour de courte durée ne suffit pas toujours pour qu'il amortisse son investissement. Il est alors beaucoup plus tenté de rester dans le pays après l'expiration de son permis et d'y chercher un emploi clandestin. Pour leur part, les employeurs peuvent avoir des difficultés à identifier des salariés potentiels qu'ils feraient venir de l'étranger pour de courts séjours. En conséquence, plus la durée du séjour est courte, plus il est important de réduire les frais administratifs et de logistique. A l'inverse, plus le séjour est long, plus il est important que le programme comporte suffisamment d'incitations à se conformer à l'obligation de retour dans le pays d'origine.

En autorisant les travailleurs peu instruits à n'immigrer qu'à titre temporaire, on se donne les moyens d'empêcher que la demande à court terme de cette catégorie de travailleurs ne modifie la structure de compétences de la population active tout en permettant un ajustement rapide de l'effectif d'immigrés peu qualifiés en fonction de l'évolution de la situation économique.

Programmes d'immigration permanente

Les programmes d'immigration temporaire sont parfois mal adaptés pour satisfaire les besoins en main-d'œuvre. Il faut alors envisager des programmes d'immigration permanente : c'est le cas quand la demande revêt un caractère permanent et quand l'expérience professionnelle améliore la productivité dans le cadre d'une relation à l'emploi spécifique. Mais, pour les travailleurs peu qualifiés, l'immigration permanente telle que la définissent les pays d'installation traditionnels (droits de séjour non soumis à conditions et parcours relativement rapide pour accéder à la citoyenneté) est fortement limitée. Quand la possibilité existe, elle est toujours soumise au critère de la promesse d'embauche. Toutefois, il existe une alternative à ces programmes d'installation traditionnels : le permis temporaire renouvelable conduisant à un statut de permanent. Ce

système a longtemps été la filière normale d'accès au séjour permanent dans de nombreux pays d'Europe. A noter, toutefois, qu'au cours de ces dernières décennies, les travailleurs peu instruits n'ont pas toujours eu accès à cette filière.

Il est vrai que, au cours de ces dix dernières années, on a pu constater, dans les pays de l'OCDE, une augmentation significative de l'ouverture de filières d'immigration de main-d'œuvre à la demande des employeurs, assortie de permis renouvelables. Au sein de l'Union européenne, l'adoption d'une politique visant les résidents de longue durée (203/109/EC) implique que la plupart des ressortissants de pays tiers peuvent acquérir le droit à une résidence stable au bout de 5 ans de renouvellement de leur permis, et sont en grande partie dispensés de prouver qu'ils ont un emploi ou de satisfaire à d'autres critères.

Au Canada également, les pouvoirs publics ont commencé à réorienter leur politique pour permettre aux titulaires d'un permis temporaire présents sur le territoire de déposer une demande de résidence permanente. Les permis temporaires peuvent être considérés comme la première phase d'un processus susceptible d'aboutir à l'installation permanente. Désormais, le fait de posséder une « expérience canadienne » comptera davantage pour qui demande un permis de résidence permanente, et les travailleurs temporaires pourront mettre à profit leur expérience.

Aux États-Unis, le programme d'immigration permanente de travailleurs peu qualifiés parrainés par un employeur est de dimension relativement modeste. Dix mille *green cards* seulement sont délivrées chaque année, dont la moitié sont réservées à certaines nationalités bien spécifiques. Pour l'approbation, la liste d'attente est de plus de 6 ans, ce qui la rend peu intéressante pour les employeurs.

Appréciation de la situation de l'emploi

Qu'elles soient de courte ou de longue durée, les migrations à caractère économique des personnes peu qualifiées sont généralement soumises à une appréciation de la situation de l'emploi qui varie d'un pays à l'autre (tableau II.A1.2).

La plupart des pays imposent cette appréciation, autrement dit exigent que l'emploi fasse l'objet d'une annonce au plan local ou national avant que l'employeur puisse demander l'autorisation de recruter un travailleur étranger. L'employeur peut aussi être tenu d'informer le service public de l'emploi de la vacance de poste, surtout dans les pays où ce service joue un rôle majeur dans l'appariement des candidats et des emplois, ou gère une liste de demandeurs d'emploi. La durée d'affichage de l'annonce varie d'un pays à l'autre. Les employeurs peuvent aussi avoir l'obligation de recevoir en entretien les candidats adressés par les services publics de l'emploi.

Dans la plupart des cas, les employeurs sont également tenus de faire examiner le contrat de travail ou de préciser les clauses du contrat, une attention particulière étant accordée à la rémunération. Le niveau de rémunération doit être conforme au salaire minimum. Certains pays exigent en outre le respect de la convention collective du secteur. Aux États-Unis, la *labor certification* exige à la fois la publication de l'offre d'emploi et un examen des clauses du contrat de travail par le *Department of Labor*, avec obligation pour l'employeur de respecter un salaire sectoriel de référence. Concrètement, les employeurs américains sont tenus de verser un salaire au moins égal à celui qui est perçu par le 51^e centile des salariés du secteur. Au Canada, les demandes des employeurs sont évaluées cas par cas en fonction des efforts de publicité autour de l'offre d'emploi et des clauses du contrat.

L'appréciation de la situation de l'emploi est destinée à offrir aux autochtones et aux résidents légaux la possibilité de se porter candidats à l'emploi considéré. Elle est également destinée à s'assurer du respect des niveaux de salaires pratiqués dans le secteur considéré. En France la « valeur ajoutée » de l'embauche d'un travailleur étranger est prise en compte de manière discrétionnaire. Cette valeur s'exprime en termes de compétences ou de ressources nouvelles que le candidat peut éventuellement apporter au pays. Mais il peut arriver que ce type de critère discrétionnaire soit appliqué de manière extrêmement restrictive, et même qu'il limite plus strictement les entrées que ne le ferait un plafond numérique.

Outre l'appréciation de la situation de l'emploi (qui protège le marché du travail local), il peut aussi être demandé aux employeurs de fournir des garanties venant s'ajouter à celles concernant les salaires et les conditions de travail. En fait, l'employeur peut être tenu responsable de l'hébergement du travailleur étranger, soit en lui fournissant directement un logement, soit en veillant à ce qu'il y ait accès. Dans le cas des travailleurs saisonniers, les employeurs peuvent avoir l'obligation de prendre en charge une partie du coût du voyage depuis le pays d'origine et, une fois que le travailleur est arrivé dans le pays d'accueil, le coût du transport aller-retour jusqu'au lieu de travail. Dans les cas où l'employeur est autorisé à déduire une partie de ces coûts des salaires versés, le montant des déductions est généralement plafonné.

Listes des métiers en tension

Outre l'analyse cas par cas des demandes de permis de travail, la procédure d'autorisation peut aussi comprendre la consultation d'une liste des métiers en tension. De plus en plus répandue dans les pays de l'OCDE, ce type de liste est utilisé comme moyen d'accélérer le traitement des demandes de permis de travail pour les métiers dans lesquels les pénuries de main-d'œuvre sont particulièrement criantes et les délais d'instruction des dossiers particulièrement longs. Ces listes peuvent aussi ouvrir la voie à une immigration de travail limitée de personnes venant exercer des emplois peu qualifiés dans des pays où, normalement, le régime migratoire en place autorise seulement l'admission de personnes ayant suivi des études supérieures.

Les listes de métiers en tension peuvent être utilisées pour dispenser les employeurs d'une appréciation de la situation de l'emploi, accélérant ainsi le processus de recrutement. C'est en Espagne que l'application d'une telle liste est le plus largement répandue : cette pratique est en vigueur depuis 2005. Chaque trimestre, les services publics de l'emploi espagnols exploitent les données sur le chômage et les emplois à pourvoir¹² pour dresser une liste des métiers dans lesquels pourrait exister une pénurie de main-d'œuvre à l'échelle régionale (« Catalogue des emplois difficiles à pourvoir »). Ensuite, les partenaires sociaux examinent et approuvent la liste. Les employeurs sont alors autorisés à recruter des migrants pour occuper les postes difficiles à pourvoir sans passer, au préalable, par la procédure d'appréciation de la situation de l'emploi. L'Espagne utilise un système analogue pour le recrutement anonyme dans le cadre d'un système parallèle dit du « Contingent » (voir encadré II.1). Pour sa part, le Canada a adopté en 2007 un système de listes régionales des professions soumises à des pressions. Les critères sur lesquels se base l'avis relatif au marché du travail sont moins rigoureux dans le cas des métiers inscrits sur cette liste et, en principe, le processus d'autorisation est plus rapide¹³.

Au Canada, seuls quelques métiers bien spécifiques peuvent être inscrits sur les listes régionales de professions soumises à des pressions. La décision est prise par Ressources

Encadré II.1. **Le système espagnol d'autorisation de la migration de travail**

L'Espagne compte deux filières d'immigration de travail : le Régime général et le Contingent. Le premier permet aux employeurs de demander l'autorisation d'embaucher un travailleur étranger de façon nominative alors que le second est destiné aux demandes non nominatives, quand l'employeur n'a pas identifié de candidat précis.

Le Régime général permet aux employeurs d'embaucher des travailleurs étrangers qu'ils connaissent après une appréciation de la situation de l'emploi exigeant qu'une annonce soit publiée pendant au moins 15 jours, et que l'antenne locale du service public de l'emploi s'efforce d'adresser des candidats figurant parmi les demandeurs d'emploi enregistrés. Chaque province possède aussi un Catalogue des emplois difficiles à pourvoir (CODC) établi chaque trimestre à partir des emplois vacants et des chômeurs enregistrés, puis examiné et approuvé par les partenaires sociaux locaux. Le CODC 2008 recense plus de 500 métiers différents même si, dans telle ou telle province, tous ne souffrent pas d'un déficit de main-d'œuvre. Beaucoup sont des emplois non qualifiés comme commis de cuisine, maçon ou manœuvre agricole. Si le métier recherché figure sur la liste, l'employeur est dispensé de l'appréciation de la situation de l'emploi et la candidature est approuvée plus rapidement. La plupart des employeurs recherchent des travailleurs pour des emplois figurant sur le catalogue. Mais, en règle générale, les demandes de main-d'œuvre pour occuper des emplois qui n'y figurent pas sont acceptées elles aussi dès lors qu'elles ont été soumises à une appréciation de la situation de l'emploi.

Le Contingent est un dispositif de recrutement anonyme faisant intervenir les autorités publiques afin de répondre à la demande prévisionnelle et non immédiate. Seules les personnes dont la profession figure sur une liste des métiers en tension (les métiers sont différents mais se recoupent avec ceux du Catalogue) peuvent être embauchées, sous réserve des plafonds numériques fixés par profession et par province. Métiers et plafonds sont fixés chaque trimestre à partir de propositions présentées par les employeurs, après examen des services publics de l'emploi et des syndicats, et sous réserve d'un examen au niveau national. Il est arrivé que les plafonds soient supérieurs à la demande effective. Les saisonniers peuvent être embauchés dans le cadre du Contingent sans que leur nombre soit plafonné mais leur embauche est toujours soumise à une appréciation préalable de la situation. C'est le ministère espagnol du Travail qui procède au recrutement en collaboration avec les services de l'emploi des pays avec lesquels l'Espagne a conclu des accords de recrutement de main-d'œuvre*. Le service local de l'emploi diffuse les vacances de poste et procède à une présélection des candidats avant la réunion d'une commission composée d'un représentant de ce service, du fonctionnaire consulaire représentant le ministère du Travail espagnol et, parfois, de l'employeur. Une formation peut également être proposée. Pour utiliser ce dispositif, les employeurs doivent recruter au moins 10 travailleurs, ce qui, de fait, exclut les petites entreprises. Les associations de PME peuvent mener collectivement une procédure de recrutement pour le compte de leurs membres mais seul le secteur agricole exploite cette possibilité. Les frais à acquitter par les employeurs sont minimes, le coût du processus de sélection étant essentiellement pris en charge par les autorités espagnoles. La durée de la procédure est de 4 à 5 mois, depuis le dépôt d'acte de candidature jusqu'à l'arrivée du travailleur en Espagne.

Entre 2004 et 2008, plus de 725 000 travailleurs non saisonniers ont été admis par le biais de ces mécanismes. Il s'agissait principalement d'immigrants peu instruits venus occuper des emplois peu qualifiés. La plupart ont été admis dans le cadre du Régime général.

