

Jean-Christophe Dumont – Une approche micro-économique du marché du travail et des migrations : comparaison des politiques migratoires française, allemande et britannique avec celles de l’Australie et des Etats-Unis

Je vais commencer par le problème du vieillissement démographique et du rôle que les migrants peuvent jouer mais assez succinctement car ce sujet a déjà été abordé. Mon exposé se fera probablement d’un point de vue légèrement différent ; je vais tenter de soutenir que ce problème est, au moins à court terme, fortement surestimé et que, toujours à court terme, le vrai problème ne vient pas de la pénurie de main d’œuvre mais de l’inadéquation au niveau mondial. Quel rôle la migration peut-elle jouer dans ce contexte ? Comment les politiques migratoires peuvent-elles, de manière efficace, aider à répondre à cette inadéquation, et que pouvons-nous (vous verrez à la fin que le « nous » est très important) faire ? D’abord, je voudrais vous donner un aperçu rapide des tendances en termes de marché du travail et de migration dans l’OCDE. Premièrement, en décembre 2013, près de 11 % de la main d’œuvre européenne était touchée par le chômage au sein de l’UE, et plus de 23 % parmi les jeunes. De plus, il y a un risque d’augmentation du chômage structurel dans plusieurs Etats membres. Déjà, plus de la moitié des chômeurs cherche un emploi depuis plus d’un an, et le chômage de longue durée atteint 50 %. Il existe bien sûr des différences importantes. Mais d’abord, je voudrais parler d’un graphique qui montre l’évolution des taux de chômage pour les personnes nées dans le pays ou à l’étranger (qu’on peut appeler des immigrants). Dans les deux cas, l’impact de la crise a été rapide et puissant, avec une forte augmentation du chômage pour les deux groupes. Mais ce qui se passe ensuite est très différent : il y a un écart constant entre les deux groupes, ainsi qu’une augmentation constante des deux côtés. Cela remet évidemment en question les lois sur l’augmentation de l’immigration à l’avenir. De plus, l’opinion publique en Europe n’est pas prête à accepter un renforcement de l’immigration dans le contexte actuel ; j’y reviendrai plus tard. Mon deuxième point est qu’il existe d’importantes différences entre les pays européens, avec un taux de chômage autour de 5-6 % en Allemagne et supérieur à 25 % en Espagne ou en Grèce, très élevé également au Portugal. Même au sein de ces pays, il y a des différences régionales énormes. Si on compare les variations du chômage selon les pays avant et après la crise avec les Etats-Unis, on voit que le choc a été beaucoup plus diversifié en Europe, ce qui a évidemment des conséquences majeures sur les flux migratoires. Quelles sont les tendances récentes en termes de flux migratoires ? Un graphique montre des flux sur le long terme pour les pays de l’OCDE ; on y voit clairement que la migration a augmenté, parfois très vite, aux alentours de l’an 2000 ou entre 2000 et 2007. En Espagne, le stock total de migrants a triplé sur cette période. Il a doublé en Irlande, et d’autres pays ont assisté à de très fortes accélérations. Cependant, il y a eu une grosse retombée après la crise, en Espagne par exemple, à l’inverse de l’Allemagne, où la migration a augmenté très rapidement ces dernières années. D’ailleurs, entre 2011 et 2012, elle a progressé de 38 %, ce que l’on n’a pas vu dans d’autres pays depuis des années. A l’inverse, au Royaume-Uni, la migration a diminué de 11 %, à la fois à cause de l’économie et d’un changement de politique. Bien sûr, la migration par pays a été fortement affectée par la crise et la modification des conditions économiques ; on assiste à une réorganisation complète de la carte migratoire européenne. Parfois, les médias communiquent des informations qui ne sont pas toujours pertinentes, ou même quelque peu trompeuses. Un autre tableau montre l’arrivée de migrants venus d’Italie, de Grèce, d’Espagne et du Portugal en Allemagne en comparaison avec ceux venant de Pologne, de Roumanie et de Bulgarie, entre janvier 2010 et juin 2013. Il y a clairement une très forte augmentation de la migration originaire d’Europe du sud : elle a triplé. Mais les chiffres sont toujours nettement inférieurs à ceux de la Pologne. D’ailleurs, si on compare avec l’augmentation pour la Roumanie et la Bulgarie, elle est également forte et rapide. Ainsi, la migration du sud vers le nord augmente. Ceci dit, dans le cas de l’Allemagne, ce sont principalement des personnes qui viennent de Grèce et ne prévoient pas de s’installer : entre 30 et 50

