



HAL
open science

Les politiques migratoires en faveur des travailleurs hautement qualifiés en France (2005-2008) : éléments de réflexion autour du processus de catégorisation

Dimitri Oudin

► **To cite this version:**

Dimitri Oudin. Les politiques migratoires en faveur des travailleurs hautement qualifiés en France (2005-2008) : éléments de réflexion autour du processus de catégorisation. Science politique. 2009. dumas-00824956

HAL Id: dumas-00824956

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00824956v1>

Submitted on 22 May 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à l'IEP de Grenoble. L'IEP ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

En tant qu'oeuvre originale, ce mémoire relève du droit de la propriété intellectuelle et vous pouvez uniquement en faire une reproduction à titre privé, sous réserve de la mention d'origine.

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES
BP 48 – 38040 GRENOBLE Cedex 9
www.iep-grenoble.fr

Institut Etudes Politiques de Grenoble

Master « Sciences de Gouvernement Comparées »

Année scolaire 2008-2009

*Les politiques migratoires en faveur des
travailleurs hautement qualifiés en France
(2005-2008) : Eléments de réflexion autour
du processus de catégorisation*

Dimitri Oudin

Sous la direction de Martine Kaluszynski



Institut Etudes Politiques de Grenoble

Master « Sciences de Gouvernement Comparées »

Année scolaire 2008-2009

*Les politiques migratoires en faveur des
travailleurs hautement qualifiés en France
(2005-2008) : Eléments de réflexion autour
du processus de catégorisation*

Dimitri Oudin

Sous la direction de Martine Kaluszynski



Remerciements

Je souhaite ici adresser tous mes remerciements aux personnes qui m'ont apporté leur aide durant l'élaboration de ce mémoire.

Tout d'abord, je tiens sincèrement à remercier ma directrice de mémoire, Mme Martine Kaluszynski, pour son suivi régulier, son soutien et sa disponibilité sans faille tout au long de l'année, de la phase de recherche à celle de rédaction. Je tiens aussi à remercier Mme Guillaud pour ses remarques constructives lors de l'atelier de suivi de mémoire et auxquelles je n'ai cessé de penser durant la rédaction de mon travail.

Mes remerciements vont également à tous ceux qui m'ont conseillé et soutenu lors de la préparation et la réalisation de mon voyage d'étude aux Etats-Unis. Je remercie à cet égard toutes celles et ceux avec qui je me suis entretenu au cours de ce voyage. Je suis particulièrement reconnaissant envers les personnes que j'ai rencontrées à l'Université d'Albany (State University of New York), au Migration Policy Institute, à l'Institute for the Study of International Migration de l'Université de Georgetown, au German Marshall Fund et à l'American Council on International Personnel. Leurs conseils m'ont été d'une aide précieuse et ont considérablement enrichi mon étude et mon approche des phénomènes migratoires.

Un grand merci à Amandine pour son soutien lors des moments difficiles, sa patience et l'intérêt qu'elle a portés à l'accomplissement et à la bonne mise en œuvre du mémoire.

Enfin, je souhaite remercier mes parents pour leur soutien infaillible lors de cette période et plus généralement tout au long de mes études. Leur patience, leur confiance et leurs encouragements ont été irremplaçables.

Sommaire

Introduction	p.4
I) La catégorie du migrant hautement qualifié comme articulation entre travail et flux migratoire : quelle rupture ?	p.17
A) Ciblage d'un public considéré comme hautement qualifié et flexibilisation du cadre catégoriel : les cas du cadre en mission et de l'étudiant étranger	p. 18
B) La carte « compétences et talents » : le ciblage d'un public hautement qualifié diversifié	p.29
C) Une réflexion et des initiatives préexistantes : l'émergence d'un enchevêtrement des catégories de migrant	p.39
D) Articuler co-développement et immigration hautement qualifiée : quelles ruptures dans le processus de catégorisation ?	p.55
II) Une « internationalisation » limitée de la catégorie du migrant hautement qualifié : la catégorisation comme (ré)affirmation traditionnelle de la souveraineté et du pouvoir étatique	p.69
A) Une idéalisation des dispositifs extra-européens : l'exemple américain	p.72
B) L'émergence d'une politique européenne d'immigration en faveur des migrants hautement qualifiés : le renouvellement de la gestion des flux migratoires au niveau européen ?	p.8-
C) La définition des critères d'éligibilité à la « blue card » : l'émergence limitée d'une catégorie de migrants hautement qualifiés au niveau transnational	p.99
D) La gestion quantitative des flux migratoires : quelle rupture dans le processus de catégorisation ?	p.109
Conclusion	p.120
Annexes	p.124
Table des matières	p.174

Depuis le début des années 1990, l'immigration des travailleurs hautement qualifiés semble être de manière croissante au centre des politiques migratoires des pays occidentaux. Ainsi en 2002, MacLaughan and Salt avaient déjà identifié l'existence de 31 dispositifs répartis dans 10 pays et destinés à favoriser l'admission au séjour des migrants hautement qualifiés¹.

Les migrations de ces travailleurs apparaissent constituer un troisième « mouvement » migratoire, faisant suite à l'immigration de masse, puis à celle au motif du regroupement familial, laquelle a en particulier occupé l'attention des décideurs politiques durant les années 1970 et 1980². Cette succession de flux migratoires recoupe dans une très large mesure la distinction opérée par Yves Chassard, lequel distingue « l'immigration traditionnelle de travail », « l'immigration de droit (immigration familiale, asile) » et « l'immigration hautement qualifiée »³. Cette dernière a ainsi justifié la mise en œuvre de politiques migratoires sélectives, dont la tendance s'est diffusée dans nombre de pays du Nord, en fonction d'un certain nombre de besoins socio-économiques identifiés. Ainsi, et étant donné la mise en place de dispositifs dans nombre de pays du Nord⁴, les pays développés semblent rentrer en compétition afin d'attirer « les meilleurs et les plus brillants⁵ » (*the best and the brightest*⁶) et se livrer à une « course pour les talents »⁷, voire, pour certains, à une « nouvelle guerre pour les cerveaux »⁸.

En effet, l'émergence de ces politiques à destination des travailleurs hautement qualifiés semble être à la conjonction de trois phénomènes distincts rencontrés dans la plupart des pays développés⁹ : 1) la Révolution informatique qui a nécessité pour nombre de travailleurs

1 G.
MacLaughlan, J. Salt (2002) *Migration Policies Towards Highly Skilled Foreign Workers*, Report to the British Home Office, disponible sur <www.geog.ucl.ac.uk/research/mobility-identity-and-security/migration-research-unit/pdfs/highly_skilled.pdf>

2 B. R. Chiswick (2005) « High Skilled Immigration in the International Area », *IZA Discussion Paper*, n°1782, p.2

3 Y. Chassard (2006) « L'immigration n'est plus ce qu'elle était ... », *Horizons Stratégiques*, 1, p. 25

4 Voir à cet égard J. Doomernik, M. Jandl (dir.) (2008) *Modes of Migration and Control in Europe*, Amsterdam : Amsterdam University Press. Ce travail, dans une optique comparatiste, tend à montrer une certaine convergence en Europe dans la mise en place de politiques migratoires sélectives.

5 J. Batalova, B. Lindsay Lowell (2006) « The Best and the Brightest¹ : Immigrant Professionals in the U.S. », in A. Favell, M. P. Smith (dir.), *The Human Face of Global Mobility : International Highly Skilled Migration in Europe, North America and the Asia-Pacific*, New Brunswick, NJ : Transaction Press, pp.81- 103

6 D. Kapur, J. McHale (2005) *Give Us Your Best and Brightest: The Global Hunt for Talent and Its Impact on the Developing World*, Washington D.C. : Center for Global Development

7 R. Florida (2005) *The Flight of the Creative Class: The New Global Competition for Talent*, New York : Harper Business;

8 B. Jubin, P. Lignères (2007) « La Nouvelle guerre pour les cerveaux », Mémoire d'ingénieur des Mines, Paris

9 B. R. Chiswick (2005) « High Skilled Immigration in the International Area », *IZA Discussion Paper*, 1782

l'acquisition de nouvelles compétences et de nouvelles qualifications. Or, il s'avère que la plupart des pays développés se trouvent en pénurie de main d'œuvre dans certains secteurs économiques très précis, dont l'informatique fait notamment partie¹⁰. C'est dans cette logique que s'est par exemple justifiée en Allemagne la création d'une « green card » visant à attirer des informaticiens¹¹. 2) le développement des pays initialement moins développés, vers lesquels sont délocalisés les emplois les moins qualifiés, 3) le vieillissement de la population dans les pays développés, favorisant ainsi l'immigration de remplacement¹². A cet égard le rapport de l'ONU de 2001 intitulé « Les migrations de remplacement : s'agit-il d'une solution au déclin et au vieillissement des populations? »¹³ peut être vu comme un document référence sur cette question. Au travers d'un travail de projection démographique dans différents pays et de l'établissement de plusieurs scénarii jusqu'en 2050, le rapport indique que l'afflux de migrants, souvent jeunes et en âge de travailler, peut, au moins à court terme, être une solution non négligeable afin de « rajeunir » la population, mais également de répondre à des pénuries sectorielles de main d'œuvre.

La mise en place des dispositifs à l'égard des migrants hautement qualifiés, justifiée par le dynamisme et la compétitivité du pays hôte, ainsi que l'attractivité de son territoire

La mise en place de dispositifs en faveur des migrants hautement qualifiés semble donc être indissolublement liée aux enjeux sociaux et économiques des pays d'accueil. Dans le contexte de la globalisation des échanges, le transfert de ce capital humain paraît constituer un véritable atout en termes de compétitivité pour les économies nationales. La venue de « talents », scientifiques notamment, est très souvent apparue bénéfique pour les pays d'accueil. Les figures d'Albert Einstein ou de Marie Curie sont en ce sens emblématiques du potentiel de l'immigration hautement qualifiée¹⁴. Détenteurs d'un savoir et d'une expérience différente des travailleurs « nationaux », les migrants hautement qualifiés sont considérés comme étant en mesure d'apporter une expertise et un regard singuliers, constituant une

¹⁰ A.-M. Gaillard, J. Gaillard, (1999) *Les enjeux des migrations scientifiques internationales. De la quête du savoir à la circulation des compétences*, Paris: L'Harmattan.

¹¹ Voir notamment H. Werner (2002) « The Current 'Green Card' Initiative for Foreign IT Specialists in Germany », in OCDE, *International Mobility of the Highly Skilled*, Paris : OECD Publishing, pp. 321-326

¹² Voir par ex. X. Chojnicki, F. Docquier, L. Ragot (2005) « L'immigration 'choisie' face aux défis économiques du vieillissement démographique », *Revue économique*, 56/6, pp. 1359-1384

¹³ ONU (2001) *Replacement Migration : Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*, New York : United Nations

¹⁴ On se souviendra par exemple de l'affiche du HCR qui, afin de donner une image positive des réfugiés, mettait en scène Einstein avec ce slogan « *A bundle of belongings isn't the only thing a refugee brings to his new country. Einstein was a refugee* », disponible sur < <http://www.ccih.org/forum/einstein.jpg> >

« richesse » pour l'économie du pays d'accueil à laquelle ils contribuent en favorisant l'innovation, de sorte à ce qu'elle soit compétitive. Cet argument est parfaitement résumé par Nicolas Sarkozy en ces termes :

La France, comme ses partenaires européens, ne peut pas rester à l'écart des flux mondiaux de l'intelligence et des compétences. Notre dynamisme, la modernisation de notre économie en dépendent. Nous devons favoriser la venue de travailleurs qualifiés, de créateurs d'entreprise, des chercheurs, des professeurs d'université, dont l'économie française a besoin¹⁵.

La France n'est donc pas exempte de ce débat. A cet égard, le rapport du Centre d'Analyse stratégique (CAS) est exemplaire¹⁶. Au travers d'un travail prospectif, le CAS estime que le vieillissement démographique induira certes des besoins de main d'œuvre, mais que ceux-ci seront « ciblés » sur un nombre limité de secteurs, dont certains se trouvent déjà en tension et requièrent une main d'œuvre très qualifiée tels que l'informatique notamment. Alors que les secteurs qui emploient actuellement le plus de travailleurs étrangers (par ailleurs souvent moins qualifiés que les Français) ne connaissent pas de pénurie de main d'œuvre, le rapport préconise une « réorientation » du système migratoire français, lequel pourrait apporter une réponse, au moins partielle à ces tensions sectorielles. Pour ce faire, la France doit mettre en place des politiques destinées à attirer sur le territoire les « talents », parmi lesquels les étudiants étrangers, et une main d'œuvre étrangère qualifiée. *En d'autres termes, l'élaboration de dispositifs à destination des travailleurs hautement qualifiés vise à attirer ces derniers et donc à favoriser leur admission sur le territoire national. Cette stratégie est justifiée par des impératifs liés au dynamisme, économique notamment, du pays d'accueil dans le cadre d'une compétition d'attractivité interétatique. .*

Une définition paradoxalement instable

Cependant, alors que les migrations des travailleurs hautement qualifiés deviennent l'objet focal des politiques migratoires dans un nombre étendu de pays développés, il n'existe paradoxalement pas de standard communément accepté permettant de définir au niveau international ce qu'est un immigrant hautement qualifié. Tel que le soulignent Batalova and Lindsay Lowell, la reconnaissance des compétences des travailleurs qualifiés varie selon les

¹⁵ N .Sarkozy (9 février 2006) « Tribune du Ministère d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, M. Nicolas Sarkozy », *Le Figaro*

pays, et peut, au sein de ces pays mêmes, varier au cours du temps¹⁷. Ainsi le terme « qualifié » est souvent utilisé indifféremment tant pour les travailleurs occupant un poste requérant des compétences spécifiques, tel qu'un ouvrier par exemple, que pour les personnes hautement qualifiées, contribuant ainsi à un flou sémantique autour de cette notion¹⁸. Être « qualifié » peut avoir donc une signification polyvalente, laquelle dépend en grande partie de la façon dont la qualification est évaluée.

Or, à cet égard, on peut s'apercevoir d'une absence de consensus dans la méthode d'évaluation des qualifications généralement définies soit au travers du niveau d'études, soit au travers du poste occupé. Ainsi, certains spécialistes d'économie politique, tels que Borjas, considèrent les immigrants comme étant hautement qualifiés en fonction du poste qu'ils occupent. Partant notamment du principe selon lequel un niveau d'éducation élevé ne garantit pas en soi un poste hautement qualifié, cette méthode est justifiée par la volonté de mesurer l'impact de l'immigration sur le marché du travail et sur les opportunités d'emploi des travailleurs nationaux¹⁹. Dans cette perspective, un travailleur n'est ingénieur ou médecin que s'il exerce l'emploi d'ingénieur ou de médecin, et non pas s'il est détenteur du titre académique correspondant. Cette approche permet ainsi de prendre en compte la situation de sous-emploi de certains immigrés, dont nombre d'entre eux occupent un travail déconnecté des études qu'ils avaient poursuivi, tel que le montre l'exemple des chauffeurs de taxi immigrés titulaires d'un doctorat²⁰. Toutefois, la définition d'un travailleur hautement qualifié sur le critère de l'emploi peut poser problème en ce qu'il implique un exercice de sélection des qualifications nécessairement discutable : si le poste d'informaticien en tant que travail *hautement* qualifié peut faire consensus, celui d'infirmier, par exemple serait en revanche soumis à débat.

C'est la raison pour laquelle une autre approche privilégie le niveau d'éducation pour évaluer la qualification des immigrés. A cet égard, différentes analyses sur les migrations internationales considèrent toute personne ayant achevé des études de niveau tertiaire, correspondant en France à au moins deux années après le baccalauréat, comme étant

¹⁶ Centre d'Analyse Stratégique (2006) *Besoins de main d'œuvre et politique migratoire*, Paris : La Documentation Française

¹⁷ J. Batalova, B. Lindsay Lowell (2006) « 'The Best and the Brightest' : Immigrant Professionals in the U.S. », in A. Favell, M. P. Smith (dir.), *The Human Face of Global Mobility : International Highly Skilled Migration in Europe, North America and the Asia-Pacific*, New Brunswick, NJ : Transaction Press, p.86

¹⁸J. Batalova, B. Lindsay Lowell, *Id.*

¹⁹ G. T. Borjas (2003) « The Labor Demand Curve is Downward Sloping : Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market », *The Quarterly Journal of Economics*, 118/4, pp. 1335-1374

hautement qualifiée. Cette méthode fondée sur le nombre d'années d'étude, qui est une donnée facilement accessible, permet ainsi d'établir une comparaison entre les pays quel que soit leur système éducatif²¹. Toutefois, en plus d'ignorer la question du sous-emploi des travailleurs immigrés, cette approche émet le postulat implicite selon lequel l'occupation d'un emploi hautement qualifié est consubstantielle à l'obtention niveau d'éducation élevé. Pourtant, et ainsi que l'ont montré Bouvier et Martin à propos des métiers d'informaticien ou d'ingénieur, une part non-négligeable des travailleurs immigrés occupant des postes considérés comme très qualifiés n'ont cependant pas atteint un niveau d'éducation tertiaire²².

Entre les approches se focalisant uniquement sur le poste occupé, et celles concentrées sur le niveau d'éducation, une troisième méthode médiane, dont le *Manuel de Canberra* est probablement l'un des exemples les plus significatifs²³, tente de prendre en compte les deux dimensions de la qualification. Le *Manuel* est le fruit d'efforts menés conjointement par l'OCDE et Eurostat. Or, si le manuel cherche à concilier la définition de la qualification par l'emploi exercé et le niveau d'instruction acquis, celui-ci se porte essentiellement sur les Ressources Humaines Consacrées à la Science et à la Technologie (RHST), et laisse donc de côté une large gamme de travailleurs pouvant être potentiellement considérés comme hautement qualifiés, tels que les enseignants, voire les artistes ou les écrivains²⁴.

Elément de redéfinition des travailleurs migrants hautement qualifiés en tant que construction d'une catégorie et application de cette définition au cas français

Au regard de ces approches divergentes et de leurs limites inhérentes, on peut dire que s'il semble y avoir un consensus sur la nécessité de mettre en place des politiques en faveur des migrants hautement qualifiés il n'y a pas de consensus sur ce qu'est un travailleur hautement qualifié. Toute méthode de définition des migrants hautement qualifiés semble donc être

20 IOM (2003) *World Migration 2003 : Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move*, New York: UN Publications, p. 218

21 Voir par ex. J.-C. Dumont, G. Lemaître (2005) « Beyond the Headlines : New Evidence on the Brain Drain », *Revue économique*, 56/6, pp.1275-1299

22 Ainsi, aux Etats-Unis en 1990, 15% des immigrants ingénieurs, et 23% des mathématiciens et des informaticiens ne possédaient pas de diplôme de l'enseignement supérieur, L.F. Bouvier, J. L. Martin (1995). *Foreign-born scientists, engineers and mathematicians in the United States*. Washington, D.C.: Center for Immigration Studies. Cité dans J. Batalova, B. Lindsay Lowell, *op. Cit.*, p.87

23 OCDE (1995) *La Mesure des activités scientifiques et technologiques. Manuel sur la mesure des ressources humaines consacrées à la science et à la technologie : 'Manuel de Canberra'* », Bruxelles, Luxembourg : OCDE, CECA-CE-CEEA

24 J. Batalova, B. Lindsay Lowell, *op. Cit.* p.88

partielle. A ce titre, l'immigration hautement qualifiée ne paraît pas avoir de signification stable, pas de définition « constante²⁵ », laquelle dépend de la manière dont les qualifications sont *identifiées* comme étant « hautes ». Afin de pouvoir définir qui est un immigrant hautement qualifié, il paraît donc nécessaire d'inverser le cadre de la réflexion. En effet, l'immigrant ne peut être défini comme hautement qualifié en raison de ses supposées qualités intrinsèques, mais par la reconnaissance de ces qualités comme étant hautement qualifiées.

Autrement dit, sur la base de cette définition, un immigrant est hautement qualifié lorsqu'il est reconnu comme tel. Et c'est précisément cette reconnaissance spécifique qui permet au migrant de disposer d'un statut et de conditions d'admission en tant que travailleur hautement qualifié. En conséquence, *nous définirons les politiques migratoires à destination des travailleurs hautement qualifiés comme le produit d'une identification d'un groupe de migrants en fonction de leurs qualités, lesquelles sont vues comme un atout quasi-indispensables pour la compétitivité du pays hôte, justifiant ainsi la mise en place de dispositifs les ciblant directement et visant à les attirer.* Les dispositifs à destination des travailleurs hautement qualifiés supposent donc l'édiction d'un certain nombre de critères définissant les contours du groupe de migrants visé par ces dispositifs. C'est dans cette perspective que l'on peut considérer leur élaboration comme la résultante d'un processus de *catégorisation*, lequel peut être défini par un travail de classification visant à déterminer les critères communs à un groupe d'individus et les distinguant d'un autre²⁶. Une fois les caractéristiques communes identifiées, ce groupe de migrants forme une catégorie distincte des autres, en particulier au travers des différents titres de séjour (réfugié, vie privée et familiale etc.) assignés. C'est pourquoi le processus de catégorisation des travailleurs (1) hautement qualifiés (2) peut être défini comme le résultat d'une double identification, 1) en fonction du motif (i.e. au nom du travail occupé censé contribuer au dynamisme du pays) pour lequel ce migrant est admis à séjourner sur le territoire, et 2) en fonction des qualités et des compétences élevées du migrant jugées *particulièrement* utiles à la société d'accueil.

²⁵ J. Batalova, M. Fix (2008) *Uneven Progress : The Employment Pathways of Skilled Immigrants in the United States*, Washington D.C. : Migration Policy Center

²⁶ F. Gil (2002) « article : catégories », in *Encyclopaedia Universalis*, pp.68-70

Sur la base de cette définition, plusieurs dispositifs de ce genre ont récemment été mis en place en France, en particulier par la loi du 24 juillet 2006, et cristallisés par trois dispositifs qui semblent spécifiquement destinés à des migrants hautement qualifiés²⁷ :

1) La procédure pour se voir attribuer la carte « salarié en mission » est simplifiée et accélérée « aux cadres dirigeants ou de haut niveau ». Déjà élaboré en 2004²⁸, ce dispositif a été complété en 2006 et permet notamment à ces cadres de pouvoir «commencer [leur] activité salariée dès [leur] entrée en France, sur la base de [leur] contrat de travail visé, sans attendre la délivrance matérielle de [leur] autorisation de travail²⁹. »

2) Parallèlement, des mesures ont été mises en place en vue de faciliter l'accès des étudiants étrangers au marché du travail français une fois que ces derniers ont obtenu leur diplôme. Ainsi, notamment, tout étudiant ayant achevé un Master peut ainsi se voir attribuer une autorisation provisoire de séjour (APS) d'une durée de 6 mois pendant lesquels il peut, « dans la perspective de son retour dans son pays d'origine, compléter sa formation par une première expérience professionnelle participant directement ou indirectement au développement économique de la France et du pays dont il a la nationalité. [...] A l'issue de cette période de six mois, l'intéressé pourvu d'un emploi ou titulaire d'une promesse d'embauche, satisfaisant aux conditions énoncées ci-dessus, est autorisé à séjourner en France pour l'exercice de l'activité professionnelle³⁰. » A cet égard, l'étudiant étranger est vu, au travers de ce dispositif, comme un travailleur en devenir.

3) Egalement, la fameuse carte « compétences et talents » d'une validité de 3 ans renouvelable, destinée à tout étranger « susceptible de participer, du fait de ses compétences et de ses talents, de façon significative et durable, au développement économique et au

²⁷ A noter que les dispositifs mis en place et leurs conditions d'acquisition visent essentiellement les ressortissants des pays-tiers dans la mesure où les ressortissants de l'UE (à l'exception des nouveaux Etats-membres qui se trouvent dans une situation transitoire et dont un titre de séjour est requis si les ressortissants souhaitent exercer une activité économique, art. L212-2 du Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile, ci-après CESEDA) peuvent séjourner et établir leur résidence habituelle en France sans qu'il ne leur soit obligé de demander un titre de séjour. S'ils souhaitent néanmoins en faire la demande, une carte au portant la mention « visiteur », « étudiant », « scientifique », « professions artistiques et culturelles », ou « salarié » leur est accordé de plein droit. Art. L313-4-1 du CESEDA modifié par l'art. 8 de la loi 2006-911 du 24 juillet 2006 relatif à l'immigration et à l'intégration, ci-après, loi du 24 juillet 2006

²⁸ Circulaire DPM/DMI 2 n° 143 du 26 mars 2004 relative à la délivrance des autorisations de travail et des titres de séjour aux cadres dirigeants ou de haut niveau étrangers salariés de sociétés françaises de groupes internationaux, ainsi qu'à leur famille

²⁹ Circulaire DPM/DMI2 n° 2006-132 du 15 mars 2006 complétant la circulaire (n° 143 du 26 mars 2004) relative à la délivrance des autorisations de travail et des titres de séjour aux cadres dirigeants ou de haut niveau étrangers salariés de sociétés françaises de groupes internationaux, ainsi qu'à leur famille

³⁰ Art. L311-11 du CESEDA créé par l'art. 6 de la loi du 24 juillet 2006

rayonnement de la France et du pays dont il a la nationalité et qui peut présenter à cette fin un projet ³¹ ». Si ce dispositif, est apparu controversé pour certains, en ce qu'il contribuerait à un « pillage des cerveaux » en provenance des pays du Sud³², il constitue la pierre angulaire des dispositifs en faveur des migrants hautement qualifiés et l'une des mesures phares de la loi du 24 juillet 2006³³. Toutefois, et alors que le projet a été porté par Nicolas Sarkozy en tant que Ministre de l'Intérieur, c'est une fois que ce dernier est devenu Président de la République qu'un décret d'application a permis de mettre en œuvre concrètement ce dispositif³⁴.

4) Enfin, la mise en œuvre de politiques migratoires à l'endroit des travailleurs hautement qualifiés s'est aussi construite au niveau européen. Ainsi, le projet de « blue card » européenne, dont les termes font expressément écho à la « green card », vise précisément à coordonner les efforts des Etats membres afin d'attirer les migrants hautement qualifiés. Si l'idée de gérer les flux migratoires économiques au niveau européen est relativement ancienne³⁵ et qu'une proposition de directive de 2007 mentionnait déjà le projet de « blue card »³⁶, c'est sous la présidence française de l'UE en 2008 que celle-ci a été adoptée par le Parlement européen, et son principe intégré au sein du Pacte européen pour l'immigration.

Problématisation : quelle rupture apportée par l'élaboration de ces dispositifs ?

A cet égard, et suite à son retour au Ministère de l'Intérieur en juin 2005, Nicolas Sarkozy entend rentrer en rupture avec la dynamique migratoire engagée à partir de 1974. En effet, alors que la France a, parallèlement à ses voisins³⁷, fait appel jusqu'au début des années 1970 à une main d'œuvre étrangère et souvent ouvrière, la crise pétrolière de 1973 a « marqu[e] la fin de la domination du modèle de production fordiste » et corollairement, « la fin du

³¹ Décret n°2007-372 du 21 mars 2007 relatif à la carte de séjour portant la mention compétences et talents prévue à l'article L. 315-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

³² Voir à cet égard la réponse N. Sarkozy (9 février 2006) « Tribune du Ministère d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, M. Nicolas Sarkozy », *Le Figaro*

³³ N. Sarkozy (2 mai 2006) « Déclaration sur les objectifs et les mesures du projet de loi sur l'immigration 'choisie' et l'intégration, et le bilan de la politique d'immigration depuis la loi de 2003 », l'ensemble des discours que nous citerons sont disponibles sur le site < www.vie-publique.fr >

³⁴ Décret n°2007-372 du 21 mars 2007 *op. cit.* A noter également que la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie prévoit la possibilité de délivrer une carte de résident « pour une contribution économique exceptionnelle ». Toutefois, en l'absence de textes réglementaires complétant les critères d'éligibilité à cette procédure, il ne nous est pas possible d'intégrer ce dispositif dans notre étude. Art. 124 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie

³⁵ On peut citer à titre d'exemple Commission européenne (11 janvier 2005) *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*

³⁶ Voir Commission européenne (23 octobre 2007) « Des conditions d'admission et de séjour attrayantes pour les immigrants hautement qualifiés »

³⁷ En particulier la Grande-Bretagne et l'Allemagne

recrutement d'un certain type de main d'œuvre adaptée aux exigences du système.³⁸» Ceci a eu pour conséquence, en 1974, la suspension de l'immigration de nouveaux travailleurs, à laquelle a été progressivement adjointe, et sans réel succès, une incitation au retour volontaire des migrants³⁹. Mais comme le souligne Jacques Barou, la suspension de l'immigration de travail ne signifie pas l'arrêt, mais plutôt la transformation des flux migratoires, dans la mesure où «à côté de flux d'entrées de travailleurs devenus très minoritaires se développent une immigration familiale et une immigration de demandeurs d'asile que d'aucuns n'hésiteront pas à qualifier de 'réfugiés économiques' tant le mobile de leur migration semble plus lié, la plupart du temps, à la recherche d'un meilleur niveau de vie qu'à la fuite de persécutions d'ordre politique⁴⁰ », de sorte que « les entrées n'ont jamais cessé au cours de la période d'immigration restrictive qui a suivi 1974 »⁴¹. Plus que de signifier la fin de l'immigration dont les flux n'ont pas faibli en termes quantitatifs, les politiques migratoires mises en place après 1974 ont donc modifié les conditions d'accès au territoire. Face à ce modèle, Sarkozy vise à mettre en place une politique d'immigration sélective de sorte à (ré)articuler flux migratoires et besoins économiques. C'est ainsi que la mise en œuvre de dispositifs en faveur des travailleurs hautement qualifiés est justifiée par la volonté de transformer la configuration des flux migratoires vers la France. C'est dans cette perspective qu'est légitimée la dichotomie entre une « immigration choisie » qu'il s'agit de promouvoir pour le dynamisme de la France, et une « immigration subie » parce que déconnectée des besoins économiques français.

En conséquence, l'élaboration de ces dispositifs est présentée et justifiée par le gouvernement comme une politique de rupture par rapport aux « trente dernières années » de politiques d'immigration en France, pendant lesquelles les flux migratoires n'auraient pas été gérés :

Nos difficultés ne proviennent pas de l'immigration en soi mais de la manière dont l'immigration s'est déroulée en France depuis trente ans. Il faut dire la vérité. Nous n'avons pas connu de véritable politique de l'immigration depuis trente ans. Oui, depuis trente ans, la France laisse entrer chaque année sur son territoire, à l'aveuglette, plusieurs centaines de milliers de personnes, sans se préoccuper de leur devenir⁴².

³⁸ J. Barou (2006) *Europe, terre d'immigration. Flux migratoires et intégration*, Saint-Martin-D'Hères : PUG, p. 46

³⁹ P. Weil (2004) *La France et ses étrangers*, Paris : Calmann-Lévy, pp. 101-116

⁴⁰ J. Barou, *op. cit.*, p. 46

⁴¹ *Id.*, p.50

Derrière cet argumentaire s'esquisse donc une critique de l'absence, réelle ou supposée, de politique migratoire sélective depuis 1974 laquelle, en favorisant exclusivement le regroupement familial, aurait déconnecté l'immigration de la notion de travail (qui ne s'obtient pas avant mais après l'arrivée sur le sol français), désarticulant les flux migratoires des besoins économiques de la France :

Je précise que l'intérêt de cette formule n'est pas seulement de faire mieux correspondre l'immigration avec les besoins économiques de notre pays, mais de faire venir des personnes qui auront déjà un emploi assuré lorsqu'elles pénétreront sur notre sol. Toute la différence entre le système actuel et le système que je préconise réside là. Dans le système actuel, 80% des immigrés entrent par le biais du regroupement familial, cherchent un emploi une fois entrés en France et sont obligés de vivre des prestations sociales pendant de long mois⁴³.

