

Chapitre 10

Pénuries de main-d'œuvre : les concepts fondamentaux et leur rôle dans la politique migratoire des États-Unis

Burt S. Barnow
George Washington University

De nombreux facteurs peuvent être pris en compte lorsqu'un pays élabore sa politique migratoire, tels que le regroupement familial, l'accroissement du capital humain du pays, celui du produit intérieur brut, et la diminution des pénuries de main-d'œuvre. Le présent chapitre s'attache au concept de pénurie de main-d'œuvre et décrit comment la politique d'immigration fondée sur l'emploi aux États-Unis est actuellement structurée ainsi que les propositions qui ont été examinées afin d'améliorer la façon dont les pénuries de main-d'œuvre sont mesurées et utilisées dans la politique d'immigration. Tout d'abord il étudie les raisons pour lesquelles des pénuries de main-d'œuvre sont susceptibles de se produire, puis identifie des moyens de vérifier l'existence de ces pénuries. Le texte est suivi d'un résumé des conclusions d'une analyse portant sur les pénuries dans quatre professions aux États-Unis, et des conclusions de cette étude. La deuxième partie du document traite de l'immigration de travail aux États-Unis. Le système américain actuel de main-d'œuvre permanente et temporaire y est décrit, et des propositions actuelles et passées pour améliorer le système y sont décrites et discutées.

10.1. Introduction

De nombreux facteurs peuvent être pris en compte lorsqu'un pays élabore sa politique migratoire, tels que le regroupement familial, l'accroissement du capital humain du pays, celui du produit intérieur brut, et la diminution des pénuries de main-d'œuvre. Le présent chapitre s'attache au concept de pénurie de main-d'œuvre et décrit comment la politique d'immigration fondée sur l'emploi aux États-Unis est actuellement structurée ainsi que les propositions qui ont été examinées afin d'améliorer la façon dont les pénuries de main-d'œuvre sont mesurées et utilisées dans la politique d'immigration.

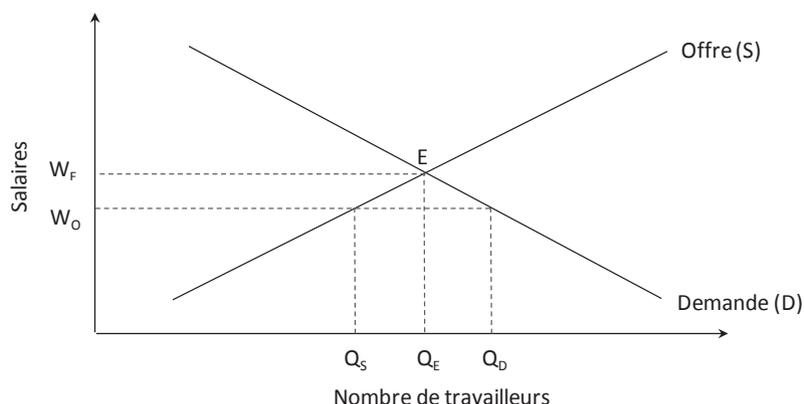
Tout d'abord le chapitre s'attache au concept de pénurie et décrit les raisons pour lesquelles surgissent des pénuries de main-d'œuvre (section 10.2), puis la façon dont elles peuvent être identifiées. S'ensuivent un résumé des résultats d'études de cas pour savoir s'il existe des pénuries dans quatre professions aux États-Unis, à savoir les enseignants spécialisés, les pharmaciens, les physiothérapeutes et les personnes apportant des soins à domicile cas, et les conclusions de ces études de cas. La section 10.3 traite de l'immigration fondée sur l'emploi aux États-Unis. Le système américain actuel de main-d'œuvre permanente et temporaire est décrit, ainsi que les propositions actuelles et passées pour améliorer le système. Des conclusions sont présentées dans la section 10.4.

10.2 Les pénuries de main-d'œuvre en théorie et en pratique

Il n'existe pas de définition universelle de la « pénurie de main-d'œuvre ». Le terme désigne parfois un déficit de main-d'œuvre totale, et parfois une éventuelle inadéquation entre les travailleurs et les emplois au sein de l'économie. Nous définissons la pénurie de main-d'œuvre 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 une période donnés. En général, la quantité de travail que les travailleurs sont prêts à fournir est une fonction croissante des salaires (c'est-à-dire du prix) qu'ils peuvent obtenir, et la corrélation entre la quantité de travail que les travailleurs sont prêts à fournir à différents prix et d'autres facteurs demeurant constants est représentée sous la forme d'une courbe de l'offre de main-d'œuvre.

Le graphique 10.1 présente une courbe ascendante caractéristique de l'offre de main-d'œuvre. À mesure que le taux de salaire augmente, un nombre croissant de travailleurs souhaitent entrer dans la profession concernée, et les travailleurs déjà en place veulent généralement travailler davantage. Dans le graphique 10.1, la quantité de main-d'œuvre que les employeurs souhaitent embaucher à d'autres prix est représentée par la courbe descendante de la demande. Le point marqué E correspond au point d'équilibre du marché. Si le salaire est égal à W_E , la quantité de travail que les travailleurs sont prêts à fournir à ce salaire (Q_E) correspond exactement à la quantité de main-d'œuvre que les employeurs souhaitent embaucher. Le marché est à l'équilibre parce que la quantité fournie est égale à la quantité demandée. Si, pour une raison ou pour une autre, le taux de salaire en vigueur sur le marché est égal à W_0 plutôt que W_E , la quantité de travail que les travailleurs sont prêts à fournir est égale à Q_S – le point correspondant à W_0 sur la courbe de l'offre. Les employeurs, toutefois, souhaitent recruter Q_D à ce salaire. La différence entre la quantité de main-d'œuvre que les employeurs souhaitent recruter et la quantité de travail que les travailleurs sont prêts à fournir ($Q_D - Q_S$) indique l'ampleur de la pénurie.