* L'Espagne a signé des accords bilatéraux avec la Colombie, l'Équateur, le Maroc, le Pérou, la République dominicaine, la Roumanie et le Sénégal. Elle a aussi un arrangement sectoriel dans le secteur de la santé avec les Philippines, et un accord pilote avec le Salvador. Elle négocie actuellement d'autres accords avec le Mexique et l'Ukraine.

humaines et Développement social Canada (RHDSO) et par Service Canada. Si le métier pour lequel il veut recruter figure sur ces listes, l'employeur est néanmoins tenu de faire des efforts de publicité mais pendant une période plus courte et dans des proportions plus restreintes avant d'être habilité à présenter une demande d'embauche d'un étranger. Beaucoup parmi les postes à pourvoir appartiennent à des métiers peu qualifiés comme serveur au comptoir, chauffeur de poids lourds, ouvrier d'usine de transformation du poisson, agent de service hospitalier, commis d'hôtel, concierge ou chauffeur de taxi.

D'autres pays ont élaboré des listes des métiers en tension qui, en principe, excluent les personnes presque incultes et celles dépourvues de compétences techniques particulières. Avec ce type de liste, on dispose néanmoins d'une certaine latitude pour y inscrire des emplois ou des métiers peu qualifiés.

La France, par exemple, a dressé des listes des métiers en tension en s'appuyant sur des données d'emploi, en concertation avec les partenaires sociaux. Il s'agit principalement d'une liste établie à l'intention de candidats ressortissants d'un pays de l'UE soumis au régime de transition, un sous-ensemble de cette liste étant ouvert aux ressortissants des pays extérieurs à l'EEE. Beaucoup de métiers figurant sur la première liste se situent tout en bas de l'échelle des compétences (par exemple : femme de ménage, serveur, femme de chambre, démarcheur à domicile, ouvrier agricole, laveur de carreaux). Les autres métiers figurant sur la liste « UE » concernent essentiellement des postes nécessitant une formation professionnelle poussée, dans le bâtiment et la transformation des aliments. Par contre, la liste réservée aux ressortissants de pays extérieurs à l'EEE ne comprend que des métiers de techniciens de haut niveau dont quelques-uns exigent une formation universitaire.

L'Australie a élaboré une *Migration Occupations in Demand List* (MODL) dans le cadre de son régime d'immigration permanente de personnes qualifiées. Pour être autorisé à immigrer, il ne suffit pas d'avoir pour profession l'une de celles figurant sur cette liste, quoique cela apporte effectivement des points supplémentaires dans le système du test à points. La MODL attribue des points pour certains métiers faiblement rémunérés qui, ordinairement, ne sont pas considérés comme hautement qualifiés (coiffeur, boulanger et pâtissier, maçon, boucher, par exemple). Les candidats à l'immigration n'en sont pas moins tenus de faire reconnaître les compétences qu'ils disent posséder, et ne bénéficient de points supplémentaires que s'ils ont obtenu la certification de leurs qualifications.

Le programme d'immigration temporaire de la Nouvelle-Zélande comporte aussi une *Immediate Skill Shortage List* (liste des pénuries immédiates de compétences) qui dispense les employeurs de la procédure rigoureuse d'appréciation de la situation de l'emploi actuellement en vigueur. La plupart des métiers figurant sur la liste correspondent à des postes exigeant une formation professionnelle (*vocational positions*) mais aussi une certification et une expérience nationales, bien que certains soient ouverts à des travailleurs peu qualifiés (par exemple : tondeur de moutons possédant trois saisons d'expérience).

Le Royaume-Uni est en train de mettre au point une méthodologie pour sa *Shortage Occupation List* qui s'appliquera au Niveau 2 de son système à points, catégorie prévue pour répondre à la demande des employeurs. Une Commission consultative sur les migrations (MAC) a été créée pour déterminer les catégories de métiers en tension. Le Niveau 2 devrait exclure les métiers peu qualifiés bien que le niveau d'études effectif exigé des travailleurs soit plus ou moins élevé selon le cas¹⁴. Outre l'élaboration de définitions des compétences,

la MAC se penchera sur les salaires, les emplois non pourvus et le chômage, les modifications concernant le recrutement et les droits aux prestations, ainsi que sur la possibilité de mobiliser le vivier de travailleurs résidents par le biais d'une augmentation du taux d'activité ou d'initiatives de formation. Si l'emploi pour lequel un employeur cherche à recruter figure sur la *Shortage Occupation List*, l'employeur sera dispensé de la procédure d'appréciation de la situation de l'emploi des résidents. Si, en outre, le postulant connaît l'anglais, l'employeur est assuré de voir sa demande approuvée.

Le Portugal a décidé d'identifier les professions qui ne pourront pas faire l'objet d'un recrutement au niveau international. Ce faisant, les autorités portugaises ont établi une liste d'exclusions plutôt qu'une liste de pénuries. Le ministère portugais du Travail a proposé de fixer un plafond annuel (*contingente global*) qui repose sur une analyse des offres d'emploi non satisfaites, de l'évolution de la situation de l'emploi et des perspectives de recrutement au niveau international. Le plafond choisi est soumis à l'approbation des partenaires sociaux. Le ministère pourra ainsi identifier les professions pour lesquelles aucun recrutement international ne sera autorisé¹⁵.

Les listes des métiers en tension reposent généralement sur les systèmes de classification des métiers en vigueur dans les pays. Plus le nombre de chiffres utilisés pour définir le métier en tension est élevé, plus le degré de spécificité est important¹⁶. Une définition étroite est importante pour recenser des pénuries de compétences précises et faciliter le recrutement à l'étranger. Concrètement, il est plus facile pour les employeurs d'arguer d'un déficit de compétences professionnelles sur le marché du travail local (et de le démontrer) quand celles-ci sont étroitement définies.

Une certification des compétences est souvent exigée en même temps que la présence du métier en tension sur la liste, surtout dans les pays où la certification professionnelle couvre les postes techniques faiblement à moyennement qualifiés. À titre d'exemple, si une pénurie de chauffeurs de poids lourds ou de maçons est détectée, le système national de certification de ces professions influera de manière décisive sur la facilité (plus ou moins grande) d'embauche d'un travailleur étranger. L'absence de souplesse dans l'application de critères discrétionnaires de certification peut constituer un obstacle au recrutement à l'international pour des emplois peu qualifiés, comme c'est le cas en Australie.

Des listes de métiers en tension ont commencé à être publiées dans des pays extérieurs à l'OCDE n'ayant pas encore connu de migrations de travail importantes. La Lituanie, par exemple, en a publié une en 2007. Y figurent 60 métiers, principalement dans le bâtiment, les secteurs industriels et de la santé, mais aussi la conduite de poids lourds et la cuisine. Ces métiers sont ouverts aux ressortissants de pays extérieurs à l'EEE.

En Italie, plutôt que de dresser une liste des métiers en tension, l'administration a pris des décisions concernant ses quotas annuels, réservant des catégories pour des métiers ou des secteurs définis de manière assez large : aides familiaux résidents, bâtiment, transport et pêche. Ces catégories représentaient près de la moitié du quota total de l'Italie en 2007. Aucune n'exige du candidat qu'il apporte la preuve de ses compétences ou de son expérience. Comme c'est le cas pour la quasi-totalité du quota italien, l'autorisation n'est subordonnée à aucun critère de compétences et la plupart des demandes des employeurs concernent des emplois peu qualifiés.

La relation entre l'offre de main-d'œuvre au niveau local et l'offre au niveau national constitue un aspect clé des listes de métiers en tension. La plupart des listes recensent

désormais les pénuries locales et non nationales. Le Canada, l'Espagne, la France et la Nouvelle-Zélande ont tous défini leurs listes au niveau d'une province ou d'une région. Le Canada et la France exigent tous deux des travailleurs qu'ils obtiennent un nouveau permis de travail en cas de changement d'employeur ou de prolongation du séjour. L'Espagne impose aux travailleurs admis après une appréciation de la situation de l'emploi, ou parce que leur profession figure sur le Catalogue des emplois difficiles à pourvoir, de rester au moins un an dans la même province et le même secteur même s'ils ont autorisés à changer d'employeur. Au bout d'un an, les travailleurs bénéficient de la liberté de circulation et peuvent prendre n'importe quel emploi. L'Italie attribue des quotas au niveau des provinces mais les migrants de travail sont libres de changer d'employeur et de région quand ils ont obtenu leur premier permis de travail.

Au lieu d'établir des listes, il est possible de créer par voie législative des programmes spécifiques pour des catégories particulières. C'est l'approche qu'a suivie le Canada pour les travailleurs dispensant des soins de longue durée, en créant le Programme des aides familiaux résidents.

Enfin, l'appréciation de la situation de l'emploi et les listes des métiers en tension sont conçues pour recenser, dans la catégorie des métiers qualifiés, les emplois pour lesquels les employeurs ne trouvent pas ou peu d'autochtones possédant les compétences voulues et/ou disposés à faire le travail. Toutefois, s'agissant des emplois peu qualifiés ou non qualifiés, l'appréciation et les listes sont des moyens de recenser « les métiers dont les autochtones ne veulent pas ». Si le taux d'activité est élevé et que l'on est en situation de quasi-plein emploi, il est relativement facile, pour l'employeur, de justifier le recrutement d'étrangers pour faire le travail. Mais quand les taux d'activité des autochtones sont faibles et leur niveau de chômage élevé, il est plus que probable que le faible niveau des salaires et la médiocrité des conditions de travail soient la cause de la difficulté à recruter pour ce type d'emploi. Par ailleurs, on n'a aucune certitude que niveau de salaire et conditions de travail puissent être améliorés dans des proportions suffisantes pour attirer des travailleurs autochtones.

Les appréciations de la situation de l'emploi et les listes des métiers en tension peuvent aider à déterminer s'il est possible de trouver, localement, des travailleurs auxquels seraient offerts un niveau de salaire et des conditions de travail appropriés. En Nouvelle-Zélande, par exemple, l'appréciation exige de l'employeur qu'il démontre que la pénurie de main-d'œuvre est due, non pas aux conditions de salaire et de travail, mais à l'emploi lui-même. En Espagne, l'obligation de trouver un consensus entre les partenaires sociaux est destinée à s'assurer que, lorsque des offres d'emploi sont ouvertes au recrutement international, il s'agit effectivement d'emplois qu'aucun résident n'est disposé à exercer.

Plafonds et limites

Pour se prémunir davantage contre les effets possibles, à moyen et long terme, de l'immigration de travailleurs peu qualifiés sur l'emploi, les salaires et les dépenses sociales, ainsi que sur la structure des qualifications de la population active, la plupart des pays de l'OCDE qui admettent des migrants de travail peu qualifiés sur leur territoire ne se contentent pas d'utiliser des listes de métiers en tension. Ils appliquent également des plafonds numériques, des quotas ou des nombres cibles d'admissions. Les plafonds numériques sont moins usités dans le cas du travail saisonnier : contrairement à l'Italie ou à la Nouvelle-Zélande, ni les États-Unis, le Canada, l'Espagne, la Pologne ou la France ne fixent de plafond à leurs programmes d'immigration de travailleurs saisonniers¹⁷. Pour les

permis renouvelables (et éventuellement de longue durée), l'Italie fixe une limite annuelle au nombre total d'admissions. En 2006 et 2007, cette limite était fixée à 170 000 individus. La Corée elle aussi applique un plafond numérique à son programme d'immigration de travailleurs temporaires. Les États-Unis ont fixé à 66 000 le plafond annuel de visas délivrés aux participants à leur programme de travailleurs temporaires (H-2B) bien qu'ils aient autorisé des renouvellements de ce type de visa, d'où une augmentation des effectifs de travailleurs de la catégorie H-2B qui ont nettement dépassé les 200 000 en 2007. Comme indiqué précédemment, leur programme d'immigration de travailleurs permanents comporte un plafond fixé à tout juste 10 000 individus.

Un plafond numérique a plusieurs utilités. Il peut correspondre à la demande prévisionnelle, comme c'est le cas pour le *Contingente* espagnol. Ce peut être un moyen de contrôler de temps à autre la croissance de la population immigrée dans des périodes de retournement de la conjoncture ou d'essor économique. A titre d'exemple, l'Espagne n'a pas fixé de plafond au Régime général, et a autorisé le recrutement de plus de 700 000 travailleurs étrangers, essentiellement pour occuper des emplois peu qualifiés, pendant les quatre premières années de ce programme. Lorsque, en 2008, l'économie espagnole s'est ralentie, l'idée de fixer un plafond au nombre total est revenue à l'ordre du jour. Les plafonds permettent aussi d'apaiser les craintes d'une population qui redoute une ouverture totale des frontières, en fixant clairement la limite. Dans ce dernier cas, les plafonds peuvent faire l'affaire même si la limite n'est jamais atteinte : ils rassurent l'opinion publique en montrant que les institutions maîtrisent effectivement les flux d'immigration.