Par contraste, l'immigration, motivée en premier lieu par le travail, permet d'être « utile » à l'économie française :

L'immigration pour motif de travail –utile aux entreprises et favorable à l'intégration puisque liée à l'occupation d'un emploi- reste à un niveau marginal. [...] Nous sommes le seul pays développé qui s'interdit de faire venir sur son territoire des migrants dont il peut avoir besoin pour contribuer à la croissance et à la prospérité⁴⁴.

Alors que l'immigration au titre du regroupement familial a été justifiée par des arguments *humanitaires*, l'immigration de travail, et en particulier celle concernant les travailleurs très qualifiés est motivée par des raisons *utilitaires*. A cet égard, c'est donc le caractère instrumental de l'immigration qui apparaît apporter une rupture avec les approches migratoires précédemment établies⁴⁵.

Pourtant, force est de constater dans le même temps un certain nombre de limites à cette ambition de rupture. Notamment, la concrétisation des dispositifs élaborés à destination des travailleurs hautement qualifiés a eu une portée restreinte. En particulier, la mise en application, tardive et réduite, de la carte « compétences et talents » semble remettre en question l'idée de rupture vis-à-vis des approches migratoires précédentes. En effet, il a fallu

⁴² N. Sarkozy (6 juin 2006) « Déclaration sur la politique d' 'immigration choisie', l'intégration et le co-développement, les objectifs de la réforme en matière de regroupement familial, de régularisations, d'enfants scolarisés et d'aide au retour »

⁴³ N. Sarkozy (6 septembre 2005) « Tribune intitulée 'Une immigration mieux contrôlée' », *Libération*

⁴⁴ N. Sarkozy (29 mars 2006) « Déclaration sur le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration, devant la Commission des lois de l'Assemblée nationale »

⁴⁵ P. Stefanini, *et al.*, (2006) « A-t-on vraiment besoin d'une immigration économique en France ? », *Horizons Stratégiques*, 1, pp.1-13

attendre plus d'un an pour que cette carte puisse effectivement être délivrée⁴⁶, contrastant en ce sens avec le volontarisme politique qui a justifié sa création. Mais plus encore, si la lente mise en application de ce dispositif peut nous permettre de questionner la rapidité de la rupture, le nombre restreint de titres délivrés au motif des « compétences » et des « talents », dont, par ailleurs, très peu de chiffres officiels circulent, tend à nous interroger sur l'étendue de cette rupture. Ainsi, selon l'aveu même de Brice Hortefeux, seulement 44 cartes compétences et talents ont été délivrées de janvier à mai 2008⁴⁷. Ce nombre a toutefois légèrement évolué dans la mesure où, « au 30 septembre 2008, il avait été délivré 160 cartes 'compétences et talents' depuis le 1^{er} janvier 2008.⁴⁸ »

Cet impact limité dans la mise en œuvre de la carte « compétences et talents » nous amène à questionner plus largement l'étendue de la rupture concernant les dispositifs à destination des travailleurs hautement qualifiés et à nous interroger sur un possible décalage entre cette rupture inscrite dans le processus de légitimation rhétorique des politiques en places et l'élaboration de ces politiques. L'étude des dispositifs par le processus de catégorisation nous permettra ainsi d'apprécier la notion de rupture au travers de l'identification et du ciblage d'un –nouveau ?- groupe de migrants. C'est pourquoi, à la lumière de la notion de catégories, nous nous demanderons *dans quelle mesure l'édiction à partir de 2005 de dispositifs spécifiques à l'endroit des travailleurs identifiés comme hautement qualifiés constitue une rupture par rapport aux approches migratoires précédemment mises en places.*

Méthodologie et annonce du plan

Afin de réfléchir aux éléments de rupture possibles dans le processus de catégorisation des travailleurs hautement qualifiés, nous procéderons donc à une analyse du ciblage du public visé par les dispositifs que nous avons identifiés comme étant destinés spécifiquement à leur égard. Nous nous concentrerons sur la période allant de 2005 à 2008, autrement dit, de l'émergence d'une dichotomie entre « immigration choisie » vs. « immigration subie », concomitante au retour de Nicolas Sarkozy au Ministère de l'Intérieur et justifiant la loi du 24

⁴⁶ Force est en effet de constater une certaine latence de la publication du décret d'application Voir décret n°2007-372 du 21 mars 2007 relatif à la carte de séjour portant la mention compétences et talents prévue à l'article L. 315-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Voir également *infra*.

⁴⁷ B. Hortefeux (31 mai 2008) « Discours à la presse ».

⁴⁸ Secrétaire Général du Comité Interministériel de Contrôle de l'Immigration (2008) *Les Orientations de la Politique d'Immigration. Cinquième Rapport établi en application de l'article L. 111-10 du Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile*, Paris : La Documentation française, p. 44

juillet 2006, à la fin de la Présidence française de l'Union Européenne pendant laquelle, en particulier, le Parlement européen a adopté la proposition de directive de *blue card*. Pour ce faire, nous étudierons les critères de ces migrants au travers, principalement, du cadre législatif et réglementaire définissant, et de ce fait sélectionnant, les migrants éligibles au statut de travailleur hautement qualifié. A cet égard, nous questionnerons la notion de rupture au travers des catégories dans deux directions :

I) Nous nous interrogerons sur l'émergence d'une identification spécifique à l'endroit des migrants hautement qualifiés au travers des dispositifs mis en place à partir de 2005-2006. Pour ce faire, nous analyserons l'édiction des critères de sélection et de ciblage des migrants éligibles à ces dispositifs. A cet égard, nous montrerons que les titres de séjour élaborés ont, dans une certaine mesure, permis une précision dans l'identification des migrants et à la fois une flexibilisation du cadre catégoriel de sorte à rendre ces dispositifs attractifs. Nous soulignerons toutefois la préexistence d'une réflexion engagée en faveur des travailleurs hautement qualifiés, laquelle avait abouti la mise en place de titres de séjour ciblant en partie, les mêmes migrants et créant de ce fait une complexification et un enchevêtrement catégoriel. Toutefois, les dispositifs mis en place dans le cadre de la promotion de l'« immigration choisie »⁴⁹ ont introduit les exigences liées au codéveloppement (et donc à la prise en compte de la situation du pays d'origine du migrant) comme critères de sélection et d'éligibilité aux dispositifs. Si l'articulation entre codéveloppement et gestion des flux migratoires n'est pas nouvelle (et s'inscrit dans une tendance de moyen terme que nous présenterons), il n'avait jamais été élaboré jusqu'à lors de processus de sélection et d'éligibilité à la catégorie de migrants au nom du codéveloppement.

II) Nous nous intéresserons au débat concernant l'internationalisation des cadres catégoriels de migrants hautement qualifiés, lesquels sont supposés, dans le contexte d'une compétition interétatique pour attirer les « talents » remettre en cause la souveraineté des Etats à définir qui peut entrer sur leur territoire. Cette internationalisation prendrait principalement deux formes : l'émergence de « modèles » (en particulier anglo-saxons) de sélection des migrants hautement qualifiés qu'il s'agirait de copier afin de rester compétitifs, et l'élaboration de dispositifs transnationaux visant à promouvoir l'attractivité de plusieurs territoires à la fois.

⁴⁹ En particulier au travers de la carte « compétences et talents » et du changement de statut pour les étudiants étrangers.

Ainsi, dans le cadre de la présentation d'un « modèle » de système migratoire, nous nous focaliserons sur les dispositifs mis en place aux Etats-Unis, lesquels sont vus comme l'un des pays les plus attractifs au monde pour les travailleurs hautement qualifiés. Pour ce faire, nous avons réalisé un voyage d'étude au cours duquel nous avons réalisé des entretiens avec des spécialistes de la question et collecté un certain nombre de sources primaires et secondaires⁵⁰ nous permettant de mettre en perspective ledit modèle. Nous avons à cet égard pu constater que le processus de catégorisation, quel qu'il soit, résulte avant tout d'un *choix* des modes de sélection des migrants plus que d'une contrainte transcendante aux décideurs leur imposant d'articuler gestion des flux migratoires et besoins économiques. En d'autres termes, le modèle international, lui-même d'ailleurs à la recherche d'autres modèles, est idéalisé. En un deuxième temps, nous nous intéresserons au dispositif de *blue card*, lequel vise à instaurer un titre de séjour harmonisé au niveau européen en faveur des travailleurs hautement qualifiés. A cet égard, nous contextualiserons l'élaboration de ce dispositif, lequel semble contraster avec l'approche traditionnelle des politiques migratoires européennes. Puis, nous étudierons, à l'instar des dispositifs franco-français, les critères de sélection et d'éligibilité à la *blue card*, montrant dans une certaine mesure l'émergence d'une nouvelle catégorie de migrants à un échelon transnational. Toutefois, force est de constater dans le même temps qu'un certain nombre de limites à ce dispositif ont été apportés de sorte à ce que le cadre référent du processus de catégorisation reste stato-centré. En particulier, la possibilité qui est offerte aux Etats de conserver la maîtrise quantitative des flux de migrants sur leur territoire (dont des initiatives ont été impulsées en ce sens depuis 2005) tendent à rappeler que le processus de catégorisation, même à l'égard des travailleurs hautement qualifiés s'inscrit dans une logique traditionnelle d'affirmation de la souveraineté des Etats.

⁵⁰ Lesquelles ont d'ailleurs particulièrement nourri nos réflexions sur la notion de catégorisation.

I) La catégorie du migrant hautement qualifié comme articulation entre travail et flux migratoire : quelle rupture ?

L'élaboration de dispositifs à l'égard des travailleurs hautement qualifiés a donc été justifiée par la nécessité « de permettre à l'économie française de pouvoir accueillir des cadres dirigeants, des chercheurs, ainsi que les étudiants les plus brillants, venant du monde entier, ce qui exige de disposer d'une politique migratoire mieux adaptée à la réalité des besoins.⁵¹ » Ce « développe[ment de] l'attractivité du territoire français » a ainsi supposé un ciblage des migrants, de sorte à « favoris[er] la mobilité et la circulation des compétences et [à] permett[re] aux migrants concernés d'apporter à [la France] leurs compétences.⁵² »

En effet le déploiement des dispositifs spécifiques à leur égard est justifié par l'existence de contraintes administratives concernant leur admission au séjour et qui sont jugées dissuasives. Ces contraintes, notamment liées aux démarches administratives (telles que l'autorisation de travail par exemple) seraient héritées des années 1970 et s'appliqueraient sans discernement à tous les immigrants entrant sur le territoire français au motif du travail, et décourageraient ainsi les travailleurs les plus qualifiés à venir en France⁵³. C'est donc face à ce déficit supposé d'attractivité du territoire français qu'ont été légitimées « les nouvelles orientations données à la politique d'immigration⁵⁴ » à partir de 2005 et qui ont notamment conduit à l'élaboration de dispositifs spécifiques à l'endroit des travailleurs hautement qualifiés.

C'est précisément en ce sens que les dispositifs à l'égard des migrants hautement qualifiés supposent une catégorisation de ces derniers. Afin de spécifier, de particulariser leurs conditions d'admission au séjour et de les faciliter, il s'agit en effet de caractériser ces migrants, d'identifier les critères à partir desquels ils seront, ou non, éligibles à ces dispositifs spécifiques.

⁵¹ T. Mariani, (2006) *Rapport sur le projet de loi relatif à l'immigration et l'intégration*, Paris : Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée Nationale, p. 25

⁵² Circulaire IMI/G/08/00017/C du 1^{er} février 2008 précisant les conditions dans lesquelles la délivrance de la carte de séjour « compétences et talents » peut intervenir, au regard des critères proposés par la Commission nationale des compétences et des talents, et détaillant la procédure applicable en la matière

⁵³ Convention nationale de l'UMP (2005) « Immigration choisie, intégration réussie », disponible sur <http://www.conventions-ump.org/site/upload_fichier/dossiers_conventions/dossier-immigration.pdf>, p.

29

⁵⁴ Circulaire IMI/G/08/00017/C du 1^{er} février 2008, *op. cit.*

La notion de rupture se cristalliserait donc par la mise en place de nouveaux processus de sélection et d'éligibilité à l'admission sur le territoire des migrants, qui peuvent se voir délivrer des titres de séjour en tant qu'ils sont hautement qualifiés.

Or, force est de constater que les trois dispositifs que nous avons identifiés comme étant destinés à l'égard des travailleurs hautement qualifiés⁵⁵ s'inscrivent dans une tendance préexistante à leur élaboration. L'étude des dispositifs à l'égard des cadres en mission et des étudiants étrangers tend notamment à montrer que le ciblage de groupes de migrants éligibles à des conditions spécifiques d'admission au séjour est le résultat d'un processus, graduel (au moins dans le cas des cadres) d'identification et de construction des critères à partir desquels les migrants seront catégorisés. Dans la mesure où il s'agit de migrants hautement qualifiés, cette catégorisation s'accompagne d'une flexibilisation des conditions au séjour, et des cadres catégoriels (dans le cas des étudiants étrangers en particulier), permettant ainsi de sortir d'une approche exclusivement « suspicieuse » à leur égard.

A) Ciblage d'un public considéré comme hautement qualifié et flexibilisation du cadre catégoriel : les cas du cadre en mission et de l'étudiant étranger

Le ciblage des travailleurs hautement qualifiés s'est ainsi notamment déployé autour de deux axes : 1) la promotion de la mobilité inter-entreprises au travers de la carte « salarié en mission », dont une procédure spécifique d'admission est spécifiquement réservée aux dirigeants et cadres de haut niveau ; 2) la flexibilisation du cadre catégoriel, en particulier pour les étudiants étrangers disposant d'un niveau d'études élevé (égal au Master) et auxquels il est donné l'opportunité de changer de statut, au motif du travail, une fois leurs études terminées. A cet égard le lien entre immigration et travail hautement qualifié atténue l'approche suspicieuse à l'égard des étudiants étrangers en considérant ces étudiants comme des travailleurs potentiels en mesure de contribuer au dynamisme de la France. Ces deux premiers dispositifs tendent à montrer que la stratégie d'attractivité est tournée autour du ciblage précis d'un public introduisant, au nom de leur haute qualification, un certain nombre de facilités dans les conditions d'admission au séjour.

⁵⁵ cf. intro

1) Les cadres dirigeants et de haut niveau : une précision progressive du cadre catégoriel

Ainsi, la mise en place de dispositifs à destination du personnel étranger travaillant dans une entreprise à vocation internationale s'inscrit dans l'identification d'une nécessaire attractivité du territoire français. Or, cette attractivité passe par l'édiction de conditions d'accueil qui est favorable à ces migrants, notamment en facilitant leur démarche administrative en vue de leur admission au séjour. Cette stratégie est ainsi résumée par le Centre d'Analyse Stratégique, pour lequel

l'internationalisation des entreprises [...] suscite de nouvelles formes de mouvement de main d'œuvre insuffisamment pris en compte par la législation. Dans le cadre de projets de recherche ou pour développer des nouvelles activités, des entreprises implantées dans plusieurs pays ont besoin de faire circuler leurs salariés d'une implantation à l'autre ; à ce titre, il est impératif de faciliter les mouvements de salariés détachés à l'intérieur d'un même groupe, sinon les choix de localisation de ces entreprises se feront au détriment de notre pays⁵⁶.

Un ciblage progressif des cadres en mission ...

Les salariés en mission hautement qualifiés ont dans cette perspective fait l'objet d'un ciblage progressif, amenant peu à peu à la mise en place d'un dispositif spécifiquement tourné à leur égard. Ainsi a-t-il fallu attendre une circulaire du 21 décembre 1984 les Directions Départementales du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP) invitent les préfetures à traiter avec bienveillance les demandes d'autorisation de travail des cadres de haut niveau⁵⁷. Celle-ci a été complétée par une circulaire du 15 avril 1996 demandant à ce que soient traitées ces demandes en moins d'un mois. L'identification des cadres étrangers (nommés « cadres de direction étrangers d'entreprise ») est alors complétée et conditionnée à la justification d'une rémunération supérieure ou égale à 23 500 F par mois⁵⁸.

⁵⁶ Centre d'Analyse Stratégique (2006) *Besoins de main d'œuvre et politique migratoire*, Paris : La Documentation Française, p.12

⁵⁷ Circulaire du 21 décembre 1984 relative à la mise en œuvre de la loi n° 84-662 du 17 juillet 1984 relative aux titres uniques de séjour et de travail

⁵⁸ Circulaire DPM/DM2-396/256 du 15 avril 1996 sur le régime des cadres de direction étrangers d'entreprises

L'émergence de l'expression « cadres dirigeants et de haut niveau » date quant à elle de deux circulaires du 26 mars 2004⁵⁹, lesquelles ne prévoyaient cependant pas de titre de séjour spécifiquement destiné à ces cadres et dirigeants en mobilité. Elle ne mentionnait que la possibilité pour ces derniers de demander l'obtention d'une carte « salarié » ou « travailleur temporaire », ces deux titres n'étant d'une durée que d'un an, renouvelable⁶⁰.

Il a à cet égard fallu attendre la création de la carte « salarié en mission » par la loi du 24 juillet 2006⁶¹ pour que les conditions de séjour et l'identification de ces migrants soient modifiées. La carte « salarié en mission », d'une durée de trois ans, ouvre en effet la possibilité de mettre en place une procédure d'admission spécifique à l'endroit de ces travailleurs hautement qualifiés, et divergente de la procédure commune pour l'obtention de cette carte.

La carte « salarié en mission » couvre en effet un champ large de bénéficiaires potentiels et peut être dévolue à tout étranger détaché par un employeur qui ne se trouve pas en France ou se voyant délivré un nouveau contrat de travail, à condition que cette mission se fasse au sein d'une même entreprise que celle pour laquelle il travaille dans son pays d'origine (et dont l'un des établissements se trouve en France), ou au sein d'une autre entreprise mais appartenant au même groupe. L'intéressé doit par ailleurs pouvoir justifier d'un revenu brut au moins équivalent à 1,5 fois le SMIC⁶².

Au sein de cette catégorie juridique large existe un groupe aux critères plus restreints, et destiné aux cadres dirigeants ou de haut niveau. La circulaire de 2007 a toutefois, par rapport à la circulaire de 2004, élargi le nombre de bénéficiaires potentiels en simplifiant les critères d'attribution du titre de séjour.

⁵⁹ Circulaire DPM/DMI2 n° 143 du 26 mars 2004 relative aux cadres dirigeants et de haut niveau ; Circulaire DPM/DMI 2 n° 2004-143 du 26 mars 2004 relative à la délivrance des autorisations de travail et des titres de séjour aux cadres dirigeants ou de haut niveau étrangers salariés de sociétés françaises de groupes internationaux, ainsi qu'à leurs familles. Autrement dit, ces deux circulaires ont été publiées au moment de la première période pendant laquelle Nicolas Sarkozy était Ministre de l'Intérieur

⁶⁰ Circulaire DPM/DMI 2 n° 2004-143 du 26 mars 2004 relative à la délivrance des autorisations de travail et des titres de séjour aux cadres dirigeants ou de haut niveau étrangers salariés de sociétés françaises de groupes internationaux, ainsi qu'à leurs familles

⁶¹ Art. 12 de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 *op. cit.* ; art. L313-1 du CESEDA.

⁶² Art. L313-10, 5° du CESEDA modifié par l'art. 12 de la loi du 24 juillet 2006

... et une complexification de leur catégorie visant à particulariser leurs conditions d'admission au séjour

En effet, la circulaire de 2004 imposait des conditions très restrictives à l'éligibilité, notamment au regard du statut de la société mère, laquelle devait posséder un capital social d'au moins 400 000€ et exister depuis au moins trois ans⁶³. L'étranger devait par ailleurs posséder une expérience de plus d'un an dans une entreprise française qui est membre d'un groupe international. Les cadres sont désormais éligibles pour cette procédure uniquement s'ils travaillent depuis au moins six mois dans ladite entreprise⁶⁴.

Si la durée de l'expérience au sein de l'entreprise ne diffère pas entre les cadres dirigeants et ceux de haut niveau, le processus de ciblage du public éligible à cette procédure permet d'identifier deux groupes distincts. Alors que la notion de « cadres dirigeants » se réfère davantage à « l'autonomie » et aux « responsabilités » que l'étranger sera en mesure d'assumer une fois admis sur le territoire, les « cadres de haut niveau » renvoient davantage à une activité salariée. C'est pourquoi le critère d'éligibilité à cette procédure en tant que cadre de haut niveau est basé sur la rémunération davantage que sur la position hiérarchique de l'étranger au sein de l'entreprise. A cet égard :

- Sont considérés « cadres dirigeants » les étrangers qui « exercent des responsabilités dont l'importance implique une grande indépendance dans l'organisation de leur emploi du temps. Ils sont habilités à prendre des décisions de façon largement autonome et perçoivent une rémunération se situant dans les niveaux les plus élevés des systèmes de rémunération pratiqués dans l'entreprise⁶⁵. »
- Sont considérés « cadres de haut niveau » les « salariés qui perçoivent une rémunération mensuelle égale ou supérieure à 5 000 euros brut. ⁶⁶»

Ce ciblage ouvre le droit à des conditions d'admission au séjour et une procédure de l'acquisition de la carte « salarié en mission » simplifiées. Notamment, il est demandé aux

⁶³ Circulaire DPM/DMI 2 n° 2004-143 du 26 mars 2004, *op. cit.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Circulaire DPM/DMI2 n° 2006-132 du 15 mars 2006 complétant la circulaire (n° 143 du 26 mars 2004) relative à la délivrance des autorisations de travail et des titres de séjour aux cadres dirigeants ou de haut niveau étrangers salariés de sociétés françaises de groupes internationaux, ainsi qu'à leur famille

autorités chargées de traiter les dossiers « d'éviter des déplacements au cadre ⁶⁷ ». Pour ce faire, la circulaire de 2007 fixe pour objectif « la délivrance accélérée et concomitante des titres de séjour et de travail à l'issue de la visite médicale. ⁶⁸ » Dans le cas contraire il est toutefois permis à ces étrangers de travailler dès leur arrivée en France, et ce, avant même que leur titre de séjour ne leur soit formellement remis. Leur contrat de travail, validé par la DDTEFP et leur passeport valent en effet pour autorisation de travail ⁶⁹. Par ailleurs, la famille peut accompagner le migrant, au titre de visiteur, sans se soumettre à la procédure du regroupement familial, jugée lente et dissuasive, notamment par la production de justificatifs liés à un niveau de ressources et des conditions d'hébergement ⁷⁰.

A cet égard, force est de constater une complexification progressive, amorcée depuis 2004, dans le ciblage et l'identification des migrants hautement qualifiés en mobilité intragroupe. Cette complexification dans la conception des critères de définition de ce(s) public(s) a permis dans le même temps une élaboration dans les conditions d'accueil de plus en plus spécifique. Et c'est bien en ce sens que les dispositifs à destination des migrants hautement qualifiés se veulent attractifs. En singularisant le public visé par ces dispositifs, au travers de l'édiction d'un certain nombre de critères de sélection dessinant son contour, les conditions d'accueil des migrants éligibles s'en trouvent particularisées, et facilitées notamment concernant les démarches en vue de l'admission sur le territoire. Alors que les premières circulaires se contentaient d'enjoindre les autorités à traiter les dossiers avec bienveillance et diligence, la mise en place d'un titre de séjour pour une catégorie de migrants de plus en plus restreinte (passant ainsi de la carte « visiteur » à celle de « salarié en mission ») a permis un travail de précision dans l'identification des conditions d'admission au séjour. Ici donc, plus que de parler de rupture, la mise en place de ces dispositifs résulterait d'un processus, graduel, de sélection et de ciblage d'un certain type de migrants dont les contours se sont progressivement affinés.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Cette disposition prend d'autant plus de sens au regard des conditions d'accueil des immigrés dans les administrations publiques et les préfectures notamment. Voir à cet égard le rapport d'observation Cimade (2008) *Devant la loi. Enquête sur les conditions d'accueil des étrangers dans les préfectures, l'information du public et l'instruction des dossiers*, Paris : Service œcuménique d'entraide.

⁶⁸ Circulaire DPM/DMI2 n° 2006-132 du 15 mars 2006, *op. cit.*

⁶⁹ Art. L.5221-5 du Code du travail, modifié par l'art. 3 de la loi n°2008-67 du 21 janvier 2008 ratifiant l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail.

⁷⁰ Circulaire DPM/DMI2 n° 2006-132 du 15 mars 2006, *op. cit.*

Mais la mise en place de dispositifs attractifs visant à articuler travail hautement qualifié et immigration ne s'est pas seulement circonscrite à la promotion d'une procédure d'admission spécifique pour les cadres et dirigeants de haut niveau en mission.

2) L'étudiant étranger, ou le travailleur hautement qualifié en devenir.

En effet, la dichotomie « immigration subie » vs. « immigration choisie » a également justifié la mise en place de dispositifs attractifs auprès des « meilleurs étudiants étrangers » en assurant de « meilleures » conditions d'accueil, et en « valoris[ant le] savoir-faire [de la France] et [ses] formations auprès de ceux qui seront les élites de demain et qui peuvent devenir des relais essentiels pour [son] influence⁷¹. » Pour ce faire, un certain nombre de mesures ont été mises en place, parmi lesquelles la création en 2003 des Centres d'Etudes pour la France (CEF) qui offrent une plate-forme pour les étudiants étrangers afin de postuler, depuis leur pays, dans les établissements dans lesquels ils souhaitent étudier, leur facilitant également les démarches une fois qu'ils sont inscrits dans cet établissement⁷². En 2007, l'agence Campus France a été créée de sorte à compléter cette plate-forme avec le réseau Edufrance, créé en 1998, et qui visait, au travers de partenariats avec les universités et les grandes écoles françaises, à promouvoir l'offre éducative française à travers le monde⁷³.

Le dépassement d'une attitude suspicieuse à l'égard des étudiants étrangers

Toutefois, les stratégies d'attraction à l'égard des étudiants étrangers ne se limitent pas à l'élaboration de conditions d'accueil favorables à leur égard ou à la promotion de l'offre universitaire française. Elles visent également à faciliter le travail des étudiants pendant leurs études et à ouvrir la possibilité à certains de ces étudiants étrangers, en particulier sélectionnés au titre de l'obtention d'un diplôme universitaire élevé. Elles leur permettent également de

⁷¹ Ph. Douste-Blazy (7 mars 2007) « Déclaration sur la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger et l'accueil des étudiants étrangers en France »

⁷² Voir notamment S. Stadler, C. Brovia (2007) « Attirer les étudiants de haut niveau », *Plein droit*, 73, disponible sur <<http://www.gisti.org/spip.php?article956>>. Ces dispositifs sont également légitimés dans une optique « de développe[ment de] l'attractivité de [la France], notamment à destination d'étudiants de haut niveau, dans un contexte de compétition internationale accrue en matière d'offre de formation », Ph. Douste-Blazy (17 janvier 2006) « Déclaration sur l'action du ministère des affaires étrangères dans la prévention et la lutte contre l'immigration clandestine. »

⁷³ Sur les convergences et les divergences des stratégies internationales concernant l'attractivité des meilleurs étudiants, voir notamment A. Dodds (2004) « Le développement des agences en Grande-Bretagne et en France : L'exemple d'Edufrance, transfert d'outre-manche ou création indigène ? », *Revue française d'administration publique*, 111/3, pp. 483-500

changer de statut une fois leurs études terminées, de sorte à ce que la France puisse profiter de l'expérience et des compétences qu'ils auront acquises durant leur séjour. Cette articulation entre travail et immigration des étudiants étrangers a pour conséquence de considérer ces étudiants comme des travailleurs hautement qualifiés en devenir, facilitant à cet égard leur passage d'une catégorie à une autre. Cette stratégie vise ainsi à dépasser une logique purement suspicieuse à leur endroit, et à flexibiliser leur parcours.

Ainsi, tel que le rappellent Borgognon et Streiff-Fénart, les politiques à destination des étudiants étrangers ont en particulier à partir des années 1970, été animées par une « logique d'administration du territoire national et de gestion des populations, liée à la question générale de l'immigration », laquelle est traditionnellement défendue par le Ministère de l'Intérieur. Cette logique justifie une attitude suspicieuse à l'égard de ces individus en ce qu'ils cumulent deux statuts à la fois, celui d'immigré et celui d'étudiant.

Dans le cadre de cette approche, « les étudiants étrangers sont une catégorie particulière d'étrangers dont on gère les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire.⁷⁴ » Les étudiants étrangers sont en quelque sorte dans une position intermédiaire, disposant à la fois d'un statut d'étudiant et d'immigré. A partir des années 1970 et la crise économique, et de façon encore plus prégnante à partir du début des années 1990, le statut d'étudiant a tendu à s'effacer, au profit du seul statut d'immigré. En conséquence, la catégorie des étudiants étrangers s'est, à terme, intégrée à celle des immigrants économiques, ce qui, pour Borgognon et Streiff-Fénart a eu « de grosses conséquences administratives redoutables, puisque [cela] se traduit par un statut encore plus restrictif que celui dont jouissent les travailleurs immigrés⁷⁵. » En particulier en période de restriction drastique des flux migratoires, les étudiants étrangers restent la seule catégorie de migrants qui reste « tolérée », sinon autorisée, justifiant par là même un accroissement de leur contrôle et des motifs qui les ont motivés à migrer.

La logique « liée à la question générale de l'immigration » défend donc une approche suspicieuse à l'égard des étudiants étrangers, lesquels, en raison de leur statut, ne sont pas des migrants économiques à part entière, et restent dans une indétermination quant à la longueur du séjour sur le territoire français. Cette suspicion a notamment légitimé la circulaire « Sauvémarchand » de 1991, laquelle a autorisé les préfets à vérifier le « sérieux des études », de

⁷⁴ V. Borgognon, J. Steiff-Fénart (1997), « L'accueil des étudiants étrangers en France : évolution des politiques et des représentations », *Les cahiers du Solis*, 2/3, p. 75

⁷⁵ *Id.*, p. 86

sorte à s'assurer que le titre « étudiant » n'est pas un titre de complaisance, permettant à l'étranger de poursuivre d'autres motifs (et notamment de travailler) pour lesquels il est autorisé à séjourner en France⁷⁶. En conséquence, cette suspicion à l'endroit des étudiants étrangers a justifié que ces derniers suivent ce que Barbou des Places nomme des « parcours tubulaires⁷⁷ », dans la mesure où il leur a été traditionnellement très difficile, sinon impossible, de changer de statut, les contraignant ainsi, une fois leurs études terminées, à regagner leur pays d'origine en l'absence de perspectives en France.

Autrement dit, la gestion des flux de migrants étudiants au travers de la logique d'administration du territoire a pour conséquence que « chaque étranger relève d'une seule catégorie, d'un seul statut qui lui est assigné en fonction des circonstances de son entrée ou de l'objet (principal) de son séjour⁷⁸ », permettant ainsi d'assurer que le migrant ne vienne sur le territoire national que pour le motif pour lequel le titre de séjour lui a été délivré. Notamment, la loi Pasqua de 1993 a considérablement restreint les possibilités pour les étrangers d'être admis au séjour à la fin de leurs études pour un autre motif, notamment en supprimant l'obtention de plein droit de la carte de résident (valable 10 ans) après pourtant avoir passé au moins 10 ans sur le territoire français⁷⁹.