Graphique 10.1. Illustration d'une pénurie de main-d'œuvre



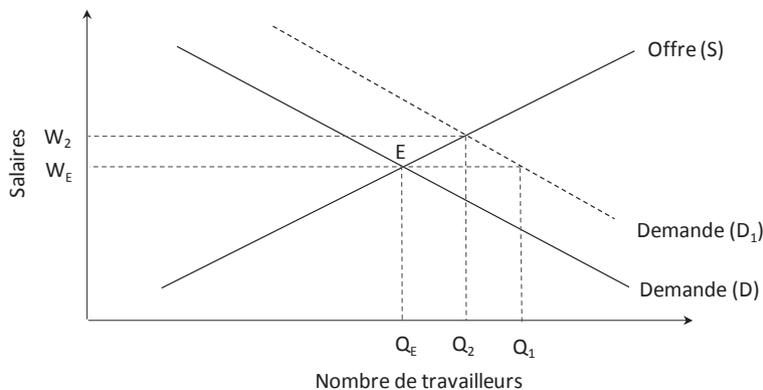
Source: Auteur pour l'OCDE.

Malheureusement, une pénurie n'est pas facile à identifier. Tout comme le concept de « plein emploi » n'est pas synonyme de taux de chômage nul, on peut trouver quelques emplois vacants sur un marché du travail à l'équilibre ; reste à savoir à quel moment on peut considérer que le nombre d'emplois vacants est excessif et synonyme de pénurie. De même, les marchés ne s'ajustent pas instantanément aux chocs. Pendant combien de temps un marché doit-il donc présenter un nombre excessif d'emplois vacants avant d'être déclaré en situation de pénurie de main-d'œuvre ? Il n'est pas facile de faire la différence entre une pénurie de main-d'œuvre et un marché du travail tendu. Enfin, aux États-Unis, le *Bureau of Labor Statistics* (Bureau des statistiques du travail) ne publie aucune donnée sur le nombre de postes vacants dans chaque profession. Ainsi, même si l'on parvient à définir ce qui constitue une pénurie, les données nécessaires pour l'identifier ne sont pas disponibles.

Les économistes et d'autres analystes ont proposé d'autres définitions des pénuries de main-d'œuvre. Les premières études d'Arrow et Capron (1959) et de Blank et Stigler (1957) définissent les pénuries comme des situations où la demande de main-d'œuvre augmente plus rapidement que l'offre – une situation que l'on observe parfois sur le marché des ingénieurs en période d'essor économique ; les concepts de pénurie de main-d'œuvre d'Arrow-Capron et de Blank-Stigler sont illustrés par le graphique 10.2. Bien qu'une hausse rapide de la demande puisse conduire à des pénuries de main-d'œuvre, il existe également d'autres causes potentielles. Alors que les enfants du baby-boom atteignent l'âge de la retraite, certaines professions risquent de subir des baisses rapides de l'offre de main-d'œuvre. Si des travailleurs n'entrent pas en nombre suffisant dans ces professions pour les remplacer, une pénurie peut s'ensuivre. Des pénuries peuvent également se produire lorsque de longues périodes s'écoulent avant que les employeurs ou les travailleurs ne s'aperçoivent de l'évolution de l'offre ou de la demande et fassent les ajustements nécessaires. Par exemple, la formation des médecins dure de nombreuses années. Ainsi, même lorsqu'une hausse de la demande devient apparente, il n'existe aucun moyen de faire augmenter l'offre rapidement. Enfin, des pénuries peuvent survenir lorsque le marché du travail ne fonctionne pas librement. Citons, par exemple, les secteurs où le salaire est fixé par une tierce partie, comme c'est souvent le cas dans les professions de la santé, ou les secteurs où l'offre est limitée par des restrictions à l'entrée. La réglementation des prix

et des salaires présente un intérêt particulier sur certains marchés du travail aux États-Unis, comme le secteur des soins de santé.

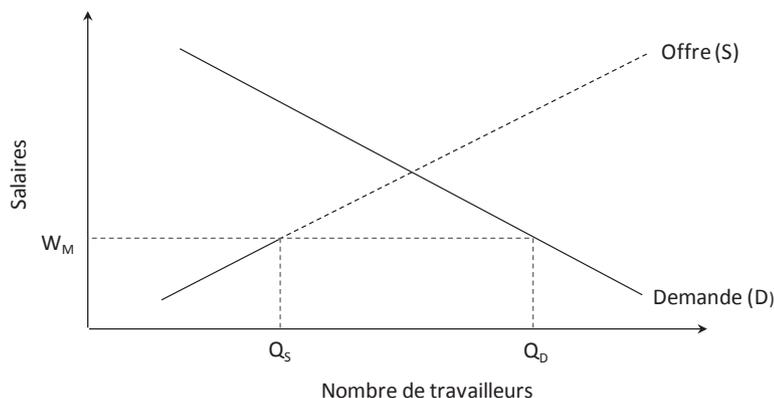
Graphique 10.2. Illustration des pénuries de Blank-Stigler et Arrow-Capron



Source: Auteur pour l'OCDE.