Filières de recrutement

Le recrutement de travailleurs étrangers peut poser des problèmes, que les programmes concernent l'immigration temporaire ou l'immigration permanente. Il est particulièrement difficile d'amortir les coûts quand la migration est à caractère temporaire. Les retards et le manque d'efficacité dans le traitement des demandes d'immigration légale (beaucoup de pays enregistrent un arriéré de 6 mois, voire plus) peuvent inciter à recruter des travailleurs sans papiers pour faire face à une demande imprévue ou de courte durée sur le marché du travail.

La difficulté de la médiation internationale, entre autres, complique singulièrement le recrutement de travailleurs étrangers, surtout dans la partie basse de l'échelle des compétences. L'immigration à l'instigation des employeurs est généralement nominative, l'employeur citant nommément le travailleur étranger auquel il propose le poste. Pour les postes hautement qualifiés, pour lesquels les candidats disposent de davantage de ressources, la mise en adéquation est facilitée par les réseaux professionnels internationaux, les chasseurs de têtes et les agences de recrutement, les listes d'emplois diffusées sur Internet et les salons internationaux de l'emploi. Mais ces filières ont moins d'utilité quand on cherche à recruter des travailleurs peu qualifiés pour occuper des emplois de base ou ne nécessitant aucune qualification. Lorsque que cela est possible, des prestations de services comportant des mouvements transfrontaliers peuvent être une solution, même s'il s'agit d'une question controversée (voir encadré II.2).

Pour mettre en correspondance travailleurs et emplois peu qualifiés, il existe plusieurs solutions d'immigration gérée. Souvent, les accords bilatéraux comportent un mécanisme d'identification et de sélection des candidats par le biais de procédures ou de commissions de sélection conjointe. La participation des agences publiques vise aussi à accroître la transparence et à faire baisser les frais payés de leur poche par les travailleurs. Courant

Encadré II.2. Le Mode 4 de l'AGCS et les fournisseurs de services transfrontaliers

Une autre méthode pourrait être utilisée pour satisfaire la demande de travailleurs temporaires faiblement qualifiés en faisant appel à l'extérieur. Elle consiste à signer un contrat avec une entreprise basée à l'étranger pour qu'elle vienne dans le pays (avec ses salariés) et fournisse les services demandés. Connue sous le nom de « Mode 4 », cette forme de prestations de services transfrontaliers fait partie de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS, 1995). Toutefois, les engagements pris par les pays signataires concernant ce mode de fourniture de services sont relativement limités. Il a également fait l'objet de négociations au cours du cycle de Doha mais très peu de progrès significatifs ont été enregistrés. Pour un certain nombre de raisons, entre autres parce qu'ils ne peuvent revenir sur les engagements qu'ils ont pris au cours des négociations commerciales sans verser une compensation financière aux autres signataires, les gouvernements répugnent à prendre des engagements liés à cette forme de migration de travail.

Ce mode de fourniture de services transfrontaliers a aussi été débattu âprement à l'Union européenne dans le contexte de ce qu'il est convenu d'appeler la « Directive Bolkestein », qui a finalement été adoptée sous réserve que les salariés des prestataires de services étrangers soient soumis à la même réglementation concernant les salaires et les conditions de travail que les travailleurs du pays d'accueil. Contrairement à la circulation des travailleurs, la circulation des prestataires de services n'a été soumise à aucune restriction à la suite de l'élargissement de l'UE, sauf dans le bâtiment et les branches d'activité connexes, le nettoyage industriel et la décoration intérieure.

Le Mode 4 introduit un nouvel élément dans la gestion des migrations, à savoir la possibilité de transférer la responsabilité de l'organisation des détachements de travailleurs étrangers (et de leur retour) à des sociétés de services étrangères, l'accès au marché dépendant de la qualité de la performance à cet égard. A ce jour, on n'a guère d'expérience de l'utilisation du Mode 4 de cette manière. Sans doute n'est-il pas aussi simple de vérifier si les normes de travail sont respectées dans le cas des fournisseurs de services étrangers que dans celui des entreprises du pays.

pour les activités saisonnières, ce type de sélection est pratiqué par l'Espagne, le Canada et la France dans leurs programmes d'accueil de travailleurs saisonniers. En Espagne et en Italie, les associations d'agriculteurs – qui servent d'intermédiaires pour le recrutement – « regroupent » les offres de travail saisonnier dans l'agriculture. La COAG, qui est l'une des plus grosses associations de coopératives agricoles espagnoles, fait venir 15 000 ouvriers agricoles chaque année et les répartit entre les petites exploitations. Au Canada, les agriculteurs ont créé des fondations et des agences sans but lucratif pour jouer ce rôle d'intermédiaire (FARMS dans l'Ontario, et FERME au Québec). En France, l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) s'occupe du recrutement et de la logistique pour l'emploi saisonnier moyennant une modeste redevance.

Pour les recrutements n'ayant pas un caractère saisonnier, l'Espagne et la Corée préfèrent également s'adresser à des organismes publics. En Espagne, où les fournisseurs de main-d'œuvre privés ne sont autorisés que depuis peu, rares sont les agences qui opèrent dans ce domaine car elles trouvent difficile d'entrer en concurrence avec l'agence de recrutement publique qui bénéficie de subventions. L'administration espagnole exige aussi des agences privées qu'elles signent deux contrats : l'un entre l'agence et le

travailleur, et l'autre entre elle et son client. En Corée, les recruteurs privés sont exclus du processus, et le recrutement est confié à des ONG titulaires d'une licence délivrée par le ministère du Travail. Ces organismes adressent des candidats au service public de l'emploi qui se charge de les mettre en contact avec des employeurs potentiels. Au Royaume-Uni, ce type de recrutement est généralement effectué par des agences privées, dont beaucoup ont des partenaires ou des filiales en Pologne ou dans les autres principaux pays sources. Si le secteur agricole britannique est plus fortement réglementé depuis la promulgation du *Gangmasters Licensing Act* de 2004, les agences de travail temporaire qui recrutent pour d'autres secteurs de l'économie britannique sont soumises à une réglementation plus légère. La République tchèque a signé un accord bilatéral avec l'Ukraine, valable de 1996 à 2002 : aux termes de cet accord, elle fait appel au service public de l'emploi ukrainien pour recruter des milliers de travailleurs ukrainiens sur des contrats de courte durée.

La formation dans le pays d'origine fait aussi partie des accords bilatéraux de sélection utilisés pour recruter des travailleurs non saisonniers en Espagne et en Corée. Les deux pays ont recours à ce dispositif préalable à l'immigration dans le cadre du processus de sélection, les efforts portant avant tout sur l'acquisition d'une connaissance élémentaire de la langue et sur la formation aux pratiques et à la sécurité en entreprise. Le coût de la formation est pris en charge par les autorités publiques dans le cadre d'accords bilatéraux, et modulé en fonction des besoins d'employeurs spécifiques. En Espagne, la formation dans le pays d'origine fait partie du processus de sélection du système de recrutement anonyme (*Contingente*), et le service public de l'emploi travaille en étroite collaboration avec les employeurs pour répondre précisément à leurs besoins. Une chaîne de restaurants fait ainsi venir plus de 1 000 travailleurs chaque année, dans le cadre de ce programme : la formation est assurée par des écoles professionnelles et des formateurs dans le pays d'origine choisi par l'entreprise, et payée en partie par les services publics de l'emploi espagnols. Les stages durent rarement plus de un ou deux mois, et se concentrent sur l'acquisition de compétences de base.

Pour les employeurs, associer l'administration publique au processus de recrutement peut se traduire par des économies substantielles par rapport au recours à des agences de recrutement privées. Si la collaboration avec les services publics de l'emploi des pays d'origine peut faire craindre la recherche d'avantages personnels ou d'autres formes de corruption, la coopération bilatérale est souvent subordonnée au bon fonctionnement du mécanisme de recrutement et à la transparence de la sélection et des coûts. Autre sujet de préoccupation concernant ce type de collaboration quand il comprend une formation : le rôle des services publics de l'emploi dans la formation, hors du territoire, de travailleurs étrangers destinés au recrutement sur le marché du travail national. Les syndicats ont fait valoir qu'en matière de formation professionnelle, les ressources devraient être plutôt être affectées à la formation de la population active résidente. Mais, comme on l'a déjà dit, dans la plupart des cas, la formation exigée par les employeurs pour effectuer des tâches peu qualifiées est minime, ou peut être acquise « sur le tas ». De toute façon, ajoutent les syndicats, lorsque les procédures de recrutement sont simplifiées et les coûts réduits et subventionnés par l'État, les employeurs n'ont aucun avantage à embaucher des travailleurs étrangers et, par conséquent, aucune incitation à investir dans la population active locale ni à recruter en son sein.

Parce qu'il est coûteux, le recrutement à l'étranger permet de se faire une idée du seuil critique que peut atteindre la demande de main-d'œuvre. Les coûts varient de manière significative d'un pays à l'autre, et englobent la publicité obligatoire dans le cadre de

l'appréciation de la situation du marché, les frais de dépôt de dossier de demande, les frais juridiques et administratifs, le voyage et l'hébergement des travailleurs. Les immigrants doivent payer des frais de visa auxquels s'ajoute souvent le versement d'une commission à l'agence intermédiaire. La plupart des pays de l'OCDE ont relevé les frais de traitement des dossiers ces dernières années, parfois pour dégager des ressources supplémentaires et réduire l'arriéré de dossiers ou en application du principe du recouvrement des coûts, alors que d'autres pays subventionnent le processus¹⁸. Mais les coûts ont beau être élevés, ils n'ont pas d'effet dissuasif sur les employeurs.

On reproche en outre au recrutement anonyme par les biais de ces processus de sélection de favoriser les gros employeurs en quête d'effectifs plus nombreux que les petites entreprises. En fait, les grandes entreprises sont mieux à même de prévoir la demande, de faire face aux coûts et d'accepter les délais inhérents au recrutement à l'international. En outre, les petites entreprises ont davantage tendance à s'inquiéter des risques que constitue le parrainage d'un travailleur qu'elles ne connaissent pas et n'ont jamais vu. Pour ces entreprises, les associations professionnelles peuvent jouer un rôle d'intermédiaire dans la gestion des flux de main-d'œuvre. Les secteurs d'activité saisonnière comme l'agriculture et le tourisme offrent un exemple d'associations professionnelles se chargeant de réunir et regrouper des offres d'emploi et de gérer l'affectation des travailleurs saisonniers aux petites exploitations. Le fait que les employeurs puissent désigner nommément des travailleurs de retour sur le territoire, avec lesquels ils ont déjà instauré une relation dans le passé montre à quel point la période d'essai est importante. Mais, s'agissant du travail non saisonnier, une période d'essai de ce type est rarement prévue, et la question subsiste de savoir comment intégrer une phase probatoire dans les parcours conduisant effectivement au recrutement à l'international dans les petites entreprises.

Dès lors que les petites entreprises se trouvent exclues de l'appariement de l'offre et de la demande par le recours à des étrangers, elles risquent de se tourner vers les réseaux informels (il arrive souvent que ce soient les travailleurs immigrés qui orientent des membres de leur famille ou leurs amis vers les postes qui se créent). Une autre solution consiste à recruter des travailleurs déjà présents sur le territoire, quel que soit leur statut au regard de la loi sur l'immigration. Les longues files d'attente d'étrangers sans papiers patientant devant les bureaux de poste pour déposer une demande d'autorisation d'admission au titre du régime des quotas que l'on a pu observer en Italie en 2006 sont bien la preuve que ces individus étaient déjà dans le pays et avaient noué des relations avec un employeur. En France, la progression des effectifs de travailleurs étrangers après la fin de la période de recrutement de main-d'œuvre, en 1973, est imputable pour l'essentiel (dans les deux tiers des cas au moins) à la régularisation de ceux qui étaient arrivés en tant que clandestins et avaient entre-temps trouvé un employeur (Cealis *et al.*, 1983).

Un secteur où le recrutement à l'international présente des difficultés particulières est celui des aides familiaux résidents et autres personnes dont le travail consiste à dispenser des soins de longue durée. On peut aussi mentionner d'autres cas où une famille passe un contrat avec un travailleur étranger. Le recrutement anonyme à l'international est mal adapté à ce secteur car, avant d'entamer la procédure complexe de parrainage, les familles veulent être sûres que l'aidant est compétent et digne de confiance, et qu'il maîtrise suffisamment la langue du pays d'accueil. Pour cela, il est important de le rencontrer personnellement.

