Politique de l'emploi et immigration : une responsabilité pour l'Union européenne ou la panne du moteur franco-allemand

HEIDE KOEPPING, JEAN LERAY*

Le marché travail en République fédérale d'Allemagne (RFA) a besoin de 70 000 ingénieurs ! Cela représente, selon une estimation de l'Institut pour l'économie allemande (Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung) une perte de 20 milliards d'euros pour la seule année 2006. La France et l'Allemagne sont confrontées à une même contradiction : par rapport aux autres pays européens, elles connaissent un taux de chômage élevé, tandis qu'un grand nombre d'emplois restent non pourvus : 300 000 en France et 560 000 en Allemagne. Les deux pays doivent donc, malgré des spécialisations industrielles différentes, relever le même défi : des difficultés de recrutement. Or, si aucune réponse n'est proposée, ces difficultés devraient s'aggraver dans les prochaines années du fait d'un déséquilibre croissant dans la structure de la population.

Les évolutions politiques actuelles donnent une idée de la multitude des solutions qui existent afin de résoudre ce problème. La France, avec son programme pour l'apprentissage tout au long de la vie, suit l'objectif à moyen terme d'une adaptation des demandeurs d'emploi aux offres du marché. Pour qualifier ses employés, l'Allemagne s'appuie sur une offensive intitulée « Evoluer grâce à la formation ». Alors que, des deux côtés du Rhin, l'attention est centrée sur l'utilisation et l'activation des potentiels existant, l'immigration professionnelle d'« employés qualifiés » a été intensifiée depuis peu ; celle-ci intervient cependant tardivement par rapport à d'autres pays européens (Belgique, Espagne, Irlande, Royaume-Uni). Définir la politique migratoire comme un instrument de la politique de l'emploi ne refléterait pas la réalité au sein de l'Union européenne (UE). Bien au contraire, la notion de « flux migratoire vu comme une chance » est absente des débats au sein des opinions publiques, et ce, malgré des résultats prouvés par les habituels pays d'immigration. Les positions française et allemande sont plutôt timorées en ce qui concerne l'ouverture du marché du travail et la politique de l'immigration professionnelle. D'un point de vue politique, l'immigration illégale doit être limitée et, du point de vue des politiques de l'emploi, les emplois locaux – surtout les emplois peu qualifiés – doivent être protégés. Le président de la République française Nicolas Sarkozy et le ministre allemand de l'Intérieur Wolfgang Schäuble l'ont souligné fin 2007 : « Nous ne souhaitons pas une immigration non contrôlée au sein de nos marchés du travail et de notre système social », posant ainsi les fondements d'une politique européenne de l'immigration orientée vers la lutte contre l'immigration illégale et non vers les chances qu'offrirait une gestion contrôlée des flux migratoires.

La mise en pratique de la libre circulation des travailleurs au sein de l'UE a été, pour les nouveaux États membres et pour le motif précédemment cité, repoussée tant en Allemagne qu'en France : pour la première, jusqu'en 2011, pour la seconde, elle n'est appliquée que depuis juillet 2008. Comment concilier cette position paradoxale avec la nécessité de pourvoir à court

---

* Heide Koepping est responsable du contrôle de la régulation chez E.ON Energie AG / Munich.
Jean Leray est ingénieur détaché en Allemagne et responsable des études de sûreté dans une centrale nucléaire.

© IFRI

terme les postes vacants ? À l'opposé de cette politique plutôt restrictive, on peut souhaiter favoriser l'immigration de travailleurs qualifiés. Après l'initiative de la *green card* du gouvernement Schröder en 2001 qui cherchait à attirer des spécialistes en informatique – et qui a connu un succès plutôt mitigé – a suivi en 2008 une généralisation de ce principe *via* le programme d'action du gouvernement intitulé « Contribution de l'immigration professionnelle à la sécurisation des ressources professionnelle en Allemagne ». Celui-ci vise notamment à baisser le plafond de salaire sur le marché du travail allemand, à abandonner le principe de primauté nationale pour les employés qualifiés des nouveaux pays de l'UE et à offrir aux ressortissants de pays tiers la possibilité d'occuper un emploi – tout en conservant la primauté nationale. Ce programme ne concerne cependant pas les emplois qui pourraient intéresser les travailleurs peu qualifiés, alors même qu'un besoin existe.

