

Gérer les migrations économiques pour mieux répondre aux besoins du marché du travail en Europe



septembre 2014

Gérer les migrations économiques pour mieux répondre aux besoins du marché du travail en Europe

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE ou celles de l'Union européenne.

Ce document et toute carte 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.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo: Couverture © Alberto Masnovo /Shutterstock.com.

© OCDE/UNION EUROPÉENNE, 2014

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@cfcopies.com.

GÉRER LES MIGRATIONS ÉCONOMIQUES POUR MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN EUROPE

Synthèse Septembre 2014

Contacts :

Jean-Christophe Dumont (Division des migrations internationales,
Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE)
Email : jean-christophe.dumont@oecd.org
Tel : +33 1 45 24 92 43

Laurent Aujean (Unité Analyse de l'emploi, DG Emploi, affaires sociales et
inclusion, Commission européenne)
Email : laurent.aujean@ec.europa.eu
Tel : + 32 2 29 93767



Messages clés

Au cours des trois dernières années, la Commission européenne et l'OCDE ont mené conjointement un projet de recherche intitulé « *Gérer les migrations économiques pour mieux répondre aux besoins du marché du travail* ». Le projet a mis en lumière plusieurs questions clés : quelles politiques et bonnes pratiques faut-il mettre en œuvre pour que les migrations économiques et la libre circulation contribuent à répondre aux pénuries de main-d'œuvre prévues à moyen terme ? Comment assurer une meilleure utilisation des compétences des migrants ? Quels enseignements peut-on tirer de l'expérience des pays non européens de l'OCDE, en particulier en matière de gestion des migrations de travail ?

Ces questions ont fait l'objet de deux publications : « *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent Experiences from OECD Countries and the European Union* » (OCDE, 2012) et « *Gérer les migrations économiques pour mieux répondre aux besoins du marché du travail* » (OCDE-UE, 2014). Cette note de synthèse résume les principaux résultats du projet et identifie des recommandations pour les pays européens.

- En Europe, la population en âge de travailler (15-64 ans) devrait décroître de 2.2 % entre 2013 et 2020, alors qu'elle augmentera dans les mêmes proportions dans l'ensemble de la zone OCDE.
- Mobiliser pleinement le potentiel des travailleurs résidents en réduisant les disparités entre hommes et femmes et en améliorant les perspectives des jeunes et des seniors sur le marché du travail constitue un élément essentiel de l'action des pouvoirs publics, mais les migrations et les immigrés ont également un rôle à jouer.
- Le rôle potentiel des immigrés dans un contexte de vieillissement de la population ne doit pas s'appréhender uniquement au regard des déséquilibres démographiques, mais il faut également tenir compte de l'évolution de la demande de main-d'œuvre et des besoins futurs en compétences. Exploiter pleinement le potentiel de la migration nécessite une approche tridimensionnelle : favoriser une meilleure répartition des compétences en encourageant la mobilité intra-UE ; améliorer l'utilisation des compétences des immigrés ; et élargir le vivier de compétences.
- En Europe, les grandes disparités de situation sur le marché du travail entre les différents États membres se sont encore accentuées pendant la crise récente. La mobilité interne de la main-d'œuvre pourrait grandement contribuer à l'emploi. Des estimations récentes indiquent que jusqu'à un quart des chocs asymétriques sur le marché du travail pourraient être absorbés par les migrations en l'espace d'une année.
- La population mobile au sein de l'Union européenne est en moyenne beaucoup plus jeune et mieux formée que celle qui n'est pas mobile. Le taux de déclassement est néanmoins élevé, notamment parmi les personnes originaires des pays d'Europe centrale et orientale, puisque plus de la moitié des diplômés de l'enseignement supérieur venant de ces pays occupent des emplois peu ou moyennement qualifiés.
- Pour mieux exploiter les possibilités offertes par les migrations intra-UE, il convient d'intensifier les efforts visant à réduire les obstacles à la mobilité. Dans le cadre d'une stratégie globale sur la mobilité, les outils permettant l'adéquation des compétences au sein de l'UE devraient être renforcés et l'apprentissage des langues européennes promu.

- Les immigrés tendent à être surreprésentés aux deux extrémités de l'échelle des qualifications, mais ils ont en moyenne un nombre d'années d'études légèrement inférieur à celui des travailleurs nés dans le pays. Cependant, les écarts sur le marché du travail entre les personnes nées à l'étranger et leurs homologues autochtones se creusent à mesure que le niveau d'études augmente. En outre, le rendement des qualifications acquises à l'étranger est inférieur à celui des qualifications acquises dans le pays d'accueil, en termes d'emploi, de qualité du travail et de rémunération.
- Non seulement les compétences des immigrés sont souvent sous-utilisées, notamment dans les pays européens de l'OCDE, mais c'est aussi le cas pour leurs enfants qui ont été scolarisés et ont grandi dans les pays d'accueil. Il faudra renforcer les politiques d'intégration et de lutte contre les discriminations pour traiter ce problème.
- L'utilisation efficace des compétences des immigrés et le développement de leur potentiel requièrent une série de mesures, y compris : i) améliorer la disponibilité des informations et le recours à la reconnaissance des qualifications étrangères ; ii) veiller à ce que les immigrés aient accès aux programmes actifs du marché du travail les plus efficaces et mettre au point des mesures spécifiques et flexibles pour améliorer l'accès et l'impact ; iii) mettre les immigrés plus directement en contact avec les employeurs ; iv) veiller à ce que les enfants d'immigrés aient accès aux services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants ; et v) proposer des formations linguistiques adaptées aux compétences des immigrés dans les pays de destination.
- De nombreux pays ont libéralisé leur réglementation sur l'immigration de travailleurs hautement qualifiés, mais les migrations de travail en provenance de pays tiers restent faibles en dehors des pays d'Europe du Sud, où elles concernent surtout les emplois peu qualifiés.
- En dehors de la libre circulation dans l'UE, il y a actuellement beaucoup plus d'emplois, à tous les niveaux de qualification, qui sont occupés par des immigrés arrivés pour d'autres motifs que l'immigration de travail (y compris les personnes accompagnant ou rejoignant la famille, au titre du mariage, pour raisons humanitaires, etc.). De plus, environ 40 % des travailleurs immigrés recrutés à l'étranger ont quitté le pays d'accueil dans un délai de cinq ans et 50 % de ceux qui y sont restés n'occupent plus les emplois pour lesquels ils avaient initialement été recrutés. Cela peut jeter le doute sur l'efficacité des outils de recrutement basés sur l'identification *ex ante* des pénuries de main-d'œuvre.
- Pour que les migrations de travail contribuent plus efficacement à répondre aux besoins de compétences actuels et futurs, les politiques devraient s'atteler à : i) trouver un meilleur équilibre entre l'attention portée à la demande des employeurs et les mécanismes de sauvegarde ; ii) améliorer les outils permettant de mettre en relation les employeurs et les travailleurs immigrés potentiels (y compris les étudiants étrangers), ainsi que les immigrés à la recherche d'un emploi avec les employeurs potentiels ; et iii) promouvoir l'apprentissage des langues de l'UE à l'étranger et spécifier clairement les exigences en matière de compétences linguistiques dans les offres d'emploi.

Migrations et tendances démographiques

L'évolution démographique qui est en cours dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE – départ à la retraite de cohortes nombreuses d'enfants issus du baby-boom remplacées par des cohortes moins nombreuses de jeunes – est une source d'inquiétudes pour les décideurs politiques. En Europe, en particulier, on craint qu'il n'y ait pas suffisamment de travailleurs, ou du moins pas suffisamment de travailleurs possédant les compétences requises, pour remplacer ceux qui partiront à la retraite. Les gouvernements sont habitués à gérer la croissance économique dans un contexte d'expansion démographique, mais faire face au déclin démographique soulève des questions et des problèmes différents.

Mobiliser pleinement le potentiel des travailleurs résidents en réduisant les disparités entre hommes et femmes et en améliorant les perspectives des jeunes et des seniors sur le marché du travail constitue un élément essentiel de l'action des pouvoirs publics pour faire face au vieillissement démographique, mais les migrations et les immigrés pourraient également avoir un rôle à jouer.

Évolution démographique et besoins du marché du travail

Tous les pays de l'OCDE sont confrontés aux effets du vieillissement de la population. L'Union européenne et le Japon seront les premiers touchés et de façon plus sévère. En Europe, la population en âge de travailler (15-64 ans) devrait décroître de 7.5 millions (-2.2 %) entre 2013 et 2020, alors qu'elle augmentera dans les mêmes proportions dans l'ensemble de la zone OCDE. Dans un scénario de migrations nettes nulles, la population en âge de travailler des 28 pays de l'UE devrait encore plus diminuer, à savoir 11.7 millions de personnes d'ici 2020 (-3.5 %). Dans ce cas de figure, l'Allemagne, l'Italie et la Pologne perdraient chacune plus de 1.5 million de personnes en âge de travailler d'ici 2020.

Il est souvent avancé que ce déclin devrait être compensé pour éviter un recul de la croissance économique et du bien-être et que, pour ce

faire, il faut des travailleurs supplémentaires, y compris des immigrés, pour reprendre les emplois de ceux qui partent à la retraite. Les choses ne sont toutefois pas aussi simples. Premièrement, dans de nombreux pays, il existe encore une marge importante de ressources inutilisées sur le marché du travail, du fait non seulement du chômage mais aussi de la faiblesse de la participation au marché du travail des femmes, des seniors et d'autres groupes tels que les immigrés résidents et leurs enfants. Deuxièmement, l'allongement de la durée de la vie active contribue à accroître la taille de la population active.

Au total, au vu des niveaux d'immigration nette actuellement prévus et de la hausse anticipée des taux de participation, la population active européenne va en fait augmenter, et non diminuer, au moins jusqu'en 2020. Dans la réalité, toutefois, la question va bien au-delà d'un simple décompte démographique car le marché du travail est dynamique et les métiers évoluent. Il ne s'agit donc pas uniquement de remplacement ou de besoins de main-d'œuvre.

En Europe, entre 2000 et 2010, par exemple, on a enregistré près de trois fois plus d'entrées, rien que parmi les jeunes que de départs à la retraite dans les métiers en forte expansion – identifiés par le nombre de personnes employées. Mais les nouvelles entrées de jeunes n'ont compensé que pour moitié environ les départs à la retraite dans les professions en fort déclin¹. En d'autres termes, la structure de l'économie évoluant, une part importante de la variation nette des professions s'explique par l'arrivée de jeunes actifs et le départ de travailleurs âgés.

On observe un nombre non négligeable d'entrées d'immigrés aussi bien dans les métiers en expansion que dans les métiers en déclin,

1. Les professions en forte croissance/fort déclin représentaient le quintile supérieur/inférieur de l'emploi en 2010 dans les professions ayant enregistré les taux de croissance de l'emploi les plus élevés/bas au cours de la période 2000-10.

toutefois les immigrants ne représentent qu'une fraction des flux totaux dans ces professions.

En Europe, au cours des dix dernières années, les nouveaux immigrants ont représenté 15 % des entrées dans les professions en forte expansion, tels que dans le secteur des sciences, des technologies et de l'ingénierie ainsi que dans celles de la santé et de l'éducation. Aux États-Unis, le taux correspondant est de 22 %. Les travailleurs immigrants jouent donc un rôle significatif en répondant à la demande de main-d'œuvre dans les secteurs les plus dynamiques de l'économie.