% des migrants ne sont plus en Allemagne après un an. Ce sont des personnes qui migrent pour chercher du travail mais n'en trouvent pas forcément. Comparons l'Allemagne avec le Royaume-Uni par exemple. Dans ce dernier, les chiffres pour l'Espagne augmentent également rapidement, encore plus vite d'ailleurs. Au total, 45 000 personnes ont quitté l'Espagne pour le Royaume-Uni, c'est-à-dire trois fois plus que pour l'Allemagne. Ainsi, les espagnols préfèrent l'Angleterre à l'Allemagne ; pourquoi ? A cause de la langue, évidemment, à cause du problème de reconnaissance des qualifications, ou encore de l'inadéquation des qualifications entre ce dont le marché du travail allemand a besoin et ce que les espagnols ont à offrir – on en revient toujours à ce souci d'inadéquation. Comme je l'ai dit, la crise a eu des conséquences majeures sur la migration. Au total, la migration vers l'OCDE a baissé de 16 %, et de 9 % en 2010, c'est-à-dire une baisse de 25 % en deux ans, ce qui est très rapide. Quoiqu'il en soit, le stock migratoire de presque tous les pays de l'OCDE augmente toujours. Pourquoi ? Parce qu'à part en Allemagne comme on l'a vu, moins de gens arrivent mais moins de gens partent, car les possibilités de rentrer ou de trouver un travail dans un autre pays se sont amoindries ; c'est pourquoi le stock migratoire continue de grandir. Si on regarde la période entre 2000 et 2010, le stock migratoire total de l'OCDE est passé de 70 à 100 millions, une augmentation de plus de 30 %. Mais ce n'est pas la nouveauté la plus importante ; celle-ci se trouve dans l'augmentation rapide de la migration hautement qualifiée, plus précisément le nombre de personnes nées à l'étranger qui ont un diplôme du supérieur : +70 % de migrants issus de l'enseignement supérieur entre 2000 et 2010. C'est ça la tendance principale, et ce pour plusieurs raisons évidentes. Premièrement, les politiques migratoires sont sélectives. Deuxièmement, le marché du travail requiert des compétences. Troisièmement, le niveau d'éducation augmente dans les pays d'origine. Enfin, seules les personnes qui ont les moyens financiers et les capitaux suffisants peuvent se permettre de migrer. Au total, la migration des personnes issues de l'enseignement supérieur augmente, ce qui signifie que nous n'avons peut-être pas de problème.

