

Chapitre 3

Migrations et emploi : les politiques d'accès au marché du travail

Comme déjà signalé, la demande en travailleurs immigrés, qu'ils soient hautement, peu ou semi-qualifiés, va probablement continuer à augmenter. Ces différentes catégories de migrants nécessitent toute une gamme de politiques pour régler l'accès aux marchés du travail.

Il va devenir de plus en plus difficile de trouver et de garder les travailleurs dont les économies européennes auront besoin dans les années à venir. Et cela sera encore plus vrai pour les travailleurs qualifiés (en termes d'éducation et de formation professionnelle). Dans les années qui viennent, la grande majorité de ces travailleurs viendra de l'intérieur de l'Union. Mais le vieillissement de la population touche pratiquement tous les pays de l'UE, ce qui signifie qu'il faudra trouver de plus en plus de travailleurs issus de pays non membres. Or, suite au durcissement de la concurrence mondiale pour attirer les compétences, il est déjà difficile de trouver des travailleurs étrangers qualifiés, surtout dans des secteurs comme la santé, les sciences et les technologies de l'information et de la communication (TIC) — et cette difficulté ne va faire qu'augmenter (Münz *et al.*, 2006a, 2006b ; Katseli *et al.*, 2006a ; et Katseli *et al.*, 2006b).

De nombreux États membres de l'UE connaissent déjà des pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs (Münz *et al.*, 2006a ; et 2006b), notamment : les TIC, les services financiers, les services à domicile, l'agriculture, les transports, la construction et les services liés au tourisme, comme l'hôtellerie ou la restauration. L'environnement hostile que rencontrent beaucoup d'immigrés dans certains pays européens accentue la difficulté. En effet, au lieu de voir l'immigration comme une force dont tout le monde pourrait tirer profit, de nombreux États la perçoivent comme une menace devant être contrée, voire écartée.

L'ère de la mobilité nécessite la création d'un système de mobilité transparent pour tous ses usagers, réactif aux besoins des employeurs et attentif à créer un environnement accueillant. Dans l'Union européenne, la création d'un tel système se heurte à une difficulté particulière : si les marchés des biens et des services de l'Union sont de plus en plus unifiés, les marchés du travail restent en revanche fragmentés. En effet, les travailleurs issus des États qui ont rejoint l'Union après 2004 ne peuvent pas travailler dans toute l'Union, de même que les ressortissants de pays tiers en séjour régulier ne peuvent généralement pas déployer leurs compétences hors de leur État de résidence. Cette fragmentation nuit à l'attractivité de l'UE pour les immigrants qualifiés, car ceux-ci ont la possibilité de travailler dans des environnements beaucoup plus hospitaliers en Amérique du Nord, en Océanie et, de plus en plus, en Asie. À l'évidence, quand ils repenseront leurs systèmes de mobilité, l'UE et les décideurs politiques des États membres devront s'efforcer de renforcer la cohésion à l'échelle de l'Union.

Au cours des dernières années, l'Union européenne et ses États membres ont posé des jalons pour l'établissement d'un cadre juridique concernant la gestion des flux migratoires. Le mandat politique pour l'établissement de ce cadre remonte au Conseil européen de Tampere (Finlande) d'octobre 1999. Ses conclusions soulignaient la nécessité « d'assurer, à toutes les étapes, une gestion plus efficace des flux migratoires » et elles proposaient l'adoption d'une politique migratoire commune qui inclurait la migration légale et l'intégration (Conseil européen, 1999). S'appuyant sur ces bases politiques, le Conseil européen de novembre 2004 a approuvé le programme de La Haye, qui recommande « une approche globale, couvrant toutes les étapes du processus de migration et tenant compte des causes profondes des migrations ainsi que des politiques d'entrée, d'admission, d'intégration et de retour » (Conseil européen, 2004a).

Même si les politiques européennes sur la gestion des migrations sont relativement récentes, plusieurs initiatives ont déjà été adoptées. Elles concernent divers groupes d'étrangers : le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, le regroupement familial (Conseil européen, 2003), l'admission des chercheurs (Conseil européen, 2005) et des étudiants (Conseil européen, 2004b) en provenance de pays tiers. Par ailleurs, le programme d'action de la Commission européenne relatif à l'immigration légale (Commission européenne, 2005a) a proposé quatre directives relatives à la gestion de l'entrée et du séjour des travailleurs hautement qualifiés, des travailleurs saisonniers, des personnes transférées au sein de leur entreprise et des stagiaires rémunérés. Avec sa communication intitulée « Programme commun pour l'intégration » (Commission européenne, 2005b), la Commission a également proposé un

cadre pour l'intégration des ressortissants des pays tiers au sein de l'UE. En outre, une autre communication récente de la Commission, « Migrations et développement », souligne la nécessité de renforcer la collaboration avec les pays d'origine dans le domaine de la migration économique et de développer des initiatives pour offrir des opportunités intéressantes aux pays d'origine et de destination, ainsi qu'aux immigrés venus chercher du travail (Commission européenne, 2005c). Dans cette perspective, la Commission propose un certain nombre d'initiatives concernant les transferts de fonds des travailleurs, la collaboration avec les diasporas, les migrations circulaires et la réduction des effets négatifs de la fuite des cerveaux.

Le programme de La Haye (Conseil européen, 2004a) est une première étape pour remédier aux échecs des précédentes tentatives visant à réguler les flux migratoires à destination de l'UE et à faciliter l'intégration des immigrés au sein des marchés du travail et des sociétés. Ces tentatives péchaient surtout par leurs réglementations à la fois trop nombreuses et trop spécifiques, ainsi que par leur inaptitude à prendre en compte les réalités des marchés et des incitations des acteurs.