En même temps, les travailleurs immigrants jouent également un rôle important dans les professions en déclin, tels que les métiers manuels. Même si l'emploi dans ces professions est globalement en recul, de nombreux emplois restent toutefois à pourvoir. Les nouveaux immigrants ont représenté respectivement 28 % et 24 % des entrées dans les professions en fort déclin en Europe et aux États-Unis sur la période 2010-20.

Le fait que de nombreux travailleurs quittent une profession pour prendre leur retraite ne signifie pas nécessairement qu'il faudra recruter un grand nombre d'immigrants pour compenser systématiquement le déficit (apparent) d'entrées de jeunes. Par ailleurs, l'importance des entrées de jeunes dans les professions en forte expansion ne dispense pas non plus de devoir recruter à l'étranger. Les besoins de recrutement dépendent de la nature précise de la demande de main-d'œuvre, laquelle semble difficile à prévoir à moyen terme.

Pénuries de main-d'œuvre et inadéquation des compétences

Actuellement, il n'existe pas de consensus sur ce que sont les pénuries de main-d'œuvre (encadré 1) et la meilleure façon d'aborder la question est de le faire dans le contexte général des besoins de compétences et de l'inadéquation des compétences.

Le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop) étudie les besoins actuels et futurs de compétences en Europe. En 2011, il y avait dans l'UE plus de travailleurs faiblement instruits que d'emplois correspondants, ce qui suppose une offre

excédentaire de travailleurs peu qualifiés. On observait la situation inverse pour les emplois exigeant des qualifications intermédiaires, tandis que l'offre et la demande de qualifications élevées étaient plus ou moins en adéquation (Cedefop, 2014a). Un équilibre global entre l'offre et la demande totales de main-d'œuvre peut cependant cacher des déséquilibres qualitatifs au niveau micro-économique. Ces derniers peuvent être dus, par exemple, à des frictions, à des obstacles à la mobilité ou à l'asymétrie d'information entre les employeurs et les travailleurs (Commission européenne, 2012a).

Des enquêtes auprès des employeurs font en effet apparaître des besoins de compétences non satisfaits potentiellement significatifs. L'enquête de 2013 sur les entreprises en Europe (*European Company Survey*), par exemple, a permis de constater qu'en dépit d'un marché du travail atone, 40 % des entreprises de l'UE ont des difficultés à trouver des travailleurs possédant l'ensemble de compétences requises. De même, dans une enquête conjointe OCDE-DIHK menée auprès des employeurs allemands en 2011, environ la moitié des entreprises ont fait état de pénuries de compétences dans les professions moyennement qualifiées, tandis que moins de 20 % d'entre elles ont déclaré manquer de travailleurs faiblement qualifiés et 42 % de travailleurs hautement qualifiés. Plus de la moitié des petites entreprises (55 %) ont signalé des pénuries de qualifications intermédiaires tandis que 70 % des grandes entreprises étaient à la recherche de travailleurs hautement qualifiés. On peut se demander si ces déclarations sont exagérées ou si elles reflètent la réalité, mais de toute évidence les besoins de compétences ne sont pas uniquement une question de chiffres, il s'agit également de mettre en adéquation la demande et l'offre.

Les changements attendus dans la composition par niveau de qualification des emplois dans l'UE28 entre 2012 et 2025 devraient être marqués par une nette augmentation de la part des emplois faisant appel à une main-d'œuvre hautement qualifiée (23 %), alors que la demande de travailleurs moyennement qualifiés augmentera modérément (3.5 %) et que celle de travailleurs peu qualifiés diminuera notablement, de 24% (graphique 1).

Encadré 1. Identifier et mesurer les pénuries de main-d'œuvre

Il n'y a pas de définition universellement admise de la notion de « pénurie de main-d'œuvre ». L'expression désigne quelquefois un déficit global de main-d'œuvre et, parfois, une possible inadéquation entre les travailleurs et les emplois au sein de l'économie. La pénurie de main-d'œuvre peut être définie comme un déséquilibre persistant entre l'offre et la demande : la demande de travailleurs excède le nombre de travailleurs disponibles et désireux de travailler au salaire et aux conditions de travail en vigueur en un lieu et à un moment donnés.

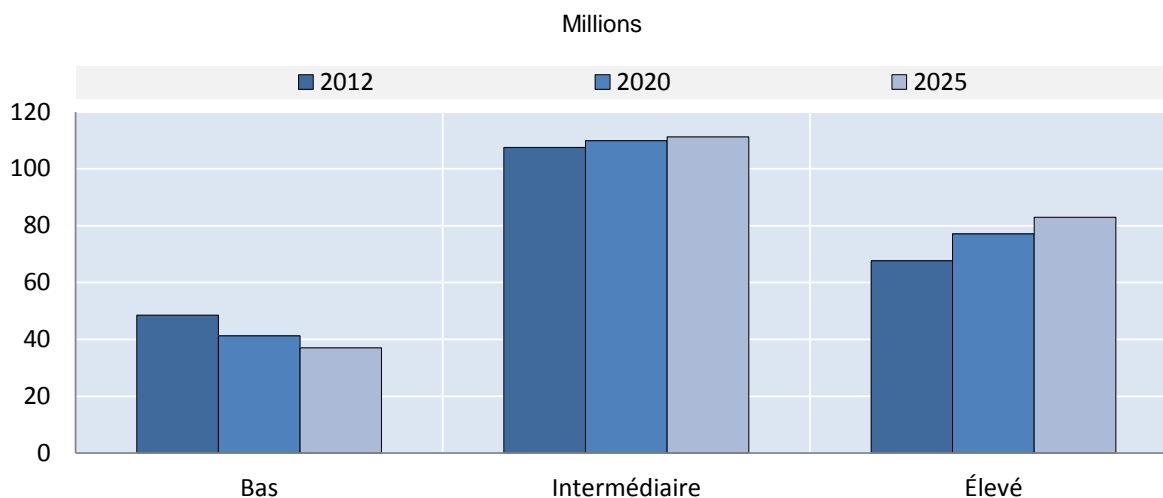
En pratique, il est difficile de mesurer les pénuries de main-d'œuvre. Le recours aux entretiens est une méthode qui manque de précision et qui a tendance à être biaisée. Des informations objectives sur le marché du travail, tels que les taux de vacances d'emploi, les taux de chômage et l'évolution des niveaux de salaire peuvent être

extrêmement utiles mais, dans de nombreux pays de l'OCDE, il n'existe pas nécessairement de données ventilées par profession. De plus, il est difficile de faire la distinction entre les pénuries structurelles et cycliques, ce qui pose des problèmes d'identification des types de mouvements de main-d'œuvre immigrée qui devraient être encouragés.

À des fins d'élaboration de la politique, il est important d'aller au-delà de la définition économique d'une pénurie. Parfois, les marchés du travail ne fournissent pas un nombre de travailleurs optimal d'un point de vue social dans une profession spécifique. C'est notamment le cas lorsque le marché du travail est fortement réglementé. Si les taux de rémunération sont fixés à un bas niveau, le marché du travail sera à l'équilibre au sens économique, mais on constatera éventuellement une « insatisfaction de la demande sociale », en ce sens que le marché produit moins que ce que la société souhaiterait.

Source : D'après Barnow (2014).

Graphique 1. Projections de l'emploi par niveau d'éducation, UE28, 2012-25



Note : Scénario de base. Un bas niveau d'éducation correspond aux CITE 0-2, intermédiaire aux CITE 3-4 et élevé aux CITE 5-6. Source : Cedefop (2014b).

Aux États-Unis, d'après les dernières projections du Département du Travail, l'emploi total devrait augmenter de 10.8 %, ou de 15.6 millions de personnes, au cours de la période 2012-22. Les aides-soignants et les personnels infirmiers sont les catégories dans lesquelles le plus grand nombre de nouveaux emplois devraient être créés au cours de la décennie. De façon plus générale, les besoins de compétences seront répartis sur tout l'éventail de compétences avec une forte concentration

sur les métiers de la santé. Dix-neuf des 30 professions qui devraient connaître la plus forte expansion entre 2012 et 2022 exigeront généralement une formation de niveau post-secondaire mais ce ne sont pas nécessairement les métiers pour lesquels les prévisions de croissance de l'emploi sont les plus élevées. Deux tiers de ces professions ne nécessiteront en réalité pas d'études post-secondaires.

Au Canada, le SPPC (Système de projection des professions au Canada) permet d'étudier les

déséquilibres entre la demande et l'offre de main-d'œuvre entre 2011 et 2020. Il estime à 6.5 millions les créations d'emplois au cours des dix prochaines années, dont les deux tiers concerneront des professions exigeant généralement un niveau post-secondaire ou des fonctions de management. Un grand nombre de métiers qui devraient connaître des pénuries de main-d'œuvre au cours des dix prochaines années se trouvent dans les domaines de la santé, du management, du travail manuel, des transports et de l'équipement et dans le secteur primaire. La quasi-totalité sont des professions qualifiées (professions exigeant habituellement des études post-secondaires ou universitaires, ou fonctions de management). Relativement peu de professions nécessitant uniquement des études secondaires ou une formation spécifique au métier devraient connaître des pénuries ; ces dernières concernent, en particulier, le secteur de la santé.

Globalement, les données disponibles semblent indiquer qu'au cours des dix prochaines années, dans la plupart des pays de l'OCDE, les besoins de main-d'œuvre se concentreront dans des professions spécifiques – principalement à l'extrémité supérieure de la distribution des compétences, mais aussi au niveau des compétences intermédiaires.

Les perspectives démographiques à moyen terme en Europe, toutefois, soulèvent des difficultés supplémentaires. Au-delà de 2030, d'après un document de travail récent de la Commission européenne (Peschner et Fotakis,

2013), il ne sera plus possible de maintenir une bonne croissance de l'emploi en Europe par des taux de participation et d'emploi plus élevés. La seule source de croissance économique pourrait donc venir des gains de productivité – qui devraient plus que doubler par rapport aux niveaux observés au cours de la décennie ayant précédé la crise, pour compenser le recul de l'emploi.

Pour résumer, même si, à court terme, il est possible de contrecarrer largement les effets du vieillissement de la population par une meilleure utilisation des ressources humaines disponibles, à moyen et long terme, cela ne suffira pas à contrebalancer les tendances démographiques. De plus, il est probable que les inadéquations de compétences seront plus importantes que les pénuries de main-d'œuvre elles-mêmes. Dans ce contexte, la capacité à maintenir les gains de productivité en favorisant le progrès technologique et l'innovation, en utilisant mieux les compétences disponibles, en améliorant la composition des compétences et en augmentant l'accumulation nette de capital humain – grâce à l'éducation et la formation, et aux recrutements à l'étranger – sera déterminante. Selon la plupart de ces axes, les migrations économiques ont un rôle positif à jouer. Pour ce faire, il faudra mieux utiliser les compétences des immigrants déjà installés et faire en sorte de disposer de filières bien identifiées et bien gérées pour le recrutement de nouveaux travailleurs immigrants possédant la palette de compétences nécessaires.

Améliorer l'utilisation des compétences des immigrés

Si les migrations peuvent jouer un rôle important en enrichissant le vivier de compétences disponibles, des efforts devraient également être faits pour mieux mobiliser l'offre de main-d'œuvre existante dans le pays, notamment celle des immigrés installés dans le pays et de leurs enfants, et pour améliorer l'adéquation entre la demande et l'offre de main-d'œuvre grâce à la mobilité à l'intérieur de la zone de libre circulation de l'UE/AELE.