Bien que les prix soient généralement fixés par le jeu de la concurrence sur les marchés aux États-Unis, le prix de la main-d'œuvre et le prix du produit final sont réglementés dans certains secteurs. Par exemple, le prix des taxis est généralement réglementé par les municipalités. Dans ce cas, la courbe de l'offre est tronquée au prix réglementé. Cette situation est illustrée par le graphique 10.3. Le taux de salaire est restreint de manière à ne pas dépasser W_M ; ainsi la courbe de l'offre est représentée par une ligne pointillée à des niveaux de salaire supérieurs. Q_S correspond au travail qui sera fourni à ce salaire. Toutefois, à ce niveau de salaire, la demande de travailleurs est égale à Q_D , c'est pourquoi il y a une pénurie de travailleurs égale à $Q_D - Q_S$. De temps à autre, les autorités américaines font face à ce type de pénurie avec les docteurs en économie débutants. En effet, le gouvernement fédéral recrute traditionnellement des économistes débutants au niveau de rémunération GS-12, et les organismes publics qui les emploient ne sont généralement pas autorisés à les rémunérer davantage. Parfois, le salaire du marché est supérieur, d'où une pénurie occasionnelle de docteurs en économie débutants dans les organismes publics.

Graphique 10.3. Illustration des pénuries de main-d'œuvre découlant de la restriction des salaires



Source: Auteur pour l'OCDE.

Plus généralement, les pouvoirs publics réglementent le prix des produits et des services plutôt que celui de la main-d'œuvre. Dans les secteurs où la main-d'œuvre constitue une part relativement restreinte du prix du produit, comme dans la production d'électricité, la réglementation du prix du produit ne risque pas d'entraîner de pénurie de main-d'œuvre. En revanche, dans les secteurs à très forte intensité de main-d'œuvre, la réglementation du prix de la production peut revenir à réglementer le prix de la main-d'œuvre. Citons, par exemple, le secteur de la santé en général et le secteur des soins à domicile en particulier. Une part importante du secteur de la santé des États-Unis est financée par les programmes Medicare et Medicaid. Dans le cas de Medicare, le gouvernement fédéral limite les remboursements auxquels les prestataires qui prennent en charge des assurés âgés peuvent prétendre. Les gouvernements des États ont mis en place une réglementation similaire dans le cadre des programmes Medicaid, destinés aux plus démunis. La restriction des prix que les prestataires peuvent facturer limite la rémunération qu'ils peuvent verser à leur personnel tout en continuant à couvrir leurs frais.

En l'absence de mesures du nombre d'emplois vacants, les pénuries peuvent seulement être identifiées par le biais des dispositions prises par les employeurs pour obtenir de la main-d'œuvre supplémentaire. En cas de pénurie, on peut s'attendre à ce que les employeurs prennent une ou plusieurs mesures parmi les suivantes, et à ce qu'ils augmentent en premier lieu leurs efforts de recrutement. Plus spécifiquement, ils pourraient prendre une ou plusieurs mesures pour accroître l'embauche :

- recours accru à la publicité sur les supports habituels
- publicité dans d'autres médias
- extension de la zone de recrutement, à d'autres pays éventuellement
- recours à des agences pour l'emploi publiques ou privées
- versement de primes aux employés qui amènent de nouvelles recrues

Autres mesures que les employeurs peuvent prendre pour remédier à une pénurie :

- recours accru aux heures supplémentaires
- réduction des qualifications minimales pour l'emploi
- restructuration du travail pour réduire le recours aux professions frappées de pénurie
- recours à des équipements et des machines pour remplacer la main-d'œuvre
- formation des travailleurs pour occuper les postes vacants
- amélioration des conditions de travail
- versement de primes aux nouvelles recrues
- attribution de stock-options aux salariés
- augmentation des salaires et des avantages sociaux
- recours à la sous-traitance
- diminution du travail.

Ces solutions ne sont pas toujours envisageables ; par exemple, il n'est pas possible de réduire les qualifications minimales requises pour une profession soumise à une autorisation d'exercer. Si certaines mesures peuvent être prises rapidement, comme l'augmentation du recours aux heures supplémentaires, d'autres, comme la substitution du capital au travail, peuvent nécessiter plusieurs années. Il est facile de revenir sur certaines options, comme le recours aux heures supplémentaires, mais pas sur certaines autres, comme l'augmentation des salaires et des avantages sociaux. Lors de la réalisation des études de cas décrites ci-dessous, nous ne nous attendions pas à ce que les employeurs prennent la totalité des mesures décrites ci-dessus, mais à ce qu'ils en prennent certaines afin d'atténuer les effets des pénuries.

Nous avons décidé de ne pas utiliser, dans notre étude, de mesure quantitative pour définir une pénurie, parce qu'il n'existe pas de méthode simple pour compiler les signes de pénurie. D'autres ont toutefois élaboré des mesures spécifiques, à l'usage de la politique d'immigration notamment. Ces mesures sont décrites plus loin.