En France, avec l'instauration en juin 2007 du ministère de l'Immigration, l'Intégration de l'Identité nationale et du Développement solidaire, ont également été introduits de nouveaux instruments pour conduire la politique de l'immigration. Différents permis de travail comme les cartes « compétences et talents » ou « salarié en mission » destinées aux catégories professionnelles qui manquent de main-d'œuvre en sont des exemples. Ce nouveau cadre nécessiterait cependant des ajustements. En effet, la carte « compétences et talents » proposée est limitée dans le temps : dans quelle mesure les travailleurs qualifiés expressément recherchés sur le marché du travail en France vont-ils pouvoir s'y établir durablement ? L'objectif principal du gouvernement français, tout comme la politique de la présidence française de l'UE, semble rester la lutte contre l'immigration illégale.

Si la politique de l'immigration tend à se communautariser, il n'en est pas de même de la politique de l'emploi. Les décisions en faveur de la libre circulation des personnes dans le cadre du marché intérieur sont éludées lorsque l'on aborde le sujet de la politique du marché du travail, démontrant également un degré certain de protectionnisme. Les responsables politiques oublient que des mesures à court terme, comme l'immigration professionnelle, sont essentielles pour pallier le manque de personnel. Cependant, le débat autour des politiques de l'emploi étant souvent dominé par les sujets de politique intérieure, ces mesures ne pourront que difficilement être mises en œuvre. C'est probablement là qu'il faut rechercher la cause de l'absence de dimension européenne de ce sujet. Aussi, les mesures requises – en particulier l'immigration professionnelle – interagissent de façon croissante avec l'espace politique européen (politique de l'immigration). L'introduction de la « carte bleue », qui devrait proposer des critères communs pour les travailleurs étrangers, a été soumise au primat des règles nationales, particulièrement en Allemagne. Que cela contredise la logique du marché intérieur ainsi que l'unicité des conditions d'accès au marché commun est secondaire. Ce scepticisme dominant au sein des États européens néglige le fait que l'attractivité de chaque pays dépend également de façon croissante du marché européen de l'emploi – encore hypothétique – et donc qu'un rapprochement vers l'échelon européen fait sens. Cette attractivité d'un marché national de l'emploi vu comme fonction de l'attractivité du marché européen ne concerne pas seulement d'éventuels migrants mais également les citoyens des États membres. Diminuer l'émigration, d'une part, et favoriser une meilleure utilisation des ressources internes à l'Europe, d'autre part, pourrait peut-être apporter une solution afin de réduire le déficit en main-d'œuvre. L'UE, qui tend souvent à se comparer au marché américain, devrait également pouvoir intégrer dans son espace économique les marchés du travail des divers États membres avec leurs interdépendances et leurs chances.

La France et l'Allemagne ont amplement reconnu l'urgence des mesures concernant la formation. Ce fait est confirmé par les entreprises : un sondage réalisé chez les dirigeants allemands au sujet des possibilités permettant de répondre au besoin de recrutement montre

sans surprise que la migration n'arrive qu'en neuvième position. L'instrument le plus efficace aux yeux des entrepreneurs reste la formation des employés.

En tant que mesure à moyen et long terme, cette politique de l'emploi par la formation devrait être intégrée dans un concept unique. Pour l'instant, les études et les analyses ne concernent que l'émission de recommandations au niveau national pour les besoins en formations initiales ou continues. Ce niveau d'analyse est indispensable car les acteurs nationaux disposent de la connaissance du terrain. Afin d'éviter que les états membres ne prennent des décisions contradictoires, il gagnerait à être coordonné au niveau européen. Ces analyses pourraient également être utilisées pour définir les besoins de l'Union et des divers États membres dans le domaine de l'immigration professionnelle.

Afin de pallier rapidement les difficultés de recrutement, l'immigration, mesure à court terme, ne peut être exclue de l'ensemble des dispositions de la politique de l'emploi. Elle ne peut être efficacement utilisée au sein de l'UE que grâce à une coopération des niveaux nationaux et européens. L'immigration professionnelle n'agit pas sur les causes, telles que le développement démographique ou la mauvaise adaptation de l'offre et de la demande d'emploi ; cependant, une solution intégrée – immigration professionnelle et mesures de formations conjointes – est indispensable. Ainsi, les différents horizons temporels seront bien pris en compte. La formation professionnelle est un instrument à moyen terme essentiel car l'objectif final devrait être d'épuiser les ressources disponibles et d'optimiser économiquement les facteurs de production. La prise en compte à un niveau européen de la migration professionnelle dépend certainement de l'évolution du contexte économique des prochains mois et de l'évolution de la crise actuelle. Dans ce contexte, le moteur franco-allemand pourrait ainsi renforcer une stratégie européenne, qui apporterait des solutions adéquates en se basant sur de nouvelles règles.

© IFRI