Renforcer la mobilité géographique et professionnelle

Depuis la seconde moitié du XX^e siècle, les zones de libre circulation de la main-d'œuvre se sont beaucoup étendues, dans le cadre du développement des processus d'intégration économique régionale. Des exemples de zones de libre circulation dans les pays de l'OCDE sont la zone UE/AELE, l'Accord Trans-tasmanien entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande et l'accord de libre circulation et de résidence du MERCOSUR. L'Accord de libre-échange nord-américain facilite également les mouvements, quoique dans une bien moindre mesure (OCDE, 2012).

C'est dans la zone UE/AELE que la part des flux liés à la libre circulation dans les mouvements migratoires permanents est la plus élevée. C'est à l'heure actuelle l'exemple le plus représentatif d'une zone de libre circulation des travailleurs, que ce soit en termes du nombre de pays concernés ou de la portée de la libéralisation. Le marché du travail de l'UE/AELE compte actuellement plus de 343 millions de personnes en âge de travailler.

La libre circulation est l'une des quatre libertés fondamentales dans l'Union européenne mais c'est également un potentiel économique sous-exploité. D'un point de vue économique, comme le soulignent les travaux fondateurs de Mundell (1961), la mobilité de la main-d'œuvre a un rôle déterminant à jouer en tant qu'amortisseur de chocs au sein d'une union monétaire.

Compte tenu de la disparité des situations du marché du travail dans l'UE, qui s'est encore accentuée au cours de la récente crise économique, la mobilité au sein de la zone UE/AELE pourrait jouer un rôle clé en tant que facteur de rééquilibrage en contribuant à la hausse de l'emploi et de la productivité.

Aux États-Unis, la libre circulation, estimée à partir du pourcentage de personnes qui vivaient dans un autre État un an auparavant, concernait 2.7 % de la population totale en 2011/12. La libre circulation des citoyens entre les pays de la zone l'UE/AELE par rapport à la population totale correspond en gros à un dixième de ce niveau.

Cependant, l'ampleur de la mobilité de la main-d'œuvre et sa réactivité à l'évolution des conditions du marché du travail ont fortement augmenté dans l'UE/AELE à la suite des élargissements de 2004 et 2007. La capacité d'ajustement des marchés du travail s'en est trouvée renforcée. Des estimations récentes semblent indiquer que jusqu'à un quart des chocs asymétriques sur le marché du travail – à savoir des chocs qui se produisent à des moments différents et avec des intensités différentes d'un pays à l'autre – pourraient être absorbés par les migrations en l'espace d'une année. L'effet est cependant plus marqué à l'extérieur qu'à l'intérieur de la zone euro (Jauer et al., 2014).

Les migrations vers les « vieux » États membres de l'UE ont augmenté depuis l'année 2000, mais elles ont diminué depuis le déclenchement de la crise. En 2012, les Quinze ont enregistré l'arrivée d'environ 1.9 million d'immigrés permanents, dont près de la moitié provenaient d'un autre pays de l'UE. Depuis 2000, la Roumanie et la Pologne sont les deux principales sources de mobilité à l'intérieur de l'UE, avec respectivement 10 % et 6 % des entrées cumulées. Cependant, en pourcentage de leurs populations, c'est la mobilité en provenance de Roumanie, de Lituanie, et de Lettonie vers

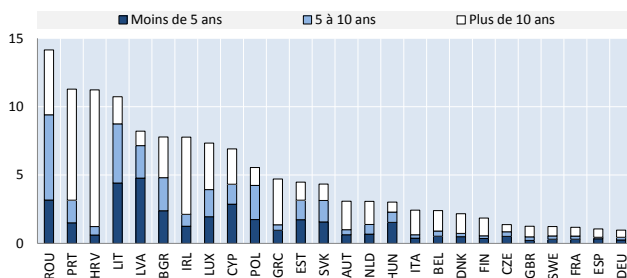
d'autres pays de l'UE qui a été la plus élevée (graphique 2).

Entre 2000 et 2012, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie étaient les principales destinations des citoyens mobiles de l'UE. Ces quatre pays ont accueilli 71 % des immigrés provenant de l'ensemble des pays de l'UE et 81 % des immigrés issus des pays qui ont rejoint l'UE depuis 2004.

Les individus qui se déplacent au sein de l'UE sont en moyenne beaucoup plus jeunes et ont un niveau d'études plus élevé que la population non mobile, mais cette tendance est variable d'un pays à l'autre. Ce phénomène est également observé aux États-Unis, mais dans une moindre mesure.

Parmi les personnes qui se déplacent au sein de l'UE, les ressortissants des pays d'Europe du Sud se distinguent par leur niveau d'éducation relativement élevé, la majorité étant diplômés de l'enseignement supérieur. Le niveau d'éducation relativement élevé est associé à des professions d'un assez haut niveau chez les immigrés d'Europe du Sud qui ont réussi à trouver un emploi, même si un certain nombre d'entre eux sont surqualifiés pour l'emploi qu'ils occupent. Le taux de déclassement est néanmoins le plus prononcé parmi les personnes qui se déplacent au sein de l'UE depuis les pays d'Europe centrale et orientale, puisque plus de la moitié des diplômés de l'enseignement supérieur issus de ces pays occupent des emplois peu ou moyennement qualifiés.

Graphique 2. Personnes en âge de travailler vivant dans un autre pays de l'UE en pourcentage de la population (15-64 ans) de leur pays de nationalité selon la durée de résidence, 2013



Source : Enquêtes sur les forces de travail (Eurostat) 2013.

Depuis le déclenchement de la crise en 2008, les personnes qui se déplacent au sein de l'UE

viennent généralement plus souvent qu'avant de pays du sud de l'UE que de pays d'Europe centrale et orientale, mais les arrivées en provenance de ces derniers représentent tout de même trois cinquièmes des récentes entrées. La géographie des pays de destination a également changé, avec une augmentation des flux vers l'Allemagne et un recul des déplacements à destination de l'Espagne ou de l'Irlande. De plus, la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur parmi les personnes qui se sont déplacées récemment au sein de l'UE a encore augmenté, en raison notamment d'une modification de la demande de main-d'œuvre depuis le déclenchement de la crise (Commission européenne, 2014).

La disparité des situations du marché du travail stimule les migrations de travail qui tendent à leur tour à réduire les différences. Dans ce contexte, les avantages potentiels d'une réduction des obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre au sein de l'UE pourraient être importants. Au niveau de l'UE, le Paquet Emploi de 2012 exposait l'idée d'un véritable marché du travail de l'UE (Commission européenne, 2012b). Depuis, différentes mesures ont été prises pour supprimer les obstacles à la mobilité tels que les directives européennes adoptées récemment facilitant l'exercice des droits à la libre circulation ainsi que l'acquisition et la sauvegarde des droits à retraite complémentaire. En dehors des mesures visant à supprimer les obstacles, d'autres actions ont été mises au point pour favoriser la mobilité (perfectionnement du réseau paneuropéen d'aide à la recherche d'emploi EURES et programmes en faveur de la mobilité ciblés tels que l'initiative « *Your First EURES job* ») ou pour faire face aux conséquences indésirables de la mobilité (directive d'exécution relative au détachement de travailleurs, utilisation du Fonds social européen pour faire face aux défis de l'inclusion sociale des citoyens mobiles de l'UE, par exemple).

Que pourrait-on faire ?

- Poursuivre les efforts pour réduire les obstacles à la mobilité
- Renforcer les outils de mise en adéquation des compétences au sein de l'UE
- Promouvoir l'apprentissage des langues de l'UE

Mobiliser les compétences des immigrants et accroître le rendement des compétences

Une part importante des immigrants ont un emploi. En moyenne, les taux d'emploi des immigrants ayant un faible niveau de formation sont même supérieurs à ceux de leurs homologues nés dans le pays. En revanche, les immigrants ayant un niveau de formation élevé affichent des taux d'emploi inférieurs à ceux de leurs homologues autochtones dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE et, lorsqu'ils ont un emploi, ils ont une probabilité de 50 % supérieure d'occuper des emplois pour lesquels ils sont surqualifiés.

Les compétences des immigrants et leur utilisation sur le marché du travail – qu'en savons-nous ?

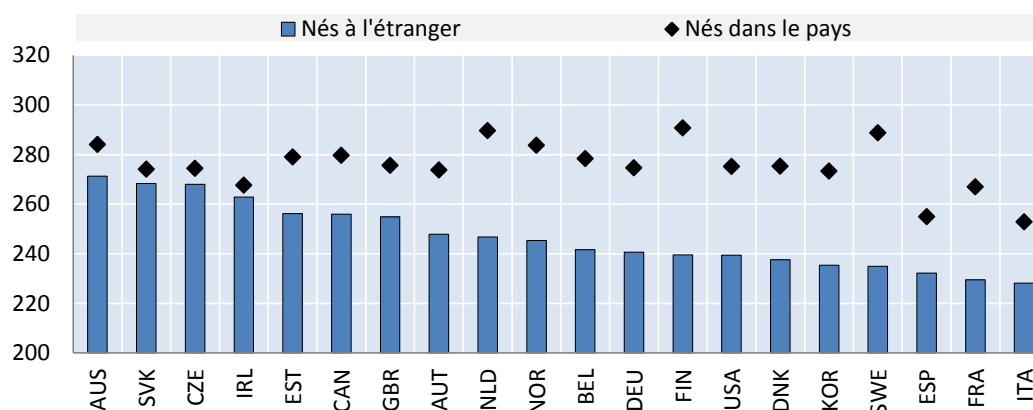
La mesure indirecte des compétences la plus utilisée et la plus facilement disponible est le niveau d'études. Les immigrants tendent à être surreprésentés aux deux extrémités de l'échelle des qualifications et, en Europe, ils ont en moyenne un peu moins d'années d'études que les personnes nées dans le pays. Aux États-Unis, les immigrants présentent des niveaux d'éducation inférieurs à ceux de leurs homologues européens. Dans le même temps, on constate que, dans les deux régions, les immigrants récents ont un niveau de formation plus élevé que ceux qui sont arrivés il y a de nombreuses années. De plus, les immigrants récents ont pratiquement le même nombre d'années d'études que les autochtones du

même âge et du même sexe vivant dans le même pays, en particulier en Europe. Cette tendance forte, qui vaut quel que soit le pays d'origine, atteste clairement une évolution de la structure des flux migratoires dans le sens d'une migration plus qualifiée.

Même si les perspectives professionnelles des immigrants s'améliorent avec leur niveau de formation, ce lien est moins marqué que pour les autochtones et l'écart entre les deux groupes se creuse avec le niveau d'études. Cette situation est due au rendement plus faible des qualifications acquises à l'étranger par rapport aux qualifications du pays d'accueil, ce qui entraîne des répercussions sur l'emploi, la qualité du travail et la rémunération. Ce résultat est observé tant en Europe que dans les pays non européens de l'OCDE comme le Canada et les États-Unis. En Europe, des problèmes spécifiques se posent pour les diplômes obtenus dans des pays non membres de l'Union européenne, qui sont nettement plus décotés sur le marché du travail que ceux acquis dans d'autres pays de l'UE.

Il convient toutefois de souligner que l'éducation reçue dans le pays hôte semble avoir plus de poids sur le marché du travail que l'origine des immigrants, tant en termes d'accès à l'emploi que de qualité du travail. En d'autres termes, les moins bonnes perspectives professionnelles des immigrants possédant des qualifications étrangères ne tiennent pas à leurs origines mais à des problèmes liés à leurs diplômes acquis à l'étranger.