Comme remarqué précédemment, les pénuries de compétences et les déséquilibres géographiques entre les marchés du travail de l'UE devraient augmenter au cours des vingt prochaines années. L'immigration devra donc augmenter pour satisfaire ces besoins en main-d'œuvre, aussi bien pour les travailleurs hautement qualifiés que pour les travailleurs peu qualifiés. En outre, ces flux devront être gérés avec soin pour satisfaire aux exigences de transparence, de réactivité et de cohésion. Pour y parvenir, des politiques innovantes pourraient être menées dans plusieurs domaines. Nos recommandations :

- l'UE et ses États membres doivent développer un système intégré de suivi des migrations afin d'assurer un suivi efficace des flux ;
- des politiques d'accès au marché du travail doivent être conçues avec pour objectif d'encourager la migration circulaire des travailleurs qui appartiennent à des catégories professionnelles sensibles et qui n'envisagent pas un séjour permanent (ou ont peu de chance de l'obtenir) ;
- une harmonisation entre les États de l'UE doit garantir à certaines catégories données de travailleurs qualifiés un accès uniforme à tous les marchés du travail ;
- les conditions d'accès au marché du travail et à la citoyenneté doivent être attractives pour les travailleurs — hautement qualifiés ou non — dont les États membres de l'UE ont besoin et qui souhaitent obtenir, à terme, la sécurité et la stabilité qu'apportent le séjour permanent et la citoyenneté.

Puisque la demande de travailleurs peu ou semi-qualifiés continuera à augmenter dans les décennies à venir, nous recommandons fortement à l'UE d'engager un dialogue informel, mais ouvert à toutes les parties concernées, sur le mode 4 de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (Voir encadré 3.1).

Une action forte dans ce domaine (les modalités en sont discutées dans la suite de ce chapitre) augmentera la capacité des États membres de l'UE à attirer les travailleurs dont ils auront besoin. Toutefois, pour attirer ces travailleurs (et mieux encore, les retenir si besoin est) les politiques d'intégration devront elles aussi progresser. Cette question fait d'ailleurs l'objet du chapitre 4 du présent rapport.

Encadré 3.1. AGCS mode 4 : Une meilleure organisation de la mobilité des prestataires de service ?

L'Union européenne n'est pas la seule organisation politique supranationale apte à réglementer la mobilité de la main-d'œuvre en Europe. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS), qui fait partie du traité de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), prévoit que des services peuvent être fournis aux consommateurs d'un pays par des prestataires issus d'un autre pays selon le mode 4, c'est-à-dire par des personnes physiques qui déplacent vers le pays du consommateur. Les mouvements de prestataires de services relevant du mode 4 concernent les mouvements temporaires de professionnels indépendants basés dans le pays d'origine et/ou ceux des employés d'un prestataire de services aux entreprises, également basé dans le pays d'origine. Sachant que les déficits de main-d'œuvre vont augmenter dans les pays européens, et conformément à l'accent mis dans ce rapport sur la nécessité de fournir des canaux d'entrée plus nombreux (et plus flexibles) pour que les travailleurs puissent se déplacer pour des durées variables, il semble logique de se demander si une expansion de l'AGCS mode 4 pourrait satisfaire ces besoins.

Aux termes de l'AGCS, les pays membres de l'OMC doivent négocier le droit d'accès des prestataires de service dans certains secteurs de l'économie. À ce jour, les mouvements relevant du mode 4 concernent principalement le déplacement de cadres supérieurs au sein d'une même entreprise. Ce type de mouvements tend à accompagner l'investissement direct à l'étranger. Ils se produisent notamment lorsqu'une entreprise étrangère achète une entreprise locale et transfère ses cadres sur le nouveau site. Cependant, le texte de l'AGCS ne se limite pas à ce genre de transferts internes aux entreprises et certains experts ont proposé d'élargir les négociations du mode 4 à une gamme de prestataires de services plus étendue, en particulier ceux de niveau peu ou semi-qualifiés (CNUCED, 2003 ; Winters *et al.*, 2003).

Encadré 3.1 (suite)

Les négociations au titre du mode 4 permettent une gestion plus efficace de la prestation de services en impliquant directement les entreprises étrangères – les prestataires et les commanditaires de services – et en élargissant les options de mobilité pour la main-d'œuvre. En outre, dans les mouvements des travailleurs au titre du mode 4, le partage des risques diffère de celui des autres types de mobilités : lorsque des intermédiaires étrangers sont impliqués, le responsable en dernier ressort du retour des travailleurs dans leur pays d'origine et/ou de la poursuite de leur contrat peut être soit l'employeur étranger, soit le pays d'origine, soit à la fois l'employeur du pays d'accueil et celui du pays d'origine. Les contrats de travail peuvent stipuler la rémunération appropriée, la durée du séjour et les conditions de travail*. Les entreprises et les pays qui prennent part à la négociation peuvent également mettre au point des systèmes d'assurance ad hoc.

Dans les pays développés, les mouvements au titre du mode 4 pour les prestataires de services peu qualifiés sont controversés – que l'on se souvienne, par exemple, des violentes accusations de « dumping social » qui ont entouré l'abandon de la directive Bolkestein en 2005 (Commission européenne, 2004), alors que celle-ci devait mettre en place des réglementations de ce type pour la prestation de services entre les États de l'UE. Pourtant, un élargissement des négociations du mode 4 aux services peu qualifiés serait très avantageux pour les pays à revenu faible ou intermédiaire, qui abritent beaucoup de ces prestataires de services. En outre, mettre le mode 4 au programme inciterait les pays en développement à trouver une issue satisfaisante à l'actuel cycle de négociations de Doha. Pour toutes ces raisons, et parce que cela améliorerait l'organisation du marché de la prestation de services, les pays européens (et les autres) devraient promouvoir un dialogue informel et ouvert sur les dispositions de l'AGCS mode 4.