Cet exemple cristallise « l'imperméabilité » traditionnelle des catégories juridiques, et en particulier celle des étudiants qui, en visant à les « cantonner [...] à des parcours prédéfinis⁸⁰ », tend à précariser leur statut. C'est en raison de cette absence de flexibilité dans les parcours des migrants qu'il avait été rendu impossible à l'étudiant étranger de bénéficier simultanément du statut d'étudiant et de celui de travailleur, lui compliquant dès lors l'accès au travail (rendu toutefois possible par une autorisation de travail distincte dont l'étudiant devait faire la demande expresse⁸¹) grâce auquel, pourtant, celui-ci pouvait financer ses études.

⁷⁶ Circulaire INT/D/91/00234/C du 29 octobre 1991 relative au contrôle de la réalité des études des étudiants étrangers

⁷⁷ S. Barbou des Places (2008) « La catégorie en droit des étrangers : une technique au service d'une politique de contrôle des étrangers », *Asylon(s)*, 4, disponible sur <<http://www.reseau-terra.eu/article762.html>>

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Art. 8, loi n°93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France. A ce titre, et plus généralement sur la précarisation du statut des jeunes étrangers, voir notamment E. Rude-Antoine (1993) « Les jeunes étrangers, leur statut juridique et leur intégration », *Droit et société*, 25, pp. 429-464.

⁸⁰ S. Barbou des Places, *op. cit.*

⁸¹ Voir en particulier Circulaire DPM/DM 2-3 n° 98-420 du 9 juillet 1998 relative à la délivrance des autorisations provisoires de travail aux étudiants étrangers.

Face à cette attitude suspicieuse, les dispositifs mis en place à partir de 2006 ne créent pas une nouvelle catégorie à l'égard des étudiants étrangers ; ils tendent toutefois à la flexibiliser et à permettre à ces étudiants de sortir du « parcours tubulaire » auquel ils étaient soumis jusqu'à lors. Ainsi, il a été rendu possible aux étudiants étrangers de travailler « à titre accessoire », sans que ces derniers ne soient soumis à une autorisation provisoire de travail, et ce, dans la limite de 60% de la durée de travail annuelle⁸²», alors que la circulaire de 1998 sur les autorisations provisoires de travail pour les étudiants étrangers fixaient le temps de travail maximum à un mi-temps⁸³. La définition de cette durée maximale à 60%, au-delà de laquelle l'étranger peut se voir accorder, de manière exceptionnelle, une autorisation provisoire de travail⁸⁴, est justifiée pour « permettre aux étudiants étrangers de travailler à mi-temps pendant l'année universitaire et à plein temps pendant les vacances⁸⁵. » Les étudiants étrangers se voient ainsi faciliter (avec des limites toutefois) la possibilité de concilier le statut d'étudiant avec l'occupation d'un travail.

Une flexibilisation du cadre catégoriel pour les étudiants étrangers les plus qualifiés, ou le dépassement d'un « parcours tubulaire »

Ainsi, les dispositifs mis en place à partir de 2006 visent-ils à promouvoir l'articulation entre travail et études, en facilitant aux étudiants étrangers les conditions d'accès au travail. Plus encore, les dispositifs à l'égard des étudiants étrangers facilitent à l'étranger le passage du statut d'étudiant à celui de travailleur après que ses études se sont finies. Mais cette flexibilité catégorielle n'est pas ouverte à *tous* les étudiants étrangers. Seuls ceux qui répondent aux critères d'éligibilité, fixés en fonction du titre universitaire obtenu et du revenu de l'emploi potentiellement occupé, peuvent se voir autoriser de passer d'un statut à un autre.

⁸² Art. L313-7 du CESEDA, modifié par l'art. 9 de la loi du 24 juillet 2006. Toutefois, pour les étudiants titulaires seulement d'un visa de long séjour (la durée de leurs études en France, souvent pour un seul semestre, ne leur permettant pas d'obtenir un titre de séjour), l'exercice d'un travail est soumise à l'obtention d'une autorisation provisoire de travail d'une durée égale à leur période d'étude ; Circulaire N° DPM/DMI2/2007/323 du 22 août 2007 relative aux autorisations de travail.

⁸³ « Vous délivrerez donc une autorisation provisoire de travail dès lors que sont réunies les conditions suivantes [...] Il s'agit d'un travail à temps partiel, dans la limite d'un mi-temps annuel pour la branche ou la profession concernée. Ce mi-temps annuel ne doit pas permettre un travail à temps plein plus de trois mois consécutifs. », Circulaire DPM/DM 2-3 n° 98-420 du 9 juillet 1998 relative à la délivrance des autorisations provisoires de travail aux étudiants étrangers.

⁸⁴ Circulaire N° DPM/DMI2/2007/323 du 22 août 2007, *op. cit.*

⁸⁵ Gisti (2008) *Le guide de l'entrée et du séjour des étrangers en France*, Paris : La Découverte, p. 271

A l'issue de ses études, l'étudiant étranger peut en effet se voir délivrer une autorisation de séjour d'une durée de six mois, non renouvelable, à condition qu'il ait « achevé avec succès, dans un établissement supérieur habilité au plan national, un cycle de formation conduisant à un diplôme au moins équivalent au Master⁸⁶. » Pendant cette période, il est autorisé « dans la perspective de son retour dans son pays d'origine, [à] compléter sa formation par une expérience professionnelle participant directement ou indirectement au développement économique de la France et du pays dont il a la nationalité.⁸⁷ » A cet égard la flexibilité catégorielle prend en considération l'intérêt de la France et du pays d'origine du migrant, d'où une autorisation seulement temporaire et conditionnée à un projet profitant tant au pays d'immigration qu'à celui d'émigration. La possibilité qui est offerte au migrant de travailler une fois ses études terminées vise donc à permettre à ce que la France puisse profiter des connaissances que ce migrant a acquises, grâce au système universitaire français, durant son séjour, rendant ainsi, au travers de cette opportunité d'emploi, le territoire français attractif. Mais dans le même temps, l'optique du retour vise à ce que le pays d'origine profite des compétences et de l'expérience obtenues par le migrant durant son travail temporaire. Or, cette double relation ne prend de sens que par le travail, comme le résume lui-même Nicolas Sarkozy :

Vous [les préfets] devrez alors leur délivrer une autorisation de travail sans leur opposer la situation de l'emploi, si vous estimez que cette première expérience professionnelle en France est utile pour préparer le retour du jeune diplômé vers son pays d'origine et contribuer, ainsi, au développement de ce pays. Il s'agit donc d'un dispositif équilibré, qui permettra à notre pays d'accueillir les meilleurs étudiants étrangers jusqu'alors découragés par l'impossibilité d'obtenir un emploi à l'issue de leurs études en France, tout en veillant à ce que les étudiants [...] inscrivent leur projet en France dans la perspective d'un retour dans leur pays d'origine. Et c'est ce qui fait le lien avec l'immigration pour motifs professionnels⁸⁸.

⁸⁶ Art. L. 311-1 du CESEDA créé par l'art. 6 de la loi du 24 juillet 2006 ; la liste des diplômes a été édictée au travers de l'arrêté du 21 juin 2007 fixant la liste des diplômes au moins équivalents au master pris en application du 2° de l'article R. 311-32 du CESEDA

⁸⁷ Art. L.3111-1 du CESEDA, créé par l'art. 6 de la loi du 24 juillet 2006. L'intéressé doit prouver aux autorités la nature de son projet par « une lettre, éventuellement complétée de tout moyen de preuve, indiquant les motifs au regard desquels l'expérience envisagée peut être considérée comme participant directement ou indirectement au développement économique de la France et du pays dont il a la nationalité et s'inscrit dans la perspective du retour dans son pays d'origine. » ART. R.311-13 du CESEDA Créé par l'Art. 1 du décret n° 2007-1292 du 30 août 2007 relatif à l'autorisation provisoire de séjour pour l'exercice d'une mission de volontariat en France et à certaines cartes de séjour temporaire.

⁸⁸ N. Sarkozy (24 juillet 2006) « Déclaration sur la nouvelle loi sur l'immigration et l'intégration ». Cette double reconnaissance du bénéfice obtenu par le travail des étudiants étrangers s'inscrit à la fois dans ce que Borgogno, et Steiff-Fenart nomment la logique de « gestion des flux migratoires » visant à ce que la venue d'étudiants étrangers contribuent au dynamisme (sous toutes ses formes) de la France, et la « logique universitaire » où l'accent est davantage mis sur la transmission des connaissances des pays du Nord, vers des pays du Sud. V. Borgogno, J. Steiff-Fenart (1997), *op. cit.* Pour une analyse plus détaillée de l'analyse de la prise en compte de l'intérêt du pays d'origine du migrant, sous couvert du codéveloppement, cf. *supra*.

L'étranger est toutefois aussi autorisé à chercher un travail durant cette période de six mois et peut donc être admis à séjourner plus longtemps sur le territoire français si celui-ci a obtenu un emploi « en relation avec sa formation assorti d'une rémunération supérieure à un seuil déterminé par décret.⁸⁹ » S'il occupe déjà l'emploi ou s'il a une promesse d'embauche, son statut pourra être modifié de sorte à ce qu'il entre dans une nouvelle catégorie juridique.

A cet égard, et c'est peut-être en ce sens que les dispositifs mis en œuvre en 2006, en dépassant la simple logique suspicieuse à l'égard des étudiants étrangers, tendent à être innovants. Une politique active est en effet déployée en faveur des étudiants les plus qualifiés afin de promouvoir et de favoriser leur admission au séjour sur le territoire français au-delà de leurs études. De la sorte, les étudiants, en particulier ceux en dernière année de master ou de doctorat constituent « la cible privilégiée » des actions d'information et de promotion des dispositifs d'immigration professionnelle menées par les préfetures⁹⁰. Comme le rappelle la présentation des mesures destinées à promouvoir l'immigration professionnelle⁹¹, l'étudiant peut se voir, à l'issue de ses études, délivrer une carte de séjour portant la mention « salarié⁹² », voire une carte « compétences et talents ». En d'autres termes, plus que d'*ouvrir* la possibilité à un changement de statut pour ces étudiants, les autorités cherchent à *promouvoir* cette flexibilité catégorielle.

Autrement dit, l'étude des dispositifs à l'égard des salariés hautement qualifiés en mission et des étudiants étrangers nous a montré une concomitance entre le travail d'identification d'un public éligible au séjour et les conditions d'admission au séjour de ce public, lesquelles visent à être attractives. Cette attractivité s'est traduite, dans le cadre des étudiants étrangers, par la possibilité, pour les plus qualifiés d'entre eux, de rendre plus flexible leur statut d'admission, et par voie de conséquence les cadres catégoriels de ces migrants, l'étudiant étranger étant considéré comme un travailleur en devenir.

La mise en place de ces dispositifs traduit donc un changement dans l'approche migratoire au travers d'un double dépassement : un dépassement des procédures communes d'admission, en

⁸⁹ R. 311-32 du CESEDA « Le seuil de rémunération du contrat correspondant à la première expérience professionnelle d'un étranger ayant achevé avec succès un cycle de formation conduisant à un diplôme au moins équivalent au master [...] est fixé à une fois et demie le montant de la rémunération minimale mensuelle », art. R5221-29 du Code du travail, créé par le Décret n°2008-244 du 7 mars 2008 relatif au Code du travail.

⁹⁰ Circulaire IMI/G/08/00029/C du 25 juin 2008 relative à l'organisation de l'immigration professionnelle

⁹¹ *Id.*, annexe 2

particularisant toujours plus les parcours de ces migrants à mesure que des critères d'identification sont élaborés, et un dépassement, dans le cas des étudiants étrangers tout au moins, d'une approche suspicieuse à l'égard des migrants, selon laquelle la *motivation* du migrant à venir en France risque, potentiellement, de ne pas correspondre au *motif* pour lequel celui-ci a été admis au territoire.

Ainsi, force est de constater, en parallèle d'un renforcement dans le ciblage et le dessin des contours du public considéré comme hautement qualifié, une certaine flexibilisation du cadre catégoriel afin de rendre ces dispositifs attractifs. Cette flexibilisation s'en trouve d'autant plus affirmée au travers de la création de la carte « compétences et talents », laquelle vise précisément à attirer les migrants hautement qualifiés, entendus et sélectionnés dans un sens large.

B) La carte « compétences et talents » : le ciblage d'un public hautement qualifié diversifié

Considérée comme un des « processus novateurs » en vue de favoriser « la venue [d'étrangers] [...] particulièrement souhaitée dans le cadre de la politique d'attractivité de la France »⁹³, la carte « compétences et talents »⁹⁴ apparaît probablement comme l'une des mesures les plus emblématiques des politiques migratoires impulsées depuis 2006.

C'est à ce titre qu'il a été demandé aux préfets « d'assurer en priorité la promotion de la carte 'compétences et talents' »⁹⁵. La carte peut être attribuée avant l'entrée de l'étranger sur le territoire français, auquel cas les administrations consulaires sont en charge du dossier, ou s'il est déjà présent en France, dans le cadre d'un renouvellement de son titre de séjour. Dans tous les cas, cette carte vise à faciliter les démarches administratives du migrant et les conditions de son séjour. En particulier, les autorités s'engagent à traiter le dossier dans un délai

⁹² Dans ce cas, et s'il souhaite travailler dans un métier considéré comme « en tension », il ne se verra pas opposer la situation de l'emploi, conformément aux articles L313-10 et L341-2 du CESEDA.

⁹³ B. Hortefeux (29 août 2007) « Déclaration sur la politique de l'immigration et la politique d'aide au développement »

⁹⁴ Art. L.315-1 à 315-9 du CESEDA

⁹⁵ Circulaire IMI/G/08/00029/C du 25 juin 2008 relative à l'organisation de l'immigration professionnelle

maximum d'un mois⁹⁶. Une fois la carte délivrée, celle-ci est valable pour une durée de trois ans renouvelables, contrastant ainsi avec les autres dispositifs prévus à destination des primo-arrivants, lesquels sont traditionnellement d'une durée d'un an⁹⁷. En parallèle, la carte « compétences et talents » se veut attractive en facilitant la venue de la famille accompagnant le migrant, laquelle peut venir dès l'arrivée du migrant en France et n'a pas à se soumettre à la procédure, relativement lourde, du regroupement familial (délai d'attente pour être autorisé à venir sur le territoire, production de justificatifs concernant l'hébergement ou les revenus par exemple)⁹⁸.

1) Du flou catégoriel remettant en cause l'application de la carte « compétences et talents »...

Si la carte « compétences et talents » a pour objectif d'attirer les migrants les plus qualifiés, force est de constater que les critères à partir desquels ces compétences ou ces talents sont définis sont relativement larges et se sont construits progressivement et essentiellement ultérieurement à la loi du 24 juillet 2006 qui avait édicté le principe de sa création⁹⁹.

Un cadre législatif articulant admission au séjour et projet à réaliser sans en spécifier précisément les contours

En effet, l'article L315-1 du CESEDA dispose que « la carte de séjour 'compétences et talents' peut être accordée à l'étranger susceptible de participer, du fait de ses compétences et de ses talents, de façon significative et durable au développement économique ou au rayonnement, *notamment* intellectuel, scientifique, culturel, humanitaire ou sportif de la France et du pays dont il a la nationalité¹⁰⁰. » A cet égard, ce ne sont pas tant les « compétences » ou les « talents » du migrant qui semblent être au cœur des critères d'éligibilité que l'usage qui peut en être fait dans l'intérêt du développement de la France et du pays d'origine. Or, cette notion de développement est définie de manière très étendue

⁹⁶ Circulaire n° IMI/G/08/00017/C du 1^{er} février 2008 précisant les conditions dans lesquelles la délivrance de la carte de séjour « compétences et talents » peut intervenir, au regard des critères proposés par la Commission nationale des compétences et des talents, et détaillant la procédure applicable en la matière.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Circulaire n° IMI/G/08/00029/C du 1^{er} février 2008 *op. cit.*

⁹⁹ Art. 12 de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 sur la maîtrise de l'immigration et le droit d'asile

¹⁰⁰ Art. L.315-1 du CESEDA, créé par l'art. 15 de la loi du 24 juillet 2006, nos italiques. A noter que la thématique humanitaire a été rajoutée au cours de l'examen du projet de loi.

puisque la définition prend par exemple en compte le développement sportif, et n'a pas vocation à être exhaustive¹⁰¹. De ce fait, c'est bien en premier lieu au travers de « l'existence d'un projet et la capacité à le réaliser »¹⁰² que l'étranger peut se voir attribuer le titre de séjour. C'est la raison pour laquelle, potentiellement, « la [carte 'compétences et talents'] couvre un vaste champ de bénéficiaires [...], aucune compétence ou aucun talent n'étant a priori exclu, dans la mesure où son exercice présente, pour la France et le pays d'origine du bénéficiaire, un intérêt¹⁰³ ». Toutefois, sur la base de cet énoncé, rien n'indique la manière dont le projet doit être réalisé ni les critères à partir desquels la capacité du migrant à mener à bien ce projet doit être évaluée, posant ainsi un certain nombre de questions sur les contours du public ciblé par ce dispositif.

C'est la raison pour laquelle le processus d'identification des migrants éligibles à la carte « compétences et talents » a occupé une place centrale dans les discussions parlementaires. Ainsi, Sarkozy désignait-il en mai 2006 les titulaires potentiels de la carte « compétences et talents » de façon assez générale, en les identifiant comme des « personnes dont la présence est une chance pour la France mais n'est pas vitale pour leur pays d'origine¹⁰⁴ », mais n'indiquait pas en quoi cette présence pouvait bénéficier à la France et comment ce bénéfice pouvait être mesuré.

La mise en application de la carte « compétences et talents » laissée en suspens : quel public ciblé par ce titre de séjour ?

Le caractère relativement large des critères d'éligibilité énoncés par le législateur a ainsi fait l'objet de critiques de la part de l'opposition lors de la discussion parlementaire de la loi¹⁰⁵. Les débats se sont ainsi principalement concentrés sur l'opportunité de mettre en place de tels dispositifs institutionnalisant une hiérarchisation des migrants selon la catégorie à laquelle ils appartiennent¹⁰⁶, et sur la définition même des « compétences et des talents » jugée imprécise.

¹⁰¹ On remarquera ainsi l'usage du terme « notamment » dans l'édiction de la liste des projets

¹⁰² Circulaire IMI/G/08/00017/C du 1^{er} février 2008, *op. cit.*

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ N. Sarkozy (2 mai 2006) « Déclaration sur les objectifs et les mesures du projet de loi sur l'immigration 'choisie' et l'intégration, et le bilan de la politique d'immigration depuis la loi de 2003 »

¹⁰⁵ Ainsi l'intervention de Noël Mamère est en ce sens exemplaire : Quels seront les destinataires de cette carte ? Pas de réponse. Nous savons qu'elle sert à attirer ceux dont la présence en France est particulièrement souhaitée. Mais comment se mesurent les compétences et les talents ? Sur quels critères ? Qui en décidera ? Toujours pas de réponse. », Assemblée nationale (4 mai 2006) 208^e séance de la session ordinaire 2005-2006.

¹⁰⁶ Pour l'opposition, la mise en place d'une telle carte discriminerait ceux qui ne sont pas éligibles à l'obtention de ce titre de séjour, non pas tant en l'absence de talents ou de compétences, mais davantage parce que ces

Les critères de sélection ont en effet été décrits comme « arbitraires, discrétionnaires » et « vis[ant] à instituer le fait du Prince¹⁰⁷. » En particulier, le projet de loi proposait d'évaluer l'éligibilité du demandeur de la carte « compétences et talents » à la lumière de « personnalité » du candidat, mais dont la disposition a par la suite supprimé par un amendement¹⁰⁸.

2) A l'édiction de critères plus précis visant à renouveler les cadres catégoriels...

Pourtant, s'il est vrai qu'une certaine marge de manœuvre est laissée à l'appréciation du responsable de l'instruction des dossiers et si les critères d'éligibilité sont, dans la loi de 2006, relativement larges, c'est parce que le législateur a confié à une Commission le soin de préciser les contours de la catégorie des bénéficiaires de la carte « compétences et talents¹⁰⁹.»

derniers ne seraient simplement pas reconnus. A cet égard, c'est le processus même de catégorisation des migrants hautement qualifiés qui est explicitement remis en cause. On notera ainsi l'intervention de Jacqueline Fraysse « Monsieur le président, mes chers collègues, je voudrais rappeler avec insistance le caractère inacceptable de la disposition qui instaure une carte de séjour portant la mention 'compétences et talents'. [...] Il s'agit donc de distinguer les citoyens étrangers ordinaires de ceux qui seraient talentueux.' [...] Mesurez-vous ce qu'implique ce classement en catégories : catégorie 1, catégorie 2, catégorie 3 ? [...] C'est absolument inacceptable, c'est méprisant, c'est discriminatoire, c'est – j'ose le dire – contraire aux droits de l'homme. [...] Vous ne pouvez pas instaurer une telle disposition dans un pays comme le nôtre, avec son histoire. » Assemblée nationale (4 mai 2006) 208^e séance de la session ordinaire 2005-2006. Cette imprécision dans les critères de sélection a ainsi contribué, comme le rappelle Ferré, à une focalisation lors des débats parlementaires sur un certain nombre de « figures » de migrants, i.e. le « sportif[...] de haut niveau et d[u] chercheur[...] de renom. » N. Ferré (2007) « Recherche 'compétences et talents', *Plein droit*, 73, disponible sur <<http://www.gisti.org/spip.php?article952>>. On peut voir que la focalisation sur les sportifs de haut niveau relève davantage de l'opposition pour démontrer le caractère « trivial » de la mesure, tandis que la majorité insiste davantage sur la figure du chercheur de sorte à expliciter l'utilité du dispositif. Ainsi, l'échange entre Patrick Braouezec et Claude Goasguen est particulièrement éclairant :

« - P. Braouezec : [...] Certes, un certain nombre de métiers seront répertoriés – culturels, sportifs, le *showbiz*...

- C. Goasguen : Et les savants, et les chercheurs !

- P. Braouezec : ... bref la société du spectacle, que l'on met en avant pour montrer qu'on peut réussir dans la vie ! » Assemblée nationale (4 mai 2006) 208^e séance de la session ordinaire 2005-2006

¹⁰⁷ *Ibid.* Cette critique été appuyée par le rapporteur de la loi, qui, de son propre aveu « les critères d'attribution de cette carte sont relativement peu précis afin de laisser une marge d'appréciation importante à l'autorité administrative », T. Mariani, (2006) *Rapport sur le projet de loi relatif à l'immigration et l'intégration*, Paris : Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée Nationale, p.101

¹⁰⁸ Amendement n°364 à la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006

¹⁰⁹ L'instauration de cette Commission n'était certes pas prévue dans le projet de loi et a été introduite par l'amendement n° 329.

La spécification du projet par la Commission des Compétences et Talents : un projet potentiellement multiforme

C'est en effet la Commission Nationale des Compétences et Talents (CNCT) qui, annuellement, est chargée de préciser les critères d'éligibilité à la carte « compétences et talents », et ce, conformément à l'article L315-4 du CESEDA. Elle se réunit « au moins deux fois par an »¹¹⁰. Cette Commission est composée d'un ensemble de personnalités diverses, nommées membres soit « en qualité de personnalité qualifiée », soit en tant que « représentants des ministres » dont les compétences sont liées soit aux enjeux migratoires, soit aux secteurs dans lesquels la carte « compétences et talents » peut être délivrée¹¹¹. Ainsi, la commission est composée de 15 membres¹¹² et présidée par Pierre Bellon, directeur de la société Sodexo. « En qualité de personnalité qualifiée ». Ont également été nommés un membre du bureau du Conseil économique et social¹¹³, des responsables du monde de l'entreprise¹¹⁴, ou des représentants politiques¹¹⁵, voire les deux¹¹⁶ à la fois. Les autres personnes nommées représentent les administrations de l'immigration, des affaires étrangères et européennes, de l'emploi, de l'économie, de la recherche, de la culture et des sports¹¹⁷, ainsi que l'agence française des investissements internationaux¹¹⁸.

¹¹⁰ Art. R. 315-3 du CESEDA ; Art. 1, Décret n° 2007-372 du 21 mars 2007 relatif à la carte de séjour portant la mention « compétence et talents » prévue à l'article L315-1 du Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile

¹¹¹ Arrêté n° IMI/DO/77/3035/A du 10 décembre 2007 portant nomination à la Commission nationale des compétences et des talents.

¹¹² Conformément au décret n° 2007-372 du 21 mars 2007 relatif à la carte de séjour portant la mention « compétence et talents » prévue à l'article L315-1 du Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile

¹¹³ Jean-Louis Walter

¹¹⁴ Aux côtés de Pierre Bellon ont ainsi été nommés Georges Drouin, directeur de Lovefrance (société de transport) membre du Bureau et Conseil Exécutif du Medef, Jean-Dominique Percevault, PDG des services pétroliers Schlumberger.

¹¹⁵ Philippe Goujon est député UMP, et maire du 15^e arrondissement de Paris ; François-Noël Buffet est sénateur UMP.

¹¹⁶ Le cas d'Yvon Jacob est exemplaire : désormais président du conseil de surveillance de Legris Industries et membre du comité exécutif du MEDEF, il a été de 1993 à 1997 député RPR. Il est également connu pour avoir activement pris part au développement et à l'échange des idées libérales, notamment au travers de sa participation au cercle Frédéric Bastiat : <<http://www.bastiat.net/fr/cercle/rencontres/>>

¹¹⁷ Ainsi, Patrick Stefanini, conseiller d'Etat, est certes nommé « en qualité de personnalité qualifiée », mais il est secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration au moment de sa nomination, puis devient en janvier 2008 secrétaire général du ministère de l'immigration. En outre, il a notamment été directeur adjoint à la campagne présidentielle de Jacques Chirac en 2002 (LesEchos.fr disponible sur <<http://archives.lesechos.fr/archives/2007/lesechos.fr/06/05/300176094.htm>>. En qualité de représentants du ministère des affaires étrangères et européennes sont nommés Jean-Loup Kuhn-Delforge, secrétaire général adjoint au Ministère des affaires étrangères et européennes et Serge Degallaix, ambassadeur de France en Tunisie. Pour le Ministère de l'Emploi est nommée Brigitte Bernex, chef de mission « marché du travail » à la Direction Générale à l'Emploi et à la formation Professionnelle (DGEFP). Le Ministère de l'économie est représenté par Philippe Bouyoux en tant que directeur à la direction générale du Trésor et de la politique économique. S'agissant du ministère de la recherche, Marc Foucault a été nommé au titre de directeur des

Ainsi, les cas de projets professionnels cités prennent des formes très disparates, allant de l'activité salariée (cependant, si un étranger est en mesure d'obtenir une carte « salarié en mission », il ne lui est dès lors pas possible de se voir délivrer la carte « compétences et talents¹¹⁹ ») à l'activité indépendante, telle que la traduction par exemple, ou « industrielle », voire « artisanale »¹²⁰. La liste de projets n'est pas exhaustive. Ce projet doit cependant avoir une utilité économique immédiate dans la mesure où « un projet uniquement d'études ne sera pas pris en compte. ¹²¹»

La centralité du projet dans le processus de sélection des migrants tend donc à montrer la dimension instrumentale de l'élaboration du statut « compétences et talents. » A cet égard, le projet doit contribuer, d'une manière ou d'une autre, au développement, économique en particulier, de la France. C'est la raison pour laquelle « les métiers, emplois ou activités requérant de hautes qualifications et présentant des perspectives d'embauche seront privilégiés. Le secteur dans lequel le projet se déroulera entrera aussi en compte.¹²² » Dans cette perspective, sont mis en valeur les projets notamment en relation avec les pôles de compétitivité, créant ou sauvant « au moins deux emplois », impliquant un investissement « en immobilisations corporelles [...] ¹²³ ou incorporelles [...] ¹²⁴ d'au moins 300 000 euros », ou « porté par une société étrangère créée depuis au moins deux ans ou déjà implantée en France. ¹²⁵»

Enfin, la délibération du 16 avril 2008 rajoute une opportunité d'obtenir la carte « compétences et talents », pour les représentants d'entreprise, en ouvrant la possibilité « à l'étranger qui souhaite occuper la fonction de représentant légal ou une société en France ». Celui-ci doit toutefois être « depuis au moins trois mois salarié ou mandataire social hors de

relations européennes et internationales et de la coopération. Le Ministère de la Culture est quant à lui représenté par Philippe Castro, lequel est conseiller pour la diversité culturelle et la démocratisation des accès à la culture au cabinet du Ministère. Enfin, Mahyar Monshipour, ancien boxeur, d'origine iranienne et directeur adjoint des sports au Conseil Général de la Vienne, représente le Ministre chargé des sports. Arrêté N° IMI/DO/77/3035/A, *op. cit.*

¹¹⁸ Philippe Favre qui est le président de cette agence, siège à la commission.

¹¹⁹ Délibération n° IMI/X/07/111/47/X du 11 décembre 2007 de la Commission nationale des compétences et des talents paragraphe 3

¹²⁰ *Id.* paragraphe 1

¹²¹ *Id.* paragraphe 2

¹²² *Id.* paragraphe 9

¹²³ i.e. « actifs consistant en l'acquisition de terrains, de bâtiment, d'équipements en machine »

¹²⁴ autrement dit des actifs comprenant « des transferts de technologies, droits, brevets, licences, savoir-faire ou de[s] connaissances techniques non brevetées »

France dans un établissement ou une société du même groupe et [doit] rempli[r] les critères cumulatifs suivants : a) rémunération mensuelle brute au moins égale à trois fois le SMIC ; b) mission en France supérieure à six mois.¹²⁶ »

L'appréciation de l'aptitude du migrant à réaliser son projet à l'aune de ses compétences et de ses talents plus ou moins précisément identifiés : niveau d'études, d'expérience, de salaire et/ou notoriété

Parallèlement à l'élaboration des critères évaluant les projets éligibles et permettant la délivrance du titre de séjour, la Commission nationale des compétences et des talents a également opéré un travail de définition des qualifications de l'étranger, entendues au sens large (i.e. expérience professionnelle, parcours scolaire, voire revenu, autrement dit ses compétences et ses talents ainsi définies) et grâce auxquelles la capacité du migrant à réaliser son projet est jugée.

Ainsi, la durée de l'expérience professionnelle minimum exigée est inversement proportionnelle au niveau d'études : à cet égard, un titulaire d'un doctorat peut se voir attribuer la carte « compétences et talents » sans qu'une expérience professionnelle ne soit nécessaire¹²⁷. Toutefois, une attention particulière est accordée à la « notoriété de l'établissement étranger ayant délivré le doctorat ». Egalement, les qualifications sont évaluées « grâce à une lettre d'invitation ou à un document traduisant une manifestation d'intérêt et émanant des services de recherche d'une entreprise ou d'un établissement d'enseignement supérieur ou de recherche¹²⁸ ». Cette disposition vise ainsi à associer les besoins identifiés par l'établissement d'accueil de l'étranger et ses qualifications.