Graphique 3. Performances en littératie selon le lieu de naissance, PIAAC 2012



Note : L'échantillon comprend les personnes âgées de 16 à 65 ans. 50 points de score sur l'échelle des compétences en littératie correspondent à un niveau de compétence en littératie. Source : Évaluation des compétences des adultes (PIAAC).

Les problèmes d'intégration sur le marché du travail sont également très variables d'un groupe d'immigrés à l'autre. Les qualifications des immigrés humanitaires ou familiaux sont moins bien valorisées sur le marché du travail que celles des immigrés de travail. Mais même ces derniers ne semblent pas en mesure d'obtenir les mêmes résultats, lorsqu'ils ont un niveau d'études élevé, que les autochtones. Ces constatations ne peuvent s'expliquer par les différences dans les domaines d'études, ces derniers étant remarquablement similaires, tant entre les immigrés et les autochtones qu'entre les différents groupes d'immigrés qualifiés.

Plusieurs raisons expliquent que les qualifications étrangères tendent à être décotées. Cette situation tient en partie au fait que les compétences des diplômés de systèmes éducatifs étrangers ne sont pas toujours aussi bonnes que celles des diplômés dans le pays de résidence. En effet, l'analyse de données récentes tirées du Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC) de l'OCDE semble indiquer que les immigrés possédant des qualifications acquises à l'étranger ont souvent des niveaux de compétences inférieurs à ceux de leurs homologues ayant suivi des études dans le pays d'accueil (graphique 3). L'éducation est toujours une mesure indirecte imparfaite des compétences, mais c'est particulièrement le cas pour les immigrés.

Cela tient en partie au fait que les compétences en littératie, telles que mesurées dans le cadre du PIAAC et d'autres enquêtes, incluent une forte composante linguistique et qu'il est difficile de distinguer les effets de la maîtrise des langues, d'une part, et des compétences cognitives, de l'autre. Mais il est clair que la décade des qualifications acquises à l'étranger s'explique notamment par une moins bonne maîtrise de la langue du pays hôte par les immigrés formés dans un autre pays. Ce constat vaut quel que soit le niveau de formation de l'immigré. En même temps, selon certaines données, la maîtrise des langues revêt le plus d'importance pour les immigrés les plus qualifiés. On peut donc penser qu'il y aurait un intérêt majeur à investir davantage dans l'apprentissage de la langue du pays hôte ou à en assurer un enseignement plus efficace.

L'évaluation et la reconnaissance des qualifications étrangères

Le fait que les employeurs puissent avoir des difficultés à évaluer les qualifications étrangères peut également expliquer leur décade. Les employeurs connaissent généralement mal les diplômes étrangers et, la plupart du temps, ils n'ont aucune certitude quant à leur valeur et quant aux compétences réelles du candidat. Les qualifications obtenues dans le pays d'accueil ont l'avantage d'envoyer des signaux que les employeurs peuvent facilement interpréter, comme le nom de l'université ou du programme d'études. De plus, il arrive souvent que les qualifications étrangères ne permettent pas à leur titulaire d'exercer une profession réglementée dans le pays d'accueil.

Pour surmonter les obstacles associés aux diplômes étrangers, la plupart des pays de l'OCDE ont mis en place des procédures spécifiques pour leur évaluation et leur reconnaissance. L'évaluation consiste généralement à examiner les titres étrangers en fonction d'un éventail de critères qui peuvent varier suivant les pays, les professions, voire les provinces/États/régions d'un même pays, et qui incluent généralement le niveau et le type d'apprentissage concerné, la durée d'une formation ou d'un programme d'études, le statut de l'établissement (ou du système) d'enseignement où la qualification a été délivrée, l'authenticité des documents justificatifs et l'équivalence avec des cycles de formation ou d'études nationaux comparables.

Le terme *reconnaissance* désigne généralement l'acceptation formelle d'une qualification étrangère comme étant l'équivalent d'un diplôme d'études ou de formation professionnelle national. Lorsque le processus et les critères de reconnaissance sont régis par la loi, et que les résultats sont juridiquement contraignants, on parle généralement de reconnaissance formelle. La reconnaissance formelle est généralement exigée pour exercer une profession réglementée. Si les immigrés ne remplissent pas tous les critères nécessaires à une pleine reconnaissance, une reconnaissance partielle peut leur être accordée, laquelle atteste les compétences qu'ils possèdent et identifie les lacunes. Lors de l'octroi d'une reconnaissance partielle, il peut être recommandé à l'immigré de passer un examen ou de participer

à un cours passerelle pour acquérir les compétences manquantes. L'évaluation et la reconnaissance des qualifications et des compétences des immigrés jouent un rôle important dans le processus d'intégration et dans l'accès, à terme, des immigrés à un emploi correspondant à leurs qualifications. Cependant, relativement peu d'immigrés possédant des qualifications étrangères font une demande de reconnaissance, en dépit des avantages apparents que cela procure. Il semble que l'une des raisons soit liée à la complexité du processus et à la multiplicité des acteurs. C'est pourquoi plusieurs pays de l'UE et de l'OCDE ont récemment déployé beaucoup d'efforts pour améliorer leurs procédures de reconnaissance, en simplifiant les structures et en améliorant la transparence. La nouvelle Loi sur la reconnaissance adoptée en Allemagne en est un exemple (voir encadré 2).

Encadré 2 : Le nouveau cadre pour la reconnaissance des qualifications étrangères en Allemagne

Une composante essentielle de la loi visant à améliorer l'évaluation et la reconnaissance des qualifications professionnelles acquises à l'étranger, qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2012, a été l'instauration d'un droit légal à une évaluation pour les quelque 350 professions non réglementées (professions qualifiées dans le système dual au titre de la Loi sur la formation professionnelle et l'artisanat) ainsi que les professions réglementées relevant du domaine de compétences de l'administration fédérale. Cette loi permet à chaque immigré possédant des qualifications étrangères de bénéficier d'une évaluation individuelle de leurs équivalences avec des qualifications professionnelles allemandes. Une retombée indirecte de la nouvelle loi est qu'elle a permis l'ouverture éventuelle du marché du travail allemand à des travailleurs immigrés dans des métiers moyennement qualifiés.

Dans la mesure où le droit à l'évaluation s'applique indépendamment du lieu de résidence du candidat, les personnes vivant à l'étranger qui souhaitent immigrer en Allemagne peuvent également demander une évaluation de leurs titres. Lorsqu'aucune équivalence avec un diplôme allemand ne peut être établie, la nouvelle loi exige que l'évaluation détermine quelles sont les lacunes dans la formation initiale par rapport aux qualifications nationales et les moyens d'y remédier.

La loi maintient la compétence existante des chambres et autorités chargées des procédures de reconnaissance dans leur domaine de responsabilité. Pour améliorer la transparence en matière de qualifications professionnelles, en 2012, l'IHK FOSA (*Foreign Skills Approval*), le centre national de compétences pour la vérification et la reconnaissance des qualifications professionnelles étrangères, a été créé à Nuremberg.

Parallèlement à la nouvelle loi, un portail d'information, « *Recognition in Germany* » (www.anerkennung-in-deutschland.de), ainsi qu'un service téléphonique, ont été mis en place. Ils permettent d'obtenir des informations sur l'autorité compétente pour chaque cas et sur la procédure de reconnaissance des qualifications professionnelles étrangères, en allemand et en anglais. Pour améliorer la transparence, la loi prévoit, entre autre, des échelles standardisées pour la vérification des équivalences et un délai de traitement légal de trois mois.

En ce qui concerne les qualifications universitaires, les *Länder* allemands ont mis en place un organisme de coordination, l'Agence centrale pour l'évaluation des titres étrangers, qui propose des services d'information à la fois aux organismes chargés de la reconnaissance et aux individus. L'agence gère une vaste base de données en ligne gratuite, ANABIN, qui « traduit » les qualifications étrangères en qualifications nationales. ANABIN est également consultée par les autorités pour évaluer les diplômes étrangers dans le cadre de la procédure d'octroi de permis de travail. ANABIN inclut plus de 22 500 diplômes universitaires étrangers et plusieurs milliers de diplômes de l'enseignement secondaire et elle s'étoffe en permanence. En ce qui concerne les professions universitaires non réglementées, l'agence propose également aux individus la vérification de leurs diplômes. La procédure coûte 100 EUR et permet d'obtenir à la fois le titre d'équivalence et les droits associés au diplôme, mais cela n'a pas de caractère contraignant.

Source : D'après OCDE (2013a).

Dans le cas des immigrés possédant des qualifications étrangères qui ne sont pas ou qui ne sont que partiellement reconnues, les offres de « cours passerelle » leur donnent la possibilité de se reconvertir et d'obtenir des qualifications dans leur domaine. En l'absence de mesures de ce type, les immigrés concernés seraient contraints de repartir à zéro et de

recommencer leurs études supérieures depuis le début dans le pays hôte s'ils aspiraient à exercer un travail dans leur domaine de formation ou d'études. Cependant, dans de nombreux pays, ces possibilités de cours passerelle tendent à être peu développées.

Outre la reconnaissance des qualifications formelles, il y a la question beaucoup plus vaste de la validation des compétences – qu'il s'agisse de compétences acquises de manière formelle ou informelle. Les procédures de validation sont de plus en plus répandues parmi les pays de l'UE et de l'OCDE mais, dans la plupart des cas, elles sont d'ampleur encore limitée. Compte tenu de l'incertitude des employeurs quant aux compétences des immigrés, on s'attendrait à ce que la validation des acquis profite surtout aux immigrés. Pourtant, ils sont souvent sous-représentés parmi ceux qui font l'objet d'une évaluation. Il semble donc important de diffuser plus largement des informations sur cet instrument, en mettant particulièrement l'accent sur les immigrés.

Accès aux politiques actives du marché du travail générales

Au-delà de l'évaluation et de la reconnaissance des compétences et des qualifications des migrants, de nombreux obstacles s'opposent encore à l'utilisation efficace des compétences des immigrés sur les marchés du travail des pays hôtes. Il s'agit notamment de l'expérience pratique que les employeurs ont des compétences des immigrés, de la perception publique de ces compétences et des connaissances des immigrés eux-mêmes sur le fonctionnement du marché du travail du pays hôte. Même les immigrés peu instruits, qui ont reçu une éducation formelle minimale,

apportent des compétences et de l'expérience qui doivent être activées et mises en valeur. L'expérience pratique sur le marché du travail est un très bon moyen d'éviter que les idées fausses et les déficits d'information ne se perpétuent. C'est là qu'interviennent généralement les mesures actives du marché du travail.

L'éventail de ces instruments inclut, entre autres, la formation, les primes à l'emploi, les services de placement et les stages. Outre le fait qu'elles favorisent l'activité, les politiques qui comportent un volet expérience professionnelle offrent aux immigrés la possibilité de démontrer aux employeurs potentiels la pertinence de leurs compétences et de leurs qualifications. Ainsi, ces politiques peuvent remédier au déficit d'information qui pénalise souvent la demande de travailleurs immigrés. Les informations disponibles montrent que les programmes actifs du marché du travail les plus efficaces associent expérience professionnelle et formation en cours d'emploi. Cependant, les immigrés sont souvent sous-représentés parmi les bénéficiaires des instruments généraux qui sont susceptibles de leur être le plus utiles. Améliorer l'accès des immigrés à ces instruments devrait donc être une priorité des pouvoirs publics.

Que pourrait-on faire ?