Nous avons mené des études de cas dans quatre professions pour lesquelles des articles de presse faisaient état de pénuries, ou pour lesquelles nous avons mis en évidence des signes de pénurie lors de précédentes recherches : les aidants à domicile, les pharmaciens, les physiothérapeutes, et les éducateurs spécialisés. Il est difficile d'identifier les pénuries en l'absence de données sur les emplois vacants. Dans nos études de cas, nous nous sommes appuyés sur des entretiens avec des employeurs, des associations de travailleurs comme des syndicats, des universitaires et d'autres chercheurs ayant étudié ces professions, ainsi que sur une analyse des données publiées par le Bureau des statistiques du travail, le Département de l'Éducation et des associations professionnelles. Lorsque nous avons examiné les données publiées, nous nous attendions à ce qu'en cas de pénurie, les salaires en vigueur dans une profession augmentent par rapport aux salaires en vigueur dans d'autres professions comparables ; seules exceptions, les situations dans lesquelles les salaires ne sont pas déterminés par le marché (comme c'est le cas pour de nombreuses professions de santé) et les cas où les professions servant de base de comparaison font également face à un marché du travail tendu. Dans les entretiens avec les employeurs et les associations professionnelles, nous avons cherché à déterminer si les employeurs mettaient en œuvre certaines des mesures décrites ci-dessus pour faire face aux pénuries. Les entretiens avec les associations de travailleurs et les syndicats rétablissent un certain équilibre, les employeurs prétendant parfois qu'il y a une pénurie, alors que les travailleurs dénoncent une réticence de leur part à utiliser efficacement la main-d'œuvre existante.

Nous n'avons constaté aucune pénurie dans l'ensemble des quatre professions. Ce constat est probablement dû en grande partie au fait qu'au moment où nous avons mené nos recherches, l'économie américaine était plongée dans la pire récession qu'elle ait connue depuis la Grande Dépression. Même les représentants des secteurs, qui se plaignaient souvent de pénuries lors des précédentes études menées sur les aidants à domicile et les éducateurs spécialisés, ne nous ont signalé aucune pénurie. Ils ont indiqué que des pénuries de pharmaciens avaient été constatées récemment, lorsque les magasins d'alimentation ont commencé à se doter de rayons pharmacie et que les pharmacies ont considérablement étendu leurs horaires d'ouverture ; toutefois, comme les postes étaient de plus en plus difficiles à pourvoir, les salaires subissaient des pressions à la hausse, et la demande de pharmaciens a diminué. Le marché des aidants à domicile est tendu, mais rien n'indique que les personnes ayant besoin de ce type de services ont des difficultés à les obtenir. Puisque la profession d'aidant à domicile est

une profession relativement peu qualifiée et que la période de formation est courte, on pourrait s'attendre à ce qu'elle ne connaisse pas de pénurie, mais nous avons constaté lors de précédents travaux que la réglementation publique sur le remboursement des patients rattachés à Medicare et Medicaid était souvent à l'origine de difficultés de recrutement et de fidélisation des travailleurs. Enfin, notre étude du marché des physiothérapeutes indique que le marché est très tendu, mais aucune pénurie n'a été observée du fait de la récession sévère.

On peut tirer plusieurs conclusions essentielles de cette étude, outre celle que les professions étudiées ne connaissent actuellement aucune pénurie :

Les pénuries de main-d'œuvre sont difficiles à mesurer

Il existe un certain nombre de raisons pour lesquelles il est difficile de déterminer s'il y a pénurie ou non. Tout d'abord, le meilleur indicateur d'une pénurie est une hausse du nombre et de la durée des vacances de postes, mais aux États-Unis, la plupart des professions ne disposent d'aucune donnée relative aux emplois vacants. Ensuite, il n'est pas possible de faire clairement la distinction entre un marché du travail tendu et une pénurie. Troisièmement, le système de classification nationale des professions en vigueur aux États-Unis (*Standard Occupational Classification – SOC*) établit des mesures trop approximatives pour mettre en évidence des pénuries ; par exemple, tous les programmeurs informatiques sont regroupés dans une seule et même catégorie, alors que les employeurs recherchent des programmeurs avec des compétences spécifiques, comme Java ou HTML. Enfin, le recours à des entretiens pour évaluer l'existence d'une pénurie est imprécis.

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. C'est particulièrement vrai lorsque le marché du travail est fortement réglementé par les pouvoirs publics. 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 ce qu'Arrow et Capron (1959) appellent une « insatisfaction de la demande sociale », ce qui signifie que le marché produit moins que ce que la société souhaiterait.

Paradoxalement, de nombreuses professions confrontées à un marché du travail constamment tendu ont récemment rehaussé ou envisagent de rehausser leurs conditions d'accès

Depuis peu, les pharmaciens exigent que les entrants soient titulaires d'un doctorat, et l'Association américaine de physiothérapie (*American Physical Therapy Association*) se bat pour que tous les nouveaux physiothérapeutes entrant sur le marché du travail soient titulaires d'un doctorat. Certains ont également plaidé pour que le niveau d'instruction minimum des infirmiers soit porté au niveau licence. Bien qu'il existe probablement des raisons valables de durcir les exigences de diplômes, les coûts supplémentaires associés à cette hausse des qualifications pourraient contribuer à tendre encore davantage la situation sur le marché du travail, comme nous l'avons observé lors de notre étude de cas des pharmaciens.

Du fait de l'importance de la collecte de données de qualité sur les pénuries, il convient d'envisager d'améliorer les données relatives aux emplois vacants et le niveau de détail des mesures relatives aux professions.

Les informations sur le marché du travail sont indispensables aux activités telles que l'orientation professionnelle et les décisions d'immigrer. Du fait du manque de données adéquates sur les emplois vacants et de l'approximation des mesures des professions, il n'est pas aisé de déterminer la situation de professions spécifiques. Parce qu'il est actuellement difficile d'accroître les financements publics, il convient d'envisager une collaboration avec les secteurs pour remédier à ces problèmes.