D'aucuns ont bien essayé de donner un caractère formel à la médiation internationale pour le recrutement d'aides familiaux et de soignants mais ces tentatives se sont heurtées à des difficultés quand il s'agissait d'obtenir la confiance des familles. Au Canada, le programme concernant les aides familiaux résidents dans lequel la médiation a en grande partie été assurée par des agences privées, a été un succès. Toutefois, dans d'autres pays, la présence d'un aidant à domicile va souvent de pair avec l'immigration clandestine. On observe une présence significative de travailleurs sans papiers dans le secteur des ménages en général. Les programmes de régularisation menés en Europe du Sud ces dix dernières années ont fait apparaître un nombre élevé d'étrangers sans papiers travaillant dans le secteur des soins à domicile et du ménage. En Italie, la régularisation de 2002 a vu 140 000 aidants à domicile et 190 000 employés de maison déposer un dossier de demande. Sur ce total, la moitié ont été régularisés. En Espagne, la campagne de régularisation de 2005 a permis à 218 000 employés de maison d'apparaître « au grand jour ».

Une solution a été proposée pour ce secteur et d'autres aussi, dans le but de permettre aux petites entreprises et aux familles de faire connaissance avec le candidat à l'emploi : il s'agit du visa de recherche d'emploi. L'Italie a accordé un certain nombre de visas de ce type à la fin des années 90. Consciente de la difficulté de la médiation internationale dans le secteur de l'aide à la famille, l'Espagne prévoit un petit lot de visas de recherche d'emploi (450 en 2007) pour les employés de maison et aidants à domicile potentiels. Bien que la procédure de filtrage des candidatures par les autorités espagnoles se déroule dans les pays d'origine, les candidats n'ont pas été suffisamment nombreux en 2007 et, quoique modeste, ce lot de visas n'a pas été utilisé. Ce phénomène illustre la difficulté de recruter de manière anonyme pour le secteur domestique où il est important d'obtenir la confiance des employeurs.

L'examen de la question des migrations gérées qui précède a mis en évidence le défi auquel sont confrontés les circuits formels, à savoir la concurrence avec des modes de recrutement plus rapides, plus économiques et plus directs par le biais de circuits informels. Voyons maintenant ce qu'il en est de l'immigration non régulée.

3. Filières actuelles d'immigration non gérée

Outre l'immigration par les filières discrétionnaires et non discrétionnaires mentionnées précédemment, l'immigration irrégulière de travailleurs peu qualifiés s'est poursuivie sous une forme ou une autre dans l'ensemble des pays de l'OCDE¹⁹. L'immigration irrégulière est en partie déterminée par des facteurs difficiles à maîtriser. En particulier, les facteurs de départ comme la guerre et les persécutions, le chômage, les salaires de misère ou les catastrophes agricoles dans le pays d'origine échappent totalement au contrôle des pays d'accueil. Si ces facteurs déclenchent des flux d'émigration régulière et irrégulière, il en va de même d'autres facteurs comme la proximité géographique et les fortes disparités de revenu. Les migrations irrégulières résultent également de facteurs d'attraction du pays d'accueil, une forte demande de main-d'œuvre par exemple, surtout sur les marchés du travail segmentés. D'autres conditions prévalant dans le pays d'accueil comme la possibilité de travailler dans le secteur informel et des campagnes successives de régularisation influent tout particulièrement sur l'immigration irrégulière. A titre d'exemple, des enquêtes auprès des bénéficiaires de campagnes de régularisation en Espagne et en Italie révèlent que le choix du pays est généralement lié à la facilité d'y trouver du travail dans le secteur informel, et que la perspective d'une régularisation, à terme, est aussi un facteur d'attraction (Reyneri,

2001). Certaines observations faites en Italie conduisent également à penser que l'impact des migrations irrégulières se manifeste davantage en termes de pérennisation du secteur informel que par des effets directs sur l'emploi dans le secteur formel (Venturini, 1999).

Aucun pays n'échappe à l'immigration clandestine, même si l'ampleur du phénomène n'est pas la même partout. Mais la présence d'un grand nombre de travailleurs étrangers sans papiers semble indiquer un dysfonctionnement du régime de gestion de l'immigration sur un ou plusieurs plans : dans le système d'admission, à la frontière ou dans les procédures. De fait, il est très difficile de gérer une immigration de personnes peu qualifiées dans un contexte où les immigrés clandestins constituent une part importante des flux de migrants de travail. On trouve surtout des immigrés sans papiers dans les pays où les filières légales d'entrée de travailleurs étrangers peu qualifiés sont très étroites et où la demande est forte. Les pays qui comptaient un nombre significatif de personnes en situation irrégulière ont vu l'afflux de clandestins s'amenuiser quand ils ont ouvert leurs marchés du travail et accepté d'accueillir des flux légaux plus importants de travailleurs peu qualifiés (Corée, Espagne et Italie, par exemple).

Mais l'ampleur des flux migratoires irréguliers est liée pour une bonne part aux caractéristiques du marché du travail. Les immigrants clandestins sont en quête d'emploi, et c'est ainsi que, dans la détermination des flux, l'accès à l'emploi, irrégulier, voire même régulier (en présentant de faux papiers ou parce que l'employeur ne pousse pas très loin les contrôles, par exemple), est un facteur important. Il joue même un rôle encore plus significatif que la rigueur du contrôle aux frontières et de l'application de la réglementation relative aux migrations (voir plus loin).

Les données d'observation obtenues lors de campagnes de régularisation, d'inspections ou d'enquêtes fournissent quelques indications sur les secteurs dans lesquels les travailleurs clandestins sont employés. Au Portugal, un tiers de l'ensemble des personnes régularisées sur la période 2001-07 étaient des ouvriers du bâtiment. Venaient ensuite les secteurs du nettoyage (16 %) et de l'hôtellerie-restauration (13 %). En Italie, en 2002, les secteurs concernés étaient les travaux ménagers (27 %), les industries nécessitant une main-d'œuvre peu qualifiée (22 %), le secteur des soins de longue durée à domicile (20 %) et le bâtiment (10 %). En Espagne, les principaux secteurs étaient les travaux ménagers (32 %), le bâtiment (21 %), l'agriculture (15 %) et l'hôtellerie-restauration (10 %). Les autres secteurs dans lesquels les migrants irréguliers sont très présents sont ceux de la transformation et du stockage des aliments, ainsi que celui de l'entreposage. Ces secteurs ont été ouverts au recrutement à l'international, mais à une modeste échelle seulement, c'est-à-dire nettement moins que ce que les chiffres des campagnes de régularisation ont révélé. Dans certains secteurs, les efforts pour satisfaire la demande en faisant venir des travailleurs de l'étranger n'ont pas vraiment donné de résultats, et les employeurs ont préféré recruter des travailleurs disponibles localement, quel que soit leur statut. Lorsque des filières légales existent, la persistance de l'immigration irrégulière peut être la conséquence de l'inefficacité perçue ou réelle ainsi que des coûts élevés du recrutement par les filières légales, du point de vue tant des employeurs que des salariés.

Filières d'immigration irrégulière et emploi de ces migrants

Les sans-papiers empruntent différentes voies pour pénétrer sur le territoire suivant les pays : non-respect de la date d'expiration du visa ou du titre de séjour, entrée avec de faux papiers ou franchissement clandestin de la frontière. Il y a maintien illégal sur le

territoire quand le statut légal dont bénéficiait le migrant ou le visiteur vient à expiration sans être renouvelé, soit parce que le délai accordé pour le séjour initial n'est pas reconductible, soit parce que les conditions administratives de renouvellement ne peuvent être remplies. Dans certains pays, en particulier les îles (comme le Japon, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande), c'est pratiquement la seule filière d'immigration non autorisée. L'entrée en fraude (avec de faux papiers) constitue aussi une filière importante d'immigration dans certains pays. Ailleurs, le nombre d'entrées clandestines (en se faufilant de l'autre côté de la frontière ou en débarquant sur le littoral) est significatif même si les effectifs concernés ne sont pas aussi nombreux que le prétendent les médias quand ils traitent de la question de l'immigration irrégulière. A titre d'exemple, les personnes n'ayant pas respecté la date d'expiration de leur visa ou de leur titre de séjour représenteraient, d'après les estimations, au moins 40 % de la population en situation irrégulière aux États-Unis (GAO, 2004), et entre 60 et 75 % en Italie (ministère de l'Intérieur, 2007). Compte tenu du grand nombre de visas de tourisme et de visiteur délivrés par les pays de l'OCDE à des ressortissants de pays tiers²⁰, les contrôles aux frontières ne sont pas suffisants en soi pour mettre fin à l'immigration irrégulière.

Les possibilités d'emploi influent elles aussi sur la structure migratoire. La plupart des immigrés clandestins travaillent : leur taux d'activité est très élevé, supérieur même à ceux des autochtones et des immigrés en situation régulière. Aux États-Unis, le taux d'activité des étrangers de sexe masculin sans papiers en âge de travailler atteint 94 % bien que, pour les femmes, ce taux soit plus faible (54 %) (Passel, 2007). Ces niveaux élevés de taux d'activité s'expliquent en partie par le fait que les immigrés clandestins n'ont généralement pas accès aux prestations sociales, et sont plus jeunes que la population générale. Comme leur emploi est illégal, les immigrés sans papiers sont souvent pénalisés sur le plan des salaires (Tapinos, 1999) : ils sont généralement moins bien rémunérés que les travailleurs autochtones. C'est ainsi, par exemple, qu'en 1990, le salaire perçu par les Polonais en situation irrégulière en Suède correspondait à un tiers du salaire minimum fixé par les conventions collectives. En 1992, les Philippins en situation irrégulière en Corée ne percevaient que la moitié du salaire courant. Enfin, à emploi égal, le salaire des clandestins travaillant au Japon était inférieur de 60 % à celui des autochtones (Ghosh, 2000). Lorsque les employeurs déclarent eux-mêmes les immigrés qu'ils emploient et qui détiennent de faux documents, les pénalités sont soit moins importantes, soit inexistantes, s'ils peuvent prouver que le travailleur était en situation régulière. Aux États-Unis, les migrants ont vu leur salaire augmenter rapidement une fois qu'ils ont obtenu un statut d'immigré légal (Rivera-Batiz, 1999).

Les caractéristiques des immigrés clandestins varient aussi suivant le pays dans lequel ils résident. La structure de compétences de cette population diffère de celle des immigrés en situation régulière. Les écarts entre migrants réguliers et migrants irréguliers sont moins marqués dans les régimes migratoires où l'immigration de travailleurs qualifiés n'est pas privilégiée que dans ceux où existent des possibilités d'entrée pour les migrants peu qualifiés, même si ces possibilités sont relativement limitées. En général, la part des individus peu qualifiés parmi les immigrés irréguliers est excessivement élevée. Les migrants possédant des titres de compétences professionnelles et des autorisations d'exercer ne peuvent espérer qu'un rendement très faible de leur investissement dans les études et la formation s'ils ne peuvent exercer que dans l'économie souterraine du fait de leur statut de sans-papiers. De la même façon, les migrants ne sont guère incités à investir

dans le capital humain propre au pays de destination s'ils se savent exposés à des risques d'expulsion (Chiswick, 2001).

L'autosélection joue elle aussi un rôle dans la détermination de la structure des compétences des immigrés en situation irrégulière. De même qu'une sélection positive s'opère pour les migrants en général, il en existe une pour les migrants irréguliers (Chiswick, 1999; Borjas, 1998; Liebig et Souza-Posa, 2004; Bianchi, 2007), notamment en termes de compétences immatérielles comme la propension à prendre des risques (Radu, 2003; Yashiv, 2004). Dans le cas des migrations irrégulières, la sélection peut même s'opérer en faveur de personnes hautement qualifiées selon que les coûts afférents sont plus ou moins élevés. Quand le prix demandé par le passeur pour faire franchir clandestinement les frontières représente plusieurs années de salaires dans le pays d'origine, il est peu probable que les personnes peu qualifiées choisissent d'émigrer. C'est ainsi que la sélection s'opère en faveur des migrants possédant un niveau de formation élevé. Une politique à caractère restrictif peut rendre l'immigration clandestine plus coûteuse, affectant le processus d'autosélection parmi ces migrants, de la même façon qu'elle détermine la structure de compétences de ceux qui sont en mesure d'émigrer tout en respectant la légalité.