- **Accroître le taux de recours à l'évaluation et à la reconnaissance des qualifications**
- **Mobiliser les compétences des immigrés par le biais de programmes généraux et spécifiques pour accroître la participation et l'impact**
- **Mettre les immigrés et les employeurs en contact**

Élargir le vivier de compétences

À l'avenir, les pays de l'OCDE, notamment en Europe, vont devoir soutenir le développement de nouvelles compétences pour favoriser des gains de productivité. De nouveau, les migrations et les immigrés ont un rôle à jouer en la matière.

Développer les compétences des immigrés déjà installés

Accès à la formation, notamment à des formations linguistiques, pour les immigrés adultes

Le résultat de l'évaluation et de la reconnaissance des qualifications et des compétences des immigrés devrait servir de base au perfectionnement des compétences nécessaires pour réussir sur le marché du travail du pays d'accueil. Parmi ces compétences, la plus évidente est la maîtrise de la langue du pays hôte. Elle a également de nombreuses retombées positives dans d'autres domaines et est cruciale pour l'intégration sociale en général. De fait, l'investissement ciblé le plus important que réalisent les pays en matière de développement des compétences des adultes nés à l'étranger concerne la formation linguistique.

À l'évidence, les parcours d'apprentissage ne seront pas les mêmes suivant le bagage éducatif et les compétences des immigrés, et ce type de formation doit être personnalisé pour en tenir compte. La formation linguistique la plus efficace sur le plan de l'emploi est axée sur le monde professionnel et est assurée sur le lieu de travail, mais il s'avère souvent difficile de trouver des stages adaptés. De plus, ce type de formation coûte plus cher qu'une formation linguistique de base. Cependant, son rendement potentiel en termes d'amélioration de l'intégration sur le marché du travail est plus important.

Un type spécifique d'apprentissage tout au long de la vie concerne les programmes de la deuxième chance pour les adultes ne possédant que de faibles qualifications formelles ou ne possédant pas de qualifications du tout. De tels programmes ont été déployés dans plusieurs pays européens dont l'Autriche, l'Allemagne, les

Pays-Bas, la Norvège, la Pologne et la Suède, en mettant souvent spécifiquement l'accent sur les immigrés. Beaucoup proposent des environnements de formation non formels et les combinent avec un travail à temps partiel. Même si les évaluations de ces programmes pour immigrés sont limitées jusqu'à présent, cette combinaison semble prometteuse.

Les défis de l'intégration des enfants d'immigrés dans la transition de l'école à la vie active

Non seulement les compétences des immigrés eux-mêmes sont sous-utilisées mais c'est aussi souvent le cas pour leurs enfants qui ont grandi et ont été scolarisés dans les pays d'accueil. C'est un enjeu particulier en Europe où, par le passé, les parents immigrés avaient de très faibles niveaux d'éducation. Des mesures visant à intégrer les parents immigrés, notamment en leur proposant des formations et en leur assurant un meilleur accès à l'emploi, auront d'importantes retombées positives sur le devenir de leurs enfants. S'occuper des parents immigrés et les soutenir est donc une première étape nécessaire et importante en faveur de l'intégration de leurs enfants.

En ce qui concerne les instruments ciblant les enfants eux-mêmes, il semble que la fréquentation du jardin d'enfants et la participation à d'autres activités préscolaires aient un impact très positif sur les résultats scolaires futurs des enfants d'immigrés. Les mesures en faveur d'une plus grande préscolarisation sont donc déterminantes, tant sur le plan de l'éducation que sur le plan des résultats des enfants d'immigrés sur le marché du travail.

Le problème de la ségrégation dans le système scolaire suscite une inquiétude croissante chez les décideurs dans un grand nombre de pays. Ce n'est pas tant la concentration d'enfants d'immigrés en soi mais plutôt la concentration d'élèves dont les parents ont un faible niveau d'éducation qui entrave la réussite scolaire. On confond souvent les deux car les enfants d'immigrés sont fortement surreprésentés dans

les établissements scolaires défavorisés dans la plupart des pays européens, constat qui se vérifie même après prise en compte du niveau d'éducation des parents. Dans de nombreux pays, fréquenter une école défavorisée – c'est-à-dire une école accueillant de nombreux enfants de personnes ayant un faible niveau d'éducation – a plus d'incidence sur le niveau d'études que le pays d'origine des parents. Faire en sorte d'inverser cette tendance est un véritable défi. La piste qui semble la plus prometteuse consiste à mettre l'accent sur une intervention précoce, par exemple sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants, afin de surmonter les handicaps avant même l'admission à l'école primaire.

De plus, les enfants d'immigrés n'ont souvent pas les mêmes chances d'obtenir de bonnes places de formation dans le système d'apprentissage, en partie parce que celles-ci sont attribuées grâce au réseau des parents, plus restreint dans le cas des immigrés. Dans les pays qui ne sont pas dotés d'un système d'apprentissage, il en va de même pour les différents types de formation en entreprise dans le cadre du système scolaire. Les établissements d'enseignement doivent donc participer plus activement à la recherche de places d'apprentis et autres formations sur le marché du travail classique ainsi qu'à l'affectation des élèves immigrés à ces places. De même, les établissements scolaires devraient consacrer plus de temps à transmettre des informations sur le fonctionnement du marché du travail.

Un problème spécifique auquel sont confrontés les enfants d'immigrés dans leur transition de l'école à la vie active est celui de la discrimination. La quasi-totalité des pays de l'OCDE sont dotés d'un cadre juridique de lutte contre les discriminations et, pour de nombreux pays européens de l'OCDE, la directive européenne en la matière a joué un rôle déterminant dans son développement. Cependant, si elle est cruciale, une législation de ce type ne cible en général qu'une petite partie de la discrimination réelle. La discrimination repose en grande partie sur des stéréotypes, et un discours public équilibré sur les questions de migration et d'intégration est une condition préalable pour les combattre et ouvrir ainsi la voie à une utilisation efficace des compétences des immigrés et de celles de leurs enfants.

Que pourrait-on faire ?

- **Veiller à ce que les enfants d'immigrés aient accès aux services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants**
- **Proposer une formation linguistique adaptée aux compétences des migrants dans le pays de destination**
- **Renforcer les politiques de lutte contre les discriminations**

Recruter de nouvelles compétences en fonction des besoins futurs

Même si, compte tenu de la situation difficile du marché du travail dans de nombreux pays de l'UE à l'heure actuelle, il n'est pas aisé d'expliquer pourquoi l'immigration de travail est nécessaire, il semble néanmoins clair que l'un des principaux moyens qui permettra aux entreprises de maintenir et de développer leur capital humain et, par conséquent, leur niveau d'activité à l'avenir, sera le recrutement de compétences à l'étranger.

Actuellement, il y a deux principales manières de le faire. Selon la première approche (axée sur l'offre), les autorités invitent les personnes intéressées à se porter candidates et sélectionnent certaines d'entre elles en fonction de caractéristiques censées favoriser l'intégration, qui peuvent inclure le niveau d'éducation, les compétences linguistiques, le fait d'être qualifié dans une profession en situation de pénurie ou l'expérience professionnelle. Ces personnes sont alors autorisées à immigrer avec leur famille, qu'elles disposent ou non d'une offre d'embauche préalable. Selon la seconde approche (axée sur la demande), l'employeur identifie et sélectionne des candidats à l'étranger pour pourvoir des postes disponibles et demande aux autorités nationales l'autorisation de recruter ces personnes, les demandes pouvant ainsi être soumises à certaines conditions. La Suède offre un exemple de système purement axé sur la demande (encadré 3).

Encadré 3. Système axé sur la demande : l'exemple suédois

Un pays qui a opté pour un système ouvert, axé sur la demande, avec peu de restrictions, est la Suède. Le nouveau système de migration de travail instauré en Suède en décembre 2008 part du principe que les employeurs sont les mieux placés pour savoir si un recrutement à l'étranger est justifié (OCDE, 2011).

Les offres d'emploi doivent être publiées pendant deux semaines avant le dépôt d'une demande de recrutement d'un immigré, mais rien n'oblige l'employeur à faire passer des entretiens à des candidats nationaux. Les salaires et conditions de travail précisés dans l'offre d'emploi doivent être conformes aux normes nationales, comme c'est le cas dans la plupart des pays pour le recrutement à l'étranger. En Suède, il est demandé aux syndicats de donner leur avis sur les salaires et les conditions de travail proposés. L'idée sous-jacente est que, au vu de ces différentes contraintes, les employeurs préféreront normalement les candidats nationaux, entre autres pour des raisons de maîtrise de la langue, de connaissance des pratiques de travail suédoises et de frais de recrutement moins élevés.

Les frais de recrutement ne sont cependant pas le seul facteur en jeu. Les bénéfices attendus d'une immigration dans un pays de l'OCDE est élevé pour les immigrés venant d'un pays en développement, et s'inscrivent dans la durée. Ils ne se limitent pas uniquement à des avantages immédiats tels que des salaires plus élevés et des conditions de vie meilleures. Certains immigrés peuvent, d'eux-mêmes ou poussés par des employeurs peu scrupuleux, être prêts à faire des concessions sur le salaire et les conditions de travail à court terme en échange d'avantages à plus long terme que leur procurera, pour eux-mêmes et pour leur famille, le fait de vivre en Suède. En d'autres termes, il existe des possibilités d'abus du système.

La Suède a aussi une liste des professions en situation de pénurie mais cette liste n'a guère d'incidence sur les professions pour lesquelles le recrutement est autorisé, puisque plus de 50 % des recrutements réalisés dans le cadre du nouveau régime d'immigration de travail ont concerné des métiers pour lesquels il n'y a pas de pénurie apparente, dont beaucoup sont peu qualifiés. Des procédures administratives ont été mises en place pour assurer une meilleure identification des demandes contestables et un meilleur suivi des dispositions des contrats de travail proposés aux immigrés à leur arrivée. Les vérifications et

contrôles du respect de la loi coûtent cher, mais ils constituent une garantie essentielle pour un système de migration de travail viable face à des abus éventuels et à une opinion publique souvent sceptique.

Les deux systèmes doivent traiter le problème de savoir comment les employeurs identifient et trient les candidats potentiels pour un emploi lorsque ceux-ci vivent à l'étranger. En effet, des systèmes axés sur l'offre ont été mis en place dans les pays d'installation de l'OCDE (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande) à une époque où les voyages coûtaient beaucoup plus cher qu'aujourd'hui et où le recrutement à l'étranger était un processus inhabituel ou compliqué pour la plupart des employeurs. Faire entrer des candidats qualifiés présélectionnés sur le marché du travail national semblait une manière judicieuse de remédier à cette difficulté, tout en veillant à ce que les candidats soient sélectionnés également sur la base de critères bénéfiques pour le pays tout entier et ne répondant pas uniquement aux besoins très spécifiques des employeurs. Les systèmes axés sur la demande, par contre, reposent généralement sur l'hypothèse selon laquelle les employeurs sont en mesure de trouver des candidats à l'étranger et mettent l'accent sur la définition des conditions dans lesquelles le recrutement peut se faire et sur les critères que les candidats au recrutement et les emplois à pourvoir doivent satisfaire pour qu'un travailleur venu de l'étranger puisse être admis. C'est le système d'admission qui prédomine en Europe.