Par ailleurs, il est demandé à un titulaire de Master (dont certaines spécialités, scientifiques et économiques, sont particulièrement « valorisées¹²⁹ ») d'avoir une expérience d'au moins un

¹²⁵ Délibération n° IMI/X/07/111/47/X du 11 décembre 2007, *op. cit.*, paragraphe 7

¹²⁶ *Id.* paragraphe 13

¹²⁷ Toutefois, il est préférable que le diplôme obtenu ait un lien avec le projet envisagé. Par ailleurs, une attention est accordée à l'institution académique ayant délivré le doctorat, ainsi qu'à la qualité des publications du demandeur de titre de séjour (*Id.* paragraphe 10)

¹²⁸ Délibération n° IMIX0813934X du 16 avril 2008 de la Commission nationale des compétences et des talents,

¹²⁹ « Les diplômes de physique, chimie, biologie, mathématiques, informatique, agronomie, marketing, ressources humaines, gestion, finance, actuariat, comptabilité d'un niveau au moins égal à celui du master seront valorisés. », *Id.* paragraphe 9

an, et au détenteur d'une licence d'avoir une expérience d'au moins trois ans¹³⁰. Par conséquent, « un candidat sans expérience professionnelle dont le niveau de diplôme serait inférieur au niveau licence (bac + 3) n'est pas éligible à la carte 'compétences et talents'.¹³¹ »

Egalement, le niveau de revenu, en particulier s'il est « assimilable localement à un cadre supérieur » est pris en compte dans les critères de sélection, et ce, quel que soit le niveau de diplôme retenu. A cet égard, si l'étranger est sans diplôme il « devra justifier d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans [à ce] niveau de revenu¹³² .»

Ainsi, la carte « compétences et talents » articule l'éligibilité à l'admission au séjour avec des critères traditionnels concernant les migrants hautement qualifiés, à savoir un niveau d'études, une expérience professionnelle et un niveau de revenu minimum. Toutefois, ces critères visent à évaluer la crédibilité du projet déposé par le migrant. Ces qualifications ne constituent donc pas une fin en soi ; elles servent le projet pour lequel l'immigrant est admis au séjour. C'est la raison pour laquelle le processus de catégorisation entremêle intimement la caractérisation du migrant avec l'identification du motif au nom duquel ce migrant peut entrer sur le territoire.

Les conditions d'éligibilité combinant expérience professionnelle et/ou niveau d'études ne s'appliquent toutefois ni aux sportifs de haut niveau, ni aux artistes, ni aux porteurs de projets humanitaires, les critères de ces deux derniers étant toutefois relativement flous et soumis à l'appréciation de l'autorité administrative en charge de la demande d'admission au séjour.

Ainsi, s'agissant des sportifs, lesquels entraient jusqu'à lors au titre de « visiteur »¹³³, une gamme complète et précise de critères a été édictée :

pour les sports olympiques individuels, le demandeur devra avoir été champion national dans son pays d'origine l'année sportive précédant la demande ou avoir participé comme membre titulaire aux championnats continentaux ou mondiaux. Pour les sports olympiques collectifs, le demandeur doit faire partie, d'une manière permanente, de l'équipe nationale. Pour les sports non olympiques, le demandeur doit faire partie, d'une manière permanente, de l'équipe nationale. Pour les entraîneurs et techniciens, le demandeur devra entraîner de manière permanente l'équipe nationale ou en 1re division. L'expression «de manière permanente» signifie pour la saison sportive précédente et celle en cours¹³⁴.

¹³⁰ *Id.*, paragraphe 10

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *Id.*, paragraphe 11

¹³³ Secrétariat Général du Comité Interministériel de Contrôle de l'Immigration (2008), *Les orientations de la politique de l'immigration, Cinquième rapport*, Paris : La Documentation Française, p. 52

¹³⁴ Délibération n° IMIX0711147X du 11 décembre 2007 de la Commission nationale des compétences et des talents, paragraphe 13

Ces critères très précis ciblent donc des sportifs engagés dans des compétitions nationales ou internationales et s'adressent à un public relativement restreint. Ils permettent à cet égard d'objectiver la définition d'un sportif de haut niveau en fonction de ses résultats et/ou de sa sélection dans l'équipe de son pays, qu'il représente dans les compétitions.

Cependant, en parallèle à ce travail d'objectivation des compétences et des talents, la Commission a ouvert une dérogation à ces critères si l'étranger dispose d'une « notoriété professionnelle particulière¹³⁵. » Cette notion de « notoriété » contraste avec le reste des critères de sélection car elle n'est pas davantage précisée dans les textes réglementaires, laissant ainsi aux autorités administratives en charge des dossiers d'apprécier cette notoriété.

Or, force est de constater un certain flou dans le processus de sélection des artistes et porteurs de projet humanitaire étrangers dans la mesure où les critères à partir desquels la viabilité du projet et la capacité du migrant à réaliser ce projet reposent, à la différence des autres publics éligibles à la carte « compétences et talents », uniquement sur cette notion de notoriété. Ceci tend à traduire une difficulté dans l'objectivation des qualifications de ces migrants. Ainsi, si le Ministère de l'Immigration considère « qu'il n'est pas envisageable d'évaluer une œuvre littéraire ou artistique », il se contente de demander aux autorités d'évaluer le dossier de l'étranger à la lumière de « documents établissant [la] notoriété » du demandeur de titre de séjour, les seuls étant « exploitables. » Or, aucune liste, même non exhaustive, ne vient recenser ces documents à partir desquels la notoriété du migrant peut être évaluée¹³⁶. S'agissant des porteurs de projet humanitaire, la notion de notoriété n'est pas non plus détaillée. La Commission des compétences et des talents se contente de préciser que la notoriété du demandeur de titre de séjour (qu'il soit d'ailleurs porteur de projet culturel ou humanitaire) peut être évaluée à sa capacité à contribuer au rayonnement de la France et du pays dont le migrant est originaire. Il est d'ailleurs laissé aux autorités en charge du dossier, si elles le jugent nécessaires et « lorsqu'elles estiment que les pièces du dossier ne [leur] permettent pas de [se] prononcer », la possibilité d'inviter le demandeur à un entretien complémentaire de sorte à apprécier sa situation et sa capacité à réaliser son projet¹³⁷.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Il est toutefois fait mention d'un seul exemple, celui « des prix littéraires dans le cas d'un romancier », Circulaire n° IMIG0800017C du 1^{er} février 2008, *op. cit.*

¹³⁷ *Ibid.*

Autrement dit, la diversité des publics visés sous le statut « compétences et talents », qui était justifiée par la volonté d'identifier les migrants hautement qualifiés au sens large et ainsi de déployer des stratégies attractives à leur égard, tend à traduire une asymétrie dans le processus de ciblage de ces différents publics. Alors que l'identification des migrants hautement qualifiés admis à séjourner en France, à des fins scientifiques notamment, relève de critères traditionnels et objectivés (niveau d'études, expérience professionnelle), les sportifs de haut niveau mais surtout les artistes voient conditionnée leur admission sur le territoire à l'aune de leur « notoriété ». Ces différences de critères entre différents publics potentiellement éligibles au même statut tendent donc à remettre en question l'aboutissement du ciblage de ces migrants sous une seule et même catégorie.

Un renouvellement du cadre catégoriel ? Une flexibilité du motif d'admission sur le territoire

Par ailleurs, cette « plasticité » du cadre catégoriel est également cristallisée dans le motif pour lequel les migrants éligibles à la carte « compétences et talents » sont admis sur le territoire, tendant ainsi à proposer un dépassement de la catégorisation traditionnelle des immigrés. En effet, le titulaire de la carte compétences et talents n'est pas lié à l'exercice d'une activité professionnelle spécifique, tel que cela peut être le cas par exemple pour la carte « travailleur temporaire »¹³⁸ par exemple. En effet, et tel que le dispose l'article L. 315-5 du CESEDA, « la carte [compétences et talents] permet à son titulaire d'exercer toute activité professionnelle de son choix »¹³⁹, et ce, dans le cadre de la réalisation de son projet¹⁴⁰. C'est pourquoi ce titre de séjour est dit « unique », en ce qu'il vaut automatiquement pour autorisation de travail que l'étranger peut par ailleurs exercer dans toutes ses formes (i.e. en tant que salarié, entrepreneur, ou indépendant), pourvu que « l'activité ou les activités envisagées soient en rapport avec le projet sur le fondement duquel la carte 'compétences et talents' leur a été accordée.¹⁴¹ »

¹³⁸ Cette carte peut notamment être délivrée aux travailleurs saisonniers, conformément à l'article L.313-10 4° du CESEDA ; voir également la Circulaire IMI/M/08/00034/C du 29 juillet 2008 relative aux modalités de mise en place de la carte de séjour portant mention « travailleur saisonnier » précisant que l'autorisation au séjour est indissolublement liée à l'autorisation de travail, laquelle est attribuée à condition que soit présenté un contrat de travail.

¹³⁹ Art. L. 315-1, *op. cit.*

¹⁴⁰ L'autorité traitant la demande pourra toutefois vérifier les conditions d'emploi du migrant et la situation de l'entreprise, si celui-ci est salarié, auprès de la Direction Départementale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP). S'il souhaite mener une activité libérale ou activité salariée sans qu'un contrat précis n'ait été présenté, les autorités peuvent consulter le Bureau de l'Immigration Professionnelle (BIP) afin de juger de l'opportunité de la demande du requérant. Circulaire n° IMI/G/08/00017/C du 1^{er} février 2008

op. cit.

¹⁴¹ *Ibid.*

Cette disposition montre ainsi une certaine flexibilité du cadre catégoriel de la carte « compétences et talents » et contraste fortement avec les autres titres de séjour, même ceux concernant l'immigration de travail¹⁴², notamment celui « salarié » (et en particulier lorsque l'étranger obtient ce titre pour occuper un métier considéré comme « en tension »), où il est demandé, pour pouvoir travailler, une autorisation de travail en plus d'une autorisation de séjour, validée par la Direction Départementale du Travail et de la Formation Professionnelle (DDTEFP) et où l'« on prévoit avec soin les mentions à écrire sur les titres afin que l'étranger soit dans la plupart des cas confiné à un métier et à une zone géographique. Tout est calibré.¹⁴³ »

La création de la carte compétences et talents semble donc s'inscrire dans un renouvellement de l'approche migratoire par un dépassement du processus habituel de catégorisation juridique, dans la mesure où ce titre de séjour « déroge aux principes qui organisent traditionnellement la réglementation française sur le séjour des étrangers, en vertu desquels l'obtention d'un titre de séjour est conditionnée soit à la constatation d'un droit conventionnel (droit d'asile, vie privée et familiale...), soit à l'acceptation d'un motif de séjour catégoriel formellement identifié (exercice d'une activité professionnelle déterminée, suivi d'études précises)¹⁴⁴. » C'est en ce sens que l'élaboration de la carte « compétences et talents » semble innover dans le ciblage des migrants hautement qualifiés en liant leur admission sur le territoire à la réalisation d'un projet entendu au sens large.

Ainsi, l'élaboration de la carte « compétences et talents » a permis un ciblage des migrants hautement qualifiés entendus dans un sens relativement étendu, même si cette transversalité a introduit un certain nombre de flous dans les critères de sélection, lesquels sont laissés à l'appréciation de l'autorité chargée de traiter de la demande de titre de séjour. Cette transversalité dans le ciblage des migrants se traduit également par la possibilité laissée à celui-ci d'exercer toute activité professionnelle dans le cadre de la réalisation de son projet, ne le liant donc théoriquement pas à l'occupation d'un travail spécifique. La carte « compétences et talents » laisse donc une marge de manœuvre relativement large à son titulaire de remplir

¹⁴² Voir ainsi le Décret n° 2007-801 du 11 mai 2007 relatif aux autorisations de travail délivrées à des étrangers, à la contribution spéciale due en cas d'emploi d'un étranger dépourvu d'autorisation de travail et modifiant le code du travail.

¹⁴³ Edito (2007) « Du plombier polonais au géomètre malien », *Plein droit*, 75, disponible sur <<http://www.gisti.org/spip.php?article1050>>

¹⁴⁴ Circulaire n° IMI/G/08/00017/C *op. cit*

les conditions d'admission au séjour. Et c'est précisément par cette souplesse qu'elle se veut attractive¹⁴⁵.

Toutefois, force est de constater que l'identification de l'attractivité de la France comme l'un des enjeux de l'élaboration des politiques migratoires, ainsi que la création de statuts spécifiques à l'endroit des migrants hautement qualifiés visant à favoriser leur venue, s'inscrivent dans une tendance préexistante « aux nouvelles orientations » des politiques d'immigration impulsées depuis 2005-2006.

C) Une réflexion et des initiatives préexistantes : l'émergence d'un enchevêtrement des catégories de migrant

En effet, si la carte « compétences et talents » est censée s'inscrire dans un renouveau des approches migratoires, en promouvant la venue de migrants considérés comme hautement qualifiés, l'identification, au moins partielle, de ces migrants est antérieure aux dispositifs mis en œuvre depuis 2005. En particulier, les cartes « scientifique » et « professions artistiques et culturelles » ciblent une partie du même public éligible à la carte « compétences et talents ». Leur création relève par ailleurs de la même logique que cette dernière, en promouvant l'attractivité du territoire français par la reconnaissance d'une catégorie spécifique à ces publics. Ces deux cartes font suite aux propositions du rapport Weil, auxquelles les initiatives mises en œuvre depuis 2005 se font très largement l'écho.

1) Le rapport Weil (1997) : l'identification des impératifs d'attractivité et de compétitivité

Le rapport Weil est en effet issu d'un ensemble de réflexions menées en 1997 et destinées à appuyer le processus de décision politique du gouvernement Jospin, lequel entendait réformer les politiques d'immigration, de sorte à « proposer des règles simples, réalistes et humaines pour l'entrée et le séjour des étrangers, propres à garantir une intégration réussie dans la

¹⁴⁵ « Pour être attractive, la CCT ouvre droit à l'exercice de toute activité professionnelle permettant de réaliser le projet au titre duquel le droit de séjour est accordé. », *Ibid.*

République à ceux qui la souhaitent et en remplissent les conditions, et de nature à faire obstacle aux flux d'immigration illégale et aux filières de travail clandestin¹⁴⁶. »

Une critique des mesures restrictives et opérées « sans discernement », décourageant les travailleurs hautement qualifiés à migrer, pourtant porteurs de dynamisme

Dans le cadre de cette large ambition, la Commission Weil se focalise notamment sur les conditions d'accueil des scientifiques, des étudiants de haut niveau et des travailleurs qualifiés qu'il considère, en raison de leurs « qualifications pointues » et de leurs capacités à occuper « certains postes spécifiques¹⁴⁷ », comme un facteur important de « dynamisme économique¹⁴⁸ » et dont il souhaite que des mesures soient prises à leur égard en vue de favoriser leur séjour. Jugeant que « la politique excessivement restrictive suivie par la France a considérablement terni [son] image et [sa] capacité d'attraction de jeunes talents étrangers¹⁴⁹ », la Commission préconise donc que des dispositifs soient mis en œuvre pour faire venir les migrants hautement qualifiés et pour garder, au moins temporairement, les migrants formés en France.

A ce titre, le rapport Weil critique les politiques de restriction des flux migratoires amorcées au début des années 1990, lesquelles ont été « appliquée[s] sans discernement [et] peu soucieuse[s] des nécessités économiques » de sorte qu'en dissuadant la venue des travailleurs, même les plus qualifiés, elles se sont avérées « inefficaces et comportent des risques pour l'emploi en France¹⁵⁰. » En réaction, le rapport se focalise en particulier sur les étrangers et chercheurs, ainsi que sur les entrepreneurs et/ou membres d'entreprises internationales dont il souhaite favoriser la mobilité, en les ciblant spécifiquement par des mesures destinées à rendre moins contraignante la procédure d'admission au séjour.

¹⁴⁶ Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration (1997) *Rapports au Premier Ministre*, Paris : La Documentation Française, p. 2

¹⁴⁷ C'est d'ailleurs à ce titre que Weil se défend de promouvoir un quelconque dumping social : « Si une entreprise décide de faire appel à ces travailleurs étrangers, c'est donc parce qu'elle a besoin d'eux pour développer son activité en France, et non pas pour disposer d'une main d'œuvre à bon marché qui viendrait remplacer la main d'œuvre nationale. Il est en effet inévitable que certaines entreprises établies en France souhaitent pour certaines qualifications pointues et pour certains postes spécifiques privilégier un candidat étranger. », *Id.*, p. 90

¹⁴⁸ *Id.*, p. 91

¹⁴⁹ *Id.*, p. 91

¹⁵⁰ *Id.*, p. 90

Le ciblage de mesures spécifiquement tournées vers les migrants hautement qualifiés, notamment au travers de l'assouplissement de l'admission au séjour.

Afin d'assurer l'attractivité de la France à leur égard, le rapport prône en effet la suppression d'un certain nombre de procédures administratives (dont celle concernant l'autorisation au séjour par l'Organisation des Migrations Internationales, ancêtre de l'ANAEM) jugées contraignantes pour « les professeurs d'université et les chercheurs venant travailler en France pour des établissements d'enseignement supérieur ou des organismes de recherche agréés ou les boursiers de haut niveau de ces organismes¹⁵¹. » Egalement, le rapport Weil préconise la mise en place d'un visa de long séjour puis, une fois arrivés en France un titre de séjour portant la mention « scientifique » à l'endroit de ces chercheurs et enseignants. Leur famille se verrait délivrer « sans consultation » un visa de long séjour portant la mention « visiteur », voire « s'ils déclarent l'exercice d'une activité professionnelle », une carte de séjour temporaire. Egalement, un visa de court séjour « Schengen » leur serait délivré pour faciliter leur mouvement au sein de l'espace européen pendant la période allant de leur arrivée en France et l'obtention effective de leur titre de séjour.

Parallèlement, le rapport Weil préconise des mesures incitatives et facilitant la venue de migrants cherchant à investir sur le territoire français, et ce, après que leur projet ait été jugé comme viable par la Délégation aux investissements internationaux du ministère de l'Economie et des Finances. Sur la même base que pour les enseignants chercheurs, ces investisseurs se verraient délivrer deux visas, l'un pour permettre la délivrance du titre de séjour, l'autre pour faciliter la circulation en Europe dans l'attente que soit délivré le titre. Plus généralement, le rapport Weil défend l'idée que soit « facilité[e] le recrutement des étrangers » à condition qu'ils « présent[ent] un intérêt commercial et technologique pour l'entreprise » (lequel serait évalué par les DDTEFP), notamment au travers de la suppression de l'opposabilité de l'emploi à l'encontre de ce public, la mise en place d'un correspondant administratif spécial servant de référent et chargé d'assurer au plus vite le traitement des dossiers et l'assurance que les familles accompagnantes se voient délivrés une carte portant la mention « visiteur ».

Ainsi, force est de constater que les réflexions émises par la Commission Weil et les arguments ayant justifié l'élaboration de dispositifs à l'égard des migrants hautement qualifiés

à partir de 2005 se rejoignent. Il s'agit dans les deux cas de cibler un public de migrants, identifiés comme capables, par leurs compétences spécifiques, de contribuer au dynamisme du pays, et de les attirer au travers de la reconnaissance d'un statut qui leur est propre laquelle, dans une certaine mesure, déroge à la procédure commune d'admission au territoire. Mais plus que de viser à attirer les migrants hautement qualifiés, le rapport Weil propose également que soient mises en place des mesures destinées à inciter les migrants hautement qualifiés déjà présents à rester sur le territoire français.

En effet, le rapport promeut également l'instauration de dispositifs favorisant le séjour des étudiants étrangers formés en France une fois qu'ils ont fini leurs études. Cette proposition est justifiée par les mêmes arguments ayant mené aux dispositifs de 2006, à savoir que la présence de ces jeunes diplômés profite tant au pays d'accueil, en l'occurrence la France que « ces spécialistes pourront aider [...] dans la compétition internationale¹⁵² », qu'au pays duquel ces étrangers sont originaires dans la mesure où ces derniers acquièrent une expérience professionnelle non négligeable :

Il est faux de croire qu'il est toujours dans l'intérêt des pays d'origine que la France renvoie leurs ressortissants chez eux dès la fin de leurs études : c'est au contraire en accumulant des compétences et un patrimoine dans une entreprise travaillant étroitement avec leur pays d'origine que ces étudiants pourront un jour y retourner, faire fructifier ces échanges depuis chez eux et développer ainsi une véritable coopération économique. [...] Si l'on ne donne pas aux entreprises françaises la possibilité de recruter les étudiants étrangers formés en France dont elles ont besoin, ce sont d'autres pays occidentaux qui en profiteront¹⁵³.

Alors que, traditionnellement, les étudiants étrangers sont vus comme « un risque migratoire » (cf. *infra*) et qu'une attitude suspicieuse est prônée à leur égard, justifiant ainsi leur retour quasi-immédiat une fois leurs études terminées, la Commission Weil préconise « de sortir de cette logique strictement 'défensive' pour réaffirmer les avantages que peut retirer la France » de l'accueil de ces étrangers¹⁵⁴. Notamment, et c'est en particulier en cela que les politiques mises en place en 2006 à l'égard des étudiants étrangers convergent avec les propositions de la Commission Weil, le rapport préconise que soient facilitées le changement de statut de ces étudiants de sorte à leur permettre d'acquérir une première expérience professionnelle sur le territoire français.

¹⁵¹ *Id.* p. 89

¹⁵² *Id.*, p. 27

¹⁵³ *Id.*, p.91

¹⁵⁴ *Id.*, p. 83

Ainsi, les deux axes préconisés par la Commission Weil tendent à rejoindre les initiatives menées depuis 2006, au travers de la mise en place d'un titre de séjour ciblant spécifiquement les travailleurs hautement qualifiés, d'initiatives facilitant la venue des cadres dirigeants et de haut niveau ainsi que de mesures incitant les étudiants étrangers à changer de statut une fois qu'ils sont diplômés afin qu'ils travaillent en France. Autrement dit, les mesures élaborées depuis 2005 à destination des immigrants hautement qualifiés s'inscrivent dans une tendance qui leur est préexistante. Mais le rapport Weil n'a pas seulement élaboré des axes de réflexion concernant les politiques d'immigration en faveur des travailleurs hautement qualifiés. Il a également contribué à une réforme du système migratoire, notamment par la création de statuts et de titres de séjours spécifiques aux migrants hautement qualifiés, et ce conformément à ses préconisations. Or, l'étude des critères de sélection et d'éligibilité à ces statuts nous montre une certaine similarité, au moins partielle, entre le ciblage du public identifié par ces titres de séjour et la carte « compétences et talents ». Alors que la carte « compétences et talents » s'adresse « à des publics divers auxquels une forme d'excellence a été reconnue, qu'elle soit d'ordre économique, culturelle, sportive, humanitaire ou scientifique ¹⁵⁵», deux titres de séjour semblent en effet correspondre en partie à ces publics : les cartes « scientifique » et « professions artistiques et culturelles » créées par la loi du 11 mai 1998¹⁵⁶ et destinées à « facilite[r] l'entrée de [ces] catégories d'étrangers ¹⁵⁷. »

2) La carte « scientifique » : le ciblage d'un groupe de migrants partiellement similaire

Avant cette loi en effet, aucun dispositif ne reconnaissait les scientifiques comme une catégorie d'étrangers à part entière. Certes, notamment la circulaire du 30 mars 1994¹⁵⁸ prévoyait que soit accordée une attention particulière au scientifique, par exemple en nommant de correspondants référents pour les chercheurs étrangers. Toutefois, avant la loi de 1998, les scientifiques entraient sur le territoire français, soit en tant qu'étudiant ou en tant que visiteur, voire ne se voyaient délivrer qu'une autorisation provisoire de travail, laquelle « requéra[it] alors l'avis préalable de la direction départementale du travail et de l'emploi [...]

¹⁵⁵ Circulaire n° IMIG0800017C du 1^{er} février 2008, *op. cit.*

¹⁵⁶ Loi n°98-349 du 11 mai 1998 Relative à l'Entrée et au Séjour des Etrangers et Demandeurs d'Asile, ci-après loi RESEDA

¹⁵⁷ X. Thierry (2000) « Les entrées d'étrangers en France : évolutions statistiques et bilan de l'opération de régularisation exceptionnelle de 1997 », *Population*, 55/3, p. 567

¹⁵⁸ Circulaire n° INT/D/94/00112/C du 30 mars 1994 relative au régime des scientifiques de haut niveau : chercheurs et enseignants-chercheurs.

qu'il leur fallait parfois renouveler rapidement si [l'étranger] était venu en France avec un visa de court séjour. Ces disparités dans l'octroi du type de document rendaient par ailleurs impossible la comptabilisation du flux des scientifiques ¹⁵⁹».

La mise en place de dispositifs spécifiquement ciblés à leur égard est déjà justifiée, au travers notamment d'une simplification des procédures administratives, par les mêmes impératifs d'attractivité et de compétitivité internationale qui ont motivé l'élaboration de la carte « compétences et talents » :

L'entrée en France de personnalités étrangères susceptibles d'enrichir notre potentiel scientifique et technique est devenue, au fil des réglementations successives, une véritable course d'obstacles qui contribue à donner de notre pays une image peu avantageuse. [...] De ce fait, dans un contexte de concurrence internationale accrue, de nombreux chercheurs de haut niveau évitent la France et offrent leur savoir et leurs compétences à d'autres pays que le nôtre. Pour tenir compte des exigences de la pratique, la loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile institue un nouveau titre de séjour mention 'scientifique' dont ont vocation à bénéficier les ressortissants étrangers venus en France, au sein d'organismes d'accueil, pour mener des travaux de recherche ou dispenser un enseignement de niveau universitaire¹⁶⁰.

Des conditions d'admission au séjour et la réalisation d'une activité professionnelle dans le cadre de ce séjour plus rigides

Ainsi, la loi prévoit que « la carte de séjour temporaire [d'une validité d'un an, et non de trois comme pour la carte « compétences et talents »] est délivrée à l'étranger sous réserve d'une entrée régulière pour lui permettre de mener des travaux de recherche ou de dispenser un enseignement de niveau universitaire porte la mention 'scientifique'¹⁶¹. » Ce dispositif, prévu pour un séjour de plus de trois mois¹⁶², permet à l'intéressé de ne pas avoir à solliciter d'autorisation de travail afin de mener à bien ses recherches ou son enseignement, si toutefois si celui-ci est amené à travailler dans un des établissements agréés à accueillir ces scientifiques¹⁶³. Lors de la mise en place des premières dispositions relatives à la carte

¹⁵⁹ X. Thierry (2000) *op. cit.*, p.570

¹⁶⁰ Circulaire INT/D/98/001/08/C du 12 mai 1998 relative à l'application de la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

¹⁶¹ loi RESEDA, art. 4-1

¹⁶² Si le séjour est inférieur à trois mois, l'étranger demande seulement un visa.

¹⁶³ Les objets de recherche de ces établissements sont divers et recourent un large éventail d'organismes, parmi lesquels le CNRS bien sûr, mais également, l'INED, l'INRA, l'IFP (Institut Français du Pétrole), le Centre d'Etude pour l'Emploi ou les Ecoles des Mines. Circulaire DPM/DM 2-3 n°98-341 du 15 juin 1998 concernant l'application de la loi n°98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

« scientifique », l'intéressé pouvait également, si l'établissement dans lequel il souhaitait travailler temporairement ne faisait pas partie de la liste agréée, faire la demande d'une autorisation de travail, laquelle, cependant, pouvait être obtenue « sans opposition de la situation de l'emploi¹⁶⁴. » Cette possibilité a par la suite disparu, la liste d'établissements agréés s'étant continuellement étoffée et complexifiée dans la mesure où celle-ci s'est divisée entre les établissements agréés de plein droit et ceux qui ont demandé l'agrément, d'une durée de cinq ans, pour accueillir les étrangers titulaires d'une carte scientifique. De façon remarquable, cette liste a continué et continue toujours à être complétée *en parallèle* de l'élaboration des critères de la carte « compétences et talents »¹⁶⁵.

A ce titre, un protocole d'accueil doit être établi sur lequel sont indiquées les informations concernant l'établissement dans lequel l'étranger va travailler, et notamment l'identité du « référent », responsable d'assurer l'accueil de cet étranger. Le protocole d'accueil précise également la nature du projet de recherche ou d'enseignement du demandeur de titre de séjour et, si l'étranger établit sa demande en dehors de France, l'organisme au sein duquel celui-ci travaillait lorsqu'il était dans son pays d'origine¹⁶⁶.

Ainsi, force est de constater que les conditions d'obtention de la carte « compétences et talents » sont, dans cette perspective, plus larges en ce qu'elles ne sont pas indissolublement liées à un établissement d'accueil spécifique au sein duquel le projet justifiant l'admission au séjour devrait être réalisé¹⁶⁷. La carte « scientifique » paraît donc plus contraignante dans ses critères d'attribution, notamment parce que son demandeur semble être davantage soumis à un

¹⁶⁴ Circulaire DPM/DM 2-3 n°98-341 du 15 juin 1998 concernant l'application de la loi n°98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

¹⁶⁵ Alors que la circulaire du 15 juin 1998 établissait une liste de 61 établissements, l'arrêté du 19 septembre 2001, puis celui du 24 décembre 2007 ouvrent l'agrément de plein droit aux établissements publics à caractère scientifique et technologique, les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, les centres hospitaliers et universitaires. Egalement, et avec quelques différences entre les arrêtés de 2001 et de 2007, « sous réserve d'avoir une mission de recherche ou d'enseignement supérieur », les établissements publics (administratifs notamment), les établissements reconnus d'utilité publique ou les organismes créés par une convention internationale sont agréés de plein droit. Arrêté du 19 septembre 2001 pris en application de l'article 7-8 du décret no 46-1574 du 30 juin 1946 modifié réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers ; arrêté du 24 décembre 2007 pris en application de l'article 313-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

¹⁶⁶ Arrêté n° ESR/R/077/1063/A du 4 décembre 2007 pris en application de l'article 3.313-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile Voir annexe 1

¹⁶⁷ Et ce, même si la demande d'admission au territoire d'un chercheur peut « être appréciée, par exemple, grâce à une lettre d'invitation ou à un document traduisant une manifestation d'intérêt émanant [...] d'un établissement d'enseignement supérieur ou de recherches. » Délibération n° IMIX0711147X du 11 décembre 2007 de la Commission nationale des compétences et des talents, paragraphe 10

Cette contrainte moins grande peut s'expliquer par le fait que la carte compétences et talents regroupe un ensemble large de projets qui peuvent être réalisés, de sorte qu'il est par exemple laissé au migrant la possibilité de mener une profession libérale (cf. *infra*).

contrôle visant à prouver que sa venue ne constitue potentiellement pas une charge pour la France. C'est ainsi qu'il doit également justifier des « ressources suffisantes pour couvrir ses frais de séjour en France » qu'il atteste en signant la convention d'accueil¹⁶⁸. Dans cette même logique de justification du séjour de l'étranger, les avantages liés à l'obtention de la carte « scientifique » paraissent également moindres. En plus de n'être que d'une validité d'un an (cf. *infra*), la carte « scientifique » ne permet pas à son titulaire d'éviter la procédure administrative du regroupement familial, à laquelle il doit se soumettre, et l'obligeant à produire un certain nombre de justificatifs liés à sa capacité à prendre en charge sa famille sur le sol français¹⁶⁹.

Un ciblage partiellement similaire, une articulation traditionnelle liant indissolublement travail et immigration

Pourtant, force est de reconnaître que les critères d'éligibilité aux titres de séjour « scientifique » et « compétences et talents » sont, au regard du niveau –élevé– d'études requis, relativement similaires. Si l'étranger réside déjà en France, le demandeur de la carte de séjour « scientifique » doit en effet être titulaire d'un doctorat. L'acquisition de ce titre de séjour concerne à cet égard principalement les étudiants qui, après leur thèse rédigée en France, obtiennent un contrat de recherche et souhaitent changer de statut. En revanche, s'il établit sa demande alors qu'il n'est pas encore en France, l'étranger doit être au minimum diplômé d'un Master ou équivalent¹⁷⁰, à condition que sa venue en France soit principalement motivée par les travaux d'enseignement et de recherche qu'ils dispensent, et non pour se former ou pour acquérir de nouvelles connaissances. C'est la raison pour laquelle les doctorants ne peuvent bénéficier de ce dispositif qu'à condition qu'ils soient salariés pour les recherches qu'ils mènent¹⁷¹.