10.3. Utilisation des données relatives aux pénuries de main-d'œuvre dans le contexte de l'immigration et des visas temporaires

Les données relatives aux pénuries de main-d'œuvre peuvent être importantes pour déterminer dans quelles professions il est envisageable d'admettre de la main-d'œuvre étrangère temporaire ou permanente pour pourvoir les postes vacants. Dans cette section, nous décrivons la méthode employée aux États-Unis pour évaluer la disponibilité des travailleurs nationaux pour pourvoir des postes que les employeurs souhaitent attribuer à des travailleurs migrants, l'approche développée par Malcolm Cohen pour le Département du Travail des États-Unis, et les changements qu'il serait possible d'apporter au système.

Il est important de garder à l'esprit que la politique d'immigration des États-Unis repose principalement sur le regroupement familial, les admissions permanentes fondées sur les besoins des employeurs étant minoritaires. Comme le montre le tableau 10.1, au cours de l'exercice 2012, seules 144 000 des 1 032 000 admissions permanentes autorisées, soit environ 14 %, l'ont été au titre de préférences liées à l'emploi (Monger et Yankay, 2013).

Tableau 10.1. Entrées de résidents permanents légaux aux États-Unis par principale catégorie d'admission en 2012

Catégorie d'admission	Nombre	Pourcentage du total
Immigrés parrainés par leur famille	681 000	66.0
Visas permanents liés à l'emploi	144 000	14.0
Travailleurs prioritaires	39 000	3.8
Professionnels hautement qualifiés	51 000	4.9
Travailleurs qualifiés, professionnels et travailleurs non qualifiés	39 000	3.8
<i>Special immigrants</i>	8 000	0.8
Investisseurs	7 000	0.6
Programme pour la diversité	40 000	3.9
Réfugiés et réfugiés reconnus	151 000	14.6
Admissions pour des motifs d'ordre humanitaire et d'intérêt public (<i>parolees</i>)	1 000	0.1
Autres	15 000	1.5
Total	1 031 000	100.0

Source: Monger, R. et J. Yankay (2012), « US Legal Permanent Residents: 2012 », US Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, Washington, DC.

Bien que je m'intéresse principalement aux admissions permanentes, les États-Unis disposent également de plusieurs programmes de visas temporaires liés à l'emploi présentant des caractéristiques intéressantes¹. Le programme H-1B permet aux travailleurs étrangers occupant des emplois spécialisés ou aux mannequins de mode de travailler aux États-Unis pendant trois ans, avec possibilité de renouvellement pour trois années supplémentaires. Selon le Département du Travail, «une profession spécialisée nécessite l'application théorique et pratique d'un ensemble de connaissances spécialisées, et un diplôme niveau licence ou équivalent dans la spécialité en question (par exemple science, médecine, soins de santé, éducation, biotechnologie, commerce, etc.)»^{2,3}. Le nombre de visas autorisés au titre du programme H-1B est actuellement fixé à 65 000 par an, mais certaines années, le nombre de visas accordés était plus de deux fois supérieur à ce contingent. Le nombre de visas H-1B demandés par les employeurs dépasse largement le contingent annuel, d'où l'organisation d'une loterie chaque année. Au cours de l'exercice 2013, le Département du Travail des États-Unis a traité 442 254 demandes et a certifié 909 465 postes dans le cadre de l'attribution des 65 000 visas disponibles au titre du programme H-1B⁴ ; toutefois le nombre de postes ayant fait l'objet d'une demande est vraisemblablement surestimé puisque le fait de ne pas pourvoir l'ensemble des postes approuvés ne donne lieu à aucune pénalité. Les sept premières professions faisant l'objet de demandes de visas H-1B ont toutes un rapport avec l'informatique.

Des visas temporaires sont également disponibles pour les postes agricoles (H-2A) et non agricoles (H-2B) qui, d'après les employeurs, ne peuvent être pourvus par des travailleurs locaux. Le plafond légal est actuellement fixé à 66 000 travailleurs par an pour le programme H-2B (www.uscis.gov/working-united-states/temporary-workers/h-2b-non-agricultural-workers/cap-count-h-2b-nonimmigrants consulté le 25 janvier 2014). Au cours de l'exercice 2013, les employeurs ont demandé la certification de 98 000 postes, dont 82 000 l'ont obtenue ; les demandes excédentaires ne sont pas synonyme d'une demande excessive, puisqu'une candidature peut être rejetée pour de nombreuses raisons sans aucun rapport avec la demande. Comme le montre le tableau 10.2, les demandes de visas H-2B concernent généralement des emplois peu qualifiés comme les ouvriers paysagistes, les agents de divertissement et de loisirs, et les serveurs/serveuses. Aucun contingent annuel n'est fixé pour le programme H-2A ; 98 813 postes ont été certifiés au cours de l'exercice 2013.

Tableau 10.2. Dix premières professions certifiées pour des visas temporaires non agricoles H-2B au cours de l'exercice 2013

Profession	Nombre de postes certifiés
Ouvrier d'aménagement et d'entretien paysager	31 287
Travailleurs forestiers/agents de la conservation des forêts	9 573
Employés des parcs de loisirs ou parcs d'attraction	5 788
Employés de maison et personnels de ménage	5 626
Ouvriers de la découpe (viande, volaille, poisson)	3 051
Travailleurs de la construction	2 106
Gardes d'animaux domestiques	1 639
Serveurs, serveuses	1 566
Entraîneurs et recruteurs sportifs	1 553
Pêcheurs et ouvriers piscicoles	1 282

Source : Department of Labour, États-Unis, Office of Foreign Labour Certification. Tiré de www.foreignlaborcert.doleta.gov/performance/cfm consulté le 25 janvier 2014.