Note : * Selon la directive 96/71/EC de la Commission européenne sur l'affectation des travailleurs et le décret COM(2006)458 d'application de cette directive, les travaux réalisés dans un État non membre ne doivent pas recevoir un traitement plus favorable que ceux réalisés dans un État membre. Dans cette perspective, l'Union européenne s'est engagée à faire en sorte que sa politique commerciale (y compris dans le domaine du commerce de services) soit cohérente avec le cadre interne de l'UE pour les services d'intérêt général.

Un système intégré de suivi des migrations

Pour rendre les politiques relatives au marché du travail plus efficaces, les informations sur les flux migratoires doivent être fortement améliorées. Cela passe par une meilleure collecte des données, un renforcement des capacités statistiques et une plus grande efficacité dans l'harmonisation et le partage des données entre les pays. Le Programme d'action relatif à l'immigration légale de la Commission propose de premières avancées dans cette direction. Il suggère notamment de développer les informations recueillies par le Portail européen sur la mobilité de l'emploi (EURES) ainsi que par le réseau créé pour stimuler la mobilité des ressortissants de l'UE, afin de faciliter la gestion de l'immigration économique des ressortissants de pays tiers et de fournir des informations sur les entrées et les retours des migrants (Commission européenne, 2005a). Les efforts de la Commission pour augmenter la quantité et la qualité des données se sont également traduits par l'établissement d'un nouveau Réseau européen des migrations et par des réglementations statistiques sur les migrations, qui devraient être mises en place prochainement. Mais cela ne suffit pas. Un système intégré de suivi des migrations qui collecterait et traiterait les informations pertinentes à partir des données et des métadonnées des pays membres serait un outil précieux. Ce système utiliserait un numéro d'identification unique pour chaque ressortissant étranger pénétrant dans l'UE, permettant ainsi un suivi efficace et factuel des entrées et des sorties, tout en fournissant les informations nécessaires pour orienter l'élaboration des politiques.

Migrations temporaires et circulaires

Pour nombre de migrants, le permis de séjour permanent et l'obtention de la citoyenneté (dont la réforme fait l'objet de la partie du chapitre 3 intitulée « Libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne ») ne seraient pas des préalables indispensables à l'entrée dans l'UE. En règle générale, plus les qualifications exigées par un emploi sont faibles et moins il est probable que les sociétés d'accueil acceptent d'accorder un permis de séjour permanent au travailleur concerné.

Ces dernières années, les programmes de travail temporaire se sont multipliés. Ces programmes tentent de créer diverses incitations et pénalités, avant et après l'admission, afin que les flux restent temporaires. Ainsi, selon l'Organisation internationale du travail, il existe un nombre pléthorique de

programmes de travail temporaire en vigueur dans les pays de l'OCDE et les pays en développement (Abella, 2006). Dans beaucoup de pays de l'UE, les accords de ce type servent traditionnellement d'alternative aux contrats de travail à long terme et au permis de séjour permanent.

Pour être efficaces, les nouveaux programmes devront créer les bonnes incitations, afin d'être respectés aussi bien par les employeurs que par les employés. Pour cela, il faut dépasser les programmes de migration temporaire traditionnels qui fixent à l'avance la durée du séjour, lient les travailleurs à un employeur donné et essaient d'imposer leur rotation. Ces programmes créent souvent des distorsions sur le marché du travail et dans les prévisions. Ils finissent même par rendre la gestion des flux encore plus difficile : les entreprises lancent (ou reportent) des investissements en tablant sur un flux supposé continu de main-d'œuvre, alors que les migrants ont peu de possibilités (ou d'incitations) pour changer de travail et pas d'incitations à quitter le pays (Martin, 2006).

Pour être efficace, la gestion des programmes temporaires ou saisonniers doit au contraire être associée à des accords de travail flexibles et se faire en concertation avec toutes les parties prenantes. Elle doit également s'appuyer sur un contrôle étroit des procédures de recrutement, des critères d'admission clairs, ainsi qu'une solide protection du droit du travail et des droits sociaux correspondants. Elle devra aussi remédier à l'incertitude que font peser les dispositions actuelles sur une éventuelle réadmission en Europe au terme d'un premier séjour, car cela dissuade les migrants de retourner dans leur pays (Migration Policy Institute, 2007). Enfin, les États devront impérativement chercher le moyen de susciter et de conserver l'adhésion de leurs opinions publiques à ces initiatives sur l'immigration temporaire (Rannveig Agunias and Newland, 2007). Pour faire face à ces exigences, nous recommandons quatre politiques spécifiques pour encourager les migrations temporaires ou circulaires.

- **Des permis de travail pluriannuels à usage multiple**

Dans le cadre de la révision des programmes temporaires, il conviendrait de développer des accords de migration circulaire, associés à des visas pluriannuels à entrées multiples pour des emplois de prestation de services à court terme régis par des contrats flexibles. Les migrations saisonnières des travailleurs polonais vers l'Allemagne au cours des dernières années en sont un bon exemple (voir encadré 3.2). Des programmes de visas temporaires autorisant les travailleurs à travailler et à se former au sein

de l'UE pendant une période limitée pourraient combler le déficit de main-d'œuvre des pays membres (par exemple dans le domaine des soins de santé). Dans le même temps, ces programmes encourageraient la circulation des compétences et limiteraient donc l'impact négatif de la fuite des cerveaux pour les pays d'origine. Il est toutefois possible qu'à la fin du programme, le migrant choisisse de ne pas retourner dans son pays d'origine, et de se rendre dans un pays tiers (en dehors de l'UE). Le retour obligatoire dans le pays d'origine pour une période définie pourrait être une condition préalable à l'obtention d'un futur nouveau visa à entrées multiples. Il conviendrait également de s'interroger pour déterminer si ces programmes doivent se concentrer sur les pays qui fournissent actuellement un nombre significatif de professionnels de santé et d'enseignants aux pays de l'UE ou, au contraire, sur les pays qui ont le plus besoin de personnels supplémentaires dans ces secteurs.