Ainsi, c'est au nom du travail salarié (et d'un contrat élaboré pour l'objet de ses recherches), et non au travers de l'acquisition d'un titre universitaire (i.e. le doctorat), que le titre

¹⁶⁸ Art. R.313-13 du CESEDA, modifié par l'art. 2 du décret n° 2008-223 du 6 mars 2008 relatif aux compétences ministérielles en matière d'entrée et de séjour des étrangers et de droit d'asile

¹⁶⁹ Circulaire INT/D/06/001/17/C du 27 décembre 2006 relative au regroupement familial et principalement aux conditions de ressources et de logement

¹⁷⁰ Art. R.313-11 du CESEDA, modifié par l'art. 17 du décret n° 2007-373 du 21 mars 2007 pris pour l'application de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration et modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

¹⁷¹ Cette possibilité a été introduite par la loi du 24 juillet 2006 et mise en application par l'art. R313-11 du CESEDA, *op. cit.*

« scientifique » peut lui être délivré. C'est pourquoi, *a contrario*, « le titulaire de la carte de séjour mention 'scientifique' ne doit pas, en principe, exercer d'activité professionnelle autre que celle de chercheur ou d'enseignant pour laquelle il a obtenu le titre. [...] L'exercice de toute autre activité professionnelle, ou l'exercice, à titre principal, de l'activité de chercheur et enseignant-chercheur au profit d'une autre institution que celle qui a délivré le protocole d'accueil serait constitutif d'un détournement de procédure de nature à [...] conduire à retirer le titre de séjour indûment délivré.¹⁷²» A cet égard, l'immigrant, pour être admis à séjourner sur le territoire français au motif « scientifique », ne doit pas seulement occuper un travail, il doit occuper le travail *pour lequel* il a été admis au territoire et *dans les conditions dans lesquelles* (s'agissant en particulier de l'établissement d'accueil) ce travail a été autorisé.

C'est dans ce contexte qu'un parallèle peut être dressé avec la carte « compétences et talents », et ce, même si le titulaire de ce titre n'est, à la différence de la carte « scientifique » pas lié à un emploi spécifique. En effet, conformément à l'article 4 de la loi du 24 juillet 2006 « la carte de séjour temporaire et la carte de séjour 'compétences et talents' sont retirées si leur titulaire cesse de remplir l'une des conditions exigées pour leur délivrance¹⁷³ », parmi lesquelles, en premier lieu, la réalisation d'une activité professionnelle, quelle qu'elle soit dans le cadre de la réalisation du projet du migrant. Autrement dit ce ne sont pas tant les « compétences et talents » de l'étranger en eux-mêmes qui justifient sa venue, (et ne sont donc pas une fin en soi, d'où peut-être un certain flou dans l'édition des critères d'identification) que leur « usage ». La migration de l'étranger et le travail qu'il occupe sont donc quasi-consubstantiels. Ainsi, le titulaire de la carte « compétences et talents » n'est pas simplement un migrant hautement qualifié, il est également un *travailleur* hautement qualifié, ces deux dimensions étant quasiment indissociables. Et c'est précisément en ce sens que le lien avec la carte « scientifique » peut être fait car c'est ce même lien entre travail et immigration qui justifie le retrait du titre « scientifique » si le migrant n'occupe plus l'emploi pour lequel il a été admis sur le territoire. Dès lors, si le lien entre immigration et travail cesse d'exister, le séjour sur le territoire de l'étranger n'a plus lieu d'être. Autrement dit, comme le souligne Sayad,

le travail étant la justification même de l'immigré, cette justification –c'est-à-dire , en dernière analyse, l'immigré lui-même- disparaît sitôt que disparaît le travail qui fait être l'une et l'autre. [...] un immigré n'est là

¹⁷² Circulaire n° INT/D/98/001/08/C du 12 mai 1998, *op. cit.*

¹⁷³ Art. L. 311-8 du CESEDA créé par l'art. 4 de la loi du 24 juillet 2006

et n'a sa raison d'être là que par le travail, pour le travail et dans le travail ; parce qu'on a besoin de lui, tant qu'on a besoin de lui, pour ce pourquoi on a besoin de lui et là où on a besoin de lui.¹⁷⁴

L'articulation entre travail hautement qualifié et politiques migratoires tend ainsi à rappeler que de façon quasi-systématique, « le discours [entendu au sens large] tenu sur l'immigré et sur l'immigration se condamne, pour pouvoir parler de son objet, à le coupler avec toute une série d'autres objets et d'autres problèmes. Est-il d'ailleurs possible d'en parler autrement ? Il est dans le statut même de l'immigré [...] et, par suite, dans le statut même de l'immigration de ne pouvoir être nommés, de ne pouvoir être saisis et traités qu'à travers les différents problèmes auxquels ils sont associés.¹⁷⁵ » La mise en place de dispositifs en faveur des travailleurs hautement qualifiés répond donc de cette logique. L'immigration de ces travailleurs n'est pas une fin en soi, en ce qu'elle est censée servir en premier lieu la société dans laquelle le travailleur migre : qu'il s'agisse du titulaire de la carte « scientifique » « susceptible d'enrichir notre potentiel scientifique et technique¹⁷⁶ », ou du migrant ayant obtenu la carte « compétences et talents » destinés à « apporter à notre pays leurs compétences¹⁷⁷ », leur admission sur le territoire est conditionnée par leur valeur instrumentale, indissolublement liée à l'activité professionnelle qu'ils doivent mener.

La dimension utilitaire de la migration justifie ainsi en conséquence que « l'immigré ne peut se concevoir qu'indissociablement lié au travail (un immigré chômeur, ça n'existe pas, comme dirait Desnos)¹⁷⁸ », cette articulation entre migration et travail s'inscrivant dans une approche traditionnelle des politiques d'immigration. C'est en effet dans cette logique qu'ont été produits les discours légitimant la restriction des flux migratoires par le travail dans les années 1970, autrement dit dans un contexte de fort chômage où une corrélation plus ou moins explicite entre immigration (nécessairement de travail) et chômage a été élaborée¹⁷⁹, et où les immigrés étaient dès lors considérés comme ayant un effet *négatif* sur la société française.

¹⁷⁴ A. Sayad (2006) *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité, t.1 l'illusion du provisoire*, Paris : Raisons d'agir éditions, pp. 50-51

¹⁷⁵ *Id.* p. 16

¹⁷⁶ Circulaire INT/D/98/001/08/C du 12 mai 1998, *op. cit.*

¹⁷⁷ Circulaire IMI/G/08/000/17/C du 1^{er} février 2008, *op. cit.*

¹⁷⁸ A. Sayad (2006), *op. cit.*, p. 45

¹⁷⁹ On se souviendra à titre d'exemple la déclaration de Chirac : « dans un pays qui compte deux millions de travailleurs immigrés, le problème du chômage ne devrait pas se poser » ; ou celle de Raymond Barre « il y a lieu de substituer la main-d'œuvre nationale à celle des immigrés. » cité dans A. Sayad (2006), *op. cit.* p.45

Si la légitimation des politiques à destination des immigrés hautement qualifiés est, par rapport à celle des travailleurs immigrés des années 1970 (souvent d'ailleurs peu ou moyennement qualifiés¹⁸⁰), aujourd'hui inversée, en ce qu'ils sont vus comme ayant potentiellement un impact *positif* pour l'économie et la société françaises, il n'en reste pas moins qu'entre les deux représentations subsiste la dimension instrumentale de l'immigration, laquelle est liée à la notion de travail¹⁸¹. La dichotomie entre « immigration subie » et « immigration choisie » n'oppose dès lors pas tant une immigration sans emploi à une immigration de travail, qu'une immigration déconnectée des besoins économiques à une immigration utile à l'économie française.

La répartition des flux migratoires est d'autant plus illogique dans notre pays que l'immigration pour motif de travail reste à un niveau marginal : 11 500 cartes de séjour délivrées à ce titre en 2005. Ce qui signifie que nous ne sommes pas capables d'accueillir en France des migrants pourvus d'un emploi et contribuant à la croissance. [...] Au prétexte de protéger l'emploi national, on a verrouillé, par un système de contrôles a priori effectués par l'administration du travail, l'introduction en France d'étrangers pourvus d'un emploi. Et dans le même temps, contre toute logique, on laisse entrer dans notre pays un flux croissant d'immigration familiale - qui déséquilibre fortement le marché du travail, en faisant venir dans notre pays des étrangers, la plupart du temps très peu qualifiés et peu intégrés¹⁸² !

En d'autres termes les mesures en faveur de l'immigration professionnelle visent à rééquilibrer l'immigration *pour* le travail et l'immigration *par* le travail. Elles s'inscrivent à cet égard dans une tendance amorcée avant la mise en place à partir de 2005 de dispositifs en faveur des travailleurs hautement qualifiés et relèvent de la logique selon laquelle des dispositifs attractifs permettent de faire venir sur le territoire, en les ciblant spécifiquement, des migrants en mesure d'occuper un travail jugé désirable et utile à l'économie française. Or, si cette logique instrumentale s'applique aux scientifiques, tant dans le cadre de la carte « scientifique » que de la carte « compétences et talents », elle a également été étendue aux professionnels artistiques et culturels, et ce, depuis 1998.

¹⁸⁰ Comme le rappelle Jacques Barou, alors que les critères de sélection traditionnels de l'immédiat après-guerre reposaient sur « les possibilités d'assimilation dans les sociétés d'accueil », « la croissance des besoins en main d'œuvre » eut pour conséquence que « la règle fut simplement de trouver rapidement des travailleurs disponibles pour répondre à des offres d'emploi qui n'intéressaient pas les nationaux. », J. Barou (2006) *Europe, terre d'immigration. Flux migratoires et intégration*, Saint-Martin-d'Hères : PUG, p. 44

¹⁸¹ Certes, la France, à la différence d'autres pays, tels que l'Allemagne comme en témoigne son programme de *Gästarbeiter*, a une longue tradition d'accueil des migrants, de sorte à ce que « l'immigration était perçue depuis longtemps comme étant susceptible de s'installer de manière définitive et devait avoir, parallèlement à sa fonction économique une fonction de peuplement » *Id.*, p. 40.

¹⁸² N. Sarkozy (2 mai 2006) « Déclaration sur les objectifs et les mesures du projet de loi sur l'immigration 'choisie' et l'intégration, et le bilan de la politique d'immigration depuis la loi de 2003 »

3) La carte « professions artistiques et culturelles » : l'édiction de critères d'éligibilité plus précis, l'émergence d'un enchevêtrement entre les différentes catégories

La carte portant la mention « professions artistiques et culturelles » vise en effet elle aussi à « unifier les procédures afin de les rendre plus lisibles par les intéressés et à mettre fin à la disparité des statuts. Vu leur multitude, il n'était sans doute pas possible de dresser la liste des organismes ayant une telle vocation¹⁸³.» Le processus de justification de mise en œuvre de dispositifs à l'égard de cette catégorie de migrants découle de la même logique que celui concernant la carte « scientifique » et la carte « compétences et talents », en ce que la carte « professions artistiques et culturelles » vise également à contribuer au rayonnement international de la France, « dans la perspective du renforcement des échanges culturels, et du développement de la francophonie. ¹⁸⁴»

Des critères visant à cibler précisément un ensemble étendu de professionnels artistiques et culturels

La carte peut être délivrée suite à un contrat de plus de trois mois, période en-deçà de laquelle une simple autorisation provisoire de travail est délivrée. Dans la même optique que les cartes « compétences et talents » et « scientifique » de lier indissociablement l'immigration et travail, la durée de validité de la carte « professions artistiques et culturelles » couvre seulement la durée du contrat, plus un mois, sa durée de validité maximale étant de un an¹⁸⁵. Elle ouvre la possibilité à son titulaire d'entreprendre les mêmes démarches que dans le cadre de la carte scientifique menant au regroupement familial (cf. *infra*).

En revanche, force est de constater que les critères d'éligibilité à la carte « professions artistiques et culturelles » sont beaucoup plus précis que ceux de la carte « compétences et talents », cette dernière faisant uniquement référence à des porteurs de projet à vocation culturelle dont l'aptitude à le réaliser serait jugée au travers de sa notoriété (cf. *infra*).

La carte « professions artistiques et culturelles » s'adresse en effet aux « artistes interprètes ou [aux] auteurs d'œuvres littéraires ou artistiques titulaires d'un contrat de plus de trois mois

¹⁸³ X. Thierry, *op. cit.*, p. 571

¹⁸⁴ Circulaire DPM/DM 2-3 n°98-341 du 15 juin 1998, *op. cit.*, art. L.313-9 CESEDA

¹⁸⁵ *Ibid.*

passé avec une entreprise ou un établissement dont l'activité principale comporte la création ou l'exploitation d'une œuvre de l'esprit ». La notion d'entreprise ne doit pas être entendue dans son sens strict en ce qu'elle « inclut [...] tant les structures commerciales que les associations et les fondations, dès lors qu'elles répondent à un objet social.¹⁸⁶ » La notion d'artiste-interprète fait référence au code de la propriété intellectuelle qui la définit de manière relativement étendue : « l'artiste-interprète [...] est la personne qui représente, chante, récite, déclame, joue ou exécute de toute autre manière une œuvre littéraire ou artistique, un numéro de variétés, de cirque ou de marionnettes¹⁸⁷ ». Les œuvres littéraires ou artistiques sont quant à elles définies par l'article L112-2 du code de la propriété intellectuelle, lequel fait référence à des « œuvres de l'esprit » et couvre un vaste ensemble de créations entendues sous diverses formes¹⁸⁸.

Afin de vérifier si le demandeur de titre répond à ces critères, le dossier est soumis à l'approbation, soit de la DRTEFP, s'il s'agit d'un contrat de travail (dans ce cas la situation de l'emploi ne lui sera pas opposée) soit de la DRAC (Direction Régionale des Affaires Culturelles) s'il s'agit d'un contrat autre qu'un contrat de travail¹⁸⁹. Dans ce cas, les contrats visés concernent ceux « passés avec une entreprise à objet culturel ». Comme le rappelle la circulaire de 1998, le titre de séjour a ainsi permis à ces étrangers « la reconnaissance officielle de leur statut d'artiste », cette « catégorie de personnes [...] jusqu'alors ne pouvaient se voir délivrer de titre de séjour autre que 'visiteur'¹⁹⁰ ».

¹⁸⁶ Circulaire INT/D/98/00108C du 12 mai 1998 concernant l'application de la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile

¹⁸⁷ Art. L212-1, Code de la propriété intellectuelle

¹⁸⁸ « Sont considérés notamment comme œuvres de l'esprit au sens du présent code : 1° Les livres, brochures et autres écrits littéraires, artistiques et scientifiques ; 2° Les conférences allocutions, sermons, plaidoiries et autres œuvres de même nature ; 3° Les œuvres dramatiques ou dramatico-musicales ; 4° Les œuvres chorégraphiques, les numéros et tours de cirque, les pantomimes, dont la mise en œuvre est fixée par écrit ou autrement ; 5° Les compositions musicales avec ou sans paroles ; 6° Les œuvres cinématographiques et autres œuvres consistant dans des séquences animées d'images, sonorisées ou non, dénommées ensemble œuvres audiovisuelles ; 7° Les œuvres de dessin, de peinture, d'architecture, de sculpture, de gravure, de lithographie ; 8° Les œuvres graphiques et typographiques ; 9° Les œuvres photographiques et celles réalisées à l'aide de techniques analogues à la photographie ; 10° Les œuvres des arts appliqués ; 11° Les illustrations, les cartes géographiques ; 12° Les plans, croquis et ouvrages plastiques relatifs à la géographie, à la topographie, à l'architecture et aux sciences, 13° Les logiciels, y compris le matériel de conception préparatoires ; 14° Les créations des industries saisonnières de l'habillement et de la parure. Sont réputées industries saisonnières de l'habillement et de la parure les industries qui, en raison des exigences de la mode, renouvellent fréquemment la forme de leurs produits, et notamment la couture, la fourrure, la lingerie, la broderie, la mode, la chaussure, la ganterie, la maroquinerie, la fabrique de tissus de haute nouveauté ou spéciaux à la haute couture, les productions des paruriers et des bottiers et les fabriques de tissus d'ameublement. » Art. L112-2, Code de la propriété intellectuelle.

¹⁸⁹ Circulaire INT/D/98/00108C du 12 mai 1998, *op. cit.*

¹⁹⁰ *Ibid.*

Les contrats autre que les contrats de travail couvrent un champ relativement large, et aucune liste exhaustive n'a été officiellement recensée. Toutefois la circulaire mentionne que

les contrats [...] pris en considération ont des objets divers qui répondent *notamment* aux situations suivantes :

- réalisation d'une œuvre ;
- réalisation d'une étude à caractère artistique ou culturelle ou préalable à la réalisation d'une œuvre ;
- présentation publique d'une œuvre (exposition, promotion, conférences, cours, etc.)
- fixation d'une œuvre ;
- accueil en résidence¹⁹¹

Ainsi, on peut noter une convergence entre la carte « compétences et talents », ciblant des porteurs de projet à vocation culturelle, et la carte « professions artistiques et culturelles » destinée aux artistes-interprètes, cette dernière est appuyée d'une élaboration de critères de sélection beaucoup plus complète et précise. En d'autres termes, si la carte « compétences et talents » et la carte « professions artistiques et culturelles » peut potentiellement cibler le même public, avec toutefois des conditions de séjour différentes (cf. regroupement familial et durée du titre de séjour) les contours définissant ce public sont beaucoup plus précis s'agissant de la carte « professions artistiques et culturelles. »

Une « stratification » des différents cadres catégoriels

Force est donc de reconnaître l'existence de dispositifs préexistants à ceux mis en œuvre depuis 2006. Certes, les conditions de délivrance diffèrent selon les titres de séjour, mais ils ciblent, au moins partiellement, un public similaire. En conséquence, l'émergence de la catégorie juridique des détenteurs de « compétences et de talents » « doublonne » pour reprendre les termes d'André Ferrand¹⁹², les catégories « scientifique » et « professions artistiques et culturelles ». Aussi, comme le rappelle Yannick Blanc,

Ce que nous appelons 'politique de l'immigration' s'exprime, pour le cas français au moins, par l'adjonction ou la multiplication de règles relatives au droit de séjour des étrangers. [...] Dans la durée, on constate que les règles deviennent de plus en plus nombreuses, à commencer par celles qui portent sur les catégories de titres de séjour. On assiste donc à un processus de complexification continue du droit, alors même qu'on ne cesse de réclamer sa nécessaire simplification.¹⁹³

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² A. Ferrand (2008) *Rapport d'information sur les administrations chargées de l'immigration économique*, Paris : Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Sénat p.11

¹⁹³ Y. Blanc (2008) « Le marché mondial de la migration », *Le Débat*, 151, p. 170

Plus encore, la carte « compétences et talents » se superpose aux cartes « scientifique » et « professions artistiques et culturelles » mais ne les remplace pas, créant un enchevêtrement complexe de catégories, certains étrangers pouvant, potentiellement, appartenir à plusieurs catégories à la fois, même si, comme le souligne Barbou des Places « le cadre catégoriel est rigide, [...] le cumul des statuts devant être impossible, un étranger ne saurait relever de deux catégories¹⁹⁴. » Ceci amène donc les étrangers à opérer, lorsqu'ils ont la possibilité d'entrer dans plusieurs cadres catégoriels, des choix, notamment en fonction des conditions de séjour, mais également des facilités d'admission sur le territoire français, qui peuvent leur être proposés par les différentes cartes. C'est le cas notamment des étrangers chercheurs qui peuvent obtenir une carte « scientifique » ou une carte « compétences et talents¹⁹⁵. » Certes, le titre de séjour « scientifique » a, depuis sa création, connu des modifications, mais sa persistance en dépit de l'apparition d'une carte « compétences et talents » produisant une superposition entre ces catégories, tendant à confirmer l'idée de Danièle Lochak selon laquelle « plus stables encore que les règles de droit sont les catégories qui les sous-tendent. Les règles peuvent bien changer, les catégories, elles, semblent vouées à la pérennité.¹⁹⁶ » En d'autres termes, « on [...] voit naître [les catégories], à un moment donné ; on les voit beaucoup plus rarement disparaître.¹⁹⁷ »

Ainsi, force est de constater des similarités dans le public ciblé par la carte « compétences et talents » et les dispositifs qui lui sont préexistants. Toutefois, les initiatives entreprises depuis 2005 semblent innover dans l'élaboration du processus de sélection en ce qu'elles visent à assurer « deux objectifs » à la fois : « attractivité et codéveloppement.¹⁹⁸ »

¹⁹⁴ S. Barbou des Places, *op. cit.*

¹⁹⁵ Circulaire n°IMI/G/08/00029/C du 25 juin 2008 relative à l'organisation de l'immigration professionnelle, annexe 1. Ceci est également confirmé par les cérémonies de remise de la carte « compétences et talents ». Par exemple, sur les cinq personnes s'étant vues remettre la carte « compétences et talents » lors d'une cérémonie organisée par la préfecture de Basse-Normandie, quatre étaient auparavant titulaires d'une carte « scientifique ». Préfecture de la Région Basse-Normandie, Préfecture du Calvados (29 janvier 2009) « Conférence de presse. Cérémonie de remise de la carte de séjour 'Compétences et talents' », disponible sur http://www.calvados.pref.gouv.fr/sections/information_et_commu/communication/communiqués_et_dossiers_de_presse/ceremonie_de_remise/downloadFile/file/Ceremonie_de_remise_de_la_carte_de_sejour_Competences_et_Talents_1_-_300109.pdf?nocache=1233320257.62

¹⁹⁶ D. Lochak (2006) « Les catégories juridiques dans les processus de radicalisation », in a. Collovald, B. Gaïti (dir.), *La démocratie aux extrêmes : sur la radicalisation politique*, Paris : La Dispute, p. 153 ; cité dans S. Barbou des Places, *op. cit.*

¹⁹⁷ S. Barbou des Places, *op. cit.*

¹⁹⁸ Il juge toutefois ces deux objectifs impossibles à concilier en même temps ; A. Ferrand (2008) *Rapport d'information sur les administrations chargées de l'immigration économique*, Paris : Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Sénat , p.11

D) Articuler codéveloppement et immigration hautement qualifiée : quelles ruptures dans le processus de catégorisation ?

La définition du codéveloppement recoupe un ensemble de politiques diverses. Le codéveloppement « est [en effet] tour à tour entendu comme une forme de partenariat, de développement concerté avec les pays bénéficiaires, comme le point de rencontre et d'articulation entre les politiques de développement et les politiques de gestion des flux migratoires, voire comme une forme plus humaine d'accompagnement des retours de migrants dans leur pays d'origine ¹⁹⁹ ». A cet égard, la prise en compte du codéveloppement semble résulter d'une internalisation de la « multidimensionalité » des politiques de gestion des flux migratoires car, comme le rappelle Sayad :

Ce qu'on appelle *immigration*, et dont on traite comme telle en un lieu et en une société, s'appelle ailleurs, en une autre société *émigration*. Ainsi que deux faces d'une même réalité, l'émigration demeure l'autre versant de l'immigration, en laquelle elle se prolonge et survit, et qu'elle continuera à accompagner aussi longtemps que l'immigré, ce double de l'émigré, n'a pas disparu ou n'a pas été oublié définitivement en tant que tel²⁰⁰.

Ainsi, le codéveloppement vise à prendre en compte les intérêts à la fois du pays d'immigration et de celui d'émigration.

1) La lutte contre la « fuite » des cerveaux : le critère du codéveloppement comme particularisation des catégories de migrant en fonction de leur origine

Dans le cadre de l'élaboration des dispositifs à destination des migrants hautement qualifiés, (i.e. au travers de la carte « compétences et talents » et de la possibilité pour les titulaires de la carte « étudiant » de changer de statut) la dimension du codéveloppement est ainsi justifiée par la prise en compte de la situation socio-économique des pays d'origine. Ils permettent également d'élargir la rhétorique opposant « immigration choisie » et « immigration subie » d'un cadre strictement national français de contrôle migratoire, vers un enjeu international, de sorte que

¹⁹⁹ C. Tasca, J. Pelletier, B. Barraux (2007) *Rapport d'information sur le co-développement et les relations entre politique de développement et politique de gestion des flux migratoires*, Commission des Affaires Etrangères, de la défense et des forces armées : Sénat, p. 13

²⁰⁰ A. Sayad (2006) *op. cit.* p. 15

[l'immigration] peut être un atout pour la France *comme pour les pays africains*. Mais elle sera une chance si elle est choisie et non subie. [...] Quand je parle d'immigration choisie, c'est une immigration choisie aussi bien par le pays d'origine que par le pays de destination. Immigration choisie veut dire immigration régulée, organisée, négociée entre les pays d'origine et les pays de destination.²⁰¹

Cette « internationalisation » de la dichotomie « immigration choisie vs. immigration subie » permet ainsi d'intégrer, au nom du codéveloppement, la lutte contre le « pillage des cerveaux » : « c'est en participant aux flux mondiaux de l'intelligence et des compétences que la France pourra imposer un autre modèle que la fuite des cerveaux : la circulation des cerveaux, dans un cadre gagnant-gagnant pour les pays d'accueil et les pays d'origine.²⁰² » Ce cadre « gagnant-gagnant » permet ainsi de justifier une régulation de la composition, de l'étendue et des conditions d'admission au territoire français des étrangers, et particulièrement, afin de prévenir un éventuel « *brain drain* », de ceux qui sont hautement qualifiés.

L'usage de la Zone de Solidarité Prioritaire conditionnant les parcours des migrants

A ce titre, et sous couvert des impératifs de bénéfices mutuels entre pays d'accueil et d'origine liés à la notion de codéveloppement, les parcours des migrants sont particularisés en fonction du pays dont ils sont originaires. C'est la raison pour laquelle une distinction est opérée, dans les conditions d'éligibilité à la carte « compétences et talents », entre les ressortissants des pays relevant de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) -jugée « précis[e] et identifiable²⁰³ » dans le ciblage des pays potentiellement victimes d'un exode de leurs cerveaux-, et ceux des autres pays tiers.

Or, la ZSP a été créée bien avant la carte « compétences et talents ». Depuis 1998, elle est en effet définie par le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement²⁰⁴, composé de différents ministres impliqués dans les questions

²⁰¹ N. Sarkozy (19 mai 2006) « Déclaration sur la démocratie au Bénin et sur l'établissement de nouvelles relations entre la France et l'Afrique », nos italiques.

²⁰² N. Sarkozy (9 juin 2005) « Discours à la convention de l'UMP sur l'immigration »

²⁰³ Assemblée nationale (4 mai 2006) 208^e séance de la session ordinaire 2005-2006. La notion d'une zone de solidarité prioritaire et l'obligation pour les ressortissants de cette zone d'apporter leur concours au développement de leur pays d'origine ont été introduits par l'amendement n°256 et le sous-amendement n°603 à la loi n°2006-911 du 24 juillet 2006

²⁰⁴ Art. 3, Décret n° PRM/X/97/001/68/D du 4 février 1998 portant création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement.

d'immigration et de développement²⁰⁵. La ZSP s'est ainsi progressivement constituée, de sorte que sont désormais inclus 54 Etats, lesquels sont soit des pays en développement, soit font partie des pays les moins avancés. Les pays ciblés se situent essentiellement en Afrique, mais également au Proche-Orient, dans la péninsule indochinoise, dans les Caraïbes, le Pacifique et en Amérique du Sud²⁰⁶. Initialement, la définition de la ZSP visait à identifier les pays « vers lesquels sera concentrée l'aide au développement bilatérale²⁰⁷ » au travers du Fond de Solidarité Prioritaire, lequel finance un vaste ensemble de projets, allant du soutien à la démocratisation, à des actions culturelles ou à la protection de l'environnement²⁰⁸.

L'édition de la ZSP a donc en premier lieu une vocation d'identification et de ciblage d'actions déployées à des fins humanitaires. A cet égard, la carte « compétences et talents » fait un usage différent de la ZSP de celui initialement prévu, en l'articulant dans une optique de contrôle et de gestion des flux migratoires en intégrant l'origine du migrant (si celui-ci vient de la Zone de Solidarité Prioritaire) dans le processus de sélection et d'éligibilité au titre de séjour.

En effet, si le demandeur de la carte « compétences et talents » est ressortissant de la ZSP, il ne pourra être admis au séjour que si la France a conclu un accord de partenariat pour le co-développement avec le pays duquel il est originaire ou, à défaut, s'engager à retourner dans

²⁰⁵ « Le comité interministériel comprend le ministre des affaires étrangères, le ministre chargé de l'économie et des finances, le ministre chargé de la population et des migrations, le ministre chargé de l'éducation, le ministre chargé de la recherche, le ministre de l'intérieur, le ministre de la défense, le ministre chargé de l'environnement, le ministre chargé de la coopération, le ministre chargé du budget, le ministre chargé du commerce extérieur et le ministre chargé de l'outre-mer. » Art. 2, Décret n° PRM/X/97/001/68/D du 4 février *op. cit.*

²⁰⁶ Les pays ciblés sont les suivants : Liban, Territoires autonomes palestiniens, Yémen, Afrique du Sud, Ethiopie, Namibie, Angola, Gabon, Niger, Bénin, Ghana, Nigeria, Burkina-Faso, Gambie, Ouganda, Burundi, Guinée, Rwanda, Cameroun, Guinée-Bissao, Sao-Tomé et Príncipe, Cap-Vert, Guinée Equatoriale, Sénégal, Centrafrique, Kenya, Sierra Léone, Comores, Libéria, Soudan, Congo, Madagascar, Tanzanie, Côte d'Ivoire, Mali, Tchad, Djibouti, Mauritanie, Togo, Erythrée, Mozambique, Zimbabwe, Cuba, Haïti, République Dominicaine, Cambodge, Laos, Vietnam, Surinam, Vanuatu et Afghanistan à titre provisoire. Annexe III, Circulaire IMI/G/08/00017/C du 1^{er} février 2008 précisant les conditions dans lesquelles la délivrance de la carte de séjour « compétences et talents » peut intervenir, au regard des critères proposés par la Commission nationale des compétences et des talents, et détaillant la procédure applicable en la matière.

²⁰⁷ Décret no 98-66 du 4 février 1998, *op. cit.*

²⁰⁸ « La France entend nouer une relation forte de partenariat dans une perspective de solidarité et de développement durable qui répond à plusieurs objectifs : la consolidation de l'état de droit et l'enracinement de la démocratie ; le soutien à une croissance durable fondée sur des économies équilibrées, plus diversifiées et moins vulnérables ; la couverture des besoins sociaux essentiels ; la gestion rationnelle du territoire et des ressources et la protection de l'environnement ; la promotion du développement participatif et culturel ; la stabilité et l'intégration régionale. » Ministère des Affaires Etrangères et Européennes (2008) « Zone de Solidarité Prioritaire », disponible sur <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/instruments-aide_2639/fonds-solidarite-prioritaire-fsp_2640/zone-solidarite-prioritaire_2904/6119.html>

son pays dans une durée portée au maximum à six ans²⁰⁹. La « carte compétences et talents » n'est renouvelable qu'une fois²¹⁰. C'est à ce titre que le dispositif promeut la migration « circulaire », de sorte à s'assurer que soit mise en place « une grande politique de co-développement qui facilitera la mobilité des personnes et la réinstallation volontaire en Afrique de migrants.²¹¹ » Au nom du co-développement, le séjour autorisé est donc temporaire. L'immigré est donc un *migrant* en ce que les dispositifs élaborés visent à la « mobilité, la circulation des hommes, des compétences et des idées²¹² » : l'admission sur le territoire français du migrant n'est donc pensée que dans la perspective, à terme, de son départ et du retour dans son pays.