Les employeurs qui souhaitent recruter des travailleurs permanents ou temporaires à l'étranger doivent soumettre les données relatives au poste vacant et les informations sur le candidat qu'ils souhaitent embaucher à l'*Office of Foreign Labor Certification* (Office de certification de la main-d'œuvre étrangère) du Département du Travail des États-Unis pour recevoir une certification, qui atteste que les postes sont conformes aux critères fédéraux dans le cadre du programme de visa concerné. L'employeur a l'obligation de recruter des travailleurs nationaux pour le poste, et doit être prêt à démontrer que le recrutement s'est déroulé dans les règles et qu'aucun travailleur national qualifié n'était disponible pour le poste ; les conditions de recrutement sont décrites dans le code de réglementations fédérales⁵. En outre, les employeurs doivent rémunérer le poste au « salaire en vigueur » au minimum, afin que l'emploi du travailleur étranger ne fasse pas de tort aux travailleurs nationaux. En général, le salaire en vigueur correspond au salaire moyen constaté sur le marché du travail pour la profession, ou au salaire défini dans la convention collective. Les conditions de recrutement des travailleurs H-1B sont beaucoup moins spécifiques.

Lors d'une demande de visa permanent, les employeurs peuvent se soustraire à l'inspection de l'Office de certification de la main-d'œuvre étrangère du Département du Travail si les professions dans lesquelles ils recrutent figurent sur la liste A (*Schedule A*) du Département du Travail. Depuis de nombreuses années, seules deux professions figurent sur la liste A : les physiothérapeutes et les infirmiers. Pour toutes les autres professions, une inspection est nécessaire pour s'assurer que l'employeur a mené les recherches nécessaires pour trouver un travailleur national avant de proposer le poste à un étranger.

Les employeurs cherchant à recruter un travailleur étranger avec le statut de résident permanent doivent déposer une demande auprès des Services de citoyenneté et d'immigration des États-Unis (USCIS) après approbation de leur demande de certification de main-d'œuvre permanente par le Département du Travail. Les visas liés à l'emploi sont soumis à des restrictions en fonction de la catégorie de préférence et du pays. Les quatre catégories de préférence liées à l'emploi sont les suivantes :

- Les *travailleurs prioritaires*, à savoir les étrangers possédant des compétences extraordinaires dans le domaine des sciences, des arts, de l'éducation, du commerce ou du sport ; les professeurs et chercheurs éminents, et les gérants et cadres exécutifs d'entreprises multinationales.
- Les *professionnels possédant des diplômes d'études supérieures et/ou des compétences exceptionnelles*, à savoir les étrangers qui, en raison de leurs compétences exceptionnelles dans le domaine des sciences, des arts, ou du commerce, profiteront grandement à l'économie nationale, aux intérêts culturels et éducatifs ou au bien-être des États-Unis, et les étrangers exerçant des professions nécessitant des diplômes d'études supérieures ou équivalents.
- Les *travailleurs spécialisés ou qualifiés*, à savoir les professionnels titulaires d'un diplôme de niveau baccalauréat ; les étrangers capables d'accomplir un travail qualifié pour lequel aucun travailleur qualifié n'est disponible aux États-Unis ; et les étrangers capables d'accomplir un travail non qualifié pour lequel aucun travailleur qualifié n'est disponible aux États-Unis.
- Les *immigrés spéciaux*, qui incluent les travailleurs religieux, les employés de Panama Canal Company, certains médecins et autres⁶.

L'exercice 2012 limite les visas permanents liés à l'emploi à environ 41 000 pour les trois premières catégories et 10 930 pour les quatrième et cinquième catégories (Monger et Yonkay, 2013). En outre, aucun pays ne peut se voir accorder plus de 7 % des visas permanents.

Le système actuel d'évaluation et de certification des besoins en main-d'œuvre étrangère pour des postes temporaires ou permanents nécessite beaucoup de main-d'œuvre. Avant la révision du système et l'ouverture de bureaux temporaires de traitement, on comptait plus de 300 000 dossiers en attente, et la procédure de certification prenait souvent plusieurs années. Il n'est pas surprenant que le Département du Travail ait cherché à élaborer des mesures pouvant être utilisées pour déterminer, à l'aide de données déjà disponibles, la nécessité de recourir à de la main-d'œuvre étrangère, développant de facto des critères d'extension de la liste A. Dans un effort visant à atteindre cet objectif, le Département du Travail des États-Unis s'est adressé à Malcolm Cohen à deux reprises, le chargeant de concevoir des méthodes utilisant les données existantes afin d'établir un classement des professions candidates à l'admission de main-d'œuvre étrangère (Cohen et Schwartz, 1982 ; Cohen, 1990)⁷. La méthode de Cohen est quelque peu similaire à la méthode fondamentale utilisée dans notre étude (Barnow, Trutko et Piatak, 2013). Toutefois, le Département du Travail voulait un système de classement quantitatif fondé sur les données mises régulièrement à disposition plutôt qu'un système s'appuyant notamment sur des entretiens avec des parties concernées. Cohen a identifié sept indicateurs de pénuries de main-d'œuvre sur la base de la théorie économique :

- évolution de l'emploi dans un passé récent
- taux de chômage dans un passé récent
- évolution des salaires dans un passé récent
- formation requise pour exercer la profession
- demande de remplacement
- hausse prévue de la demande de main-d'œuvre
- immigrés certifiés dans un passé récent⁸.