D'autres facteurs peuvent conduire immigrés et employeurs à se tourner vers les filières d'immigration irrégulière. Les chaînes migratoires peuvent avoir pour effet de créer de solides filières d'immigration irrégulière. On parle de chaîne migratoire quand des migrants déjà installés (avec ou sans droit de séjour) invitent des parents et des amis à venir les rejoindre. Le déterminisme historique peut aussi conduire les employeurs à se tourner en premier lieu vers des immigrés en situation irrégulière. Dans ce contexte, on parle de déterminisme lorsque les débouchés disponibles pour des immigrés clandestins font augmenter l'offre de travailleurs irréguliers, alimentant un flux continu d'immigration de ce type de travailleur et amenant les employeurs à compter sur eux quand ils ont besoin de main-d'œuvre.

Toute mesure influant sur l'économie informelle et l'emploi illégal a également un impact sur les migrants irréguliers. Naguère, dans la zone OCDE, on privilégiait les mesures de coercition, en particulier les sanctions infligées aux employeurs. D'ailleurs, il en existe dans tous les pays de l'Organisation (OCDE, 2000). Récemment, la législation d'application de la réglementation s'est durcie, s'orientant vers des obligations de vérification par les employeurs et des sanctions plus rigoureuses à leur endroit. Aux États-Unis et dans certains pays européens de l'OCDE, les employeurs sont depuis longtemps tenus de vérifier si les travailleurs remplissent les conditions d'admission avant de les embaucher. Ces mesures de vérification de la bonne foi, par lesquelles l'employeur pouvait accepter les papiers que lui présentait le travailleur sans avoir à vérifier si celui-ci remplissait les conditions en question, cèdent progressivement la place à des dispositifs de vérification plus active. Les États-Unis s'orientent actuellement vers un système imposant aux employeurs de vérifier si les travailleurs étrangers répondent bien aux conditions d'admission, à partir d'une base de données centrale. Certains États exigent déjà des employeurs qu'ils utilisent ce système de cyber-vérification des candidats avant de pouvoir les embaucher. En Europe, une proposition de directive concernant les sanctions à imposer aux employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier a été soumise au Conseil et au Parlement par la Commission européenne²¹.

Régularisations récentes et régularisations permanentes à caractère discrétionnaire

Face à une population comptant un nombre significatif de résidents étrangers sans papiers, l'éventail des possibilités d'action pour réduire ces effectifs est limité. L'expulsion en est une mais il est difficile de l'appliquer à grande échelle. Appréhender les travailleurs clandestins ne possédant pas de permis de séjour valable est une mesure souvent contestée par les employeurs et par l'opinion publique, surtout quand elle est appliquée dans des secteurs importants sur le plan économique ou social comme l'agriculture, l'hôtellerie-restauration, le bâtiment ou les services à la personne. En général, les structures de rétention sont rapidement surpeuplées, ce qui rend la situation explosive au point de déclencher des actions en justice et des mouvements de contestation de la part de groupes de défense des droits humains. Ce constat a conduit de nombreux pays à envisager des régularisations ou des amnisties.

Tant les partisans des programmes de régularisation que leurs détracteurs disposent d'arguments solides, et la décision de mettre en œuvre de tels programmes est généralement prise après une analyse soigneuse des avantages et des risques. Les avantages de la régularisation sont notamment : une meilleure protection du marché du travail, l'amélioration du devenir des immigrés clandestins et une sécurité publique de meilleure qualité. Les immigrés clandestins sont souvent contraints d'accepter des salaires et des conditions de travail inférieurs aux normes minimales, au détriment des travailleurs légaux. Ils sont généralement aussi dans l'incapacité de s'élever dans la hiérarchie des emplois. Plus largement, la présence d'immigrés clandestins nombreux crée des problèmes d'application de la loi et de sécurité et oblige constamment à lutter contre l'emploi illégal. Par la régularisation, les autorités peuvent savoir qui vit dans le pays, et les immigrés en situation régulière ont moins de risques de se livrer à des activités illicites.

Le principal argument des opposants à la régularisation est que celle-ci risquerait d'encourager la venue d'autres clandestins et que, par conséquent, elle ne résout pas le problème de l'immigration illégale. Il ne fait pas de doute que les pays où les régularisations ont été fréquentes sont considérés par les migrants irréguliers comme des pays d'accueil possibles mais il y a d'autres facteurs déterminant les migrations qui sont probablement plus importants, comme les emplois disponibles et la solidité des réseaux familiaux et sociaux. D'aucuns arguent aussi que régulariser des clandestins, c'est donner une prime aux personnes qui enfreignent la loi et aux resquilleurs, tant parmi les immigrés que les employeurs. Les régularisations récentes se sont concentrées sur les individus qui occupent un emploi dans le pays d'accueil mais dont certains n'avaient pas d'autre moyen d'entrée légale dans le cadre de programme de migrations pour l'emploi.

Les régularisations sont, par nature, une intervention exceptionnelle des pouvoirs publics. Elles s'accompagnent presque toujours d'une modification de la politique migratoire, correspondant à une tentative d'éliminer les conditions ayant conduit à la constitution d'une population importante de clandestins. Mais le recours fréquent à ce type de mesure conduit à penser que trouver la bonne panoplie de mesures pour rediriger les flux irréguliers vers les filières légales et apprendre aux employeurs à se passer des immigrés clandestins n'est pas une tâche facile. Dans certains pays, la régularisation est, pour les immigrés peu instruits occupant des emplois peu qualifiés, le principal moyen de s'intégrer parmi les actifs en situation régulière. Lors de la campagne de régularisation menée par les États-Unis en 1986, environ 2.7 millions d'immigrés clandestins se sont manifestés. Bien que plus modestes en chiffres absolus, les campagnes de régularisation

massive lancées plus récemment en Europe ont été de plus grande ampleur par rapport à la population : les pays concernés sont l'Italie (1995, 1998 et 2002), l'Espagne (2000-2001, 2005), la Grèce (1998-1999, 2001-2002 et 2005), et le Portugal (2001 et 2004). Pour être régularisé, il fallait prouver que l'on était pourvu d'un emploi et, dans certains cas, verser à titre rétroactif des cotisations sociales pour une période minimum.

Dans d'autres cas, les régularisations peuvent être des mesures visant à s'attaquer aux problèmes d'instruction des dossiers des demandeurs d'asile ou d'autres résidents de longue durée ne pouvant être renvoyés en toute sécurité dans leur pays d'origine. Des offres restreintes de régularisation de ce type ont été faites au cours de la dernière décennie à des résidents de longue durée et des demandeurs d'asile en France (1997-1998 et 2006), en Belgique (2000, 2004), en Pologne (2003), aux Pays-Bas (1996, 2007), au Luxembourg (2001), aux États-Unis (1997-1998) et en Nouvelle-Zélande (2000-2001).

Outre les régularisations massives et ponctuelles, un certain nombre de pays prévoient des mécanismes de régularisation exceptionnelle, mais constante, dans le cadre de leur politique migratoire ordinaire. Dans certains pays, ce dispositif est limité à certains demandeurs d'asile présents depuis longtemps sur le territoire et qui, en général, sont sans emploi. La Belgique, la Suisse et l'Allemagne ont autorisé la régularisation « discrétionnaire » d'individus appartenant à des groupes de ce type. Pour leur part, les Pays-Bas ont permis aux résidents de longue date pourvus d'un emploi régulier d'être régularisés. Le Japon accorde un « statut de résident spécial » à quelque 10 000 étrangers chaque année. Il s'agit généralement de résidents de longue date ayant des liens professionnels ou familiaux avec ce pays. En 2003, le Portugal a signé un accord bilatéral avec le Brésil pour permettre la régularisation de ressortissants brésiliens. En 2007, le Portugal a mis en place un mécanisme de régularisation discrétionnaire qui s'applique à des cas particuliers.

Depuis 2005, l'Espagne a intégré deux mécanismes de régularisation dans sa politique migratoire. Le premier appelé « enracinement dans la société » (*arraigo social*) exige trois années de résidence et, soit la preuve que l'on occupe un emploi et que l'on a des liens de famille avec un résident en situation régulière, soit une attestation de soutien de la commune de résidence. En 2006, on a dénombré 34 000 dépôts de demande dont 20 000 ont été approuvées. Les permis délivrés au titre de l'*arraigo social* ne sont pas subordonnés à une appréciation de la situation de l'emploi ni à l'exercice d'un métier figurant dans le Catalogue des emplois difficiles à pourvoir (*Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura*). Le second mécanisme appelé « enracinement par le travail » (*arraigo laboral*) vise à encourager les étrangers employés de façon illégale à « signaler » leur employeur. Pour obtenir un permis, il faut que l'immigré sans papiers ait résidé en Espagne pendant deux ans et ait « signalé » l'employeur pour lequel il a travaillé au moins un an. En 2006, on a enregistré quelque 1 100 dépôts de demande dont 500 ont été approuvées. D'autres pays également accordent un permis spécial aux immigrants clandestins qui signalent aux autorités un employeur illégal qui exploite la situation de ses salariés. Souvent utilisé, cet instrument est un moyen de lutter contre l'emploi illégal.

Les régularisations induites par l'emploi dont il est question ci-dessus ont permis d'accorder des permis temporaires dont le renouvellement est possible sous réserve d'avoir exercé une activité continue sur le marché du travail. Toutefois, ce renouvellement peut être difficile car, par définition, les personnes régularisées travaillent dans des secteurs connaissant une forte précarité et un taux d'emploi illégal élevé. Les travailleurs

régularisés peuvent perdre leur emploi et retomber dans l'illégalité, s'ils n'arrivent pas à remplir les conditions requises pour le renouvellement de leur permis. A titre d'exemple, en Espagne, un bénéficiaire de la campagne de régularisation de 2001 sur quatre n'avait pas fait renouveler son permis en 2004 et, en Italie, un tiers des bénéficiaires de la régularisation de 1990 n'avaient pas fait renouveler leur permis deux ans plus tard. Si les migrants n'ont pas fait renouveler leur permis, ce peut être parce qu'ils ont quitté le pays. Pourtant, certains d'entre eux ont refait une demande de régularisation ultérieurement. En Grèce, la régularisation de 2005 visait tout spécialement les titulaires d'un permis échu, dont beaucoup avaient été régularisés dans le passé. Cinquante mille personnes dans ce cas ont ainsi demandé à se faire de nouveau régulariser. Les problèmes de renouvellement ne touchent pas seulement ceux ayant bénéficié d'une régularisation; ils s'étendent à tous les immigrés travaillant dans des secteurs où le niveau d'emploi illégal est élevé.

La mise en œuvre des régularisations peut aussi poser un autre problème, à savoir que les employeurs peuvent faire pression sur les travailleurs sans papiers pour qu'ils payent eux-mêmes leurs cotisations sociales, ou qu'ils ne déclarent pas la totalité de leurs heures et de leurs gains. Alors qu'il est conçu pour pénaliser l'employeur, le critère de régularisation exigeant le paiement rétroactif des cotisations sociales se solde souvent par la prise en charge de ces cotisations par le travailleur.

Enfin, dans certains secteurs, les régularisations ne résolvent probablement pas les problèmes de pénurie de main-d'œuvre car, lorsqu'ils ont obtenu un permis, les travailleurs deviennent des acteurs plus mobiles du marché du travail. Pour les métiers peu qualifiés les plus pénibles et les moins rémunérateurs, les régularisations ne font sans doute aucune différence. Aux États-Unis, la campagne spéciale visant les ouvriers agricoles a permis de régulariser 1.2 million de travailleurs à la fin des années 80, mais peu nombreux sont ceux qui sont restés dans ce secteur après avoir obtenu leurs papiers. L'Espagne a régularisé près de 100 000 ouvriers agricoles en 2005 mais, en 2007, 10 à 20 % seulement travaillaient toujours dans l'agriculture.

Certaines modifications de la politique migratoire contribuent à réduire l'afflux de clandestins. Sachant que des résidents légaux sont retombés dans la clandestinité à cause de carences du système de gestion des migrations (comme ce fut le cas en Grèce), on pourrait rendre la procédure de traitement des permis plus efficiente et amener les employeurs à respecter davantage la réglementation, toutes mesures susceptibles d'aider à endiguer l'accroissement de la population en situation irrégulière. De la même façon, en améliorant les filières légales de recrutement par les petites entreprises ou par les individus et les familles cherchant à embaucher des travailleurs étrangers pour répondre à une demande immédiate ou imprévue, il devient possible d'empêcher ces employeurs potentiels de faire appel à des travailleurs migrants en situation irrégulière.