- **Réduire le coût des entrées multiples et proposer des procédures flexibles pour la réadmission des travailleurs**

Pour permettre aux travailleurs de traverser les frontières de manière organisée dans le cadre de contrats à durée déterminée, il est nécessaire de recourir à des intermédiaires pour effectuer le recrutement et à des procédures flexibles pour l'admission et la réadmission. Il est également nécessaire de créer des incitations favorables au respect des contrats et des durées de séjour. Ainsi, les travailleurs pourraient être admis dans un premier temps pour une période probatoire adaptée à la nature du travail (emploi saisonnier, travail lié à la saison touristique, programme de formation ou réalisation d'un projet). Si, après une ou plusieurs missions, le travailleur se montre capable de respecter la durée stipulée dans son contrat en retournant dans son pays puis en ré-entrant légalement pour un nouveau travail et si, d'autre part, il fait montre d'une aptitude à apprendre la langue du pays d'accueil, alors son contrat pourrait être prolongé et la perspective d'un permis de séjour permanent envisagée (Papademetriou et Meissner, 2006).

Encadré 3.2. Les migrations saisonnières de Polonais vers l'Allemagne

Les migrations saisonnières des ouvriers polonais vers l'Allemagne offrent un bon exemple de migrations circulaires : les mêmes ouvriers reviennent chaque année travailler dans un pays voisin pour une période limitée, dans le cadre d'un programme bilatéral de permis de travail saisonnier (Cf. Okólski, 2006).

Globalement, l'Allemagne est la principale destination des migrants polonais. Le nombre de permis de travail délivrés par l'Allemagne aux travailleurs polonais est en hausse : en 2004, environ 307 000 permis de travail ont été délivrés pour un travail saisonnier en Allemagne, contre 292 000 en 2003 et 131 000 en 1992. Des observations récentes (Stark *et al.*, 2006) montrent que les deux tiers de ces migrants saisonniers sont des hommes, pour la plupart trentenaires, en général mariés et pères de famille. De fait, 38 pour cent de ceux qui viennent en Allemagne travailler comme saisonniers agricoles conservent un emploi à temps plein en Pologne. Leur niveau d'éducation est relativement faible : près de 60 pour cent d'entre eux n'ont pas fini leurs études secondaires. Ils sont pour la plupart originaires des régions pauvres de la Pologne et de villes petites ou moyennes, où le coût de la vie est nettement plus faible qu'en Allemagne. Ainsi, le fait de rentrer chez eux pour dépenser leur salaire avec leurs familles leur permet d'augmenter le pouvoir d'achat des gains réalisés à l'étranger. Ceux qui ont des familles nombreuses et ceux qui viennent de régions où le coût de la vie est faible travaillent souvent plus d'heures que celles stipulées dans leur contrat, de façon à limiter le nombre de trajets.

Les saisonniers polonais semblent préférer les migrations circulaires à une installation définitive en Allemagne. Environ 74 pour cent d'entre eux ont déjà travaillé au moins deux fois en Allemagne et 43 pour cent au moins quatre fois. La facilité d'accès au marché du travail allemand pour les travailleurs issus des nouveaux États membres augmentera considérablement en 2009-2011. Il sera donc intéressant de voir si beaucoup de ces travailleurs continueront à opter pour la circularité lorsque les conditions seront plus libres.

- **Transférer les cotisations à la retraite et à la sécurité sociale vers le pays d'accueil**

Une plus grande transférabilité des cotisations sociales (d'abord pour les retraites et, si possible, pour l'assurance maladie) devrait être encouragée comme un moyen de favoriser les mouvements circulaires. Les cotisations pourraient par exemple être transférées au pays d'origine, afin d'être collectées par le migrant à son retour, ou par certains membres de sa famille. Dans cette perspective, l'UE devrait se fixer comme priorité de développer de nouveaux dispositifs institutionnels pour sécuriser et faciliter les transferts tout en fournissant une assistance pour l'investissement productif de ces actifs.

- **Autoriser les ressortissants de pays tiers inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur de l'UE à rester jusqu'à deux ans après l'obtention de leur diplôme, afin de pouvoir chercher un emploi n'importe où dans l'UE**

Une réflexion particulière doit être menée pour encourager les étudiants et les diplômés issus de pays tiers à travailler au sein de l'UE lorsqu'ils ont effectué leurs études avec succès dans l'un des États membres. En effet, les capacités linguistiques et les réseaux relationnels qu'ils ont acquis renforceront leur intégration. De plus, l'expérience professionnelle (à temps partiel) qu'ils acquièrent souvent pendant leurs études adoucit la transition vers le marché du travail. Enfin, le fait d'avoir reçu leur formation dans l'UE leur évite le problème de la non reconnaissance des qualifications, auquel la plupart des autres migrants sont confrontés. Toutefois, les effets que ces encouragements à rester pourraient avoir sur les pays d'origine doivent être étudiés avec soin. Il se pourrait qu'un tel programme favorise la circulation des compétences, mais ne fasse aussi qu'accroître les conséquences négatives de la fuite des cerveaux.