Le CEC est un diplôme universitaire aux 5 et 6^e rangs dans la classification internationale. Revenons maintenant à la question qui a été posée concernant les besoins à venir et les moyens que la migration a d'y répondre. Je ne veux pas refaire le sujet, qui a déjà été extrêmement bien présenté. La population vieillit vite. Le siècle dernier a été celui de la croissance démographique. La population mondiale est passée de 1,6 à 6 milliards. Le siècle actuel est celui du vieillissement, et pas seulement pour l'OCDE. Les chinois vieillissent encore plus vite. La tendance est claire. D'ailleurs, 2014 est une année spéciale pour l'Union européenne, une charnière. C'est la première année du déclin de la population active, c'est-à-dire âgée de 15 à 64 ans. Il est donc assez pertinent de parler de ce sujet maintenant. L'élément statistique a été clairement illustré plus tôt : sans migration, d'ici 2035, il y aura 42 millions d'européens en moins. Alors oui, c'est un gros problème, mais peut-être pas, en tout cas pas tout de suite. Pourquoi ? Parce que ce qui compte ce n'est pas la population en âge de travailler mais la population active, celle qui travaille vraiment. Ainsi, dans les quelques années à venir (prenons 2020 comme horizon, ce qui est déjà relativement éloigné pour des politiques), si on regarde à court terme, avec les tendances de participation actuelles, la main d'œuvre européenne ne devrait en fait pas diminuer. En moyenne, sans changement en termes de participation au marché du travail, en 2017, la population en âge de travailler va diminuer, d'environ 1,5 %. Mais avec une augmentation des taux de participation, cette proportion va en fait augmenter d'1,2 %. Pourquoi ? Parce que les jeunes sont plus actifs, plus éduqués. Les femmes sont plus actives. De même, les seniors sont plus actifs qu'avant. Grâce à tout cela, avec les bonnes politiques, avec des politiques d'activation suffisantes, si le marché fournit la motivation de rester actif et s'il y a des possibilités, alors il est probable que ce ne sera pas un problème dans les 5, 6, 7, peut-être même 10 années à venir, au moins au niveau de l'UE. Cela ne signifie pas que la migration n'a aucun rôle à jouer, mais peut-être que son rôle n'est pas simplement de fournir de la main d'œuvre. Mais on en revient toujours au problème d'inadéquation des compétences plutôt qu'à la pénurie ou à l'inadéquation de main d'œuvre. Déjà aujourd'hui, comme vous le savez, le chômage côtoie des postes vacants. C'est votre travail de trouver les

bonnes personnes, et ce n'est pas facile. Vous avez peut-être répondu au questionnaire lancé par la Commission européenne en 2013 ; près de 40 % des entreprises européennes déclarent avoir des problèmes pour trouver du personnel avec les bonnes compétences, ce qui est beaucoup. Le sondage de Manpower, mené dans 17 Etats membres de l'UE, rapporte que 25 % des employeurs font face à des problèmes de recrutement, c'est-à-dire un peu moins. Je ne sais pas d'où vient cette différence mais il est clair qu'il peut y avoir à la fois un creux dans le marché du travail et des problèmes de recrutement. Ceci varie évidemment selon les pays, mais là je parle de l'UE. Il faut faire très attention car entre l'Allemagne, le sud de l'Allemagne, et le