Ces dernières décennies, les deux systèmes ont été fortement mis à l'épreuve par l'évolution des migrations internationales et on a constaté que leur fonctionnement n'était pas toujours totalement adapté. Dans les systèmes axés sur l'offre, par exemple, les performances des immigrés en matière d'emploi ont commencé à se dégrader. Faire entrer sur le marché du travail national des travailleurs présélectionnés venus de l'étranger sans offre d'embauche préalable ne semblait plus suffire à garantir une bonne intégration professionnelle. Les compétences des travailleurs immigrés potentiels étaient sans doute acceptables sur le papier mais les employeurs ne leur attribuaient plus autant de valeur que par le passé. Face à cette évolution, les systèmes axés sur l'offre ont

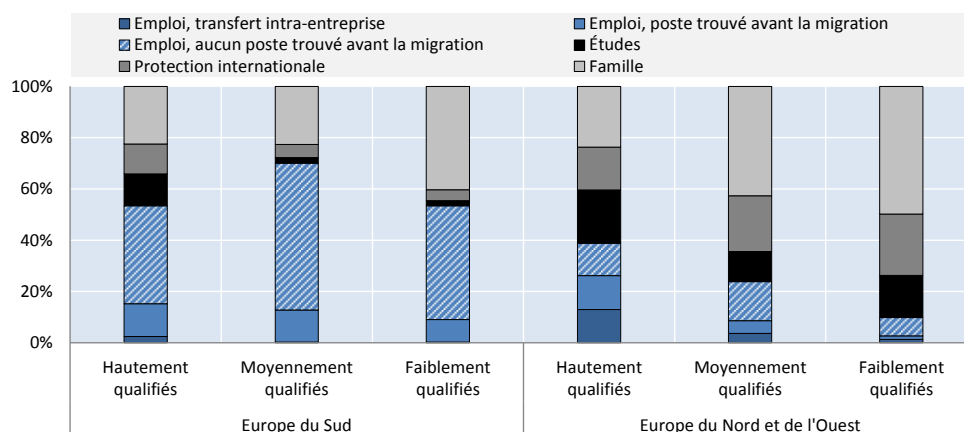
durci les critères de sélection, donnant plus d'importance à la maîtrise de la langue et à un contact préalable avec les institutions du pays de destination ou à une bonne connaissance de ces dernières, soit au travers d'une qualification obtenue dans ce pays, soit grâce à une expérience professionnelle préalable dans ce pays ou encore sous la forme d'une offre d'emploi d'une entreprise du pays.

De leur côté, les systèmes axés sur la demande ont mis du temps à s'adapter au fait que la plupart des employeurs n'ont qu'une expérience limitée du recrutement à l'étranger et peu de contacts, voire aucuns contacts, avec des travailleurs immigrés potentiels vivant dans d'autres pays. À l'époque des 'travailleurs invités' (*guestworkers*), on a traité le problème en envoyant des recruteurs à l'étranger et en faisant preuve d'une certaine souplesse dans l'octroi de permis de travail aux candidats qui étaient arrivés de leur propre chef avec des visas touristiques et qui avaient trouvé un travail dans le pays. Les 'travailleurs invités', cependant, étaient généralement des travailleurs peu qualifiés. Le recrutement de travailleurs très qualifiés à l'étranger n'a jamais été considéré comme un problème par les employeurs, peut-être parce que, dans la plupart des cas, il s'agissait d'entreprises ayant une présence à l'étranger ou de candidats possédant des qualifications spéciales dont l'entrée sur le marché du travail était jugée souhaitable par les autorités sur le plan culturel ou économique. En tout état de cause, les besoins en compétences

dans les emplois hautement qualifiés étaient moins importants jusqu'à la dernière décennie, jusqu'à ce que le vieillissement démographique et les cohortes moins nombreuses de jeunes commencent à avoir des effets sur la taille de la main-d'œuvre dans un certain nombre de pays.

Des expériences récentes en matière d'immigration ont permis de rappeler que les contacts entre les employeurs et les candidats potentiels à un emploi sont un élément déterminant du processus de recrutement. En Europe du Sud, par exemple, où, contrairement à ce qui a été fait ailleurs, le recrutement d'immigrés pour des emplois peu qualifiés n'a pas fait l'objet de limitations et où les emplois de ce type étaient abondants, les systèmes d'immigration ont été submergés par l'arrivée de nombreuses personnes à la recherche d'un travail. Les informations sur les possibilités d'emploi étaient parvenues jusqu'aux pays d'origine, mais il n'existait pas de canaux de recrutement formels pour faciliter le processus de mise en adéquation des emplois et des travailleurs. Il s'est produit à peu près la même chose avec les migrations de travailleurs très qualifiés en Europe du Nord et en Europe de l'Ouest au cours des dix dernières années. Des données d'enquêtes ont montré que, dans ces pays, par le passé, de nombreux migrants de travail étaient en réalité recrutés dans le pays hôte même (et non pas à l'étranger), probablement à l'occasion d'un voyage touristique ou d'un séjour pour raisons familiales (graphique 4).

Graphique 4. Distribution des niveaux de qualification selon le motif d'immigration des immigrés récents nés dans un pays hors UE, Europe du Sud et Europe du Nord et de l'Ouest, 2008



Source: Enquêtes sur les forces de travail (Eurostat), module ad-hoc 2008 sur la situation des immigrés et des personnes nées de parents immigrés sur le marché du travail.

En dépit des pénuries notables de compétences enregistrées dans de nombreux pays, relativement peu d'entreprises cherchent à recruter à l'étranger. Le niveau de l'immigration hautement qualifiée reste modeste dans la plupart des pays, malgré une libéralisation quasiment partout des filières de migration de ce type. De récentes enquêtes menées en France et en Allemagne auprès des employeurs semblent indiquer que 20 % tout au plus des employeurs ayant des besoins anticipés de compétences prévoient de recruter à l'étranger.

Avec l'accroissement des taux de dépendance et l'alourdissement de la charge de la dette, ce qui peut sembler une stratégie rationnelle pour des employeurs individuels peut s'avérer sous-optimal à l'échelle d'un pays. De plus, les effets du vieillissement démographique ont probablement été masqués ou retardés par l'impact de la crise économique qui a débuté en 2008. Il est possible que les employeurs sous-estiment l'étendue des besoins de main-d'œuvre et de compétences qui vont apparaître. Dans ces conditions, les systèmes de migration de travail doivent étudier plus soigneusement les pratiques de recrutement et les besoins de compétences pour que la mise en adéquation des immigrés avec les emplois participe de manière viable à faire face aux pénuries de compétences et aux besoins de main-d'œuvre à l'avenir.

Avant d'étudier la question de la mise en adéquation, celle de la manière dont les besoins du marché du travail sont déterminés doit être examinée ainsi que celle de la capacité des pays possédant hors de leurs frontières des viviers réduits de personnes ayant leur langue pour langue maternelle à attirer des immigrés maîtrisant suffisamment bien la langue.

Identifier les besoins de compétences auxquels peut répondre l'immigration

Actuellement, les besoins de compétences sont identifiés, dans de nombreux pays, par un repérage *a priori* des professions pour lesquelles on estime qu'il existe des pénuries. Les demandes de recrutement sont facilitées ou autorisées dans ces métiers. Dans certains cas, cela n'exclut pas la possibilité de recruter dans d'autres professions pour lesquelles un 'examen du marché du travail' (*labour market test*) est

concluante ou pour les emplois qui dépassent un certain seuil de salaire. L'objectif de la liste des professions en pénurie ou de l'examen du marché du travail est généralement de veiller à ce que le recrutement à l'étranger soit uniquement autorisé pour des emplois pour lesquels il n'y a pas de candidats nationaux/de l'UE satisfaisants. Parfois, les obligations sont cependant purement et simplement supprimées, par exemple pour les étudiants internationaux qui ont terminé leurs études et qui sont en mesure de trouver un travail correspondant à leur niveau de qualification dans un délai déterminé.

Un certain nombre d'arguments remettent en cause l'efficacité des examens du marché du travail et des listes de professions en pénurie pour identifier les besoins de compétences. Déterminer si une profession est ou non en situation de pénurie n'est pas chose aisée² ; cela peut dépendre de la situation locale et de l'adaptation par l'employeur de la description de poste pour qu'elle corresponde aux exigences affichées. Les pays qui ont mis au point des listes de métiers en tension constatent que les immigrés sont plus nombreux à entrer par le biais d'autres filières d'immigration que par cette voie.

De plus, actuellement, en dehors de la libre circulation, beaucoup plus d'emplois, à tous les niveaux de qualification, sont pourvus par des immigrés qui entrent dans le pays pour des raisons autres que l'accès au marché du travail (raisons familiales : regroupement familial, mariage, par exemple, raisons humanitaires, etc.). Comme dans le cas de la libre circulation, ces personnes ne sont absolument pas contraintes quant aux professions qu'elles peuvent exercer, puisqu'elles ne sont soumises ni à des listes de professions en pénurie ni à des examens du marché du travail. La répartition des professions des immigrés recrutés selon ces deux canaux différents ne varie guère. Enfin, les résultats du module consacré aux immigrés de

2. Le *Migration Advisory Committee*, au Royaume-Uni, qui a mis au point une méthodologie complète pour l'identification des pénuries, prend en compte une batterie de douze indicateurs statistiques des pénuries de compétences mais prévoit également des consultations avec les parties prenantes du secteur. Voir aussi l'encadré 1.

l'Enquête européenne sur les forces de travail indiquent qu'environ 40 % travailleurs immigrés recrutés à l'étranger ont quitté le pays cinq ans après leur arrivée et que la moitié de ceux qui sont encore là n'occupent plus l'emploi pour lequel ils ont initialement été recrutés.

En résumé, le rôle joué effectivement par les listes de métiers en tension et les examens du marché du travail pour prendre en compte la situation de l'emploi au niveau national est peut-être moins important que ce que l'on croit. Existe-t-il d'autres solutions pour identifier les besoins du marché du travail tout en n'exposant pas trop les travailleurs nationaux à la concurrence pour les emplois ?

On notera, en premier lieu, qu'on pourrait s'attendre, s'agissant de métiers nécessitant des compétences spécifiques ou de métiers exigeant des études supérieures, à ce que les employeurs marquent une préférence naturelle pour les candidats formés dans le pays, entre autres pour des questions de maîtrise de la langue, de qualifications identifiables et de connaissance des pratiques professionnelles nationales. De fait, on observe dans pratiquement tous les pays des taux d'emploi inférieurs et des taux de déclassement supérieurs chez les immigrés très instruits par rapport à leurs homologues nationaux.

Cette préférence pour les travailleurs locaux est moins marquée dans le cas des emplois peu qualifiés, pour lesquels la maîtrise de la langue et les compétences spécifiques ont moins d'importance. De fait, les taux d'emploi des immigrés ayant un faible niveau d'éducation sont généralement supérieurs à ceux de leurs homologues autochtones.

En deuxième lieu, on pourrait aussi s'attendre à ce que les employeurs privilégient les travailleurs nationaux parce que le recrutement à l'étranger coûte généralement plus cher et que c'est un mode de recrutement moins accessible que le recrutement national, sauf peut-être dans le cas des sociétés multinationales qui peuvent transférer des employés qualifiés depuis une filiale située dans un autre pays.

Enfin, de nombreux éléments empiriques indiquent que les besoins du marché du travail

en immigrés ont tendance à se réguler d'eux-mêmes en ce sens que les employeurs ne recrutent pas s'il n'existe pas de réels besoins ou s'ils peuvent trouver des travailleurs équivalents sur le marché du travail national. La chute des migrations de travail, qu'il s'agisse d'une immigration discrétionnaire ou au titre de la libre circulation, au cours de la crise économique mondiale de 2008-10, illustre bien la réaction des employeurs face à l'évolution de la situation économique.