La formation d'étudiants étrangers a longtemps permis d'attirer les personnes hautement qualifiées venant de pays non membres de l'UE (c'est également le cas en Amérique du Nord, en Océanie et ailleurs dans les pays à revenu intermédiaire ou élevé). Dans les années 1990, les inscriptions d'étudiants étrangers en provenance de pays à faible revenu dans les universités de l'UE ont fortement progressé. Souvent, cette formation ouvre de nouvelles perspectives à ces étudiants. Mais il se peut que les visas assortis d'une condition de départ à l'issue de la formation nuisent aux intérêts des pays membres de l'UE, comme à ceux des étudiants. De telles pratiques risquent simplement de pousser les

étudiants formés dans l'UE à s'établir en Amérique du Nord ou en Océanie au lieu de retourner dans leur pays d'origine. Même si les gains que les pays d'origine peuvent retirer de cette formation sont plus importants si les étudiants rentrent chez eux, une période de formation post-diplôme ou d'expérience professionnelle est une étape essentielle du processus global d'apprentissage. Quant aux étudiant(e)s qui veulent retourner chez eux, les bureaux de placement des universités pourraient fournir systématiquement des informations sur les offres d'emploi dans le pays d'origine.

Libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne

La mobilité des travailleurs — qu'ils soient citoyens européens ou immigrés — est extrêmement importante pour la réactivité des marchés du travail et l'efficacité des économies (Münz *et al.*, 2006a et 2006b). À l'heure actuelle, le potentiel économique de la main-d'œuvre immigrée est loin d'être pleinement exploité en Europe. Par exemple, il est prouvé que les immigrés sont plus mobiles et plus flexibles que les non immigrés, et qu'ils s'installent là où des emplois sont disponibles. Ils sont donc mieux à même de réduire les insuffisances liées aux déséquilibres régionaux au sein de l'UE. Et pourtant, les ressortissants européens ne sont actuellement pas tous libres de travailler dans d'autres États membres. Autoriser tous les ressortissants de l'UE à accéder à tous les marchés du travail et accorder le même droit aux ressortissants des pays tiers ayant résidé légalement dans l'UE pendant un minimum d'années (entre trois et cinq ans serait une période raisonnable) permettrait d'avoir un marché du travail européen mieux intégré et plus flexible. Par conséquent, cela augmenterait la compétitivité économique globale de l'UE.

Les recommandations présentées ici visent à offrir aux immigrés et à leurs employeurs plus de clarté sur les perspectives à long terme des relations de travail. Quelques pas ont déjà été faits dans cette direction au sein de l'UE avec la proposition de 2006 visant à créer une « carte bleue » européenne pour les travailleurs hautement qualifiés (cette carte s'inspire de la « carte verte » américaine, mais elle garantirait moins de droits). En outre, le programme d'action relatif à l'immigration légale de la Commission européenne prévoit courant 2007 la rédaction d'une nouvelle directive sur les travailleurs hautement qualifiés. Toutefois, ces exemples concernent uniquement les travailleurs hautement qualifiés, alors que des initiatives similaires sont nécessaires pour faire face à la mobilité des migrants peu ou semi-qualifiés. Ces initiatives, quel que soit le niveau de qualification concerné, pourraient intégrer les recommandations suivantes :

- **Harmoniser les politiques d'admission des États membres**

Les États membres devraient, dans la mesure du possible, appliquer des mesures communes pour admettre les immigrés économiques, afin de rendre l'UE plus attractive.

- **Accorder le droit de libre circulation à certains immigrés de longue durée**

Les États membres devraient autoriser les détenteurs de permis de séjour permanent, ainsi que les détenteurs de certaines catégories de visas, à se déplacer et à travailler librement dans n'importe quel État membre de l'UE.

Accès au séjour permanent et à la citoyenneté

En choisissant leur destination, certains migrants prennent en compte la possibilité d'un permis de séjour permanent — pour eux et leurs familles — et l'existence d'une procédure claire pour l'accession à la citoyenneté. De même, les employeurs tendent à investir sur certains travailleurs s'ils pensent que les compétences, les connaissances et l'expérience que ces travailleurs acquièrent auront des retombées à long terme sur leur entreprise. Pour l'instant, les immigrés bénéficiant d'un permis de séjour de longue durée, et après un séjour continu d'au minimum cinq ans dans un seul des pays de l'UE, se voient accorder une liberté de mouvement limitée (directive du Conseil européen, 2003). Toutefois, même dans le cadre de cette directive, les États membres peuvent leur interdire l'accès à leur marché du travail. En outre, la procédure pour faire valoir les droits garantis par cette directive est trop compliquée et trop aléatoire pour constituer un moyen efficace d'attirer les migrants qualifiés.

Indépendamment du niveau total d'immigration qu'un pays est prêt à accepter, l'établissement d'un système de mobilité performant suppose d'abord que l'accès au marché du travail pour les ressortissants des pays tiers et des récents États membres de l'UE soit régi par une politique rationnelle. Cette politique doit créer davantage de circuits légaux et des solutions plus flexibles pour l'entrée et le séjour des migrants. Pour l'instant, les régimes d'accès au marché du travail de la plupart des pays de l'UE ne satisfont ni les besoins des immigrés, ni ceux de leurs employeurs (Münz *et al.*, 2006a et 2006b).

Deux mesures politiques doivent être mises en œuvre pour faciliter l'accès au séjour permanent et à la citoyenneté :

- accorder des permis de séjour permanent pour combler les besoins de main-d'œuvre dans les secteurs prioritaires ;
- mettre en place des procédures claires pour l'accèsion à la citoyenneté.