Dans son rapport de 1990, Cohen a créé un indice de pénurie en établissant un barème à sept points pour chaque indicateur et en additionnant le score des sept indicateurs. Ainsi, dans l'étude de 1990, une profession pouvait obtenir un score compris entre 1 et 49 points. Les professions de physiothérapeute et d'infirmier, qui obtenaient chacune 39 points, étaient celles pour lesquelles le marché de l'emploi était le plus tendu. Bien que le Département du Travail ait approuvé les deux rapports de Cohen, les pouvoirs publics n'ont jamais mis en œuvre le type de système qu'il avait conçu ; cela pourrait être dû au fait que le délai de traitement des demandes, qui se montait auparavant à quelques années, a été réduit à quelques mois.

Le Royaume-Uni, pour sa part, a mis en œuvre un système qui utilise les données globales relatives aux pénuries de main-d'œuvre et les commentaires des parties intéressées pour identifier les professions en pénurie susceptibles d'être autorisées à recourir à l'immigration⁹. Dans le cadre de ce système, la Commission consultative sur les migrations (*Migration Advisory Committee* – MAC), qui se compose de cinq économistes et d'un représentant de la Commission pour l'emploi et les compétences (*Commission for Employment and Skills*) du Royaume-Uni, fait des

recommandations au gouvernement sur les professions en situation de pénurie. La MAC s'occupe uniquement des professions employant des travailleurs hautement qualifiés (niveau 1) et qualifiés (niveau 2). Pour pouvoir figurer dans la liste, la profession doit être qualifiée, se trouver en situation de pénurie et être une candidate « logique » à l'inclusion, ces trois critères étant appliqués successivement. La MAC utilise à la fois des approches descendantes et ascendantes pour mener à bien sa mission, s'appuyant sur les données du marché du travail tirées d'enquêtes et de présentations nationales et de réunions avec les parties prenantes. Une fois que l'on a déterminé si une profession exige suffisamment de compétences pour se qualifier au niveau 1 ou 2, une évaluation est menée pour déterminer si elle est en situation de pénurie. La MAC a recours à 12 indicateurs dans quatre grandes catégories pour déterminer l'existence d'une pénurie (Downs, 2009).

Le travail effectué par Cohen et Schwartz (1982) et Cohen (1990) aux États-Unis, et par la MAC au Royaume-Uni, montre qu'il est possible d'utiliser des données du marché du travail pour déterminer l'existence de pénuries aux fins de l'admission de travailleurs étrangers sur une base temporaire ou permanente. Bien que Cohen (1990) ait conçu une échelle numérique pour classer les professions, et que la méthode de la MAC inclue également des composantes quantitatives, la souplesse de la méthode de la MAC présente l'avantage de tenir compte de l'absence de mesure claire des pénuries et de permettre l'utilisation de données qualitatives.

La réforme de l'immigration est une question hautement controversée aux États-Unis de nos jours, mais les controverses portent davantage sur le traitement de la population de travailleurs sans papiers et la sécurité aux frontières que sur la répartition des visas fondés sur les compétences/sur des motifs familiaux, le contingent approprié de visas H-1B, et le fonctionnement du système fondé sur l'emploi. Au moment de la préparation de cette publication, en 2013, le Sénat des États-Unis a adopté un projet de loi, la Loi visant la sécurité aux frontières, les possibilités économiques et la modernisation de l'immigration (*Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act*), mais la Chambre des représentants ne l'a pas encore voté, et l'on ne sait toujours pas si la réforme de l'immigration aura lieu aux États-Unis, ni quand. Puisque le projet de loi du Sénat prévoit d'apporter quelques changements majeurs au volet de la politique de l'immigration fondé sur l'emploi, je l'évoquerai brièvement ici. Sumption et Bergeron (2013) ont analysé le projet de loi et présentent leurs meilleures estimations de l'évolution probable de l'immigration si le projet de loi est adopté. Ils notent que le projet de loi du Sénat met davantage l'accent sur l'immigration fondée sur l'emploi et les compétences, et que l'instauration d'un système à points similaire à celui en usage dans certains autres pays réduirait vraisemblablement les délais d'attente pour les immigrants de certains pays. Ce système à points favoriserait également les travailleurs ayant déjà une expérience professionnelle aux États-Unis, et permettrait à certains travailleurs qualifiés de lancer eux-mêmes la procédure d'immigration au lieu de compter sur les employeurs. En outre, le projet de loi du Sénat instaurerait une analyse formelle des pénuries, qui serait conduite par un nouveau bureau librement inspiré de la MAC au sein de l'USCIS. Cette analyse serait utilisée pour identifier les professions en situation de pénurie qui bénéficieraient en priorité du nouveau visa W destiné aux travailleurs peu qualifiés en cas d'excès de demandes. Le projet de loi rendrait également plus difficile pour les employeurs l'embauche de travailleurs peu qualifiés dans les localités où le taux de chômage est supérieur à 8.5 pour cent. Il introduit par ailleurs une formule permettant

d'ajuster le nombre de visas W et H-1B au fil du temps, en fonction de différentes mesures de la demande.