Il est intéressant de noter, par exemple, que, lorsque le nombre maximum de visas autorisés au titre du programme H-1B aux États-Unis a été porté à 195 000 au début des années 2000, cette limite n'a jamais été atteinte (en effet, le montant de 165 000 n'a jamais été dépassé)³, malgré la relative modicité des coûts des permis, le dynamisme du marché du travail américain et la demande, présentée comme étant forte, de travailleurs hautement qualifiés aux États-Unis. De même, dans le cadre du régime d'immigration libéral suédois instauré en 2008, les arrivées d'immigrés n'ont pas explosé, et elles ont même été bien inférieures aux prévisions des autorités suédoises, malgré des frais modestes et la possibilité de recruter des travailleurs peu qualifiés.

Cependant, compte tenu de l'imprévisibilité des migrations internationales, que ce soit en termes d'ampleur ou en raison de la « découverte » par les travailleurs dans les pays d'origine de filières d'entrée qui n'avaient pas été envisagées par le système réglementaire, il peut néanmoins être utile de mettre en place des mesures de sauvegarde, à la fois pour éviter les abus et pour faire encore plus pencher la balance en faveur des candidats nationaux.

Un exemple de mesure de ce type consiste à instaurer des frais pour l'obtention d'un permis de travail afin de réguler la demande (encadré 4). Un autre type de mesure de sauvegarde peut consister à instaurer des limites

3. Le plafond du dispositif H-1B a été porté à 195 000 visas pour les années 2001-03, période qui a coïncidé avec la récession de 2002-03, laquelle a réduit de manière ostensible la demande de visas de ce type. On retiendra que la demande n'est pas illimitée, même dans un régime plutôt libéral, et dépend de la situation économique.

chiffrées en matière d'immigration de travail. Cette mesure peut servir de soupape de sécurité politique, garantissant l'existence d'un mécanisme permettant de limiter les mouvements. Ces mesures de limitation peuvent toutefois donner lieu à de vives controverses dans les pays où il n'y a pas de consensus général sur l'immigration et peuvent entraîner des dysfonctionnements si elles sont fixées bien en-dessous des besoins réels du marché du travail.

Encadré 4. Coût des permis de travail et gestion des migrations de travail

À l'heure actuelle, des frais de recrutement s'appliquent dans de nombreux pays, mais principalement pour couvrir les coûts de traitement des dossiers. L'instauration de frais de permis, toutefois, peut aussi constituer une incitation à recruter des travailleurs nationaux. Dans cette optique, ils doivent varier en fonction de la durée du permis (y compris en cas de renouvellement dans la limite d'une durée maximale), en fonction de la taille de l'entreprise, en fonction du délai d'émission des permis souhaité et du niveau de salaire, des frais plus élevés s'appliquant pour les travailleurs touchant les salaires les plus élevés.

Les frais de permis peuvent être ajustés en fonction du cycle économique, être relevés en période de ralentissement économique, lorsque le chômage augmente, et abaissés en période d'expansion économique. On pourrait restreindre ce type de système aux emplois moyennement et hautement qualifiés, en instaurant une rémunération ou un salaire minimum.

Un système dynamique de gestion des frais de permis de travail peut introduire de la souplesse dans la gestion des migrations de travail, du fait de son caractère transparent et de la facilité avec laquelle il peut être modifié pour tenir compte de l'évolution de la situation. Il peut servir à freiner les recrutements et à faire en sorte que des recrutements n'interviennent que lorsque le besoin se justifie sur le plan économique et que l'entreprise qui embauche peut garantir une certaine stabilité aux travailleurs recrutés.

Il faudrait néanmoins mener des tests et/ou des travaux de recherche pour déterminer le niveau de frais adapté en fonction du niveau de compétences, de la durée et du pays.

Enfin, tout système d'immigration de travail qui repose principalement sur les demandes des employeurs doit être doté de procédures de vérification pour s'assurer que ces derniers suivent bien les règles et respectent aussi bien la lettre que l'esprit du système. Si les coûts de permis sont l'un des principaux instruments de régulation, il faudra veiller à ce que ces frais ne soient pas répercutés sur les travailleurs migrants recrutés.

De même, si les employeurs peuvent avoir tendance, naturellement, à privilégier les candidats nationaux, c'est seulement à des niveaux de salaire et pour des conditions de travail comparables. L'abaissement des normes pour les immigrés pourrait modifier les préférences des employeurs et conduire à un nivellement par le bas si le processus de délivrance des permis ne comportait pas de procédures de vérification. L'accès à une main-d'œuvre immigrée bon marché et abondante, associé à une attitude tolérante à l'égard des marchés du travail informels, peut pérenniser artificiellement des secteurs à faible productivité et entraîner des distorsions coûteuses non seulement en termes de saine concurrence économique mais aussi en termes d'emploi et de croissance économique.

Le problème de la langue

Ces dernières années, dans de nombreux pays, l'expérience a montré que la libéralisation des régimes d'immigration de travail, en particulier dans le cas des travailleurs très qualifiés, ne s'est pas traduite par de fortes augmentations de migrations de travailleurs. Cela tient notamment au problème de la langue.

Pour de nombreux pays européens, il n'existe pas de réserve significative de locuteurs de la langue nationale hors de leurs frontières. C'est une réalité déterminante, car des compétences faibles ou inexistantes dans la langue nationale sont sans doute le principal obstacle qui empêche les employeurs de recruter des immigrés à l'étranger pour pourvoir des emplois moyennement et hautement qualifiés.

Il est intéressant de noter que, dans le régime d'immigration libéral de la Suède, la plupart des travailleurs immigrés sont recrutés par des entreprises multinationales ou par des

entreprises à caractère ethnique, deux types d'entreprises qui sont en relation avec des travailleurs dans d'autres pays et qui n'exigent en général pas une connaissance de la langue nationale.

Les étudiants internationaux constituent de toute évidence le groupe d'immigrés potentiels le plus facile à intégrer, car ils ont obtenu une qualification reconnue par les employeurs dans le pays, ils ont généralement une certaine connaissance de la langue du pays et ils peuvent s'être quelque peu familiarisés avec le marché du travail du pays hôte. Attirer et retenir des étudiants étrangers hautement qualifiés est un aspect d'une importance stratégique pour l'UE dans la course mondiale aux talents.

Mais l'un des problèmes tient à ce que les étudiants internationaux participent plutôt à des programmes internationaux qu'à des programmes dispensés dans la langue nationale, ce qui ne les prépare pas nécessairement à leur entrée sur le marché du travail national.

Les politiques qui peuvent permettre de remédier à cette situation passent notamment par des mesures incitatives pour encourager les étudiants internationaux à apprendre la langue nationale, par exemple en accordant un traitement national (des droits de scolarité moins élevés ou une dispense de paiement des droits) pour des études suivies dans la langue nationale si cette dernière n'est pas une langue parlée au niveau international, ou en accordant une réduction des frais de scolarité si l'étudiant s'inscrit à des cours en langue nationale dans le cadre d'un programme d'études dispensé dans une langue internationale⁴. Dans les deux cas, les étudiants seraient plus à même de trouver un travail correspondant à leurs qualifications dans le pays après avoir terminé leurs études que s'ils cherchaient du travail en ayant uniquement une connaissance rudimentaire de la langue nationale.

Dans les autres cas (travailleurs temporaires dans le pays ou immigrés potentiels dans le pays d'origine), différentes mesures incitatives peuvent être nécessaires. Il n'est pas du tout certain qu'un immigré potentiel dans un pays

d'origine fera l'investissement conséquent nécessaire pour apprendre une langue étrangère peu utilisée au niveau international s'il n'existe pas de probabilité suffisamment élevée d'un retour sur investissement significatif. Reste ensuite à savoir de quel ordre doit être le rendement pour susciter le niveau requis d'investissement dans les langues. Il est clair que des mesures visant à faciliter l'accès à la résidence permanente seraient considérées comme de fortes mesures incitatives. De nombreux pays imposent déjà la maîtrise de la langue comme condition préalable à l'obtention d'un statut plus permanent. Reste, cependant, à savoir si le *bâton* est aussi efficace que la *carotte*, notamment dans le cas des travailleurs étrangers hautement qualifiés.

Il s'agit donc de mettre en place des mesures concrètes et significatives pour inciter les immigrés à acquérir les compétences linguistiques qui en feraient des candidats intéressants pour les employeurs.

Mise en adéquation des emplois et des travailleurs

Un autre élément essentiel du recrutement est le contact entre l'employeur et le candidat à l'emploi. Il y a très peu de chances qu'un employeur recrute une personne sans l'avoir vue ou sans une garantie fournie par un intermédiaire de confiance (qui peut être une agence, l'employeur du moment ou une autre source). Néanmoins, peu d'employeurs ont de l'expérience en matière de recrutement à l'étranger et ceux qui ont recruté des immigrés l'ont souvent fait sur le marché du travail national. De fait, comme indiqué plus haut, il apparaît que de nombreux travailleurs immigrés en Europe ont été recrutés de cette manière.

Même si Internet simplifie tout à la fois la publication à travers le monde d'offres d'emploi par les employeurs et la soumission de candidatures depuis l'étranger par des immigrés potentiels, la candidature formelle elle-même et le curriculum vitae sont rarement, voire jamais, les principaux éléments pris en compte dans le cadre du processus de recrutement. Ce dernier peut comporter un test, un entretien individuel, une évaluation par un tiers, etc. Si le candidat vit à l'étranger, l'employeur ne financera pas nécessairement les frais de voyage pour un

4. La réduction des droits devrait de toute évidence être subordonnée à un niveau de réussite minimum.

entretien individuel, et les autres méthodes (comme la vidéoconférence) peuvent ne pas être disponibles ou ne pas être jugées fiables ou adaptées. Même si l'immigré paie lui-même son voyage, il n'y a aucune garantie d'embauche en fin de compte, de sorte que les frais en jeu peuvent paraître lourds ou prohibitifs. Pour l'employeur, payer le voyage et l'hébergement pour un entretien avec un candidat ou faire appel à une agence de recrutement peut donner lieu à des frais importants que tous ne pourront pas ou ne voudront pas assumer.

Dans ces conditions, de quelle manière les gouvernements peuvent-ils faciliter la mise en adéquation des emplois avec les travailleurs et susciter l'intérêt des employeurs pour les possibilités offertes par le recrutement à l'étranger ?

La première étape du recrutement consiste à identifier les candidats potentiels. Le fait (pour les employeurs) de ne pas connaître la population immigrée potentielle et de ne pas avoir suffisamment d'expérience dans le recrutement à l'étranger peut expliquer, en partie, les faibles niveaux de recrutement observés jusqu'à présent dans de nombreux pays. S'il apparaît que, parmi les actuels travailleurs immigrés, beaucoup ont été recrutés dans le pays hôte, il n'est pas certain, toutefois, que faciliter l'entrée à des fins de recherche d'emploi soit nécessairement la manière la plus appropriée de procéder, en raison des risques évidents que cela implique. Il faudrait trouver un moyen d'associer les employeurs au processus d'identification des candidats en amont.

À cette fin, il peut être utile pour les gouvernements et autres parties prenantes (organisations patronales, groupements professionnels, etc.) d'envisager ensemble de constituer un vivier de candidats admissibles. À titre d'exemple, les autorités de Nouvelle-Zélande et d'Australie ont mis au point un processus en deux étapes dans leur système de sélection des candidats, dont la première partie peut servir de modèle (encadré 5).

Encadré 5. Le modèle d'expression d'intérêt

Le système d'expression d'intérêt a été introduit en Nouvelle-Zélande en 2003, puis en Australie en 2012, et le Canada doit lancer sa propre version en 2015.