Les États membres pourraient accorder des permis de séjour permanent aux immigrés qui exercent des professions prioritaires — catégorie que les États sont libres de définir en fonction des besoins de leur marché du travail et/ou de leur stratégie économique. Ainsi, dès le début de leur séjour, des permis de séjour permanent devraient être accordés aux immigrés qui occupent des professions définies comme prioritaires ou qui répondent à certains critères (par exemples les détenteurs d'un diplôme d'études supérieures délivré par une université située dans un pays de l'OCDE, les scientifiques, les ingénieurs, ou d'autres professionnels susceptibles de répondre aux besoins en main-d'œuvre). Ces permis pourraient être étendus aux proches parents des immigrés (époux[se] et enfants mineurs). En outre, les conjoints de ces immigrés devraient avoir pleinement accès au marché du travail. Une telle mesure risque de susciter la controverse, mais face à la compétition pour attirer les étrangers qualifiés et talentueux, il est indispensable de rompre avec les anciennes pratiques (Papademetriou et Loehr, 1996 ; Meissner *et al.*, 2006). La crainte de voir des travailleurs moins qualifiés et dont les États membres n'ont pas besoin y entrer par ce biais n'est pas fondée. En effet, les proches parents qui bénéficieront de ces mesures posséderont probablement un profil social et un niveau de formation similaire à celui des immigrés qu'ils accompagnent. La comparaison avec les politiques de regroupement familial actuellement pratiquées en Europe (qui concernent généralement les immigrés non qualifiés) n'est donc pas justifiée.

Mettre en place des procédures claires pour accéder à la citoyenneté suppose d'adopter des règles précises, compréhensibles et accessibles à ceux qui s'en donneront raisonnablement la peine. Seuls doivent être maintenues les exigences administratives qui ont un but précis et légitime, comme la sécurité publique, ou celles qui favorisent l'intégration sur le long terme, comme la connaissance des règles de civisme et la maîtrise de la langue.

Ces nouvelles manières de penser et d'agir sur la mobilité ne seront pas faciles à mettre en œuvre. Elles doivent donc faire l'objet d'une communication claire auprès de tous les acteurs potentiels du système. Des campagnes d'information et de recrutement seront nécessaires pour procurer aux migrants en quête d'emploi des informations exactes et pertinentes sur les offres

disponibles, tout en rassurant les citoyens de l'UE sur le fait que leur propre accès à ces offres ne sera pas diminué. Enfin, pour attirer les cerveaux dans l'Union européenne et assurer leur circulation en son sein, il sera essentiel de fournir aux migrants potentiels des informations fiables sur les avantages et les droits dont ils pourront éventuellement bénéficier dans les États de l'UE.

Bibliographie

- AARTS, R., G. EXTRA et K. YAĞMUR (2004), "Multilingualism in The Hague", in G. EXTRA et K. YAĞMUR (dir. pub.), *Urban Multilingualism in Europe. Immigrant Minority Languages at Home and School*, pp. 193–220, Multilingual Matters, Clevedon.
- ABELLA, M. (2006), "Policies and Best Practices for Management of Temporary Migration", UN/POP/MIG/SYMP/2006/03, Symposium international des Nations unies sur les migrations internationales et le développement, Turin.
- BANQUE MONDIALE (2006), *Perspectives pour l'économie mondiale*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- BORODAK, D. (2006), « Migration et développement économique en Moldavie », Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.
- CAVOUNIDIS, J., N. GLYTSOS et T. XENOGIANI (2002), "Migration in Greece", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.
- CNUCED (2003), *Increasing the Participation of Developing Countries through Liberalization of Market Access in GATS Mode 4 for Movement of Natural Persons Supplying Services*, Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, Genève.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2004), « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur » (présentée par la Commission), Commission des Communautés européennes [SEC (2004) 21], Bruxelles, 13.1.2004, COM(2004) 2 final.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2005a), « Programme d'action relatif à l'immigration légale », COM(2005)669 final. Disponible sur : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0669fr01.pdf.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2005b), « Programme commun pour l'intégration : Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne ». Disponible sur : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0389fr01.pdf.

- COMMISSION EUROPÉENNE (2005c), « Migration et développement », (COM/2005/0390). Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0390:EN:NOT>.
- COMMISSION EUROPÉENNE, Direction générale pour la justice, la liberté et la sécurité (2007a), *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens*. Disponible sur : http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_fr.pdf.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2007b), « Migrations circulaires et partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers », Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2007)248. Disponible sur : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007_0248fr01.pdf.
- CONSEIL EUROPEEN (TAMPERE) (1999), « Conseil européen de Tampere, 15 et 16 Octobre 1999, conclusions de la présidence ».
- CONSEIL EUROPEEN (2003), *Statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée*, Directive du Conseil européen 2003/109/EC.
- CONSEIL EUROPEEN (2004a), « Le programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne ».
- CONSEIL EUROPEEN (2004b), « Conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat », 2004/114/EC. Disponible sur : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l33163a.htm>.
- CONSEIL EUROPEEN (2005), « Admission et séjour des chercheurs étrangers », directive du Conseil européen 2005/71/EC. Disponible sur : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/i23023.htm>.
- CRUL, M. (2007), *Pathways to Success for the Children of Immigrants*, Migration Policy Institute, Washington, D.C.
- DAYTON-JOHNSON, J. et L.T. KATSELI (2006), « Migration, aide et commerce : plus de cohérence en faveur du développement », *Cahier de politique économique* n° 28, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- DE HAAS, H. (2006), "Engaging Diasporas: How Governments and Development Agencies Can Support Diaspora Involvement in the Development of Origin Countries", étude préparée par Oxfam Novib, La Haye.
- ENTZINGER, H. (2004), *Integration and Orientation Courses in a European Perspective*, Rapport d'expertise rédigé pour le Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Rotterdam. http://www.bamf.de/template/zuwanderungsrat/expertisen/expertise_entzinger.pdf.
- ESSER, H. (2006), *Migration, Sprache, Integration*, AKI-Forschungsbilanz 4. Berlin: Arbeitsstelle interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung). Disponible sur : www.aki.wz-berlin.de.