La décision de lancer une campagne de régularisation peut constituer un élément nécessaire et efficace d'une réorientation majeure de la politique migratoire dans un contexte où le statut de clandestin est largement répandu. Toutefois, une régularisation qui ne s'accompagnerait pas de l'ouverture de filières ou de recherche d'autres solutions pour répondre effectivement à une demande bien réelle du marché du travail ne permettra pas de canaliser les flux irréguliers vers des canaux légaux.

Conclusion

Dans la zone OCDE, de nombreux emplois peu qualifiés sont déjà occupés par des migrants peu instruits. Tout en s'inquiétant de l'impact que pourrait avoir une immigration peu qualifiée, certains pays de l'OCDE ont, ces dernières années, mis en œuvre des politiques pour accueillir des migrants de travail peu qualifiés et répondre à la demande des employeurs. Des pénuries spécifiques devraient toutefois se manifester à l'avenir dans certains métiers. Les tensions vont s'aggraver car les effectifs de travailleurs peu qualifiés qui entreront dans la population active vont s'amenuiser alors même que de nouveaux besoins apparaîtront en raison du vieillissement de la population. Du fait de cette pression démographique, les pouvoirs publics vont vraisemblablement s'intéresser davantage aux dispositifs de gestion de l'immigration de travailleurs peu qualifiés.

Des données d'observation exposées dans le présent chapitre, il ressort que de nombreux pays ont acquis une expérience considérable en matière de gestion de l'immigration de travailleurs peu qualifiés, et qu'un certain nombre de dispositifs d'immigration temporaire semblent donner de bons résultats. On serait toutefois fondé à penser, vu la persistance des migrations non autorisées et de l'emploi illégal d'immigrés (généralement pour occuper des emplois peu qualifiés et, souvent, dans des proportions importantes), que les politiques en place ne sont pas totalement adaptées à la situation. Pour autant, les politiques et programmes en cours donnent effectivement une idée de ce que pourraient être les composantes d'une politique d'immigration gérée appropriée.

Tout d'abord, il importe de noter que les dispositifs visant à recruter des travailleurs migrants peu instruits sont tous sans exception régis par la demande, car ce sont les employeurs qui prennent l'initiative de recourir à cette main-d'œuvre, justificatifs à l'appui. Ce qui veut dire que lorsqu'ils arrivent dans le pays hôte, les travailleurs ont un emploi et, partant, qu'un certain niveau de soutien économique et de stabilité leur est garanti dès leur arrivée.

Pour élaborer une politique d'immigration de travail, il faudrait commencer (et c'est là un élément essentiel) par effectuer, à intervalles réguliers, une évaluation soigneuse de la demande du marché du travail. Cela permettrait de s'assurer que des permis de travail et des possibilités d'entrée ont été prévus en quantité suffisante pour satisfaire les besoins du marché du travail du pays hôte.

Les méthodes utilisées pour repérer les pénuries de main-d'œuvre ont tendance à varier d'un pays à l'autre mais les diverses stratégies en vigueur sont fondées sur le même principe, à savoir accorder la priorité aux travailleurs résidents. Toutefois, l'effet, sur le marché du travail local, des flux migratoires non discrétionnaires est un facteur qui n'est pas toujours pris en compte. Outre qu'elle prend beaucoup de temps, la procédure d'approbation des demandes formulées par un tel ou tel employeur correspond souvent à des besoins propres à celui-ci, ce qui peut expliquer le recours de plus en plus fréquent à des listes des métiers en tension. Ces listes sont actualisées régulièrement pour refléter l'évolution de l'emploi au sein des secteurs d'activité. Toutefois, elles devraient être accompagnées de politiques de formation professionnelle visant à valoriser la population active locale.

Le recrutement à l'international en vue de l'immigration permanente de travailleurs peu qualifiés a longtemps été un processus spontané et informel prenant appui sur des réseaux. Par la suite, les pays se sont efforcés de conférer un caractère formel au recrutement, notamment par le biais d'accords bilatéraux, en y associant les services

publics de l'emploi et en prévoyant une formation professionnelle. Quant à savoir comment répartir équitablement les coûts de cette médiation, la question n'est toujours pas tranchée. Les employeurs ont manifesté leur volonté de passer par des filières officielles (le cas échéant) qui soient à la fois efficaces et fiables, et d'offrir des contrats de travail à ceux de leurs salariés pouvant prétendre à la régularisation. Les sanctions contre l'emploi illégal constituent un élément essentiel d'une politique globale mais toute tentative de lutte contre l'immigration irrégulière doit prendre en compte les besoins des employeurs. A l'évidence, la longueur des procédures administratives en place dans de nombreux pays décourage les employeurs, surtout les PME, d'utiliser le système. Il faut que les procédures soient simples et que les délais ne soient pas excessivement longs. Cela vaut tout particulièrement pour les petites entreprises, qui n'ont pas les moyens de patienter longtemps avant de remplacer des travailleurs essentiels, ni d'inscrire ces délais dans leur planning comme le ferait un gros employeur. S'agissant des programmes d'immigration temporaire ou permanente de travailleurs, la question se pose des droits tant des travailleurs autochtones que des immigrés. Comme les programmes d'immigration temporaire de travailleurs peu qualifiés sont souvent mis en place à l'instigation des employeurs et du fait que les permis sont souvent liés à des emplois spécifiques, des possibilités d'abus existent, ce qui implique la nécessité de mettre en place des systèmes de surveillance attentive et d'inspection pour garantir le respect des droits des travailleurs, mais aussi pour inciter les employeurs à respecter la légalité. Il convient de trouver un juste équilibre entre les besoins et les attentes des employeurs, d'une part, et les intérêts des travailleurs résidents et immigrés, d'autre part, s'agissant en particulier des restrictions à la mobilité en matière d'emploi, que celles-ci soient d'ordre temporel, professionnel ou géographique.

Les autorités ont fait en sorte que les programmes d'immigration temporaire « marchent », en particulier quand la demande de main-d'œuvre est vraiment saisonnière ou de courte durée. Mais vouloir utiliser des programmes d'immigration temporaire pour répondre à des besoins permanents ou continus est une autre affaire car les différentes parties (employeur, immigré, voire le gouvernement lui-même) peuvent toutes avoir intérêt à préserver la relation à l'emploi. Il peut être utile de sélectionner convenablement les employeurs et les salariés pour qu'un programme d'immigration temporaire réponde aux attentes des deux côtés. Les programmes ayant donné les résultats les plus probants sont ceux qui désignaient comme intermédiaire un organisme public ou privé sans but lucratif pour s'occuper du recrutement et de la logistique, réduire les frais et commissions à la charge des deux parties, et permettre aux employeurs de faire revenir des individus avec lesquels ils avaient déjà travaillé dans le passé.

Toutefois, les programmes d'immigration temporaire ne sont pas la panacée pour tous les travailleurs et tous les emplois, surtout quand l'employeur et le salarié ont tous deux intérêt à ce que le séjour de ce dernier se prolonge. Les responsables de l'élaboration des politiques d'immigration ont donc expérimenté un certain nombre de mesures de sauvegarde afin de réduire le risque d'effets négatifs. Pour les personnes peu qualifiées, la procédure d'immigration permanente (quand elle est autorisée) commence généralement par une phase probatoire au cours de laquelle le renouvellement du permis est subordonné à la preuve de l'exercice continu d'une activité professionnelle. Outre l'obligation d'appréciation de la situation de l'emploi, les pays peuvent limiter les admissions en fonction de la capacité d'absorption d'immigrés qu'ils estiment être la leur. De manière

plus précise, les admissions pourraient être subordonnées à l'ampleur des flux d'immigration discrétionnaire, qui contribuent également à accroître la force de travail.

C'est sans doute faute d'avoir pris une ou plusieurs des mesures préconisées ci-dessus que de nombreux pays comptent aujourd'hui une forte population d'immigrés en situation irrégulière. La mesure la plus courante correspond assurément à la nécessité d'évaluer les besoins en main-d'œuvre peu qualifiée. Si cette mesure n'est pas prise, c'est généralement parce que l'on répugne à admettre que ces besoins sont bien réels, et que l'immigration est un des moyens d'y répondre en mettant en correspondance les besoins des employeurs et ceux des candidats à l'immigration. Il reste à voir si cette réticence persistera au vu des besoins croissants en main-d'œuvre.

Notes

1. Les immigrés possédant un niveau d'instruction élevé peuvent obtenir de meilleurs résultats que ceux dont le bagage est plus mince. Toutefois, par rapport aux autochtones, l'écart du point de vue des résultats obtenus est parfois plus important pour les immigrés très instruits que pour les immigrés qui le sont peu (OCDE, 2008).
2. Du point de vue des pouvoirs publics, c'est plus le niveau d'instruction du migrant qui influe sur ses résultats à long terme que le niveau de qualifications exigé par le premier emploi qu'il ou elle occupe. Comme on le verra très clairement, le recrutement à l'international pour pourvoir des postes peu qualifiés ne prend pas en compte le niveau d'instruction des travailleurs. Pour les pays d'accueil, il peut être plus avantageux de recruter des immigrés possédant un niveau d'instruction élevé pour pourvoir les emplois les moins qualifiés étant donné que sur le long terme, leurs résultats sont meilleurs. Cependant, cette façon de voir les choses est incompatible avec la volonté de réduire le gaspillage de matière grise au détriment tant des pays d'accueil que des pays d'origine.
3. Généralement, les données des enquêtes sur la population active, dans lesquelles les échantillons se fondent sur des immeubles ou des registres de population, ne prennent pas en compte le travail agricole saisonnier effectué par des immigrés non résidents. En conséquence, les données du graphique II.3(a) sur l'emploi des immigrés peu instruits dans le secteur agricole correspondent uniquement à des emplois permanents comme ceux du domaine de l'élevage du bétail.
4. Le taux d'activité des femmes varie considérablement d'un pays de l'OCDE à l'autre. Dans les pays où la protection sociale des parents est limitée et où les hommes ne participent pas à l'éducation des enfants, l'existence (ou non) et le coût de services privés de garde d'enfants ou de soins aux personnes âgées influe sur le taux d'activité des femmes (Jaumotte, 2003; Sleenbos, 2003). Plus récemment, Kremer et Watt (2006) ont constaté que les très nombreux employés de maison étrangers (7 % de la population active) contribuent effectivement à l'accroissement de la richesse globale en permettant aux femmes possédant un niveau d'études élevé d'entrer dans la vie active et/ou d'avoir des horaires de travail plus longs. Selon Cortes et Tessada (2007), par exemple, l'immigration de personnes peu qualifiées vers les États-Unis dans les années 90 a conduit les Américaines hautement qualifiées à allonger leurs journées de travail.
5. En préservant l'offre de main-d'œuvre, l'immigration pourrait retarder l'investissement dans les nouvelles technologies et les nouvelles méthodes de production. A cet égard, Martin, Abella et Kuptsch (2006) citent l'exemple de la mécanisation de la cueillette des tomates en Californie. Même si l'investissement dans des technologies permettant d'économiser de la main-d'œuvre peut aider à réduire les déficits de travailleurs, le potentiel de réalisation de tels gains est limité dans certains secteurs, en particulier celui de l'aide à la personne. Lewis (2005) constate que l'abondance d'une main-d'œuvre immigrée a pour effet de réduire l'investissement dans l'automatisation des usines aux États-Unis. On observe des résultats analogues pour les travaux agricoles en Floride (Napasintuwong et Emerson, 2004). Examinant l'afflux de travailleurs étrangers dans le secteur du BTP en Espagne, González et Ortega (2008) constatent que, même si les salaires correspondant à un niveau d'études donné sont constants, la composition, par niveau de compétences, des travailleurs du bâtiment change, ce qui conduit à penser que les employeurs sont en train de changer de méthodes de production.