La mise en place d'accords bilatéraux déterminant l'étendue et la nature de l'admission au territoire

Mais la prise en compte de l'intérêt du pays d'origine du migrant n'est pas uniquement pensée dans le caractère temporaire de l'admission au séjour, il est également pris en considération pendant la migration. Ainsi, s'agissant des étudiants étrangers, ces derniers sont autorisés à rester temporairement une fois leurs études terminées (cf. *infra*) « dans la perspective de [leur] retour dans son pays d'origine, [de sorte à] compléter [leur] formation par une expérience professionnelle participant directement ou indirectement au développement économique de la France et du pays dont il a la nationalité.²¹³ » De même, en vue de l'obtention de la carte « compétences et talents » le projet que le demandeur élabore doit en effet bénéficier tant à la France, autrement dit au pays d'accueil, qu'au pays d'origine. Egalement, s'il est ressortissant de la ZSP, l'étranger s'engage, par écrit²¹⁴, à « apporte[r] son concours, pendant la validité de cette carte, à une action de coopération ou d'investissement économique définie par la France et du pays dont il a la nationalité.²¹⁵ » La réalisation de ce projet conditionnera un éventuel renouvellement du titre de séjour.

²⁰⁹ Art. L315-2 du CESEDA

²¹⁰ Art. L315-1 du CESEDA

²¹¹ N. Sarkozy (19 mai 2006) « Déclaration sur la démocratie au Bénin et sur l'établissement de nouvelles relations entre la France et l'Afrique »,

²¹² *Ibid.*

²¹³ Art. L.311-11 du CESEDA, crée par l'art. 6 de la loi du 24 juillet 2006

²¹⁴ En même temps qu'il s'engage à retourner dans son pays d'origine, voir annexe IV Circulaire IMI/G/08/00017/C du 1^{er} février 2008 précisant les conditions dans lesquelles la délivrance de la carte de séjour « compétences et talents » peut intervenir, au regard des critères proposés par la Commission nationale des compétences et des talents, et détaillant la procédure applicable en la matière.

²¹⁵ Art. L315-6 du CESEDA crée par l'art. 15 de la loi du 24 juillet 2006. Ces projets pourront notamment être intégrés aux axes d'action de l'Agence Française de Développement <<http://www.afd.fr/jahia/Jahia/>>

La notion de codéveloppement contribue donc à tracer des contours flexibles au cadre catégoriel, lequel est singularisé en fonction du pays dont est originaire le migrant, selon que le pays d'origine est identifié comme relevant de la zone prioritaire, et donc potentiellement victime d'un exode des cerveaux. Le codéveloppement justifie ainsi des critères d'admission au séjour plus stricts, ou non. Cette particularisation des conditions d'accueil des migrants sous le même statut est légitimée par les différences économiques et démographiques des pays d'origine des migrants, notamment entre les pays émergents asiatiques que sont la Chine et l'Inde, -où la situation paraît plutôt favorable à une gestion relativement souple des flux de migrants hautement qualifiés vers la France-, et les pays africains davantage victimes de la fuite de leurs « cerveaux » :

il faut toutefois se méfier des amalgames et des raccourcis. La notion de "fuite des cerveaux" n'a certainement pas la même signification selon la région d'origine et selon le type de compétence en cause. [...] L'installation en Europe occidentale d'ingénieurs chinois, par exemple, dans des proportions raisonnables, n'est certainement pas de nature à réfréner la croissance phénoménale de ce pays qui compte 1,2 milliard d'habitants et une expansion rapide du nombre de ses étudiants, cadres, scientifiques. Faire venir un certain nombre d'informaticiens indiens en Europe occidentale ne compromettrait pas non plus le développement de ce pays qui est devenu une pépinière des meilleurs techniciens du monde. [...] Selon une étude de la revue médicale « The Lancet » de novembre 2004, il manque quatre millions de professionnels médicaux dans les pays les plus pauvres en particulier en Afrique. Seuls 50 des 600 médecins formés en Zambie depuis 1964 n'ont pas quitté ce pays. La ville de Manchester compte plus de médecins malawiens que tout le Malawi. Comment l'Afrique, qui compte 30 millions de personnes séropositives, continent dont la situation sanitaire est désastreuse, pourrait-elle s'en sortir, privée de la moitié ou des deux tiers de ses médecins? Selon de nombreuses estimations, l'Afrique a perdu plus de 30% de sa main d'œuvre qualifiée. Je considère qu'il est aujourd'hui intolérable de faire venir, à titre définitif, des médecins africains en Europe, mais aussi des ingénieurs et des scientifiques de ce continent, qui sont la source de tout espoir de développement, sans prévoir des possibilités sérieuses et organisées de retour dans leur pays²¹⁶.

C'est dans cette perspective que les politiques visant à attirer les migrants hautement qualifiés sont considérées comme devant s'adapter à la configuration des pays dont les migrants sont originaires. De la sorte, « la migration doit se concevoir dans une perspective intégrée de développement et ne doit pas se traduire par une perte pour les pays d'origine de leurs ressources en compétences, [elle] doit favoriser la croissance et le développement du pays d'origine à travers un soutien multidimensionnel de la part du pays d'accueil.²¹⁷ »

²¹⁶ N. Sarkozy (9 février 2006) « Tribune intitulée 'Immigration choisie ne signifie pas fuite des cerveaux' », *Le Figaro*.

²¹⁷ Préambule de l'accord cadre du 28 avril 2008 relatif à la gestion concertée des migrations entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tunisienne, ci-après accord France-Tunisie ; ci-après accord France-Tunisie

C'est ainsi qu'au nom des impératifs liés à la prise en compte de la situation socio-économique des pays d'origine des migrants, et en parallèle de l'identification des pays relevant de la zone de solidarité prioritaire, ont été mis en places des accords bilatéraux « relatif[s] à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement », afin d' « agir [...] par la voie législative pour une part, mais aussi en mobilisant des instruments diplomatiques et financiers.²¹⁸ » Des accords ont à cet égard été signés avec le Congo, la Tunisie, l'Ile Maurice, le Gabon et le Sénégal. Ils visent « à tout mettre en oeuvre pour éviter toute forme de migration susceptible d'avoir un impact négatif sur [...] développement économique, social et culturel [des pays signataires]²¹⁹ .»

Ces accords recouvrent un ensemble thématique large ne se limitant pas à la gestion de l'immigration hautement qualifiée, ni même plus généralement pour motif professionnel. Si, notamment, les accords prévoient de faciliter l'obtention de visa de court séjour (i.e. « 3 mois par semestre et valable de un à cinq ans ») afin de permettre la circulation de certaines « catégories » de personnes, en particulier celles « qui participent activement aux relations économiques, commerciales professionnelles, universitaires, scientifiques, culturelles et sportives entre les deux pays²²⁰ », ils visent également à encadrer la lutte contre l'immigration irrégulière et formaliser la coopération entre les pays dans le cadre du retour des personnes résidant clandestinement dans l'un ou l'autre pays des parties contractantes²²¹. Parallèlement, en fonction de l'identification des « difficultés durables de recrutement ²²² » en France sont édictées des listes de métiers rendant éligibles les travailleurs titulaires en mesure de répondre

²¹⁸ N. Sarkozy (2 mai 2006) « Déclaration sur les objectifs et les mesures du projet de loi sur 'l'immigration choisie' et l'intégration »

²¹⁹ Art. 3-2-4 de l'accord du 23 septembre 2006 relatif à la gestion concertée des flux migratoires entre la France et le Sénégal, ci-après accord France-Sénégal

²²⁰ sont ainsi visés les « hommes d'affaires, commerçants, avocats, intellectuels, universitaires, scientifiques, artistes ou sportifs de haut niveau », art. 1-1-a de l'accord du 25 octobre 2007 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Congo relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement, ci-après accord France-Congo ; Art. 1-1-a du protocole d'accord France-Tunisie ; art. 3-1-a de l'accord du 28 novembre 2007 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement, ci après accord France-Bénin ; art. 2-1 de l'accord France-Sénégal ; art. 1 de l'accord du 23 septembre 2008 entre la France et la République de Maurice relatif au séjour et à la migration circulaire des professionnels, ci-après accord France-Maurice ; à noter que l'accord entre la France et le Gabon n'inclut pas ce dispositif.

²²¹ Art. 3 et 4 de l'Accord Cadre France-Tunisie ; Art. 3 et 4 de l'accord France-Congo ; Art. 4 de l'Accord France-Sénégal ; Art. 4 et 5 de l'accord du 5 juillet 2007 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République gabonaise relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement, ci-après accord France-Gabon ; Art. 16 à 21 de l'accord France-Bénin

²²² Cette expression est ainsi mentionnée dans l'art. 7 de l'accord France-Bénin. Voir également par ex. art. 3-2-3, accord France-Sénégal : « La France s'engage à contribuer au retour effectif et à la réinsertion sociale et professionnelle au Sénégal des titulaires de cette carte à l'expiration de sa période de validité. »

à cette pénurie, aux cartes de séjour « salarié » ou « travailleur temporaire » sans que « soit prise en compte la situation de l'emploi²²³. »

Ces accords prévoient également des dispositifs particuliers à l'encontre des travailleurs hautement qualifiés et fixent des règles spécifiques au séjour des étudiants ressortissants du pays signataire, concernant notamment leur changement de statut dans la perspective de l'obtention d'un emploi une fois les études terminées. Ainsi les accords internationaux visent-ils à particulariser les conditions d'éligibilité au statut de migrant professionnel, et ce, en fonction des besoins de la France, mais également au travers d'une prise en compte de la situation socio-économique du pays d'origine. C'est dans ce contexte que les différents accords réitèrent l'engagement à promouvoir l'échange d'information sur la situation économique des deux pays signataires et sur le processus de sélection visant à définir et affiner si besoin les critères d'éligibilité²²⁴ de la carte « compétences et talents » et « à rendre effectif le retour [dans le pays d'origine] et la réinsertion sociale et professionnelle des titulaires de [cette carte], dans le cadre du codéveloppement ²²⁵».

Parallèlement à la collaboration dans la mise en application des critères d'admissibilité sur le territoire des migrants hautement qualifiés, ces accords définissent également un nombre limite de titres « compétences et talents » qui peuvent être délivrés aux ressortissants des pays signataires de ces accords. Les flux migratoires dont donc fixés à la fois par leur composition et par leur étendue. De la sorte, 150 titres par an (renouvelables une fois) peuvent être au maximum obtenus par les étrangers béninois, congolais et mauriciens²²⁶, tandis que la France et la Tunisie « s'engagent à conjuguer leurs efforts afin de faciliter chaque année la délivrance de la carte de séjour '*compétences et talents*' à 1500 ressortissants tunisiens résidant en

²²³ Ces métiers qui recourent partiellement les listes nationales et régionales établies pour la délivrance de la carte « salarié » correspondent à des emplois plus ou moins variables, allant, dans l'exemple de l'accord franco-béninois, de « cadre de l'audit et du contrôle comptable et financier » à « chef de réception » en passant par « techniciens de vente de tourisme », art. 14 de l'accord France-Bénin. *A contrario*, « le Bénin et la France s'engagent à mettre en oeuvre des stratégies concertées destinées à permettre d'une part la réinsertion au Bénin des médecins et des autres professionnels de santé béninois travaillant en France et volontaires pour un tel retour, d'autre part le travail alterné entre le Bénin et la France des professionnels concernés. La France mobilisera en outre les moyens de sa coopération pour permettre à ces médecins et autres professionnels de bénéficier au Bénin de conditions d'exercice de leur métier, dans le secteur public et hospitalier ou dans le secteur privé, aussi favorables que possible. » Art. 22-5-a de l'accord France-Bénin

²²⁴ Ainsi, l'accord entre la France et la Tunisie prévoit un comité de pilotage franco-tunisien et dispose que « les deux Parties s'engagent à se concerter régulièrement quant à la définition des catégories de bénéficiaires du titre de séjour '*compétences et talents*'. Le comité de pilotage est informé chaque année des décisions de délivrance de ce titre de séjour prises par l'autorité compétente française. » Art. 2-3-2 du protocole France-Tunisie. Dans l'accord franco-sénégalais, la France « s'engage à procéder régulièrement à un échange avec le Sénégal sur son application à des Sénégalais », Art. 3-2-3 Accord France-Sénégal

²²⁵ art. 11 de l'accord France Bénin

Tunisie et désireux d'être admis au séjour en France²²⁷. » En revanche, il n'est pas prévu de contingentement pour les ressortissants du Gabon ni du Sénégal, même s'il est précisé que « la France s'engage à proposer aux cadres sénégalais la possibilité de bénéficier de la carte 'compétences et talents'.²²⁸ »

Egalement, certains de ces accords prévoient explicitement des dispositifs favorisant les conditions de séjour et encadrant le changement de statut des étudiants étrangers. Ainsi, les ressortissants béninois et tunisiens disposent d'une période de six mois à l'issue de leurs études au cours de laquelle ils peuvent compléter leur formation et, le cas échéant, chercher un emploi en relation avec leur formation et obtenir un titre de séjour leur autorisant à travailler sans que ne soit prise en considération la situation de l'emploi, à condition toutefois que leur rémunération soit équivalente à une fois et demie le salaire minimum en France²²⁹. A l'issue de cette échéance, une autorisation de séjour de six mois (cette fois-ci non renouvelable) pourra leur être accordée pour continuer à chercher un emploi et se voir attribuer une autorisation au séjour à au travail dans les mêmes conditions que pendant la première période de six mois. Pour les ressortissants congolais et gabonais en revanche, l'autorisation de séjour à la fin des études est de neuf mois, mais ne donne pas droit à un renouvellement à l'issue de cette période. Les conditions de séjour (concernant la rémunération minimale notamment) sont les mêmes que pour les ressortissants béninois et tunisiens²³⁰.

Ainsi, la notion de codéveloppement singularise les parcours des migrants en fonction de leur origine. La prise en compte des intérêts des pays d'émigration identifiés comme potentiellement vulnérables à un exode de leurs cerveaux devient un critère d'éligibilité à l'admission au territoire et influence le processus de sélection des migrants, et semble en ce sens novateur. Il n'existe en effet pas, à la différence de la carte « compétences et talents » ou du changement de statut des étudiants, d'édiction de règles particularisant les conditions d'attribution des titres de séjour portant les mentions « scientifique » et « professions

²²⁶ Art. 12 de l'accord France-Bénin ; art. 2-2-2 de l'accord France-Congo ; art. 2-2-3 de l'accord France-Maurice

²²⁷ Art. 2-3-2 du protocole France-Tunisie ;

²²⁸ Art. 3-2-3 de l'accord France-Sénégal

²²⁹ Art. 5-1 de l'accord France-Bénin ; Art. 2-2-2 du Protocole France-Tunisie ; art. 2-1-2 de l'accord France-Maurice

²³⁰ Art. 2-1-3 de l'accord France-Congo ; Art 2-2 de l'accord France-Gabon

artistiques et culturelles » en fonction de l'origine du demandeur²³¹. Le codéveloppement, au travers des dispositifs mis en place à partir de 2005 contribue donc au processus de catégorisation des migrants.

2) Une articulation préexistante, mais limitée, entre immigration et codéveloppement

Or, force est de constater que la notion de codéveloppement et son articulation avec les politiques migratoires ainsi que le processus de légitimation de ces initiatives, au nom d'une logique « gagnant-gagnant » tant pour les pays de départ que d'arrivée des migrants, sont préexistantes à l'accession de Nicolas Sarkozy au Ministère de l'Intérieur. La notion de codéveloppement a commencé émergé en France avec l'arrivée de la Gauche au pouvoir en 1981, et désignait à l'époque « la perspective de négocier entre les Etats du Nord et ceux du Sud les modalités de la redistribution équitable des richesses mondiales.²³² » Cependant, l'idée de codéveloppement n'était pas encore articulée avec la question de la gestion des flux migratoires. Elle restait cantonnée à l'idée d'une aide internationale « traditionnelle », notamment au travers des accords bilatéraux « APD » (Accord Partenariat Développement)²³³.

Le rapport Naïr : la proposition d'utiliser le codéveloppement comme un outil de gestion des flux migratoires

C'est en 1997, à une période où le débat sur la question des sans-papiers et plus généralement celle de l'immigration était au cœur des préoccupations politiques²³⁴ que le rapport de Sami Naïr, en proposant un « cadre théorique, des objectifs précis et une méthodologie d'action en

²³¹ à l'exception, toutefois, des ressortissants algériens, lesquels ne peuvent se voir délivrer ces titres sur le fondement respectivement des articles L. 313-8 et L.313-9 du CESEDA. Ils peuvent toutefois, au travers des articles 7 f) et 7 g) de l'accord franco-algérien obtenir un certificat de résidence, valable un an, portant les mentions susvisées. Voir notamment la circulaire INT/D/05/00094/C du 27 octobre 2005 relative au droit au séjour en France des étrangers relevant de régimes juridiques spéciaux. Mais cette disposition est davantage due à la situation particulière des conditions au séjour des immigrants algériens. En effet, la carte « compétences et talents » écarte elle aussi la possibilité aux Algériens d'être éligibles au séjour sous ce motif. Circulaire IMI/G/08/00017/C du 1^{er} février 2008, *op. cit*

²³² C. Daum (2007) « Le codéveloppement, grandeur et décadence d'une aspiration généreuse », *Revue internationale et stratégique*, 68/4, p. 53

²³³ Voir par ex. M.-C. Smouts (1985) « La France et le Tiers-Monde, ou comment gagner le Sud sans perdre le Nord », *Politique Etrangère*, 50/2, pp. 339-358

²³⁴ On se souviendra à titre d'exemple du débat autour de l'occupation d'un immeuble rue du Dragon à Paris, en 1995 et des sans papiers de l'Eglise Saint-Bernard en 1996, voir D. Mouchard (2002) « Les mobilisations des 'sans' dans la France contemporaine : l'émergence d'un 'radicalisme autolimité' ? », *Revue française de science politique*, 52/4, pp. 425-447.

matière de gestions des flux migratoires pour le développement »²³⁵ est publié. Ce rapport est exemplaire du processus d'articulation entre politique migratoire et aide internationale au développement des pays du Sud. La notion de co-développement peut à cet égard être définie de manière très large, en ce qu'elle concerne un ensemble étendu d'actions concertées, de sorte à ce que les flux migratoires puissent bénéficier tant au pays d'accueil qu'au pays d'origine de ces migrants²³⁶. Or, et tel que le souligne Christophe Daum, « le codéveloppement balance fortement depuis son origine, entre deux logiques de politique publique : appuyer l'implication des migrants dans le développement des pays d'origine pour l'une, renforcer les dispositifs de contrôle des frontières pour l'autre.²³⁷ » Le rapport de Naïm semble parfaitement cristalliser ce double mouvement.

En effet, l'auteur part du constat selon lequel les flux migratoires vers la France se sont modifiés et restreints, dans la mesure où les besoins de l'économie française ont induit un nécessaire changement de la configuration de l'immigration, laquelle était jusque dans les années 1970 plutôt « massive » et composée d'immigrés peu ou pas qualifiés, généralement en provenance des pays anciennement colonisés par la France²³⁸. Or, la disparition de cette immigration de masse, due à la nécessité pour les pays d'accueil de mettre en place des dispositifs sélectifs destinés à la fois à réduire les flux de migration et à accueillir une main d'œuvre plus qualifiée, ne doit pas faire oublier que « l'émigration des couches qualifiées correspond à une perte sèche, une hémorragie socio-économique pour ces mêmes pays. Ces nouvelles formes de migrations peuvent, favorisées par les pays riches, s'assimiler à une nouvelle forme de "pillage du Tiers-monde"²³⁹ ». C'est pourquoi la politique migratoire apparaît simultanément comme un instrument de contrôle interne des migrations et un outil de politique extérieure : « la politique de gestion de flux migratoires doit favoriser la stabilisation

²³⁵ S. Naïr (1997) *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires*, Mission interministérielle 'migrations/codéveloppement' : Ministère des Affaires étrangères, p.2

²³⁶ Dans cette idée de concertation entre pays, il n'est pas forcément ici uniquement référence aux institutions publiques et étatiques, mais à un ensemble étendu d'acteurs, notamment du monde associatif.

²³⁷ C. Daum (2007) *op. cit.*, p.50

²³⁸ « Jusqu'au milieu des années 70, la France avait besoin de travailleurs étrangers pour soutenir son rythme de développement : le système économique était en expansion, l'expansion assurait la croissance, la croissance favorisait l'intégration des nouveaux venus. L'immigration, peu qualifiée, souvent d'origine rurale, provenait en général de pays avec lesquels la France entretenait des liens historiques et culturels anciens (surtout les pays du Maghreb et de l'Afrique francophone). Aujourd'hui, l'économie change, la capacité d'absorption du marché du travail se réduit, la croissance est limitée, les flux migratoires se transforment autant dans leur composition sociologique que dans leur origine géographique. Cette situation peut se résumer en un paradoxe contraignant : à la réduction drastique des capacités nationales d'accueil fait front l'extraordinaire diversification des flux migratoires. », S. Naïr, *op. cit.* p.3

²³⁹ *Id.*, p. 4

des immigrés légalement installés, [...] le contrôle de l'entrée en France, le respect des règles du séjour [,] elle s'articule également sur la politique extérieure de la France.²⁴⁰ »

Dans ce contexte de nécessaire contrôle des flux migratoires, le codéveloppement semble garantir que l'immigration vers la France ne constitue pas « un manque à gagner pour les pays d'origine. » Le codéveloppement apparaît dès lors comme le résultat d'une relation trilatérale, associant les pays d'accueil et les pays d'origine à définir un « bien commun », le migrant assurant un rôle d'interface entre les deux pays. Les actions de codéveloppement visent donc doublement à « renforcer le rayonnement international » de la France, en « faisant de l'immigration un vecteur de solidarité avec les pays pauvres », et d'assurer dans le même temps « des relations responsables avec ces pays » dans la mesure où « la France ne peut plus, dans le contexte actuel, accueillir massivement de nouveaux flux migratoires et parce qu'elle doit agir sur les causes des migrations si elle veut éviter, par des mesures administratives draconiennes, de ruiner les principes mêmes de l'Etat républicain de droit.²⁴¹ »

Des initiatives préexistantes, mais ne faisant pas de l'impératif de codéveloppement un critère d'éligibilité à l'admission sur le territoire

A cet égard, le constat de Sarkozy sur la situation de l'immigration en France se fait très largement l'écho de l'analyse de Naïr. Les mesures que ce dernier préconise et les logiques qui les animent ne sont non plus pas très loin de celles présentées par le ministre de l'Intérieur. Si, et à la différence de Sarkozy, Naïr se défend de promouvoir la notion de quotas lesquels, pour l'auteur, « visent [« dans une logique purement instrumentale »] à accueillir des catégories de personnes selon nos besoins immédiats, et à les doser selon nos seuls intérêts²⁴²», celui-ci prône l'idée de contingentement qui s'élaborerait en prenant compte les besoins des pays d'origine (notamment au travers de la signature d'accords bilatéraux), en assurant la circulation des flux migratoires et en promouvant l'immigration temporaire de sorte à s'assurer que les migrants ne s'installent pas définitivement en France mais se destinent, à terme, à rentrer dans leur pays²⁴³.

²⁴⁰ *Id.*, p. 3

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² *Id.*, p. 5

²⁴³ Pour une analyse détaillée des initiatives visant à assurer la maîtrise quantitative des flux migratoires, voir *supra*.

La notion de codéveloppement prônée par Sarkozy semble donc s'inscrire dans une tendance impulsée bien avant son accession au poste de Ministre de l'Intérieur. La concrétisation de l'idée de codéveloppement s'est ainsi principalement articulée autour de trois axes :

i) l'établissement d'accord entre la France et certains pays d'Afrique, tels que le Mali ou le Sénégal notamment : impulsée par la délégation interministérielle au codéveloppement, sous l'égide du Ministre des Affaires Sociales, cette initiative visait à compléter le programme « migrations et développement local » mis en place depuis 1995 et à institutionnaliser un partenariat entre la France et les pays d'origine des migrants. Principalement, il s'agissait d'aider les migrants qui souhaitaient retourner dans leur pays de les aider à réaliser un projet économique, ainsi que de « cofinance[r] des actions de développement en lien avec les immigrés.²⁴⁴ » Les accords de partenariat ont toutefois à l'époque été vus comme « sans grand contenu pratique²⁴⁵ »

ii) l'aide au retour des « sans-papiers » qui n'ont pas été régularisées dans le cadre de la vague de régularisations de 1997²⁴⁶ : la mise en place d'un « contrat de réinsertion dans les pays d'origine » en 1998 visait à préparer les personnes non régularisées à retourner dans leur pays et à développer un projet, « éventuellement complétée par une formation dans le pays d'origine²⁴⁷ ». Ce contrat était destiné aux ressortissants des pays avec lesquels la France avait signé des accords bilatéraux, i.e. du Sénégal, du Mali, ou du Maroc. Ce programme de codéveloppement a toutefois été un échec, dans la mesure où en deux ans d'existence « seulement 21 dossiers de retour volontaire auront été conclu, alors que le gouvernement en prévoyait un millier par an²⁴⁸ .»

iii) la coopération internationale entre les pays européens pour définir ce qu'est le codéveloppement et comment celui-ci peut être mis en œuvre : ainsi, on citera notamment le programme Europeaid créé en 2001 visant à soutenir financièrement la réalisation de projets

²⁴⁴ C. Daum, *op. cit.*, p. 54

²⁴⁵ *Ibid.* ; voir également, dans une perspective plus large, la critique adressée par C. Condamines (Avril 1998) « Immigration, intégration et politique de coopération. Les illusions d'un développement sans moyens », *Le Monde diplomatique*.

²⁴⁶ Circulaire INTD9700104C du 24 juin 1997 relative au réexamen de la situation de certaines catégories d'étrangers en situation irrégulière

²⁴⁷ Circulaire du 4 novembre 1998 relative au contrat de réinsertion dans le pays d'origine (RPO) proposé à certaines catégories d'étrangers invités à quitter le territoire français à la suite du réexamen de leur situation en application de la circulaire du ministère de l'intérieur du 24 juin 1997

²⁴⁸ C. Daum, *op. cit.*, p. 54

européens d'aide extérieure et de contribution au développement des pays du Sud²⁴⁹. La France a contribué de manière non-négligeable à la promotion du principe de codéveloppement au niveau européen, en l'inscrivant au sein de son programme de Présidence en 2000. La logique de ces efforts de codéveloppement menés au niveau européen est parfaitement résumée par les conclusions du Conseil européen de Tampere, et reprend la même articulation qu'au niveau français entre gestion des politiques migratoires et codéveloppement, en préconisant

une approche globale des migrations qui aborde les aspects politiques, les droits de l'homme et les questions de développement dans les pays de transit. Cela exige de lutter contre la pauvreté, d'améliorer les conditions de vie et les possibilités d'emploi, de prévenir les conflits, de consolider les Etats démocratiques et de veiller au respect des droits de l'homme, notamment les droits des minorités, des femmes et des enfants. *A cet effet, l'Union et les Etats membres sont invités à contribuer, [...] à l'amélioration de la cohérence des politiques intérieures et extérieures de l'Union.* Le partenariat avec les pays tiers concernés constituera aussi un élément déterminant du succès de cette politique, dans le but de favoriser le codéveloppement²⁵⁰.

Aussi, force est de constater que les politiques de codéveloppement ont connu des initiatives préexistantes, lesquelles ont permis une articulation entre gestion des flux migratoires et aide extérieure. Elles se sont faites l'écho d'une volonté de concilier un contrôle efficace d'une immigration appelée à être de plus en plus à être sélective et, au nom notamment de la sauvegarde des droits de l'Homme, celle d'assurer une aide humanitaire à destination des pays d'origine des migrants. C'est dans cette logique que se sont inscrites les différentes dispositions mises en œuvre avant l'arrivée de Sarkozy au Ministère de l'Intérieur. Toutefois, si celles-ci se sont focalisées sur l'aide au retour des migrants, notamment des sans-papiers et dont l'impact a par ailleurs été assez limité, elles n'ont pas intégré un certain nombre de propositions énoncées par le rapport de Sami Naïr, concernant notamment la promotion de la mobilité catégorielle chez les migrants (en particulier les étudiants), et sont « restées lettre morte ²⁵¹ ».

Ainsi, si l'idée de codéveloppement ne constitue pas en soi une rupture, l'édition de critères fixant l'attribution de titres de séjour (tels que la carte « compétences et talents ») à des

²⁴⁹ <http://www.ec.europa.eu/europeaid/index_fr.htm>

²⁵⁰ Conseil européen de Tampere (15-16 oct. 1999) « Conclusions de la présidence », disponible sur <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm>, nos italiques

²⁵¹ C. Daum, *op. cit.*, p. 54

projets de codéveloppement, semble novateur. De l'aveu même de Christophe Courtin²⁵², pourtant critique vis-à-vis de la politique migratoire impulsée par Nicolas Sarkozy et de l'institutionnalisation d'un Ministère de l'Immigration, la création de la carte « compétences et talents » semble témoigner d'une internalisation de la logique du codéveloppement, devenue l'un des critères d'admissibilité sur le territoire. Ainsi, la mobilité quasi-inéluctable des individus compétents qui, lorsqu'ils viennent de pays pauvres sont incités à partir pour améliorer leur condition de vie, est conditionnée à l'élaboration et la réalisation d'un projet de développement de sorte à ce que leur venue sur le territoire français bénéficie aussi au pays dont ils sont originaires²⁵³. En d'autres termes, les dispositions apportées depuis 2005 ont fait du co-développement une des caractéristiques de la catégorie des travailleurs migrants, et en réponse aux critiques d'un éventuel « pillage des cerveaux », en particulier concernant la catégorie des travailleurs hautement qualifiés.

Ainsi, les dispositifs à destination des migrants hautement qualifiés à partir de 2005 s'inscrivent dans des réflexions et des initiatives préexistantes visant à promouvoir des conditions particulières de séjour pour ces migrants en les ciblant, en les identifiant précisément. Le processus de catégorisation entamé depuis 2005, au travers de l'édiction des critères d'admission au séjour des travailleurs hautement qualifiés, complète, précise, ou se superpose à des cadres catégoriels plus qu'il n'en crée fondamentalement de nouveaux. Force est toutefois d'admettre que si ces initiatives ne sont pas le fruit d'une création *ex nihilo* visant à rompre complètement avec les approches migratoires précédentes, celles-ci proposent de nouvelles manières de catégoriser les migrants et de définir les conditions de leur admissibilité sur le territoire. A cet égard, la notion de codéveloppement est exemplaire, non pas parce que son principe a été édicté à partir de 2005, mais parce qu'elle n'avait pas été articulée avec le processus de ciblage des migrants hautement qualifiés. Cette articulation entre codéveloppement et catégorisation semble donc démontrer une reconnaissance du caractère multidimensionnel du phénomène migratoire au processus de sélection. Elle paraît également témoigner d'une internalisation dans les dispositifs de l'internationalisation des cadres catégoriels, notamment par l'édiction d'accords bilatéraux. Cette internationalisation supposée du processus de catégorisation des migrants hautement qualifiés s'inscrit dans un débat plus large de la place et de la marge de manœuvre de l'Etat à identifier qui vient sur son

²⁵² Directeur du Département « Partenariat International » du CCFD

territoire et dans quelles conditions. C'est cette question que nous traiterons dans la deuxième partie de notre analyse.