sud de l'Espagne, l'écart est plus grand qu'entre la rive nord et la rive sud de la méditerranée. Ainsi, il existe des différences énormes au sein de l'UE. C'est bien de parler d'inadéquation des compétences, mais qu'est-ce que c'est vraiment ? Selon des données de Cedefop, l'institution européenne qui analyse les compétences de l'avenir, quand on regarde la tranche d'âge de 25 à 64 ans, on voit une différence entre le pourcentage de personnes avec un poste hautement qualifié et les salariés hautement qualifiés. Il faut revenir à la définition pour être bien au clair. Je parle également d'enseignement supérieur. Il n'y a pas d'écart entre ces emplois et le personnel. Il y a d'autres sources de travailleurs peu qualifiés, donc pas de pénurie. Le fait de pouvoir les conduire au bon poste est une autre question. Au niveau macro, il ne semble pas y avoir de pénurie de travailleurs qualifiés non plus. La question se pose peut-être au sein de ce groupe : a-t-on les personnes avec les diplômes et les compétences correspondant aux postes ? Mais la question vient du milieu, des salariés de niveau moyen, et je suis sûr que mes collègues allemands ne me contrediront pas. Ce sont des personnes avec des compétences professionnelles, des commerçants, des travailleurs, qui n'ont pas forcément de diplôme universitaire. Mais de moins en moins de jeunes choisissent cette voie, alors que le besoin sur le marché est toujours réel. C'est cet écart qui continue de grandir. Encore une fois, la question est de savoir si les politiques migratoires s'attaquent à ce problème. Bien sûr, elles ne peuvent que se rajouter aux autres politiques, à la formation, au développement des compétences, et au système éducatif ; ça a toujours été la base. Mais la politique migratoire a été définie pour nous aider à répondre à ce problème. Si on étudie le passé, on voit que la migration a joué un rôle majeur pour répondre à toutes sortes de besoins. Entre 2000 et 2010, environ 40 % de la croissance de la main d'œuvre dans l'OCDE a été liée à la migration, encore plus même pour certains métiers. Dans certains secteurs en croissance, 15 % des nouveaux postes ont été pourvus par des immigrants, des personnes venues il y a peu pour prendre ces postes. Ce pourcentage est plus élevé que le pourcentage d'immigrants dans la population totale. Ainsi, les immigrants ont été surreprésentés dans ces métiers en croissance, est c'est une bonne nouvelle : ils prennent les postes disponibles et aident à résorber certaines pénuries. Le plus intéressant est que certains métiers où le taux d'emploi a diminué sur cette période recrutent encore. Les recrutements continuent mais il y en a moins que le nombre de départs. Pour ces métiers en baisse, les migrants représentent 25 % des entrées. Ainsi, les immigrants jouent un rôle majeur dans ces secteurs qui ne sont pas très attirants, qui manquent de jeunes travailleurs ou de travailleurs dans la force de l'âge. Pour quelle raison ? Evidemment l'emploi y est en baisse ; les gens ne veulent pas s'engager pour un poste qu'ils perdront peut-être dans cinq ans. Ainsi, les immigrants comblent ce manque, dans la production, l'installation, la réparation, l'entretien etc., qui ne sont pas des postes complètement non qualifiés non plus.