10.4. Conclusion

Pour différentes raisons, les marchés du travail ne sont pas toujours à l'équilibre, d'où parfois des pénuries de main-d'œuvre. Le présent document étudie les raisons pour lesquelles des pénuries de main-d'œuvre sont susceptibles de se produire, et identifie des moyens de vérifier l'existence de ces pénuries. Des informations objectives sur le marché du travail, comme les taux de vacances d'emploi, de chômage et l'évolution des taux de salaires, peuvent être utiles pour détecter des pénuries, mais nos recherches suggèrent qu'il est parfois trompeur de s'appuyer uniquement sur les signaux du marché. Le système d'immigration des États-Unis actuellement fondé sur l'emploi est extrêmement complexe et n'est que partiellement réceptif aux signaux du marché. Le Département du Travail des États-Unis envisage de passer à un système où les pénuries seraient déterminées par des formules fondées sur les données du marché, mais un tel système n'a encore jamais été mis en œuvre. Le projet de loi sur la réforme de l'immigration qui a été voté au Sénat mais est resté bloqué à la Chambre des représentants élargit quelque peu l'immigration fondée sur l'emploi et inclut un système à points qui récompense le niveau d'instruction, les compétences et l'expérience antérieure aux États-Unis. Sur la base de nos recherches sur les pénuries de main-d'œuvre, le type de système en vigueur au Royaume-Uni, qui s'appuie davantage sur des indicateurs spécifiques ainsi que sur les signaux du marché du travail, permet vraisemblablement d'identifier plus efficacement que le système actuellement en usage aux États-Unis les situations où le recours à la main-d'œuvre étrangère est approprié. Il convient de garder à l'esprit que la politique d'immigration est de nature fondamentalement politique. C'est pourquoi le système adopté par un pays doit refléter les souhaits de la population plutôt que s'appuyer uniquement sur les signaux du marché.

Notes

1. Le système d'immigration et de recrutement de travailleurs étrangers temporaires en vigueur aux États-Unis est trop complexe pour être présenté dans un document de synthèse. La description ci-dessous fait abstraction des nombreux programmes de moindre envergure (comme le programme de visas temporaires réservé aux travailleurs qualifiés du Chili) et des dispositions spéciales (comme celles relatives aux bergers).
2. Tiré de www.foreignlaborcert.doleta.gov/h-1b.cfm, consulté le 25 janvier 2014.
3. Je n'ai pas réussi à savoir pourquoi les mannequins de mode sont inclus dans ce programme.
4. Les données relatives à l'ensemble des certifications de la main-d'œuvre étrangère sont tirées de www.foreignlaborcert.doleta.gov/performancecdm.cfm, consulté le 25 janvier 2014.
5. La réglementation relative aux travailleurs permanents est disponible à l'adresse suivante : www.ecfr.gov/cgi-bin/retrieveECFR?gp=1&SID=10c56468aa6598a5caff8afa9ddc01dc&ty=HTML&h=L&n=20y3.0.2.1.27&r=PART#20:3.0.2.1.27.4.4.0.1 consulté le 25 janvier 2014.
6. « *I am an employer: How do I sponsor an employee for US permanent resident status?* », US Citizenship and Immigration Services, Washington, DC, octobre 2013.
7. Le travail de Cohen pour le Département du Travail a été publié ultérieurement sous la référence Cohen (1995).
8. Lors d'une présentation effectuée à l'occasion d'un congrès organisé par l'*Economic Policy Institute* en 2009, Cohen a indiqué que les emplois vacants constitueraient une bonne mesure s'il était possible de les connaître (voir http://epi.3cdn.net/85ec6cf493f0f84caf_36m6baufj.pdf, consulté le 22 janvier 2014).
9. La description du système britannique est fondée sur Downs (2009) et sur une présentation de Martin Ruhs lors du congrès organisé dans le cadre de ce projet. La présentation de Ruhs est disponible à l'adresse suivante http://epi.3cdn.net/7329ec8745d286ac32_zbm6b9nzz.pdf (consulté le 22 janvier 2014).

Références

- Arrow, K.J. et W.M. Capron (1959), « Dynamic Shortages and Price Rises: The Engineer-Scientist Case », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 73, n° 2, pp. 292-308.
- Barnow, B.S., J. Trutko et J. Schede Piatak (2013), *Occupational Labor Shortages*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, États-Unis.
- Blank, D. et G.J. Stigler (1957), *The Demand and Supply of Scientific Personnel*, National Bureau of Economic Research, New York.
- Cohen, M.S. (1990), *Study on the Feasibility of Using Labor Market Information for Alien Certification Determination*, Institute of Labor and Industrial Relations, Université du Michigan, Ann Arbor.
- Cohen, M.S. et A.R. Schwartz (1982), « Methodology for Determining Whether There Are Sufficient Workers Available in Various Occupations – An Aid in the Certification of Immigrants », Université du Michigan, Institute of Labor and Industrial Relations, Ann Arbor.
- Downs, A. (2009), « Identifying Shortage Occupations in the UK », *Economic and Labour Market Review*, vol. 3, n° 5, pp. 23-29.
- Monger, R. et J. Yankay (2012), « US Legal Permanent Residents: 2012 », US Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, Washington, DC.
- Sumption, M. et C. Bergeron (2013), « Remaking the US Green Card System: Legal Immigration under the Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act of 2013 », Migration Policy Institute, Washington, DC.



Extrait de :

Matching Economic Migration with Labour Market Needs

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264216501-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

Barnow, Burt S. (2014), « Pénuries de main-d'œuvre : les concepts fondamentaux et leur rôle dans la politique migratoire des Etats-Unis », dans OCDE/Union européenne, *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264217027-13-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.