II) Une « internationalisation » limitée de la catégorie du migrant hautement qualifié : la catégorisation comme (ré)affirmation traditionnelle de la souveraineté et du pouvoir étatique

La mise en place des dispositifs à destination des migrants hautement qualifiés est ainsi justifiée par la nécessité pour la France d'intégrer « la circulation des cerveaux à l'échelon international » de laquelle elle « demeure[rait] exclue.²⁵⁴ » Cette circulation des cerveaux qui s'inscrirait dans le contexte de la mondialisation des échanges, et donc des savoirs, justifierait ainsi de nouvelles stratégies migratoires « adaptées aux enjeux du monde contemporain ²⁵⁵ », tournées en faveur des travailleurs hautement qualifiés, et visant à adapter les politiques à la situation et à la configuration nouvelles des flux d'immigration :

Dans un monde qui a profondément changé depuis trente ans, nous ne pouvons plus penser les questions migratoires avec les mêmes concepts qu'en 1974. [...] La mondialisation exige une circulation croissante des cerveaux. [...] Nous devons attirer des travailleurs qualifiés, des créateurs d'entreprises, des chercheurs, des professeurs d'université [...] De même, je souhaite que la France se dote d'une stratégie nationale pour attirer les meilleurs étudiants étrangers dans les meilleures filières²⁵⁶.

Cette « participation aux flux mondiaux de l'intelligence et des compétences²⁵⁷ » est vue comme une nécessité pour la France, et ce, dans un contexte de compétition internationale visant à attirer les cerveaux. A cet égard, les pays d'Amérique du Nord sont présentés, comme des modèles d'attractivité pour les travailleurs les plus qualifiés, et ce, aux dépens notamment de l'Europe. Les politiques mises en place en faveur des migrants hautement qualifiés sont

²⁵³ C. Courtin (2007) « Le co-développement : un alibi pour des politiques migratoires restrictives », *Revue internationale et stratégique*, 68/4, p. 44

²⁵⁴ Convention de l'UMP (2005) *Immigration choisie, intégration réussie*, disponible sur <http://www.conventions-ump.org/site/upload_fichier/dossiers_conventions/dossier-immigration.pdf>, p. 16

²⁵⁵ N. Sarkozy (9 juin 2005) « Discours à la convention de l'UMP sur l'immigration »

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ *Ibid.*

donc censées rééquilibrer la configuration des flux migratoires vers la France, et plus généralement vers le territoire européen :

Pour autant, ni la France ni ses partenaires européens, ne peuvent se satisfaire d'une situation où les élites des pays en développement se dirigent massivement vers les Etats-Unis et le Canada, tandis que le continent européen reçoit une immigration sous qualifiée. Dans son "Programme d'action relatif à l'immigration" de 2005, la Commission européenne souligne : "54% des immigrés de la première génération originaires des pays méditerranéens du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, titulaires d'un diplôme universitaire résident au Canada et aux Etats Unis, tandis que 87% de ceux qui n'ont pas achevé leurs études primaires ou qui n'ont qu'un niveau d'éducation primaire ou secondaire se trouvent en Europe". Le constat est clair : les migrants les mieux formés, les plus dynamiques, les plus compétents, partent vers le continent américain alors que l'immigration pas ou peu qualifiée se dirige vers l'Europe. Nous ne pouvons pas nous satisfaire de cette situation. [...] Nous sommes face à un enjeu décisif. La France, comme ses partenaires européens, ne peut pas rester à l'écart des flux mondiaux de l'intelligence et des compétences. Notre dynamisme, la modernisation de notre économie en dépendent²⁵⁸.

Ce processus de légitimation au nom de l'identification et de l'internalisation d'un certain nombre d'enjeux liés à la configuration internationale des flux migratoires s'inscrit dans un débat académique, relativement vif dans les pays anglo-saxons notamment, selon lequel, l'internationalisation des flux de personnes parallèlement à celui des biens, des capitaux et des services pourrait, dans le cadre de la globalisation des échanges et la compétition interétatique d'attraction des migrants les plus qualifiés, être vu comme un signe du déclin des Etats-Nations à pouvoir contrôler les mouvements de population²⁵⁹.

En effet, bien que la migrations des travailleurs hautement qualifiés puissent être forcés par des impératifs de survie, dus à la misère économique ou l'instabilité du pays dont ils sont originaires²⁶⁰, ces migrants disposent bien souvent de réseaux sociaux²⁶¹ ainsi que de *moyens* financiers et culturels qui semblent leur permettre de *choisir* le lieu vers lequel ils migrent, en

²⁵⁸ N. Sarkozy (9 février 2006) « Tribune », *op. cit.*. Ces impératifs de compétitivité internationale ont également été mentionnées par Douste-Blazy : « Dans ce contexte, la compétition entre les grandes nations s'est accrue pour attirer et retenir, non seulement les capitaux, mais aussi les chercheurs et les étudiants de haut niveau. L'Europe en général, notre pays en particulier, doivent y prendre toute leur part, au risque sinon de voir s'agrandir le différentiel de croissance avec les Etats-Unis. », Ph. Douste-Blazy (18 juillet 2006) « Déclaration sur le bilan des initiatives et les orientations en matière de coopération, d'aide au développement »

²⁵⁹ Voir à titre d'exemple S. Sassen (1999) « Beyond Sovereignty : De-Facto Transnationalism in Immigration Policy », *European Journal of Migration and Law*, 1/2, pp. 177-198

²⁶⁰ M. Cervantes, D. Guellec (2002) « The Brain Drain : Old Myths, New Realities, *OECD Observer*, n°230, pp.40-42

²⁶¹ Voir par ex. J.-B. Meyer (2001) « Network Approach versus Brain Drain : Lessons from the Diaspora », *International Migration*, 39/5, pp. 91-110

fonction par exemple de l'environnement au sein duquel ils s'installent²⁶². Pour ces raisons, les migrants seraient donc en mesure de choisir très précisément le pays dans lequel ils souhaitent séjourner²⁶³. Notamment le décalage entre les conditions de travail et de vie du pays d'origine et celles du pays de destination rend le pays d'accueil attractif et motive le travailleur à immigrer. Le terme de « guerre pour les cerveaux²⁶⁴ » ferait donc référence à une compétition agonistique entre différents pays, dont la violence serait certes euphémisée, et dont l'enjeu de la lutte consisterait à attirer les migrants les plus qualifiés qui sont en mesure de décider où migrer.

Le schéma traditionnel des politiques migratoires paraît donc s'inverser : il semble que ce sont les Etats qui sont les lésés (d'où le débat sur l'exode des cerveaux²⁶⁵) ou les bénéficiaires potentiels du choix des travailleurs hautement qualifiés à migrer, et non le contraire. Dans cette perspective, la mise en place de dispositifs destinés à ces migrants hautement qualifiés traduirait une restriction de l'autonomie des Etats dans leur capacité à élaborer des politiques migratoires. Ils seraient ainsi contraints, par des impératifs de compétitivité, de prendre « modèle » sur d'autres systèmes nationaux et/ou de repenser leurs dispositifs en les élaborant dans des cadres transnationaux de sorte à assurer leur attractivité²⁶⁶. Pourtant, l'étude de ces dispositifs sous l'angle des catégories montre que le cadre de référence dans l'élaboration et la mise en œuvre des dispositifs à l'endroit des travailleurs hautement qualifiés reste principalement stato-centré.

Pour ce faire, nous étudierons en premier lieu la question du modèle international au travers de l'exemple des Etats-Unis, lesquels sont traditionnellement vus comme un « modèle » d'attractivité des migrants hautement qualifiés. Dans le cadre de la « compétition internationale » pour les talents, les Etats-Unis et plus généralement les pays d'Amérique du

262 R. Florida (2002) « The Economic Geography of Talent », *Annals of the Association of American Geographers*, 92/4, pp.743-755

263 Les liens culturels entre le pays de départ et le pays d'arrivée du migrant a également une influence dans le choix de destination de ce dernier. Voir J. Doomernik (11 février 2009) « Entretien réalisé au *German Marshall Fund*

264 B. Jubin, P. Lignères (2007) « La Nouvelle guerre pour les cerveaux », Paris : Mémoire d'ingénieur de l'Ecole des Mines.

265

Il convient de noter que la question de l'exode des cerveaux -ou *brain drain*- n'est pas circonscrite aux pays en voie de développement. Le départ des chercheurs français vers les Etats-Unis a été vu par exemple par Valérie Péresse comme une « inquiétante hémorragie », cité dans N. Chevassus-au-Louis (13 mai 2008) « L'Amérique à la chasse aux cerveaux », *Libération*.

Nord, proposent en effet, selon les termes de Nicolas Sarkozy « des idées innovantes »²⁶⁷. C'est cette même recherche de modèle qui conduit à l'évaluation des politiques migratoires à destination des migrants hautement qualifiés dans les autres pays, en particulier anglo-saxons²⁶⁸.

Nous chercherons toutefois à montrer que si les dispositifs américains semblent avoir mis en place une identification élaborée des migrants hautement qualifiés, leur mise en place résulte davantage d'un choix politique, et donc stato-centré, que d'une connexion quasi-spontanée entre gestion des flux migratoires et besoins économiques. En d'autres termes, si la présentation d'un modèle d'attractivité peut s'avérer utile dans une perspective de légitimation des dispositifs migratoires, ce modèle international, lui-même à la recherche d'autres modèles, est assez largement idéalisé.

A) Une idéalisation des dispositifs extra-européens : l'exemple américain

Les Etats-Unis sont souvent vus comme un pays d'immigration, en ce sens où la nation américaine est quasi-exclusivement composée de migrants ou de descendants de migrants. D'une certaine manière, l'immigration paraît consubstantielle à l'identité de la nation américaine²⁶⁹, permettant ainsi d'expliquer, au moins partiellement, pourquoi les Indiens, ultérieurement appelés de manière significative, « *Native Americans* » ne se voyaient pas accorder la citoyenneté américaine²⁷⁰. Toutefois, si les Etats-Unis sont traditionnellement vus comme une terre d'immigration ils sont une terre d'« immigration sélective », en ce que des dispositifs visant à articuler qualifications et admission au séjour ont été peu à mis en place.

²⁶⁶ S. Lavenex « The Competition State and Multilateral Liberalization of Highly Skilled Migration » in A. Favell, M. P. Smith (dir.), *The Human Face of Global Mobility : International Highly Skilled Migration in Europe, North America and the Asia-Pacific*, New Brunswick, NJ : Transaction Press, pp. 29-52

²⁶⁷ N. Sarkozy (6 juin 2006) « Déclaration sur la politique d'immigration choisie, l'intégration et le codéveloppement, les objectifs de la réforme en matière de regroupement familial, de régularisations, d'enfants scolarisés et d'aide au retour »

²⁶⁸ A. Ferrand (2008) *Rapport d'information sur les administrations chargées de l'immigration économique*, Paris : Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Sénat

²⁶⁹ Dans les représentations populaires, l'immigration fait ainsi de cette population « un peuple élu », voir notamment J. F. Kennedy (1964) *A Nation of Immigrants*, New York, NY : Harper & Collins. On pourra également citer la mise en scène du musée d'Ellis Island et la « célébration » de l'immigration vers les Etats-Unis, J. Smith (1992) « Celebrating Immigration History at Ellis Island », *American Quarterly*, 44/1, pp. 82-100.

²⁷⁰ Voir notamment B. Agozino (2000) « Beware of Strangers : The Myth that Immigrants are Most Likely to be Deviants » in B. Agozino (dir.) *Theoretical and Methodological issues in Migration Research*, Aldershot: Ashgate Publishing, pp. 145-166

Cette articulation s'est accompagnée d'une complexification dans le processus de catégorisation des migrants hautement qualifiés.

1) Des politiques sélectives et attractives en faveur des travailleurs hautement qualifiés : une complexification progressive du processus de catégorisation de ces migrants

Si les Etats-Unis sont une nation d'immigrants, l'intensité des flux migratoires a été progressivement soumise à un contrôle, plus ou moins étendu en fonction de la situation politique et économique du pays. Ainsi, l'Histoire des Etats-Unis a-t-elle connu quatre « pics » d'immigration : durant le peuplement originel des colonies, pendant la Conquête de l'Ouest au milieu du 19^{ème} siècle, lors de l'expansion des villes au début du 20^{ème} siècle et enfin depuis les années 1980 et le développement de la globalisation et de l'économie numérique²⁷¹. En dehors de ces périodes, où les conditions économiques et politiques ont justifié une arrivée importante de nouveaux migrants, les flux migratoires vers les Etats-Unis tendaient à se restreindre. Les Etats-Unis, à l'instar d'autres pays et notamment la France ont donc régulé l'immigration de manière récurrente au cours de leur Histoire. Cette régulation s'est accompagnée d'un continuel débat sur la sélection des migrants, en fonction de leur origine, censée conditionner leur assimilabilité dans la société américaine²⁷², ou de leur qualification

²⁷¹ S. Abraham, L. H. Hamilton (2006) *Immigration and America's Future : A New Chapter*, Washington D.C. : Migration Policy Institute, p. 1.

²⁷² Il est vrai que la régulation des flux migratoires vers les Etats-Unis s'est particulièrement affirmée à partir de la fin du 19^{ème} siècle, les lois articulant le contrôle des migrants et leur origine, voire leur « ethnicité » ont ponctué l'Histoire des Etats-Unis depuis ses débuts. Des dispositifs ont ainsi continuellement été mis en place, ciblant des « ennemis potentiels », notamment en temps de guerre, souvent décrits comme essentiellement non-Américains et à ce titre inassimilables, et restreignant ainsi leur droit d'admission sur le territoire étasunien. Il en a ainsi été, au travers des *Alien and Sedition Acts* de 1798 à l'encontre des Français, d'autres dispositifs ont successivement touché, notamment les Irlandais, les Allemands après la Première Guerre Mondiale et les Japonais pendant et après la Seconde Guerre Mondiale. Dans la période de l'après 11 septembre, le lien entre ethnicité et contrôle des flux migratoires a été réaffirmé, notamment au travers de la technique du *profiling*, d'identification des catégories de migrants jugées suspectes, en particulier celles venant du Moyen-Orient ou d'Asie Centrale. Voir A. Ceyhan (2001) « Terrorisme, immigration et patriotisme. Les identités sous surveillance », *Cultures & Conflits*, 44, pp. 117-133. S'agissant du lien entre ethnicité et restriction des flux migratoires, il convient également de citer le *Chinese Exclusion Act* mis en place en 1882 et initialement destiné à interdire l'entrée des travailleurs qualifiés ou non qualifiés chinois, lesquels constituaient jusqu'à lors l'essentiel de la main d'œuvre construisant les lignes de chemin de fer américaines. Voir notamment E. Lee (2002) « The Chinese Exclusion Example : Race, Immigration, and American Gatekeeping, 1881-1924 », *Journal of American Ethnic History*, 21/3, pp. 36-62. Enfin, la mise en place dans les années 1920 (notamment au travers de l'*Immigration Act* de 1924 et la *proclamation 1872* de 1929) avait institutionnalisé le contrôle des migrants par quotas en fonction de leur origine, lesquels étaient fixés sur la base des migrations de 1890, qui à cette époque étaient principalement constituées d'Européens. Cette politique migratoire, « l'une des plus dures » de l'histoire américaine était ainsi destinée à favoriser l'immigration en provenance d'Europe, jugée plus proche de la culture étasunienne et à empêcher la venue de migrants en provenance des pays du Tiers-Monde, et en particulier du Mexique. Il a fallu attendre l'*Immigration Act* de 1965 pour que cette politique prenne fin. K. A. Ono, J. M. Sloop (2002) *Shifting Borders : Rhetoric, Immigration and California's Proposition 187*, Philadelphie, PA: Temple University Press, pp. 44-45.

grâce à laquelle ils pourraient répondre au besoin économique des Etats-Unis. Ce débat sur la sélection des migrants par leur qualification s'inscrit d'ailleurs dans une tradition de long-terme : à la fin du XIX^e siècle déjà, des voix se faisaient entendre en faveur d'un système migratoire sélectif et conditionnant l'admission sur le territoire des migrants si ces derniers, en raison de leurs qualifications étaient jugés utiles à l'économie (s'il s'agissait des infirmières par exemple), de sorte à mettre en adéquation besoins économiques et flux migratoires. Les arguments en faveur d'une politique d'immigration sélective et attractive pour les migrants qualifiés s'inscrivent donc dans une longue tradition²⁷³.

Un territoire jugé attractif pour les migrants hautement qualifiés

L'articulation entre qualifications et flux migratoire s'est ainsi peu à peu imposée. Elle occupe d'ailleurs une place centrale dans la littérature académique américaine sur les phénomènes migratoires. Traditionnellement destinés à produire une expertise visant à appuyer les décideurs politiques²⁷⁴, les universitaires américains ont très souvent focalisé leur étude soit sur l'impact de l'immigration hautement qualifiée sur l'économie américaine, afin, à partir de modèles économétriques notamment, d'évaluer si la venue de ces travailleurs constitue un réel bénéfice²⁷⁵, soit sur l'efficacité du système migratoire étasunien et sa capacité à les attirer²⁷⁶.

Les Etats-Unis ont en effet progressivement été vus comme un pays attractif pour les migrants hautement qualifiés, et ce, particulièrement pendant et après la Seconde Guerre Mondiale où les chercheurs étrangers, notamment allemands, ont contribué au développement et au progrès

²⁷³ The New York Times (27 août 1887) « Immigration Laws », Voir annexe 2

²⁷⁴ Si le phénomène n'est certes pas strictement américain, on peut toutefois citer l'existence et l'importance particulière des « think tanks » américains auxquels sont associés nombre de *scholars* et qui ont une influence certaine sur le processus de décision politique. Voir par ex. D. M. Ricci (1993) *The Transformation of American Politics : The New Washington and the Rise of Think Tanks.*, New Haven, CT : Yale University Press

²⁷⁵ A cet égard, les études de Borjas sont exemplaires : voir notamment G.J. Borjas (1990) *Friends or Strangers : the Impact of Immigrants on the U.S. Economy*, New York : Basic Books; *Id.* (1995) « The Economic Benefits from Immigration », *Journal of Economic Perspectives*, 9/2, pp. 3-22; *Id.* (2001) *Heaven's Door : Immigration Policy and the American Economy*, Princeton, NY : Princeton University Press.

²⁷⁶ Voir notamment H. O. Duleep, M. C. Regets (1996) « Admission Criteria and Immigrant Earnings Profiles », *International Migration Review*, 30/2, pp. 571-590 ; B. Lindsay Lowell (2005) « Declining Numbers of Foreign Students and America's Science and Engineering Enterprise », *International Migration*, 43/3, pp. 155-160 Dans cette perspective Même s'ils arrivent sur le sol américain avec un coût plus élevé que les autres migrants, dans la mesure où un travailleur titulaire du doctorat coûte plus cher aux entreprises que celui disposant d'un *master*, les migrants hautement qualifiés contribuent dans une certaine mesure à la compétitivité du pays (Lindsay Lowell, février 2009), par l'apport de nouvelles compétences qui enrichissent la force de travail américaine.

de la recherche scientifique américaine²⁷⁷. La présence de ces migrants n'a depuis lors cessé de peser sur l'économie américaine. Ainsi, près de 60% des titulaires de PhD ou équivalent dans les domaines de l'informatique ou de l'ingénierie civile ou électrique sont des immigrés²⁷⁸. Les migrants hautement qualifiés contribuent par ailleurs au dynamisme des industries de haute technologie, présentes en particulier dans la Silicon Valley : 52% des entreprises de ce secteur, telles que Google, Intel, eBay et Yahoo!, ont en effet été fondées ou co-fondées par des migrants²⁷⁹. Les Etats-Unis sont ainsi le premier pays de l'OCDE en terme d'accueil des migrants hautement qualifiés, avec plus de 370 300 admissions par an sur le territoire étasunien, à titre temporaire ou permanent²⁸⁰. L'approche traditionnelle de l'immigration hautement qualifiée aux Etats-Unis peut ainsi se résumer en ces termes : « nous prenons ce que le monde peut nous offrir de meilleur ! »²⁸¹

L'élaboration d'un processus de classification et de hiérarchisation des migrants en fonction de leurs compétences

Cette attractivité s'est notamment appuyée sur un processus de catégorisation qui s'est peu à peu complexifié de sorte à cibler un ensemble étendu de migrants, parmi lesquels ceux qui sont hautement qualifiés. Ainsi, le système de catégories semble s'être rationalisé en procédant à une classification des migrants à partir du motif et des conditions de leur admission, et ce, par un système de lettres. Ce dernier a été associé à une hiérarchisation de ces migrants en fonction de leurs qualifications au travers d'une classification par chiffres, les

²⁷⁷ Le terme scientifique peut être entendu ici au sens large et regrouper aussi bien les chercheurs des sciences « dures » que ceux des sciences « humaines » et « sociales ». On pensera ainsi bien sûr à Albert Einstein, mais également à Hannah Arendt. Pour un compte-rendu général de l'immigration aux Etats-Unis et notamment de l'apport scientifique des migrants dans la situation d'Après-Guerre, voir R. G. Rumbaut (1994) « Origins and Destinies : Immigration to the United States since World War II », *Sociological Forum*, 9/4, pp. 583-621.

²⁷⁸ K. Murphy (2006) « Attracting the Best and the Brightest : The Promise and Pitfalls of Skilled-Based Immigration Policy », *Immigration Policy in Focus*, 5/10, p. 6

²⁷⁹ V. Wadhwa (2 mars 2009) « Why Skilled Immigrants Are Leaving the U.S. », *Business Week Online*, disponible sur <http://www.businessweek.com/technology/content/feb2009/tc20090228_990934.htm> ; sur le rôle de l'immigration hautement qualifiée dans les industries de haute technologie et plus précisément dans la Silicon Valley, voir également A. L. Saxenian (2002) « Silicon Valley's New Immigrant High-Growth Entrepreneurs », *Economic Development Quarterly*, 16/1, pp. 20-31

²⁸⁰ OCDE (2002) « La mobilité des travailleurs hautement qualifiés », *Synthèse OCDE*, disponible sur <<http://www.oecd.org/dataoecd/9/19/1950020.pdf>>, p.3. Le deuxième pays attirant le plus de migrants hautement qualifiés Ces chiffres datent respectivement de 1998 et de 2000. Ils sont certes anciens, mais, en raison de divergences nationales dans la définition de ce qu'est un migrant hautement qualifié (cf. *intro*), ce sont les derniers qui ont fait l'objet d'une harmonisation par l'OCDE. Ils servent d'ailleurs encore de référence dans des articles récents, tels que D. L. Barnett (2007) *U.S. Immigration in Global Perspective : International Migration in OECD Countries*, Washington D.C. : Immigration Policy Center.

²⁸¹ USA Today, 1975, cité dans A.M. Gaillard et J. Gaillard (1999), *Les enjeux des migrations scientifiques internationales. De la quête de savoir à la circulation des compétences*, Paris : L'Harmattan, p. 206

premières catégories étant réservées aux migrants les plus qualifiés, les suivantes à des migrants moins qualifiés, ou aux familles accompagnantes. Ainsi, les cartes de résident peuvent être délivrées au motif de l'emploi ; elles sont à cet égard nommées les *Employment-Based* (ou *EB*)-*Green Cards*. En conséquence les trois premières et principales catégories de l'*Employment-Based Green Card*²⁸², i.e. EB-1, EB-2 et EB-3, ciblent, dans cet ordre de préférence, les migrants allant des plus au moins qualifiés. Au sein de ces trois catégories, des sous-catégories ont été édictées. Ainsi, sont éligibles à la catégorie EB-1 les immigrants dotés de compétences *extraordinaires* (par exemple, potentiellement les titulaires de Prix Nobel), les professeurs et chercheurs de renom international et certains dirigeants de multinationales²⁸³. S'agissant de la catégorie EB-2, celle-ci concerne des migrants ayant des compétences *exceptionnelles*, telles que les artistes par exemple, ou des personnels ayant un niveau supérieur au *bachelor* américain²⁸⁴. Enfin, la catégorie EB-3 s'adresse à des professionnels moins qualifiés que les deux précédentes catégories. Elle concerne toutefois soit des personnes ayant un niveau d'étude équivalent au *bachelor*, soit au moins une expérience de 2 ans pour l'emploi que le migrant devra occuper²⁸⁵.

S'agissant des titres de séjour temporaires au motif du travail, délivrés à des personnes qui, n'ayant théoriquement pas vocation à rester de façon permanente aux Etats-Unis, sont vus comme des *non-immigrants*²⁸⁶, une gamme étendue de visas a été élaborée selon le même système de classification et de hiérarchisation en fonction des qualifications des migrants²⁸⁷. Ainsi, par exemple, le visa P-1 est-il réservé aux sportifs de haut niveau tandis que le P-2 est délivré aux assistants. Le visa L-1 a quant à lui été créé en 1970 et vise à favoriser le transfert inter-entreprise des personnels hautement qualifiés pour une période allant de cinq à sept ans maximum²⁸⁸.

²⁸² En dehors de ces trois premières catégories, deux autres types d'*EB- Green Card* peuvent être délivrés. L'*EB-4* se réfère aux *Special Immigrants*, qui pour l'essentiel sont des religieux ; l'*EB-5* est quant à lui réservé aux entrepreneurs.

²⁸³ Ph. Martin (2007) « Policies for Admitting Highly-Skilled Workers Into the United States », in OCDE (2002) *International Mobility of the Highly-Skilled*, Paris ; OCDE, p. 285

²⁸⁴ Ceux qui, « par leur compétences exceptionnelles dans les sciences, les arts ou le business vont profiter substantiellement à l'économie nationale, aux intérêts éducatifs ou culturels ou au bien être des Etats-Unis », cité dans F. Nassi (1998) « Into the Labyrinth : Artists, Athletes, Entertainers and the INS », *Loyola of Los Angeles Entertainment Law Review*, 19, p.111

²⁸⁵ J. Batalova, B. Lindsay Lowell (2007) « Immigrant Professionals in the United States », *Society*, 44/2, p. 28

²⁸⁶ J. F. Kirkegaard (2007) *The Accelerating Decline in America's High-Skilled Workforce : Implications for Immigration Policy*, Washington D.C. : Peterson Institute for International Economics, pp. 39-53

²⁸⁷ Voir ANNEXE REF. qui reprend l'ensemble des visas non-permanents

²⁸⁸ G. P. Freeman, D. K. Hill, (2006) « Desaggregating Immigration Policy: The Politics of Skilled Labor Recruitment in the U.S. », in *The Human Face of Global Mobility : International Highly Skilled Migration in*

Mais ce sont sous les visas « H », créés en 1952, et plus précisément « H-1 B²⁸⁹ », mis en place en 1986 et dont les critères d'éligibilité actuels sont définis à partir de *l'Immigration Act* de 1990, que la majorité des migrants hautement qualifiés sont admis, théoriquement de manière temporaire, sur le territoire étasunien²⁹⁰. Le visa « H1-B » cible les étrangers en mesure d'occuper un emploi spécialisé (« *a specialty occupation* »), lesquels doivent être titulaires d'un diplôme sanctionnant une éducation tertiaire (i.e. un diplôme au niveau du *Bachelor* américain) ou détenteurs d'une expérience professionnelle d'un niveau équivalent. Le visa H1-B est valable pour une durée de 3 ans, renouvelable une fois. Il est toutefois rendu possible au migrant de demander par la suite à devenir un résident permanent²⁹¹.

De fait, les visas H1-B sont essentiellement délivrés à des professionnels scientifiques, près de la moitié des visas concernant en effet les professionnels de l'informatique, 15% ceux occupant des métiers liés à l'architecture, à l'ingénierie ou aux enquêtes²⁹². S'agissant de l'origine des migrants, la proportion d'Indiens obtenant un visa H1-B a plus que décuplé entre 1991 à 1999, plus de la moitié de ces visas leur étant désormais délivrée²⁹³. Autrement dit, les immigrés autorisés au séjour sur le territoire américain au titre du visa H1-B viennent majoritairement du Sud, et en particulier d'Asie. C'est en raison de cette attractivité des Etats-Unis envers les personnels qualifiés des pays en voie de développement que les critiques

Europe, North America and the Asia-Pacific, M.P. Smith, A. Favell (dir.), New Brunswick, London: Transaction Publishers, pp. 103-129

²⁸⁹ En raison d'accords internationaux spécifiques, les ressortissants du Chili et de Singapour ne sont pas éligibles au visa H1-B mais au visa H1-B1 dont les conditions de délivrance restent les mêmes, à la différence que des quotas propres à cette catégorie ont été définis. United States Citizenship and Immigration Services (29 juin 2009) « Cap Count for H1-B and H2-B Workers for Fiscal Year 2010 », disponible sur <<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnnextoid=138b6138f898d010VgnVCM10000048f3d6a1RCRD>>

²⁹⁰ Cette catégorie « reste le plus grand fournisseur de travailleurs temporaires étrangers aux employeurs américains », J. Hagan, S. McCollom (1998) « Skill Level and Employer Use of Foreign Specialty Workers », in B. Lindsay Lowell (dir.) *Foreign Temporary Workers in America: Policies that Benefit the U.S. Economy*, Westport, CT: Quorum Press, p. 150. De façon tout à fait notable, les détenteurs de ces visas ne sont pas considérés comme migrants et non comme *im-migrants*, Cette distinction s'explique par le caractère provisoire de leur séjour : « An immigrant is defined as someone who's moved there for good rather than a temporary worker. » M. Sumption, (9 février 2009) « Entretien au *Migration Policy Institute* », voir annexe 4. A l'inverse des travailleurs temporaires, les immigrés viennent aux Etats-Unis pour s'installer de façon définitive, définition qui prend ses origines dans l'histoire du pays J. Doomernik, (11 février 2009) « Entretien au *German Marshall Fund* », voir annexe 7

²⁹¹ J. Hagan, S. McCollom (1998) *op. Cit.*, p. 150

²⁹² B. Lindsay Lowell (2000) « The Demand and New Legislation for Skilled Temporary Workers (H1Bs) in the United States », *People and Place*, 8/4, p.32

²⁹³ *Id.*, p. 33

concernant un éventuel exode des cerveaux se focalisent souvent sur les Etats-Unis²⁹⁴. Mais la question de l'exode des cerveaux vers les Etats-Unis concerne également les pays du Nord, lequel est perçu comme une « inquiétante hémorragie²⁹⁵ » par les pays d'origine de ces migrants, dont la France²⁹⁶.

Ainsi, par l'ampleur des flux de migrants hautement qualifiés vers leur territoire, par l'élaboration de dispositifs et la complexification du système catégoriel à destination de ces migrants, les Etats-Unis font office de référence, à partir duquel ou contre lequel (cf. le débat sur le *brain drain*) les autres systèmes migratoires sont pensés²⁹⁷. La diversification des besoins économiques a ainsi conduit à l'élaboration progressive d'un « patchwork²⁹⁸ » de catégories juridiques destinées à identifier spécifiquement le public admis à séjourner sur le territoire étasunien.