Je voudrais maintenant parler de la politique migratoire. Je ne parlerai pas des autres politiques (migration humanitaire ou familiale). La politique de migration de la main d'œuvre suit une même tendance au sein de l'OCDE, c'est-à-dire plus d'ouverture aux compétences clés, en d'autres termes plus sélective. Ainsi, tous les pays de l'OCDE ont modifié leur politique migratoire afin de faciliter l'entrée et le séjour de personnes diplômées. L'exemple le plus flagrant est celui des étudiants. Dans tous les pays hors Royaume-Uni, il est possible de transformer un visa étudiant en visa de travail, ce qui n'était pas le cas il y a cinq ans ; c'est donc un changement majeur. La question reste de savoir si cela suffit pour couvrir les besoins et atteindre les objectifs. Il peut évidemment y avoir un raccourci pour cette réponse, mais je voudrais analyser les

paradoxes. Le premier, que j'ai déjà évoqué, est que l'OCDE accueille de plus en plus d'immigrants issus de l'enseignement supérieur. Dans le même temps, nous sous-utilisons grandement leurs compétences. On voit un écart entre l'emploi des personnes nées à l'étranger et celui des « indigènes » selon le niveau d'éducation, ce qui signifie, dans certains pays, que les immigrants peu qualifiés ont plus de chances de trouver un emploi que les autochtones peu qualifiés. C'est le cas aux Etats-Unis par exemple, où l'écart est toujours plus important pour les salariés les plus qualifiés. Ainsi, en tant qu'immigrant, plus on est qualifié, plus la différence sera grande entre son propre taux d'emploi et celui des natifs. Avec un peu de chance, le taux d'emploi augmente, mais l'écart avec les autochtones aussi à cause de plusieurs raisons, des bonnes (si les compétences sont un peu différentes) et des mauvaises. Les migrants n'ont pas forcément les compétences linguistiques en adéquation avec leurs compétences professionnelles, c'est pourquoi ils travaillent en-deçà de leur niveau de qualification. Il y a également d'autres problèmes, comme par exemple la reconnaissance des qualifications étrangères. Si l'on ne compte pas la Chine et l'Inde, 36 % des migrants de l'OCDE avec un diplôme supérieur ont un emploi inférieur à leur diplôme, contre 23 % pour les autochtones, c'est-à-dire un écart de 13 %, ce qui est énorme. Ces personnes sont clairement sous-exploitées. On sélectionne des gens ultra qualifiés, ils viennent, et ils ne travaillent pas ou occupent des postes qui ne correspondent pas à leur niveau de qualification ; c'est un réel problème. Nous devons mieux reconnaître les systèmes de qualification étrangers, et il faut impliquer les employeurs dans cette procédure. En effet, ce ne sont pas la paperasse ou les certificats qui font la différence, mais bien le fait que les employeurs reconnaissent les qualifications comme équivalentes et, au bout du compte, décident de recruter. Quand les qualifications ne sont pas équivalentes, il faut fournir les éléments de liaison permettant à ces compétences de répondre aux besoins du marché du travail, ou alors trouver le moyen de mieux les utiliser avant même de faire venir de nouveaux immigrants hautement qualifiés. Le deuxième paradoxe est ce que j'appelle le paradoxe du marché du travail ; le premier était celui de l'intégration. Dans le fond, les politiques se concentrent sur les plus qualifiés et les plus brillants ; on veut des gens issus des meilleures universités. Par exemple, les Pays-Bas font une offre particulière aux personnes venant des 50 meilleures universités selon les critères de Shanghai. Cependant, ces derniers ne prennent pratiquement pas en compte les besoins du marché du travail. Avec le concours de la Chambre de commerce allemande et du Ministère du travail, nous avons sondé les employeurs allemands et découvert que, pour la plupart, les postes qui restent vacants se trouvent au niveau intermédiaire, surtout dans des PME. Pour les postes hautement qualifiés, les grandes entreprises rencontrent peut-être des problèmes, mais rien à voir avec la difficulté des plus petites entreprises à trouver du personnel hautement, mais également moyennement qualifié. C'est là qu'il manque une politique migratoire adaptée dans presque tous les pays, sauf peut-être l'Allemagne maintenant, qui a compris le problème et s'en est emparé de façon très efficace.

Le dernier paradoxe est ce que j'appelle le paradoxe de la politique migratoire. Les pays s'adonnent à une guerre des talents. Tous les pays tentent d'attirer les mêmes personnes. Ce qu'il se passe alors c'est que chaque pays regarde ce que font les autres, et tous finissent par faire peu ou prou la même chose. La comparaison fournit une certaine forme de convergence. D'une certaine façon, les politiques publiques ont moins d'impact et les employeurs peuvent jouer un plus grand rôle. Mais ces derniers n'utilisent pas forcément les canaux migratoires prévus par les politiques. Plus de 50 % des salariés hautement qualifiés sont recrutés sur le territoire ; ce sont des gens qui sont venus dans le pays pour une autre raison : familiale, humanitaire, pour les études, etc., et qui sont ensuite recrutés. Très peu de personnes sont recrutées de l'étranger. Ainsi, le processus de mise en adéquation, qui permet aux recruteurs d'identifier des personnes à l'étranger et de les faire venir dans leur pays, ne semble pas très efficace. En Australie, 50 % des visas permanents concernent actuellement des profils hautement qualifiés, des gens qui sont entrés avant (70 % pour la Nouvelle-Zélande). En France, 60 à 70 % des permis de travail sont délivrés à des étudiants ; des gens qui étaient déjà là mais pas identifiés sur le marché du travail international. Il y a évidemment les cas des transferts intra-groupes, mais c'est encore autre chose. En dehors de cela, il