6. A titre d'exemple, en Corée, le programme relatif aux stagiaires a été supprimé après que les autorités ont constaté que ceux-ci étaient souvent employés comme salariés occupant des postes peu qualifiés et non dans le cadre d'un véritable programme de formation. Le Japon qui s'est doté du plus important programme relatif aux stagiaires de toute la zone OCDE est confronté au même genre de préoccupations.
7. Les programmes dans lesquels la participation des mêmes travailleurs d'une année sur l'autre est privilégiée incitent les participants à mieux respecter les règles et répondent aux intérêts des employeurs. Mais quand il convient de noter que, lorsque le nombre total d'admissions est plafonné, les listes de participants prioritaires risquent de créer un groupe de bénéficiaires exclusif, et de priver d'accès (ainsi que des retombées plus larges sur les plans économique et du développement) la population de leur pays d'origine d'une manière générale.
8. En Italie, le nombre de conversions de permis de travail saisonnier en permis renouvelables est soumis à une limite annuelle stipulée par le système des quotas (1 500 en 2007).
9. L'Australie a fait un choix analogue en étendant son Programme relatif aux vacanciers actifs à des pays à revenu moyen comme Hong-Kong (Chine), la Thaïlande ou le Chili. Outre qu'ils doivent être âgés de moins de 30 ans et ne pas avoir d'enfant à charge, les candidats ne peuvent être admis que s'ils possèdent un diplôme de l'enseignement supérieur. En fait, il n'existe aucune incitation qui pousserait les jeunes diplômés du supérieur originaires de ces pays à se maintenir sur le territoire australien au delà de la durée autorisée.
10. Les services consulaires de la plupart des pays de l'OCDE utilisent également leur pouvoir discrétionnaire pour analyser « l'intention de rentrer » (dans le pays d'origine) avant d'accorder un visa temporaire.
11. Ces plafonds ont tendance à être réajustés à la hausse à mesure que le programme se développe, en signe de renforcement de la coopération et à mesure que les autorités constatent l'absence d'effets négatifs sur le marché du travail. A titre d'exemple, le Japon et la Corée ont tous deux relevé les plafonds de leurs programmes suivant un accord de réciprocité avec le Canada et la Nouvelle-Zélande.
12. On détermine le nombre de débouchés dans un métier donné en comparant le nombre de personnes appartenant à un corps de métier donné qui sont au chômage au nombre d'emplois vacants dans ce même corps de métier.
13. Compte tenu de la proposition d'accorder plus de poids à « l'expérience canadienne » dans l'évaluation des demandes de résidence permanente, les listes des professions pour des travailleurs temporaires déterminent quel type de travailleurs vont entrer au Canada et vont acquérir l'expérience nécessaire pour y résider de manière permanente.
14. La MAC définira les déficits dans les métiers dont un certain pourcentage des travailleurs qui les exercent possède au minimum le niveau 3 du système de certification professionnelle nationale (NVQ). Les qualifications professionnelles (NVQ) sont des qualifications liées aux activités et aux compétences professionnelles. Elles reflètent les qualifications et connaissances nécessaires pour exercer efficacement un emploi. Le niveau 2 NVQ comporte l'application des connaissances à un large éventail d'activités variées, exécutées dans toute une série de contextes. Certaines de ces activités, complexes ou inhabituelles, supposent un certain degré de responsabilité ou d'autonomie de l'individu. Le travail en collaboration est souvent exigé.
15. En 2008, le Portugal a refusé d'établir une liste d'exclusions, bien que cette option reste possible.
16. En Espagne et au Canada, les listes offrent une définition restreinte des métiers en tension (code à 4 chiffres). La liste utilisée en Espagne pour le système du « *Contingente* » (recrutement anonyme) comporte des codes à 8 chiffres. Pour sa part, la France utilise un code à 5 chiffres. La *Immediate Skills Shortage List* de la Nouvelle-Zélande applique un système de classification des métiers en tension comportant des codes à 6 chiffres. La *Shortage Occupation List* du Royaume-Uni utilise un système de classification à 4 chiffres pour analyser la distribution des compétences dans la profession considérée.
17. La plupart des saisonniers qui travaillent en Italie sont originaires des nouveaux États membres de l'UE et, depuis 2005, le quota de travailleurs saisonniers n'est pas utilisé dans sa totalité.
18. A titre d'exemple, aux États-Unis, près de 500 USD de frais sont facturés aux employeurs qui font une demande de recrutement de travailleurs de la catégorie H-2B [beaucoup payent aussi les 1 000 USD correspondant au « traitement accéléré » (*premium processing*)]. Les services d'un juriste exigés pour présenter le dossier de demande peuvent faire monter le coût à un niveau bien supérieur. Au Canada, on facture aux employeurs une commission de 150 CDN pour chaque personne recrutée pour le Programme des travailleurs agricoles saisonniers, mais cette somme est

déductible du salaire versé. Les employeurs espagnols payent environ 170 EUR par saisonnier alors que, pour les employeurs italiens, les frais de dossier sont minimales (moins de 15 EUR).

19. Les estimations des gouvernements varient selon la méthode utilisée. En 2006, l'Australie a rapporté que les individus restés sur le territoire après l'expiration de leur visa étaient au nombre de 50 000 environ et la Corée en a dénombré 190 000. Les États-Unis estiment que les sans-papiers résidant sur leur territoire seraient au nombre de 12 millions environ. En Espagne, en Italie et au Royaume-Uni, les clandestins seraient 500 000 environ, entre 250 000 et 400 000 en France, 300 000 en Grèce et entre 125 000 et 230 000 aux Pays-Bas.
20. A titre d'exemple, les États-Unis admettent plus de 33 millions de visiteurs (temporaires) chaque année. Pour sa part, la France délivre plus de 2 millions de visas de courte durée.
21. Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, COM(2007)249 FINAL, Bruxelles, 16 mai 2007 (proposition émanant de la Commission des Communautés européennes). Voir également l'évaluation d'impact [SEC(2007)603]. A l'instar de la proposition américaine, la proposition de l'UE exige des employeurs qu'ils informent les autorités nationales compétentes lorsqu'ils embauchent des travailleurs étrangers. Le système américain de cyber-vérification prend appui sur une base de données intégrée permettant de vérifier rapidement les papiers présentés par les travailleurs et de communiquer le résultat de cette vérification aux employeurs alors que la proposition de l'UE ne stipule rien de tel. Autre différence : la proposition américaine exige la confirmation des conditions à respecter par le candidat avant que l'employeur puisse l'embaucher alors que la proposition de directive européenne stipule explicitement que les obligations des employeurs se terminent dès lors qu'ils ont informé les autorités de l'identité de la personne embauchée.

Bibliographie

- Bianchi, M. (2007), « Immigration policy and self-selecting migrants », PSE Working Papers, École normale supérieure, Paris.
- Borjas, G.J. (1988), « Self-Selection and the Earnings of Immigrants », *American Economic Review*, vol. 77(4), pp.531-53.
- Brücker, H. et J. Von Weizsäcker (2007), « Migration Policy: At the Nexus of Internal and External Migration », in A. Sapir and J. Pisanyi-Ferry, *Fragmented Power: Europe in the Global Economy*, pp. 226-266, Breugel, Bruxelles.
- Bureau of Labor Statistics (2007), *Occupation Outlook Handbook 2008-2009 edition*, Bureau of Labor Statistics: Washington D.C.
- Canadian Federation of Independent Business (2006), *Immigration and Small Business: Ideas to Better Respond to Canada's Skills and Labour Shortage*, Canadian Federation of Independent Business, Willowdale, Ontario.
- Cealis, R. et al. (1983), *Immigration clandestine: La régularisation des travailleurs sans papiers*, ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale, Paris.
- Chiswick, B.R. (1999), « Are Immigrants Favorably Self-Selected? » *AEA Papers and Proceedings*, *American Economic Review*, 89 (2), pp. 181-185.
- Chiswick, B.R. (2001), « The Economics of Illegal Migration for the Host Economy » in M.A.B. Siddique (ed.), *International Migration into the 21st Century*, Edward Elgar Publishing: Cheltenham, Royaume-Uni.
- Cortes, P. et J. Tessada (2007), « Cheap Maids and Nannies: How Low-Skilled Immigration is Changing the Labor Supply of High Skilled American Women », GSB Working Paper, University of Chicago.
- Dumont, J.-C., et O. Monso (2007), « Adéquation entre formation et emploi : un défi pour les immigrés et les pays d'accueil » in *Perspectives des migrations internationales*, SOPEMI, Paris.
- European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP) (2008), *Future Skill Needs in Europe: Medium Term Forecast*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Gao (2004), *Overstay Tracking: A Key Component of Homeland Security*, United States General Accounting Office, Washington D.C.

- Ghosh, B. (2000), « Social and Economic Consequences of Irregular Migration » in D. Çinar, A. Gächter and H. Waldrach, *Irregular Migration: Dynamics, Impact, Policy Options*, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienne.
- González, L. et F. Ortega (2008), « How Do Very Open Economies Absorb Large Immigration Flows? Recent Evidence from Spanish Regions » *IZA Discussion Paper No. 3311*, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Jaumotte, F. (2003), « Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD countries », *OECD Economics Department Working Papers*, OECD, Paris.
- Jean, S., et al. (2007), « Migration in OECD Countries: Labour Market Impact and Integration Issues », *OECD Economics Department Working Papers*, OCDE, Paris.
- Jennissen, R., et J. Oudhof (2007), « Ontwikkelingen in de Maatschappelijke Participatie van Allochtonen », *WOCG Report n° 250*, Ministry of Justice Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC), La Haye.
- Kremer, M. et S. Watt (2006), *The Globalization of Household Production*, Center for International Development, Université de Harvard, Cambridge, Mass.
- Lewis, E. (2005), « Immigration, Skill Mix and the Choice of Technique », Working Paper, Federal Reserve Bank of Philadelphia, Philadelphia.
- Liebig, T., et A.Sousa-Poza (2004). « Migration, Self-Selection and Income Inequality: An International Analysis ». *Kyklos*, 57 (1), pp. 125-146.
- Martin, P., M. Abella, et C. Kuptsch. (2006), *Managing Labor Migration in the 21st Century*, Yale University Press, New Haven, Conn.
- Ministère de l'Intérieur, Italie (2007), *Rapporto sulla criminalità in Italia - Analisi, Prevenzione, Contrasto*, Ministero dell'Interno, Rome.
- Napasintuwong, O. et R.D. Emerson (2004), *Labor Substitutability in Labor Intensive Agriculture and Technological Change in the Presence of Foreign Labor*, American Agricultural Economics Association, Denver.
- OCDE (2000), *Combattre l'emploi illégal d'étrangers*, Les éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Migration et emploi. Les accords bilatéraux à la croisée des chemins*, Les éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2006), « La gestion des migrations. La solution réside-t-elle dans la fixation de quotas et de limites numériques? » *Perspectives des migrations internationales*, SOPEMI, Les éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World*, Les éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Jobs for Immigrants – Volume 1: Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, Les éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Des emplois pour les immigrés – Volume 2 : L'intégration sur le marché du travail en Belgique, en France, au Portugal et aux Pays-Bas*, Les éditions de l'OCDE, Paris, à venir.
- Passel, J. (2007), « Unauthorized migrants in the United States: Estimates, Methods and characteristics », *OECD Working Paper*, OCDE, Paris.
- Radu, D. (2003), « Human Capital Content and Selectivity of Romanian Emigration », *LIS Working Paper n° 365*, Luxembourg Income Study, Luxembourg.
- Reyneri, E. (1999), « Migrant Insertion in the Informal Economy, Deviant Behaviour: Final Report », *Commission européenne*, Bruxelles.
- Reyneri, E. (2001), « Migrants in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the EU », *International Migration Papers*, n° 41, International Labour Organization (ILO), Genève.
- Rivera-Batiz, F.L. (1999), « Undocumented Workers in the Labour Market: an Analysis of the Earnings of Legal and Illegal Mexican Immigrants in the US », *Journal of Population Economics*, 12, pp. 91-116.
- Sleeboos, J. (2003), « Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, OCDE, Paris.

- Tapinos, G. (1999), « Migrations clandestines : enjeux économiques et politiques » in *Tendances des migrations internationales*, Les éditions de l'OCDE, Paris.
- UNIONCAMERE (2007), « Rapporto Excelsior 2007 I Fabbisogni Professionali e Formative delle Imprese Italiane Nell'industria e nei Servizi », Association of Italian Chambers of Commerce (Unioncamere), Italie.
- Venturini, A. (1999), « Do Immigrants Working Illegally Reduce the Natives' Legal Employment? Evidence from Italy », *Journal of Population Economics*, 12, pp. 135-154.
- Yashiv, E. (2004), « *The Self Selection of Migrant Workers Revisited* », CEP Discussion Papers, Centre for Economic Performance, London School of Economics.