Les candidats à l'immigration qui se trouvent hors du pays sont invités à manifester leur souhait d'immigrer et à fournir un certain nombre d'informations vérifiables sur eux-mêmes (âge, études, métier, maîtrise de la langue, etc.) et leur famille. De nombreux candidats à l'immigration suivent cette procédure. Les informations recueillies sont utilisées pour présélectionner les candidats afin de constituer une 'liste de réserve' dans laquelle des immigrés permanents seront choisis dans un second temps. Les immigrés potentiels sont conservés dans cette liste pendant une période définie au-delà de laquelle ils doivent renouveler leur intérêt pour pouvoir y rester.

Les deux systèmes sont globalement comparables même s'il existe des différences majeures : en Nouvelle-Zélande, les candidats peuvent faire acte de candidature en ligne et sur des formulaires papier tandis que l'Australie limite les candidatures à son portail en ligne *SkillSelect*, tout en permettant aux employeurs enregistrés d'accéder à ce portail et de rechercher directement les immigrés dont le profil les intéresse.

En termes de traitement, dans le cadre du dispositif australien *SkillSelect*, le système trie automatiquement toutes les candidatures par sous-catégories tandis qu'en Nouvelle-Zélande les candidats ayant obtenu un nombre de points supérieur à un certain seuil sont automatiquement admis, les autres étant soumis à une seconde sélection qui se fait en fonction de critères telles que les offres d'emploi. En d'autres termes, le système ne poursuit pas automatiquement le tri.

La validité d'une manifestation d'intérêt est de six mois en Nouvelle-Zélande et de deux ans en Australie, avec possibilité d'améliorer son nombre de points en cas de changement de situation. Par contre, le système néo-zélandais propose un visa temporaire de recherche d'emploi d'une durée de neuf mois destiné aux immigrés qualifiés qui n'ont pas atteint le seuil mais jugés comme ayant du potentiel.

L'étape essentielle consiste à constituer le vivier de compétences, base pour toutes les mesures ultérieures. L'avantage qu'il y a à constituer ce vivier est que cela permet de créer un sous-groupe identifiable de travailleurs immigrés potentiels présélectionnés, sur lesquels les efforts des employeurs et des gouvernements peuvent ensuite se concentrer. Les critères de sélection pour intégrer le vivier de compétences à la suite de la déclaration d'intérêt pourraient être définis conjointement par les gouvernements et les représentants des employeurs. Pour l'essentiel, l'invitation qui est faite aux immigrés potentiels d'exprimer leur intérêt est un processus axé sur l'offre, mais la sélection à partir du vivier de candidats pourrait ensuite se faire en fonction de la demande des employeurs.

Le modèle de la manifestation d'intérêt permettrait aux pouvoirs publics de conserver une certaine maîtrise de la composition de l'immigration de travail, tout en laissant le choix final aux employeurs.

Que pourrait-on faire ?

- **Trouver un meilleur équilibre entre l'attention portée à la demande des employeurs et les mécanismes de sauvegarde**
- **Améliorer les outils permettant de mettre en relation les employeurs et les immigrés potentiels, notamment les étudiants étrangers**
- **Promouvoir l'apprentissage des langues de l'UE à l'étranger et spécifier clairement les exigences en matière de compétences linguistiques dans les offres d'emploi**

Conclusion – au-delà de la crise économique

La crise économique mondiale de 2008, avec ses conséquences, fait qu'il est difficile de déterminer les modifications des politiques d'intégration et d'immigration qui permettraient de faire face aux futurs besoins de compétences à la lumière des tendances démographiques. Compte tenu du grand nombre de personnes qui sont sans emploi, un débat sur les besoins du marché du travail, et le rôle des immigrés et de l'immigration pour y répondre, ne semble ni d'actualité ni pertinent. Cependant, l'époque actuelle est quasiment idéale pour examiner les récentes politiques d'intégration et d'immigration expérimentées dans les pays de l'UE ainsi que leurs succès et leurs échecs, dans un climat qui est relativement exempt de « pressions » immédiates en faveur d'une augmentation de l'immigration de travail.

La crise économique a eu un impact important sur les économies de nombreux pays de l'UE, mais elle ne fera pas disparaître les effets du vieillissement démographique. La réduction attendue de la taille de la population d'âge actif dans les pays de l'UE au cours des prochaines

décennies est inévitable, et le recours aux compétences des immigrés, qu'il s'agisse de ceux déjà présents ou de ceux qui arriveront à l'avenir, représentera un aspect important de la solution.

Une plus grande mobilité de la main-d'œuvre au sein de l'UE est un premier élément de réponse à la problématique des déséquilibres démographiques. La mobilité favorise une utilisation plus efficace des ressources humaines car elle se traduit par des transferts de main-d'œuvre et de compétences des régions et des pays où la demande est moins forte vers ceux où il y a des besoins. Les élargissements successifs de 2004 et 2007 ont donné lieu à une grande mobilité dans l'UE, mais l'objectif devrait être d'accroître la mobilité entre tous les pays membres, en particulier au sein de la zone Euro. La langue demeure un obstacle de taille, en particulier en ce qui concerne les emplois très qualifiés et il est peu probable que cela change à court et moyen terme. Cependant, la proportion de jeunes de l'UE qui parlent une autre langue de l'UE que celle de leur propre pays continue

de s'accroître, de sorte qu'on peut penser que la mobilité dans l'UE augmentera à l'avenir. L'utilisation accrue des compétences des immigrés déjà présents et de leurs enfants est un sujet tout aussi important. Dans la quasi-totalité des pays de l'Union européenne, on constate que le potentiel économique des immigrés est sous-utilisé, avec des taux d'emploi inférieurs et des taux de déclassement plus élevés parmi les immigrés et leurs enfants que parmi les personnes qui ne sont pas issues de l'immigration. Au cours des dernières décennies, des efforts substantiels ont été déployés quasiment partout pour réduire les écarts et des progrès significatifs ont été observés. Compte tenu de l'accélération du vieillissement de la population, il faudra progresser encore sur cette voie. Un enseignement des langues de plus en plus efficace, une meilleure évaluation des qualifications étrangères, une offre plus large de cours passerelle, des politiques favorisant la formation et l'expérience professionnelle – ce sont là quelques-unes des possibilités d'action qui existent actuellement et qui devront être améliorées et mises en œuvre plus largement.

C'est du côté des migrations en provenance de pays tiers que la marge de progression et d'innovation est la plus importante. De nombreux pays ont libéralisé leur réglementation sur l'immigration de travailleurs hautement qualifiés, mais les migrations de travail en provenance de pays tiers restent faibles en dehors des pays d'Europe du Sud, où elles concernent surtout les emplois peu qualifiés. Si l'on s'intéresse de plus près aux raisons qui expliquent cette situation, on peut en tirer un certain nombre d'enseignements.

En premier lieu, on pourrait se fier davantage à la demande des employeurs pour estimer les besoins de compétences plutôt que d'essayer de les évaluer avec des méthodes telles que les listes des professions en pénurie et les examens du marché du travail, qui ne sont pas nécessairement efficaces. Cependant, cette approche n'a de sens que si elle s'accompagne de mesures (frais de permis de travail, par exemple) visant à encourager les employeurs à faire appel, si possible, aux travailleurs nationaux avant de recourir à des étrangers, ainsi que de mesures de vérification et de sauvegarde, tant pour lutter contre les abus que

pour assurer une certaine protection contre les mouvements imprévus. De façon plus générale, ces constats démontrent l'importance du fonctionnement du marché du travail et la nécessité de réduire l'ampleur des marchés du travail informels.

Un deuxième domaine dans lequel les pouvoirs publics peuvent intervenir concerne l'instauration de mesures visant à inciter les immigrés potentiels à investir dans l'apprentissage des langues de certains pays de l'UE qui ont fondamentalement peu de réserve de migrants parlant leur langue hors de leurs frontières. À l'heure actuelle, il existe trop peu de politiques dans ce domaine et, compte tenu des incertitudes quant aux possibilités d'emploi, l'incitation fait défaut pour stimuler l'apprentissage de certaines langues de l'UE à un niveau suffisant pour intéresser les employeurs. Seule une probabilité élevée de réussite peut amener les immigrés potentiels à investir dans ce domaine. Un renforcement des incitations à atteindre un haut niveau de maîtrise de la langue doit sérieusement s'envisager dans certains pays. Dans ce contexte, attirer et retenir les étudiants étrangers sera d'une importance stratégique pour l'UE dans la course mondiale aux talents.

Troisièmement, jusqu'ici les politiques n'ont pas suffisamment tenu compte du fait que le recrutement exige un contact personnel entre l'employeur et les candidats potentiels et que c'est là une difficulté majeure pour de nombreuses entreprises, en particulier les plus petites. Il faut concevoir des outils de mise en relation plus efficaces pour permettre aux immigrés potentiels de rencontrer les employeurs ayant des postes à pourvoir. Si libéraliser l'entrée d'immigrés qualifiés potentiels à des fins de recherche d'emploi semble pouvoir être un moyen de remédier à ce handicap, cela comporte des risques évidents. Une autre manière de surmonter cette difficulté consiste à constituer un vivier en ligne d'immigrés potentiels qui manifestent leur volonté d'immigrer et, ce faisant, fournissent des informations sur eux-mêmes et leurs compétences afin que les employeurs puissent les examiner.

Bibliographie

- Barnow, B. (2014), « Pénuries de main-d'œuvre : les concepts fondamentaux et leur rôle dans la politique migratoire des États-Unis », dans OCDE-UE (2014), *Gérer les migrations économiques pour mieux répondre aux besoins du marché du travail*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264217027-fr>.
- Cedefop (2014a), « Inadéquation des compétences : les dessous du problème », Note d'information, mars 2014.
- Cedefop (2014b), « Les déséquilibres du marché du travail prévus en Europe : Défis à relever pour atteindre les objectifs d'Europe 2020 relatifs à l'emploi », dans OCDE-UE (2014), *Gérer les migrations économiques pour mieux répondre aux besoins du marché du travail*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264217027-fr>.
- Commission européenne (2012a), « The Skill Mismatch Challenge in Europe », *Employment and Social Developments in Europe 2012*.
- Commission européenne (2012b), « Vers une reprise génératrice d'emplois », COM(2012) 173 final.
- Commission européenne (2014), « Recent Trends in the Geographical Mobility of Workers in the EU », *EU Employment and Social Situation Quarterly Review*, juin 2014.
- Jauer, J., T. Liebig, P. Martin et P. Puhani (2014), « Migration as an Adjustment Mechanism in the Crisis? A Comparison of Europe and the United States », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 155, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jzb8p51gvhl-en..>
- Mundell, R.A. (1961), « A Theory of Optimum Currency Areas », *American Economic Review*, vol. 51, pp. 657-665.
- OCDE (2011), *Recruiting Immigrant Workers. Sweden 2011*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167216-en>.
- OCDE (2012), *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment - Recent Experiences from OECD Countries and the European Union*. Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177185-en>.
- OCDE (2013a), *Recruiting Immigrant Workers. Germany 2013*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189034-en>.
- OCDE (2013b), *Perspectives des migrations internationales 2013*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2013-fr.
- OCDE-Union européenne (2014), *Gérer les migrations économiques pour mieux répondre aux besoins du marché du travail*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264217027-fr>.
- Peschner J. et C. Fotakis (2013) « Growth Potential of EU Human Resources and Policy Implications for Future Economic Growth », *Working Paper n° 3/2013*, Commission européenne.



Avec le concours financier
de l'Union européenne