semble très difficile pour les entreprises d'identifier les profils sur le marché du travail mondial, et je ne parle pas seulement de personnes avec des compétences spécifiques. Alors que pouvons-nous faire ? Nous ne pourrions pas obtenir une politique de migration de main d'œuvre plus efficace sans un meilleur lien avec les besoins des employeurs (je ne dis pas qu'il faut répondre à tous ces besoins) et la façon dont les politiques sont définies. J'ai quatre propositions rapides ; la première question est celle de l'attrait. Quand on essaye de recruter un talent, on sait qu'il faut lui proposer un bon salaire, mais ça ne suffit pas ; il faut un bon forfait. C'est également le cas pour les migrants : ils ont besoin d'un forfait migratoire, surtout les plus qualifiés, ce qu'il n'est pas toujours possible d'offrir, car il faut permettre aux conjoints et aux enfants de venir, et permettre aux époux de travailler. Cela sous-entend la portabilité de certains droits (retraite, sécurité sociale, le droit de rester sur le territoire), pas un visa à court terme qui pourrait ne pas être renouvelé. C'est ce forfait migratoire qui fait qu'un pays est attirant, et il y a clairement fort à faire dans ce domaine. C'est ce que les allemands appellent la culture de l'accueil.

Toujours dans le cadre du sondage mené en Allemagne, quand on a demandé aux employeurs pourquoi ils n'avaient pas recruté à l'étranger, la première réponse est difficile à interpréter. La seconde en revanche est claire : c'est trop compliqué – la procédure administrative, peut-être même encore plus que le coût, c'est à vous de le dire, le fait de ne pas être certain de l'issue de cette procédure, toutes les incertitudes, les difficultés surtout pour les petites entreprises, qui n'ont pas l'habitude, car elles ne le font qu'une fois tous les cinq ans, et encore. Il y a également le problème de compétences linguistiques, qui n'est évidemment pas le même dans tous les pays ; en effet, pour des pays dont peu de personnes parlent la langue, comme la Suède ou l'Allemagne par exemple, c'est un réel problème. La troisième question concerne le passage des connaissances aux compétences, car la politique migratoire se base sur des critères liés à l'éducation. Comment peut-on modifier ces critères pour cibler les compétences, étant donné qu'il existe une grande variété de niveaux, et pas seulement pour les langues ? La dernière question concerne le besoin d'impliquer les employeurs. En effet, il y a plusieurs façons de gérer la migration. On a tendance à faire une distinction entre les systèmes dans lesquels il faut une offre d'emploi pour obtenir un permis de travail, comme c'est le cas dans beaucoup de pays européens, et les systèmes basés sur l'offre, avec une sélection minutieuse des candidats, qui pensent qu'ils ont plus de chances de trouver leur place sur le marché du travail. On assiste aujourd'hui à l'émergence d'un modèle mixte, ce qui est intéressant car il se base sur une association entre les autorités publiques, que l'on peut voir comme des gardiens, qui contrôlent les frontières, et les employeurs, qui ont des besoins. Trois pays de l'OCDE sont en train de développer un système très intelligent, appelé le système d'expression d'intérêt, dans lequel les gens peuvent exprimer leur intérêt pour la migration. Ces pays sont la Nouvelle-Zélande, l'Australie et, à partir de janvier prochain, le Canada. Ces personnes sont présélectionnées selon leur âge, leur niveau d'études, et plusieurs autres critères, et sont inscrites sur une sorte de liste d'attente, sans toutefois être des immigrants. Ensuite, le gouvernement ou les employeurs peuvent se « servir » dans cette liste, sachant que ces personnes seront sûres d'obtenir leur visa si elles sont sélectionnées. Ainsi, elles sont présélectionnées mais quelqu'un d'autre prend la décision finale : des employeurs, des régions, le gouvernement, etc. C'est un moyen de mélanger les responsabilités des deux systèmes, et on en est encore loin en Europe, principalement je pense parce qu'on n'écoute pas les employeurs.

Je voudrais simplement terminer avec une « anecdote » : en 2012, le gouvernement français a lancé une consultation sur la politique migratoire, invitant tous les partenaires sociaux à apporter leurs commentaires. Les syndicats ont participé. La CGPME a déclaré que tout allait bien et qu'il ne fallait rien changer. Et le MEDEF n'a pas participé. Il faut mieux faire entendre vos voix.