ANNEXE II.A1

Tableau II.A1.1. Programmes de migration de travail temporaire accordés pour le recrutement de travailleurs peu qualifiés

Pays	Programme	Durée maximale de séjour autorisée	Garanties exigées	Secteurs concernés	Nombre de participants	Limites
Allemagne	Accords bilatéraux	< 8 mois	L'employeur doit fournir un hébergement (possibilité de le déduire du salaire versé).	Agriculture, autres secteurs d'activités temporaires	290 000 (2006)	Aucune
Canada	Programme de travailleurs agricoles saisonniers (PTAS)	< 8 mois	Opposabilité de la situation de l'emploi. L'employeur doit payer le voyage et l'hébergement (possibilité de les déduire du salaire versé)	Agriculture	18 000 (2006)	Aucune
Canada	Programme de migration de travail temporaire, niveau C (professions intermédiaires et employés)	< 2 ans	Opposabilité de la situation de l'emploi. L'employeur doit prendre en charge la totalité des coûts du recrutement, aider le travailleur à trouver un logement convenable à un prix abordable, payer la totalité du voyage depuis le pays d'origine, assurer une couverture médicale en attendant que le travailleur ait droit aux prestations du régime provincial d'assurance maladie.	Tous les secteurs	34 000 (2006)	Aucune
Canada	Programme de migration de travail temporaire, niveau D (professions peu qualifiées)	< 2 ans	Opposabilité de la situation de l'emploi. L'employeur doit prendre en charge la totalité des coûts du recrutement, aider le travailleur à trouver un logement convenable à un prix abordable, payer la totalité du voyage depuis le pays d'origine, assurer une couverture médicale en attendant que le travailleur ait droit aux prestations du régime provincial d'assurance maladie.	Tous les secteurs	3 500 (2006)	Aucune
Corée	Système de permis de travail	3 ans + renouvellement pour 3 ans	Opposabilité de la situation de l'emploi	Tous les secteurs	80 000 (2006)	Objectif fixée à : 110 000 (2007)
Espagne	Contingent	< 9 mois	Opposabilité de la situation de l'emploi ou liste des métiers en tension	Tous les secteurs d'activités temporaires	78 000 (2006)	Aucune
États-Unis	H-2A	< 10 mois	L'employeur doit obtenir l'autorisation à l'issue d'une certification du Département du travail (<i>Department of Labor, Labor certification</i>), proposer au minimum une rémunération suffisante pour que l'embauche n'ait pas d'effets négatifs sur les salaires, assurer l'hébergement et prendre en charge les frais de voyage (aller ou retour).	Agriculture	50 000 (2006)	Aucune
États-Unis	H-2B	< 10 mois, renouvelable jusqu'à 3 ans	L'employeur doit obtenir l'autorisation à l'issue d'une certification du Département du travail (<i>Department of Labor, Labor certification</i>).	Autres que l'agriculture, en particulier l'aménagement paysager, le nettoyage, l'hôtellerie-restauration et le bâtiment.	200 000 (2006)	Plafond annuel fixé à 66 000 admissions
France	Saisonniers dans l'agriculture	< 6 mois par an sur 3 ans	Opposabilité de la situation de l'emploi ou liste des métiers en tension. Les employeurs sont tenus de garantir l'hébergement.	Agriculture	17 000 (2006)	Aucune
Italie	Travail saisonnier	< 9 mois	L'employeur doit prouver qu'il est en mesure d'offrir l'hébergement (mais il n'est pas tenu de le fournir). Si le travailleur poursuit son séjour après expiration de son visa, les frais de rapatriement sont à la charge de son employeur.	Agriculture, tourisme	64 540 (2006) (demandes)	80 000 (2008)
Nouvelle-Zélande	Employeur saisonnier agréé	< 7 mois	Opposabilité de la situation de l'emploi; l'employeur doit prouver qu'il est en mesure d'offrir l'hébergement (mais n'est pas tenu de le fournir) et payer 50 % des frais de voyage. Si le travailleur poursuit son séjour après expiration de son visa, les coûts du rapatriement sont à la charge de son employeur.	Agriculture	5000 (2007)	Quota de 5 000 (2007)
Royaume-Uni	Programme de saisonniers dans l'agriculture (SAWS)	< 6 mois	Les employeurs doivent garantir un hébergement mais peuvent le déduire du salaire versé.	Agriculture	16 000 (2005)	Limité aux ressortissants roumains et bulgares à compter du 1 ^{er} janvier 2008
Royaume-Uni	Dispositif sectoriel	< 12 mois	Les employeurs doivent garantir un hébergement mais peuvent le déduire du salaire versé.	Agroalimentaire	3 500 (2007)	3 500 (2007); Doit être supprimé progressivement

Tableau II.A1.2. **Test du marché du travail dans quelques pays de l'OCDE**

	Programme	Principales caractéristiques
Australie	Permis de travail	Obligation d'essayer de recruter localement. Vérification du salaire courant.
Canada	Programme de migration de travail temporaire, niveaux C et D	Avis relatif au marché du travail (AMT), avec preuve des efforts déployés pour pourvoir le poste (publication d'annonces, et recours au Service public de l'emploi), vérification des conditions de salaire et de travail courantes. L'AMT permet aussi de vérifier si « l'embauche du travailleur étranger aura pour effet direct de créer de nouvelles possibilités d'emploi ou de permettre à des Canadiens de conserver leur emploi ». L'approbation par les syndicats accélère le processus. La durée de la période de publicité obligatoire est raccourcie (7 jours au lieu de 2 à 3 semaines) si l'emploi figure parmi les « professions soumises à des pressions ».
Corée	Système de permis de travail	Dépôt d'une annonce qui doit être publiée pendant au moins 3 jours (journaux), 7 jours (Service public de l'emploi) ou 1 mois (autres moyens) après vérification de la présence ou non de chômeurs coréens dans le secteur considéré.
Danemark	Permis de travail	Le Service danois d'immigration consulte le syndicat approprié, à l'exception des professions figurant sur la liste des métiers en tension. Les demandes de vacances d'emploi ne sont généralement pas accordées pour la main-d'œuvre qualifiée, tels que les charpentiers ou les maçons, ou pour les emplois non qualifiés, tels que les confectionneurs de pizza (pizzaiolo), le personnel de livraison, le personnel de nettoyage, etc.
Espagne	Contingent et Régime général	Un certificat attestant l'impossibilité de recruter n'est exigé que pour les travailleurs saisonniers et temporaires relevant du Contingent et pour les travailleurs du Régime général. L'emploi doit faire l'objet d'une annonce publiée par le Service public de l'emploi pendant 15 jours, et les employeurs sont tenus de recevoir en entretien les candidats qui lui sont adressés par ce service mais peuvent rejeter ces candidatures. Toutefois, aucune opposabilité de la situation de l'emploi n'est exigée pour les emplois figurant sur la liste des métiers en tension, que ce soit dans le cadre du Contingent ou du Régime général.
États-Unis	H-2A	Certificat du Département du travail (<i>Labor certification</i>), suivi de la publication d'une annonce (au moins 10 jours dans une agence publique et 3 jours dans la presse privée), vérification du salaire courant (obligation de baser le calcul de la rémunération sur l'une de ces trois formules : <i>Adverse Effect Wage Rate</i> (salaire minimal que l'employeur de travailleur agricole temporaire doit offrir à un salarié), salaire courant applicable ou salaire minimum légal, et de verser le salaire obtenu suivant la formule qui donne le montant le plus élevé). Réponse du <i>Department of Labor</i> dans les 45 jours suivant la demande. L'employeur est tenu d'embaucher des travailleurs locaux même s'ils postulent au cours de la première moitié du contrat du travailleur étranger.
États-Unis	H-2B	Certificat du Département du travail (<i>Labor certification</i>), suivi de la publication d'une annonce (au moins 10 jours dans une agence publique et 3 jours dans la presse privée), et obligation de justifier tout rejet de candidat. Vérification du salaire courant. L'emploi doit répondre à « des besoins saisonniers, intermittents ou ponctuels ou à des périodes de surcharge ».
Finlande	Travailleurs permanents	Les employeurs ou les demandeurs d'emploi doivent demander l'autorisation du Service public de l'emploi, qui dépose une annonce pendant 2 à 4 semaines, à l'exception des professions figurant sur la liste régionale des métiers en tension.
France	Saisonniers dans l'agriculture	Pour les emplois ne figurant pas sur la liste des métiers en tension, possibilité soit de publier une annonce via l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), soit de recruter par le biais de cabinets de recrutement privés.
France	Travailleurs permanents	L'employeur doit aviser l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) du poste à pourvoir et soumettre sa demande à la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour un examen discrétionnaire des qualifications professionnelles, du salaire et des conditions contractuelles, de la valeur ajoutée sur le plan technique ou commercial du travailleur étranger ainsi que de la garantie, par l'employeur, de la disponibilité d'un logement.
Islande	Temporaire	L'employeur doit solliciter l'Agence régionale pour l'emploi des travailleurs, mises à part les professions pour lesquelles la Direction du travail a confirmé l'existence de pénuries. Le syndicat approprié au secteur, local ou national, a 14 jours pour se manifester, à l'exception des secteurs ou des cas où l'emploi n'est pas couvert par un syndicat.
Italie	Permis de travail	Dépôt d'une annonce auprès du Service public de l'emploi. Approbation tacite même sans réponse au bout de 21 jours.
Norvège	Permis de travail	Les demandes d'autorisation de recrutement des travailleurs non membre de l'Espace économique européen exigent une évaluation du marché du travail (EMT). Les employeurs sont encouragés à demander une EMT au Service public de l'emploi (SPE) et à la joindre à leur demande d'autorisation. Dans le cas contraire, la police entre en contact avec le SPE pour une EMT. Une EMT préalable est exigée pour les saisonniers et les travailleurs employés au conditionnement de la pêche. Il existe un quota pour les travailleurs qualifiés et les spécialistes; au delà de ce quota, une EMT préalable est exigée. Les permis de travail ne sont pas délivrés si le poste peut être rempli par un travailleur domestique, et la position doit requérir des qualifications spécifiques possédées par le candidat.
Nouvelle-Zélande	Employeurs saisonniers agréés	L'employeur doit publier une annonce au niveau local et prendre « toute disposition raisonnable » pour recruter au niveau local.
Nouvelle-Zélande	Permis de travail temporaire	L'employeur doit tenter sérieusement de recruter des travailleurs résidents compétents. La demande est rejetée s'il y a effectivement des travailleurs compétents en Nouvelle-Zélande mais qui ne sont pas disposés à faire le travail aux conditions proposées par l'employeur, ou si ce dernier peut former rapidement des résidents pour faire le travail.
Pays-Bas	Permis de travail	Dépôt d'une annonce qui doit être publiée au moins 5 semaines avant auprès du Service public de l'emploi. Le Centre pour le travail et le revenu doit approuver la demande de l'employeur, qui doit respecter le niveau de salaire minimum permettant au travailleur étranger de subvenir aux besoins de toute la famille accompagnante.
Pologne	Permis de travail	Le Service régional de l'emploi doit donner son autorisation à l'employeur après que celui-ci ait diffusé l'annonce via le Service public de l'emploi et les médias locaux.

Tableau II.A1.2. **Test du marché du travail dans quelques pays de l'OCDE**

	Programme	Principales caractéristiques
Portugal	Permis de travail	Des immigrants peuvent être recrutés de l'étranger pour n'importe quel emploi qui a été inscrit au Service public de l'emploi pendant au moins 30 jours. Si l'employeur souhaite recruter un immigré venant de l'étranger sans déposer d'annonce d'emploi, le Service public de l'emploi a 30 jours pour trouver des candidats au Portugal ou au sein de l'Espace économique européen.
Royaume-Uni	Permis de travail volet 2 (Tier 2)	L'opposabilité de la situation de l'emploi des résidents exige des employeurs qu'ils publient une annonce à l'attention d'un travailleur originaire des pays membres de l'Espace économique européen, apportent la preuve qu'il a effectivement publié une annonce au cours des 6 derniers mois, communiquent des informations sur les candidats et le processus de sélection, et motivent son refus d'embauche d'un candidat résidant dans l'Espace économique européen. La liste des métiers en tension prévoira une dispense de l'obligation de se soumettre à cette appréciation pour recruter dans certains métiers spécifiques.
Suède	Permis de travail temporaire ou permanent	Pour les professions peu qualifiées, le Service public de l'emploi délivre un permis de travail seulement si aucun travailleur suédois, de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, n'est disponible ou ne peut être formé « dans un temps raisonnable » pour remplir les conditions de l'offre d'emploi. Cette modalité doit être supprimée en 2008. Les représentants syndicaux doivent continuer à agréer les conditions des contrats.