- EUROSTAT (2005), *European Labor Force Survey*, modules ad hoc.
- FINDLAY, A.M. (2006), "Brain Strain and Other Social Challenges Arising from the UK's Policy on Attracting Global Talent" in C. KUPTSCH et P.E. FONG (dir. pub.), *Competing for Global Talent*, Institut international d'études sociales, Organisation internationale du travail, Genève, et Wee Kim Wee Centre, Singapore Management University.
- FONTAGNÉ, L. et N. PÉRIDY (2006), "Morocco: Trade and Migration", non publié, Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.
- FREIJE, S. (2006a), "Migration and Trade Between Mexico and Central America: Policy Coherence for Development: Mexico/Central America Case Study", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.
- FREIJE, S. (2006b), "Guatemala/Honduras: Migration and Trade", non publié, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- GLYTSOS, N. (2005), "Stepping from Illegality to Legality and Advancing towards Integration: The Case of Immigrants in Greece", *International Migration Review*, Vol. 39, hiver, pp. 819-840.
- GRIFFITHS, D. (2003), *English Language Training for Refugees in London and the Regions*, Rapport en ligne 14/03, Home Office, Londres.
- GUBERT, F. et M. RAFFINOT (2006), « Mali: aide et migrations », non publié, Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.
- HAMDOUCHE, B. (2006), « Les Migrations: une analyse économique », non publié. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.
- HOLZMANN, R., J. KOETTL et T. CHERNETSKY (2005), "Portability Regimes of Pension and Health Care Benefits for International Migrants : An Analysis of Issues and Good Practices", Social Protection Discussion Series n° 0519, Banque mondiale, Washington, D.C.
- ICDUGYU, A. (2006), "Case Study on Turkey", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.
- ISKANDER, N. (2005), « Pratique sociale et projet productif : l'expérience *tres por uno* (trois pour un) au Zacatecas, Mexique », in OCDE, *Migration, transferts de fonds et développement*, OCDE, Paris, pp.249-264.
- JANDL, M. (2004), "The Estimation of Illegal Migration in Europe", *Studi Emigrazione/ Migration Studies*, Vol. XLI, n° 153, mars 2004, pp. 141-155.
- KAPUR, D. (2007), "Costs and Benefits of Migration for India", non publié, Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

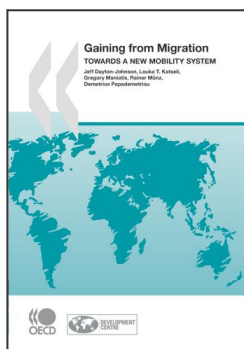
- KATSELI, L. (2007), "EU Policy Coherence on Security and Development: a New Agenda for Research and Policy Making", in H.G. BRAUCH (dir.pub.), *Institutional Security Concepts Revisited for the 21st Century*, chapitre 60, Springer Verlag, Berlin.
- KATSELI, L., R. LUCAS et T. XENOBIANI (2006a), « Politiques migratoires et développement : une perspective européenne », *Cahiers de politique économique* n° 30, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- KATSELI, L., R. LUCAS et T. XENOBIANI (2006b), "Effects of Migration on Sending Countries: What Do We Know?", *Working Paper* n° 250, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- LONDON DEVELOPMENT AUTHORITY, *Procurement Code*, 2004. Disponible sur : <http://www.lda.gov.uk/server/show/ConWebDoc.316>.
- LUCIAK, M. (2004), *Migrants, Minorities and Education. Documenting Discrimination and Integration in 15 member states of the European Union*, Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, Luxembourg.
- MARKOVA, E. (2006a), "Gaining from Migration : Albania Case Study", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.
- MARKOVA, E. (2006b), "Gaining from Migration : Bulgaria Case Study", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.
- MARTIN, P. (2006), "Managing Labour Migration: Temporary Worker Programmes for the 21st Century", UN/POP/MIG/SYMP/2006/07, Symposium international des Nations unies sur les migrations internationales et le développement, Turin. Informations disponibles sur le site : <http://www.un.org/esa/population/migration/turin/index.html>.
- MARTINIELLO, M. (2006), "What are the Requirements for Migrants' Effective Integration?", non publié, Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.
- MEISSNER, D., D. MEYERS, D. PAPADEMETRIOU et M. FIX (2006), *Immigration and America's Future : A New Chapter*, Migration Policy Institute, Washington, D.C.
- MÜNZ, R., T. STRAUBHAAR, F. VADEAN et N. VADEAN (2006a), "The Costs and Benefits of European Immigration", Centre de développement de l'OCDE, Paris et Hamburg Institute of International Economics, Hamburg. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.
- MÜNZ, R., T. STRAUBHAAR, F. VADEAN et N. VADEAN (2006b), "What are the Migrants' Contributions to Employment and Growth? A European Approach", document préparé pour le Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

- NATIONS UNIES (2006), *Trends in Total Migrant Stock: the 2005 Revision*, United Nations, POP/DB/MIG/REV.2005. Données disponibles sur le site : <http://esa.un.org/migration>.
- OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain – Premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), Base de données sur les immigrants et les expatriés, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Perspectives des migrations internationales*, OCDE Paris.
- OCDE (2007a), *La cohérence des politiques au service du développement 2007: Migrations et pays en développement*, Perspectives du Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Perspectives des migrations internationales*, OCDE Paris.
- OKÓLSKI, M. (2006), "Costs and Benefits of Migration for Central European Countries", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.
- O'LEARY, N., P. MURPHY, S.J. DRINKWATER et D. BLACKABY (2001), "English Language Fluency and the Ethnic Wage Gap for Men in England and Wales", *Economic Issues* 6, n° 1, pp. 21-32.
- OLIVIÉ, I., A. SORROZA et H. JÁCOME (2006), "Ecuador: Migration and FDI", non publié, Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.
- PAPADEMETRIOU, D. et D. MEISNER (2006), "New Migration Thinking for a New Century", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.
- PAPADEMETRIOU, D. et YALE-LOEHR, S. (1996), *Balancing Interests: Rethinking the U.S. Selection of Skilled Immigrants*, Carnegie Endowment for International Peace et The Brookings Institution, Washington, D.C.
- QUARTEY, P. (2006), "Migration, Aid and Development – A Ghana Country Case Study", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.
- RANNVEIG AGUNIAS, D. et K. NEWLAND (2007), "Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes, and Ways Forward", *Policy Brief*, Migration Policy Institute, Washington, D.C. Informations disponibles sur le site : http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB_041807.pdf.
- REYNERI, E. (2004), "Education and the Occupational Pathways of Migrants in Italy", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30, n° 6. pp. 1145–62.
- RINDOKS, A., R. PENNINX et J. RATH (2006), "Gaining from Migration: What Works in Networks? Examining economically related benefits accrued from greater economic linkages, migration processes, and diasporas", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

- SIJLBING, I. (2005), "The Netherlands", in R. SÜSSMUTH et W. WEIDENFELD (dir. pub.), *Managing Integration: The European Union's Responsibility Toward Immigrants*. Bertelsmann Foundation et Migration Policy Institute, Washington, D.C.
- SPENCER, S. et B. COOPER, (2006), "Social Integration of Migrants in Europe: A Review of the European Literature 2000-2006", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.
- SPENCER, S. et A. DI MATTIA (2004), "Introductory Programmes and Initiatives for New Migrants in Europe", *Policy Brief*, in *Ministerial Integration Conference on 'Turning Principles into Actions'* pp. 9–31, Migration Policy Institute et Ministère de la Justice des Pays-Bas, Groningen, 9–11 novembre.
- SRISKANDARAJAH, D. et C. DREW, (2006), *Brits Abroad: Mapping the Scale and Nature of British Emigration*, Institute for Public Policy Research, Londres.
- STARK, O., S. FAN, E. KEPINSKA et M. MICEVESKA (2006), "Seasonal Migration", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.
- SUWA-EISENMANN, A. et T. VERDIER (2006), "The Coherence of Trade Flows and Trade Policies with Aid and Investment Flows", *Working Paper n° 254*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- URTH, H. (2005), "Draft Synthesis Report on Policies Concerning the Integration of Immigrants", in R. SÜSSMUTH et W. WEIDENFELD (dir. pub.), *Managing Integration: The European Union's Responsibility Toward Immigrants*, Bertelsmann Foundation et Migration Policy Institute, Washington, D.C.
- VAN OURS, J.C. et J. VEENMAN (2001), "The Educational Attainment of Second Generation Immigrants in the Netherlands", discussion paper n° 297. Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.
- VERTOVEC, S. et S. WESSENDORF (2004), *Migration and Cultural, Religious, and Linguistic Diversity in Europe : An Overview of Trends and Issues*, International Migration, Integration and Social Cohesion, Amsterdam.
- WARREN, S. (2006), "Integration of New Migrants : Education", in S. SPENCER (dir. pub.), *New Migrants and Refugees: Review of the Evidence on Good Practice*, Home Office/Compas, Londres.
- WINTERS, L.A., T.L. WALMSLEY, Z.K. WANG et R. GRYNBERG, (2003), "Negotiating the Temporary Movement of Natural Persons: An Agenda for the Development Round", *The World Economy*, Vol. 26 (8), pp.1137-1162.
- WITHOL DE WENDEN, C. (2005), "A French Perspective", in R. SÜSSMUTH et W. WEIDENFELD (dir. pub.), *Managing Integration: The European Union's Responsibility Toward Immigrants*, Bertelsmann Foundation et Migration Policy Institute, Washington, D.C.
- XENOBIANI, T. (2006), "Policy Coherence for Development: A Background Paper on Migration Policy and its Interactions with Policies on Aid, Trade and FDI", *Working Paper n° 249*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

Table des matières

Préface	9
Résumé : Propositions pour une politique européenne de l'immigration	11
<i>Chapitre 1</i> Introduction : Emplois et confiance	17
<i>Chapitre 2</i> Une nouvelle conception de l'émigration pour le siècle nouveau.....	21
<i>Chapitre 3</i> Migrations et emploi : les politiques d'accès au marché du travail	43
<i>Chapitre 4</i> Migrations et cohésion sociale : favoriser l'intégration.....	57
<i>Chapitre 5</i> Migrations et développement : des partenariats pour gérer la mobilité	71
<i>Chapitre 6</i> Promouvoir les réseaux d'émigrés	85
<i>Annexe</i> Liste des résultats.....	89
Bibliographie.....	91



Extrait de :
Gaining from Migration
Towards a New Mobility System

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/9789264037410-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

Dayton-Johnson, Jeff, *et al.* (2007), « Migrations et emploi : Les politiques d'accès au marché du travail », dans *Gaining from Migration : Towards a New Mobility System*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264037434-6-fr>

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :
<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.