2) Une rationalisation du processus de catégorisation limitée : une déconnexion entre l'évolution économique et les flux de migrants hautement qualifiés

Pourtant, le modèle américain concernant les migrants hautement qualifiés ne doit pas être idéalisé. Force est en effet de constater un décalage entre l'importance, *en chiffres bruts*, du nombre de travailleurs hautement qualifiés admis sur le territoire américain, et la part qu'occupe *en termes de proportion* les migrations par le travail sur le nombre total d'admission au séjour. En effet, seulement 17% des admissions sur le territoire américain sont autorisées au motif du travail (ou de l'accompagnement du travailleur), tandis que le regroupement familial occupe 65% des admissions sur le territoire. Ces chiffres tendraient à montrer que la politique migratoire des États-Unis est profondément ancrée dans la conception du pays comme « terre d'immigration », ce qui explique son engagement à

²⁹⁴ Cette question de l'exode des cerveaux vers les Etats-Unis est également posée pour les pays d'Afrique. K. Macharia (2008) « Migrations des Africains diplômés : « Brain Drain » ou « brain gain » des cerveaux », *Hommes & migrations*, 1272, pp.126-131

²⁹⁵ Ces termes ont été prononcés par Valérie Pécresse, dans N. Chevassus-au-Louis (13 mai 2008) « L'Amérique à la chasse aux cerveaux », *Libération*.

²⁹⁶ Sur la question de l'attractivité des Etats-Unis, et plus généralement des pays anglo-saxons, au détriment des autres pays de l'OCDE, dont la France, voir l'étude statistique concernant la composition des flux de migrants vers la Grande Bretagne, les Etats-Unis, la France et l'Allemagne, dans W. Geis, S. Uebelmesser, M. Werding (2008) « Why Go to France or Germany, if You Could as Well go to the UK or the US ? Selective Features of Immigration to Four Major OECD Countries », *Center for Economic Studies and Institute for Economic Research Working Paper*, 2427

²⁹⁷ OCDE (2002) « La mobilité des travailleurs hautement qualifiés », *Synthèse OCDE*, disponible sur <<http://www.oecd.org/dataoecd/9/19/1950020.pdf>>, p.3

²⁹⁸ S. Abraham, L. H. Hamilton (2006), *op. cit.*, p. 21.

respecter les politiques de regroupement familial (« family reunification »)²⁹⁹. Mais cette configuration migratoire, beaucoup plus proche des statistiques françaises que de celles des autres pays anglo-saxons, tend à mettre en perspective la centralité des travailleurs hautement qualifiés dans la composition des flux migratoires vers les Etats-Unis³⁰⁰.

La persistance de dispositifs contraignants pour certains migrants hautement qualifiés : l'appréciation de la situation de l'emploi au travers du Foreign Labor Certification

Mais surtout, le double processus de classification et de hiérarchisation des migrants hautement qualifiés rend les conditions de délivrance des visas plus ou moins aisées en fonction du niveau de qualification. Les procédures d'admission étant plus difficiles pour les « moins qualifiés » des migrants hautement qualifiés, alors que ces derniers constituent l'essentiel des entrées de travailleurs hautement qualifiés sur le territoire étasunien, la compétitivité du système migratoire américain et l'adéquation du système de sélection aux besoins économiques identifiés peuvent apparaître comme discutables.

Ainsi, ces dispositifs, bien qu'ils visent en premier lieu à être attractifs pour les travailleurs hautement qualifiés, sont parallèlement contrebalancés par l'objectif de protéger en premier lieu les travailleurs américains³⁰¹. Autrement dit, le statut de migrant hautement qualifié est dès lors conditionné non seulement par l'éducation mais également par les qualités professionnelles du migrant³⁰², et donc par sa capacité à contribuer au développement de l'économie américaine sans léser les citoyens américains. C'est dans cette perspective que se justifie l'appréciation de la situation de l'emploi au travers le *Foreign Labor Certification*, lequel est destiné à ce que « l'admission, permanente ou temporaire, de travailleurs étrangers aux Etats-Unis ne mette pas à mal les opportunités d'emploi, les salaires, et les conditions de

299 « There's a huge political commitment to family migration – family reunion, that is not going to change. It's complicated and linked to the idea of America as a nation of immigrants – how they made a compromise about what kind of immigrants they would let in. So it would be very difficult for them. » M. Sumption (9 février 2009) *op. cit.*

³⁰⁰ En effet, 12% des flux migratoires vers la France sont autorisés au motif du travail, contre 64% au motif du regroupement familial. Inversement, l'Australie, le Canada et le Royaume-Uni ont respectivement 62%, 57% et 55% de leurs migrations qui se font par le travail. Voir K. Murphy (2006), *Immigration Policy in Focus*, 5/10, p. 4

³⁰¹ Cette priorité est exemplifiée par un rapport de la chambre des représentants, United States House of Representatives Hearing (2006) *Is the Labor Department Doing Enough to protect U.S. Workers*, Washington D.C. : Subcommittee on Immigration, Citizenship, Refugees, Border Security, and International Law Oversight

302 « There are explicit and implicit educational and occupational descriptions », B. Lindsay Lowell (12 février 2009) « Entretien l'Université de Georgetown », voir annexe 6

travail des travailleurs américains³⁰³ ». En conséquence, « la certification peut être obtenue dans les cas où il est démontré qu'il y a une insuffisance de travailleurs qualifiés américains disponibles et en mesure d'occuper l'emploi à un salaire égal ou supérieur au salaire médian du secteur professionnel dans lequel cet emploi sera occupé.³⁰⁴ » Pour ce faire, le *Labor Certification* impose un certain nombre de démarches contraignantes de la part de l'employeur destinées à démontrer le caractère important, si ce n'est vital pour l'économie américaine, d'embaucher un étranger plutôt qu'un travailleur étasunien :

Tout d'abord, le Ministère du travail certifie que l'employé peut occuper le poste – et qu'il y a une demande pour ce poste. [...] Puis il atteste que les employés recevront le salaire en vigueur. L'employeur investit de l'argent, du temps, des ressources humaines et des compétences juridiques afin de trouver le montant du salaire en vigueur. [...] Puis, dans la seconde partie de la certification, l'employeur doit publier une annonce pendant soixante jours dans une agence fédérale pour l'emploi. Ensuite, ils vont étudier les candidatures, et dire 'vous voyez, personne n'a répondu aux annonces et ceux qui l'ont fait ne seraient pas qualifiés pour le poste....'. Ce faisant, ils font deux choses. Ils vont les payer pour ce qu'ils méritent et établir qu'aucun travailleur national ne veut l'emploi. J'ai bien dit 'national', oui ? Cela signifie qu'il y a une pénurie de travailleurs nationaux pour ce type d'emploi et qu'ils ne vont pas saper le marché du travail³⁰⁵.

Le *Foreign Labor Certification* vise donc à imposer des restrictions à la venue des immigrants hautement qualifiés et contribue à une gradation en termes de procédure et de système de sélection entre les différentes catégories de migrant. En effet, le *Foreign Labor Certification* n'est pas obligatoire pour toutes les catégories de migrants et concerne seulement les demandes de visas H1-B, H1-C (i.e. infirmières dans des zones désavantagées), H-2A, H-2B, D-1 (membres d'équipage de navires étrangers) ainsi que pour les EB-2 et les EB-3, ces deux

³⁰³ Ces informations sont disponibles sur un site spécifiquement dédié du *Department of Labor, Employment & Training Administration*, lequel est en charge du *Foreign Labor Certification* : <<http://www.foreignlaborcert.doleta.gov/hiring.cfm>>. Il paraît intéressant de noter l'existence en parallèle du système *E-Verify*, qui ne s'applique certes pas qu'aux immigrants, et qui requiert que les travailleurs qui postulent pour un emploi aux États-Unis prouvent qu'ils sont autorisés à travailler sur le sol américain. Ce système fonctionne sur la base du volontariat, en dépit du récent amendement au Congrès qui souhaitait le faire devenir obligatoire sur le sol américain - utilisé par environ 100,000 employeurs aux États-Unis. Cependant les failles décelées dans le système (qui ne permet pas d'identifier correctement dans le système une personne récemment mariée par exemple ou dont l'identité a été volée), contribuent, selon Rebecca Peters, à introduire d'autres procédures de vérification freiner la compétitivité du système. R. Peters (13 février 2009) « Entretien à l'*American Council on International Personnel* », voire annexe 5

³⁰⁴ *Department of Labor, Employment and Training Administration, op. cit.*

³⁰⁵ « The Department of Labor certifies that employers are going to pay the prevailing wages. The employer invests some money, time, human resources and legal expertise to establish what a prevailing wage is. [...] And then, the second part of the certification is that the employer has to advertise for 60 days - and they advertise in a state employment agency. And then they have to look at all the applicants in the state employment agencies and say, 'look, nobody answered the advertisements - all those that did wouldn't' qualify... and by doing that they're doing two things. They're gonna pay them what they deserve - which is the prevailing wage - and establish that no domestic worker wants the job. Domestic I said, right. That means there's a shortage of workers and that they're not going to undercut the labor market by doing that. » B. Lindsay Lowell (12 février 2009) *op. cit.*.

derniers statuts pouvant également être obtenus à condition d'occuper un emploi identifié comme en pénurie et intégré à une liste nommée *Schedule A*³⁰⁶. Les autres catégories, parmi lesquelles notamment le statut L-1 ou le EB-1, ne sont en revanche pas soumises à cette procédure. En effet, s'agissant du visa EB-1, destiné aux travailleurs aux capacités extraordinaires, celui-ci ne requiert pas d'examen d'appréciation du marché du travail (*the labor market test*), mais le migrant doit simplement démontrer des capacités extraordinaires³⁰⁷, à l'aide de lettres de recommandation ou d'activités qui témoignent de ses capacités extraordinaires. Ainsi, au travers des processus de sélection différenciés entre les catégories de migrants, les dispositifs étasuniens semblent avoir intégré une distinction au sein même des travailleurs hautement qualifiés qui peut être définie entre les « *highly skilled* » et les « *super skilled* »³⁰⁸.

Ce processus de sélection permet donc de restreindre la venue des migrants hautement qualifiés par une procédure longue. Or, comme le souligne un rapport de l'OCDE sur les politiques migratoires de ses pays membres, l'appréciation de la situation de l'emploi tend à disparaître des dispositifs à destination des migrants pour motif professionnel, en ce qu'elle paraît trop longue, tant par l'employeur que par le migrant, pour être attractive³⁰⁹. Paradoxalement, et alors que les Etats-Unis sont vus comme l'un des modèles concernant les politiques d'immigration en faveur des travailleurs hautement qualifiés, il existerait un décalage entre la pratique américaine du *Foreign Labor Certification* et la tendance des politiques migratoires dans le reste des pays de l'OCDE. En d'autres termes, « ironiquement, donc, les autres pays de l'OCDE semblent être davantage 'partisans du libre-échange des personnes hautement qualifiées' que ne le sont les Etats-Unis, pourtant 'le pays traditionnel de destination des immigrants'.³¹⁰ » La complexité dans les démarches d'obtention de visa aux

³⁰⁶ Cette liste regroupe essentiellement des métiers liés au secteur médical, tels que les infirmières, comme le relève A. D. Bacchi (2001) « Migrant networks and the immigrant professional : An Analysis of the Rôle of Weak Ties », *Population Research and Policy Review*, 20/1-2, p. 15

³⁰⁷ « The permanent visa for extraordinary workers doesn't require a labor market test. You just have to demonstrate that you're extraordinary », B. Lindsay Lowell (12 février 2009), *op. cit.*

³⁰⁸ « The other [category] is people with super skills. Well, we actually have a paper about it which we could pass on to you. I mean, for instance people who're coming to work as managers, with special financial knowledge... People who aren't really replaceable by anyone, you just can't find anyone like them. So there are different kinds of policies depending on those highly-skilled people. » M. Sumption (9 février 2009), *op. cit.*

³⁰⁹ OCDE (2007) *International Migration Outlook*, Paris : OCDE, p. 97. Cette remarque apparaît d'autant plus pertinente concernant les migrants hautement qualifiés et tel que le montre l'exemple français, où les demandeurs de la carte « compétences et talents », à la différence des demandeurs de la carte « salarié » (hors emploi reconnu dans la liste des métiers connaissant une pénurie sectorielle), ne sont pas soumis à l'appréciation de la situation de l'emploi.

³¹⁰ J. F. Kirkegaard (2007) *The Accelerating Decline in America's High-Skilled Workforce : Implications for Immigration Policy*, Washington D.C. : Peterson Institute for International Economics, p. 56.

Etats-Unis a pu ainsi être vue par les employeurs comme un facteur de diminution de la compétitivité des Etats-Unis pour les migrants hautement qualifiés³¹¹.

La fixation de quotas rigides et quasi insensibles à l'évolution économique : le processus de catégorisation comme choix politique du processus de sélection

La mise en place de critères sélectifs à l'égard des migrants hautement qualifiés s'est également exprimée au travers d'une élaboration d'un système de quotas par catégories, et ce, dans l'optique d'une gestion quantitative des flux migratoires. Or, la question des quotas de ces visas, et en particulier du visa H1-B, tend à montrer que leur fixation reste en premier lieu le fruit d'un choix politique, plus que celui d'une mise en adéquation entre besoins économiques identifiés et gestion des flux migratoires.

En effet, l'étendue du quota ne résulte pas d'un processus mécanique d'ajustement en fonction des besoins économiques identifiés, mais est défini par un vote du Congrès pour chaque année fiscale³¹². Ainsi, les visas H1B, en plus d'être conditionnés par l'identification d'une pénurie de travailleurs dans un domaine particulier³¹³, sont limités par un système de quotas, lequel a été défini à 65 000 par an (auxquels s'ajoutent un quota spécial réservé - 20 000- aux étudiants étrangers diplômés d'un Master ou d'un PhD américain) en 1990 et n'a depuis lors, presque jamais augmenté. Lorsque le nombre plafond de visas a été réévalué et élevé, comme ce fut le cas notamment pour les années 1999, 2000 (115 000) et 2001 (107 500), il fut par la suite ramené au nombre initial de 65 000³¹⁴.

Face à cette quasi absence de variation, les quotas de visas ont pu être considérés comme des freins à la compétitivité et à l'innovation des Etats-Unis en raison notamment de la très forte

311 « Well, again, concerning the question of competitiveness, we still have the best graduates, the best schools in the world, and that attracts many foreign nationals. But once you start dealing with the immigration system, maybe it's not attractive, and maybe employers are not looking for new workers because they don't want to deal with some of the hassles of the immigration system. It's not to say that we have the worst immigration system out there, we don't. We if we have the most competitive right now, I don't know. I think there are ways to improve it. », R. Peters, (13 février 2009), *op. cit.*. La question de l'attractivité des migrants hautement qualifiés est à cet égard devenue une question récurrente, comme en témoigne le programme annoncé en 2006 par George Bush et intitulé « *American Competitiveness Initiative* », visant à maintenir le leadership américain dans l'innovation, les politiques migratoires ayant, au travers de ce programme, pour but d'attirer les travailleurs les plus talentueux et les plus à même de contribuer au développement économique des Etats-Unis ; cité dans S. Abraham, L. H. Hamilton (2006), *op. cit.* p. 9

³¹² N. Rodriguez (2004) « 'Workers Wanted': Employer Recruitment of Immigrant Labor », *Work and Occupations*, 31/4, p. 465

³¹³ B. Lindsay Lowell (12 février 2009), *op. cit.*

demande annuelle par rapport au nombre de visas autorisé. Depuis 1997 en effet, les demandes de visas H1-B dépassent les quotas fixés par an³¹⁵. Ceci contraint souvent les employeurs à postuler pour les visas H1-B pour leurs employés le jour même où ces derniers sont disponibles, afin d'avoir une chance d'obtention³¹⁶, car les dépôts de candidature sont parfois interrompus après la première journée³¹⁷. Cette situation tend à souligner une insensibilité des quotas à l'évolution économique, voire, l'inadéquation entre les chiffres fixés par le Gouvernement et les besoins du marché³¹⁸. Par conséquent, beaucoup de demandes sont rejetées et les employeurs n'obtiennent pas automatiquement tous les employés pour lesquels ils ont fait la demande de visas, ce qui pose le problème de la prédictibilité³¹⁹, de la planification, pourtant capitale pour les employeurs. Ce problème est également souligné par Mittelstadt, qui précise que même si certains visas ne sont pas soumis aux quotas, comme pour les universités ou les fondations de recherche, plus d'un quart des 65,000 visas autorisés sont destinés aux travailleurs du domaine des affaires. La demande est telle qu'en 2008 environ 135,000 demandes ont été déposées pour le visa H1B³²⁰. Le plafond fixé pour le nombre de visas étant considéré comme trop bas par nombre d'employeurs, il arrive que certains déplacent leurs structures (ou une partie de celle-ci) au Canada, à l'instar de *Microsoft*³²¹.

L'immigration paraît donc être une question intrinsèquement liée à la politique aux Etats-Unis. A cet égard le fait que le nombre fixé pour le quota n'ait pas subi de modifications depuis plusieurs années semble témoigner du contrôle des flux migratoires qui reste avant tout

³¹⁴ B. Lindsay Lowell (2000) « The Demand and New Legislation for Skilled Temporary Workers (H1Bs) in the United States », *People and Place*, 8/4, p. 30. A noter que le quota ne s'applique pas pour les étrangers éligibles à ce dispositif mais destinés à travailler dans des instituts de recherche et/ou universitaires.

³¹⁵ *Ibid.*

³¹⁶ R. Peters (13 février 2009), *op. cit.*

³¹⁷ M. Mittelstadt (9 février 2009) « Entretien au MPI »

³¹⁸ *Ibid.*

³¹⁹ « So, as an employer, you're taking predictability out of the system. An employer might apply for – let's say seven employees for the H1B. And they might only get five, six or seven out of the lottery. So their top employees might not be picked. So competitively speaking, on the H1B, the cap doesn't work very well. It's an issue of predictability and the fact that we might not get the workers that we asked for. », M. Sumption (9 février 2009), *op. cit.*

³²⁰ « If you look at the categories that are the most desired by the highly skilled, the H1B visa program for instance is so oversubscribed, literally, there a quarter of 65,000 visas every year just for businesses. There are additional quotas for universities and research foundations and that doesn't count on the H1B visa cap, but still, overall... literally there's so much demand by business for these visas that the first day that the visa allotment comes out, they are so many subscriptions, applications, tuitions for requests. I think last year was something like 135,000 requests. They cut off applications after the first day – which is a sign, obviously, that the visa policy is not sufficiently responsive to the needs of US employers. And if you look at the other visa categories as well, you'll see it's the same thing. » M. Mittelstadt (9 février 2009), *op. cit.*

³²¹ M. Sumption (9 février 2009), *op. cit.*

politique. En effet, le quota est perçu comme arbitraire³²², et n'est pas revalorisé en fonction de la demande du marché³²³. C'est pourquoi on peut à ce titre émettre l'hypothèse que la fixation des quotas résulte davantage d'un choix politique, plus ou moins influencé par les groupes de pression ou des exigences électorales, que d'une véritable mise en adéquation des flux migratoires avec les besoins économiques du pays. En effet, le pouvoir des lobbys paraît avoir à cet égard une influence non négligeable dans la mise en œuvre des politiques migratoires dans le sens où le système américain est ouvert aux pressions des groupes de lobbyistes aux États-unis, ce qui s'est illustré dans les échecs successifs des projets de réformes de l'immigration en 2006 et 2007³²⁴. Par ailleurs, les groupes de pression ont un rôle clé en essayant de combler le fossé entre les besoins économiques et le nombre de visas autorisé qu'ils jugent insuffisant. A cet égard, le monde de l'entreprise, et spécialement des industries de haute technologie, sont parvenus à s'organiser afin d'affirmer leurs revendications³²⁵.

En d'autres termes, la stagnation quasi-continue des quotas de visas³²⁶ nous montre que le processus d'élaboration des catégories de migrants résulte avant tout d'un *choix* (« hétéro-défini »³²⁷), dans les modalités de sélection des flux migratoires. En dépit d'une identification de certains besoins économiques, et d'interprétations divergentes (par différents groupes d'intérêt³²⁸) concernant l'opportunité d'ouvrir davantage les frontières aux migrants

³²² R. Peters (13 février 2009), *op. cit.* B. Lindsay Lowell (12 février 2009), *op. cit.*

³²³ « I think you make a good point that we really believe in an ideal world that caps should be market-based, and that there should never be a cap number. It should only be whatever the market needs. But of course, in hard economic times, it's a difficult argument to make. », R. Peters (9 février 2009).

³²⁴ M. Sumption (9 février 2009), *op. cit.* Les syndicats sont quant à eux divisés sur la question de l'immigration, car si la majorité d'entre eux souhaite défendre les travailleurs américains et de fait, limiter le nombre d'admissions, spécialement en période de crises, un nombre certain des membres de certains syndicats est également étrangère. C'est pourquoi une partie des syndicats est en faveur des réformes de la loi en matière d'immigration, et ce, dans les deux camps majeurs – démocrates et républicains. Cette complexité rend dès lors tout dialogue et tentative de compromis difficile. R. Peters (9 février 2009), *op. cit.*

³²⁵ M. Schoeff Jr. (12 mars 2008) « Bill Gates Seeks Rise in Immigration of Highly Skilled Workers », *Workforce Management*, disponible sur <<http://www.workforce.com/section/00/article/25/41/45.html>>

³²⁶ Cette déconnexion est soulignée par diverses études pointant l'insensibilité des quotas de visas à l'évolution des besoins économiques. On pourra citer à titre d'exemple T. J. Espenshade (2001) « High-end Immigrants and the Shortage of Skilled Labor », *Population Research and Policy Review*, 20/1-2, pp. 135-141 ainsi que J. R. Watts (2001) « The H1-B Visa: Free Market Solutions for Business and Labor », 20/1-2, pp. 143-156. Ce dernier article propose un dépassement de la problématique des quotas, au travers de la mise en place d'un libre marché, flexible, d'ajustement des pénuries en accord avec les différents acteurs du monde du travail.

³²⁷ S. Barbou des Places (2008), *op. cit.*

³²⁸ A cet égard, on pourra citer la *Federation for American Immigration Reform (FAIR)* (ses idées sont disponibles sur <www.fairus.org>), hostile à toute politique attractive à l'égard des migrants, même les travailleurs hautement qualifiés, montrant par là même que si des besoins semblent avoir été identifiés par un ensemble étendu d'acteurs (think tanks, une partie des syndicats de travailleurs et des employeurs), la mise en place d'une réforme des critères de sélection est potentiellement soumise à une divergence d'opinions entre les différents groupes d'intérêts.

hautement qualifiés, la décision revient ultimement aux autorités politiques étatiques qui sont à l'origine de la définition du système de sélection de ces migrants.

Certes, face aux critiques concernant notamment l'insensibilité des quotas au regard de l'évolution économique, les politiques étasuniens ont amorcé une réflexion sur la transformation du système migratoire, comme en témoigne le rapport publié par le Sénat américain en 2006, lequel vise à mesurer l'impact d'un changement du processus de sélection des migrants qualifiés sur la composition des flux migratoires et l'efficacité que ce changement pourrait apporter dans l'articulation entre besoins économiques et gestion de l'immigration. De façon tout à fait remarquable, ce rapport étudie la possibilité de mettre en œuvre un système de sélection à points. Pour ce faire des études des politiques britanniques, canadiennes, néo-zélandaises et australiennes visent à évaluer la possibilité pour les Etats-Unis de mettre en œuvre un système similaire³²⁹.

Autrement dit, le modèle que furent les Etats-Unis est lui-même à la recherche d'un nouveau modèle, basé sur des expériences internationales. A cet égard, un parallèle peut être fait avec la légitimation par Sarkozy des dispositifs élaborés en France, tendant à montrer que l'exemple au travers des expériences internationales est un processus récurrent de légitimation des politiques migratoires, notamment dans un contexte dit de globalisation des échanges. Toutefois, dans cette perspective, le référent du processus de sélection reste stato-centré : la recherche de modèle (qui est idéalisé, cf. l'exemple des Etats-Unis) pour justifier la mise en place de dispositifs à destination des travailleurs hautement qualifiés résulterait davantage d'une « émulation »³³⁰ inter-étatique que d'une perte de souveraineté de ces Etats contraints de réformer leur système migratoire. En effet en dépit de cette « internationalisation » des différents modèles migratoires, le référent des politiques d'immigration à destination des travailleurs hautement qualifié reste stato-centré en ce sens où ce sont bien des Etats qui prennent modèle sur d'autres Etats, mais aussi parce que ce sont les Etats seuls, et non les migrants, qui définissent qui entre sur le territoire sur lequel ils sont souverains et dans quelles

³²⁹ United States Senate (2006) *Hearing on Examining the Value of a Skills-Based Point System Relating to Employment-Based Permanent Immigration*, Washington D.C. : Committee on Health, Education, Labor, and Pensions

³³⁰ D. M. Hart (2006) « Managing the Global Talent Pool : Sovereignty, Treaty, and Intergovernmental Networks », *Technology in Society*, 28, pp. 423

conditions³³¹. La compétition interétatique pour attirer les migrants hautement qualifiés, ne résulterait que d'un chevauchement entre les différentes catégories étatiques. Le migrant n'a alors le choix que parce qu'il est éligible simultanément à plusieurs statuts, (tels que les *super skilled* notamment) mais ce sont bien les Etats qui rendent possibles ou non ce chevauchement, lequel reste par ailleurs partiel en l'absence d'harmonisation entre les pays³³².

Ainsi, nous avons vu que la diffusion internationale des cadres catégoriels de migrants est limitée. En effet, l'exemple des Etats-Unis comme prétendu modèle d'attractivité nous montre une idéalisation de ce modèle. Plus encore, il nous permet de mettre en perspective la catégorisation des migrants hautement qualifiés, laquelle est le fruit d'un processus de sélection de ces migrants et avant tout d'un choix par les décideurs politiques³³³. A cet égard, la compétition internationale (ou plutôt inter-étatique) pour les talents semble résulter *in fine* d'un cadre décisionnel stato-centré.

Certes, des initiatives ont été avancées afin de sortir d'un processus de catégorisation des migrants centré exclusivement autour des Etats. C'est dans cette perspective que peuvent notamment se comprendre les efforts mis en place dans l'Union européenne afin de promouvoir l'immigration hautement qualifiée et plus spécifiquement le projet de « *blue card* » européen, lequel semblerait dépasser un cadre strictement national dans le travail de catégorisation des migrants hautement qualifiés.

³³¹ D'ailleurs, en dépit de cette réflexion entamée en 2006 aux Etats-Unis sur un éventuel changement du processus de sélection migratoire, aucune réforme substantielle à destination des travailleurs hautement qualifiés n'a été encore réalisée.

332

« Suppose you have 100 people and you can take 60. If we knew that we were getting the best 60 out of this hundred, then it might be the case that Canada also wants those 60 people, and try to steal them away from us. The problem is that we don't actually know who the best 60 are. You can improve the quality of your immigrants either by stealing high-school immigrants from other countries or by selecting better from the group of people supplied to you. So until the selection system becomes really good, and that we really work with the best people, I don't think it necessarily means that the quality of immigrants in the US is going to go down, especially in a situation when you have more educated people coming in. So that's why I don't think that competition ... this is very specific to college-educated people. The whole situation becomes quite different when you talk about the super skilled people. Because these people really have the choice of countries. They might think that, you know, they might get a better deal if they go to Canada or to France, or the US. », M. Sumption (9 février 2009), *op. Cit.*

³³³ Certes, ce choix est plus ou moins soumis à diverses influences. Mais la manière dont les quotas sont définis aux Etats-Unis nous montre qu'*in fine*, ce sont bien les décideurs qui définissent l'étendue du cadre catégoriel.

B) L'émergence d'une politique européenne d'immigration en faveur des migrants hautement qualifiés : le renouvellement de la gestion des flux migratoires au niveau européen ?

Le débat sur « l'internationalisation » des politiques migratoires s'est en effet également déployée autour de la coopération transnationale destinée à élaborer des dispositifs spécifiquement ciblés à l'égard des travailleurs hautement qualifiés. En effet, cette idée de coopération s'inscrit dans la perspective d'une compétition internationale, notamment entre les pays d'Amérique du Nord et l'Europe jugée incapable d'être attractive sans l'unification et l'harmonisation des efforts menés par ses Etats membres.

A cet égard, la Présidence française de l'Union Européenne, de juin à décembre 2008, s'inscrit comme un moment clé de la concrétisation des politiques européennes à destination des travailleurs hautement qualifiés. En effet, l'immigration constitue l'une des priorités de la France au moment de sa présidence. Même si l'objectif de l'approfondissement du contrôle des flux migratoires au niveau européen est en premier lieu focalisé « sur le droit d'asile, sur la conclusion plus systématique d'accords de 'réadmission', [et] sur un système de contrôle aux frontières plus efficace tout en luttant contre le travail et l'immigration illégale³³⁴ », l'articulation entre besoins économiques et gestion des flux migratoires, notamment des travailleurs hautement qualifiés, constitue l'un des axes de travail de la présidence française de l'UE. C'est pourquoi, durant sa présidence, un Pacte européen sur l'immigration et l'asile a, après plusieurs versions préparatoires³³⁵, été publié le 3 septembre et adopté au sommet du Conseil Européen les 15 et 16 octobre 2008.

Si ce Pacte s'inscrit dans une logique plus large de gestion des flux migratoires, il préconise notamment, dans l'optique d'une « immigration choisie », de mettre en place des dispositifs destinés aux migrants hautement qualifiés en tenant compte des besoins des Etats membres mais également des pays d'origine des migrants³³⁶.

³³⁴ J.-P. Jouyet (2008) « La présidence française du Conseil de l'Union européenne : pour quoi faire ? », *Revue internationale et stratégique*, 69/1, p. 75

³³⁵ Dont plusieurs d'entre elles n'ont pas été rendues publiques.

³³⁶ A cet égard, trois points principaux du Pacte concernent l'immigration hautement qualifiée : a) inviter les Etats membres et la Commission, dans le respect de l'acquis communautaire et de la préférence communautaire, et en prenant en compte le potentiel en ressources humaines au sein de l'Union européenne, à mettre en oeuvre, avec les moyens les plus appropriés, des politiques d'immigration professionnelle qui tiennent compte de tous les besoins du marché du travail de chaque Etat membre ; b) renforcer l'attractivité de l'Union européenne pour

1) Le passage d'une approche européenne centrée sur l'harmonisation du contrôle des flux migratoires à l'émergence d'initiatives visant à attirer certains migrants.

A cet égard, l'élaboration d'un titre de séjour européen à l'endroit des travailleurs hautement qualifiés, appelé *blue card*, et vu d'un œil « favorable³³⁷ » par la France constitue l'un des axes de concrétisation de ce Pacte. Si la *blue card* s'inscrit dans une réflexion amorcée au début des années 2000 et a fait l'objet d'une proposition de directive en 2005, c'est sous la Présidence française de l'Union Européenne que le Parlement européen l'a adoptée. Cette *blue card* semble donc contribuer au changement dans l'approche des politiques migratoires européennes dans la mesure où elles se sont pendant très longtemps quasi-exclusivement focalisées sur un axe sécuritaire.

Une politique migratoire traditionnellement axée sur l'harmonisation du contrôle, voire de la restriction de l'immigration en provenance des pays tiers

Traditionnellement en effet, la politique d'immigration européenne s'est organisée autour de la coordination de la gestion des flux migratoires, et ce, en favorisant la mise en place d'un espace commun de circulation sur le territoire européen, tant pour les ressortissants communautaires (d'autant plus facilitée par l'institutionnalisation d'une citoyenneté européenne) que pour ceux des Etats tiers -si ces derniers sont détenteurs d'un visa Schengen, et en renforçant dans le même temps les frontières extérieures de l'Union. Pour ce faire, notamment, un système informatique a été mis en place, facilité par l'adoption d'un visa commun à l'ensemble des pays membres de l'espace Schengen, et destiné à faciliter l'identification et éventuellement l'expulsion des étrangers illégaux ou obligés de quitter le

les travailleurs hautement qualifiés et de prendre de nouvelles mesures pour faciliter davantage l'accueil des étudiants et des chercheurs et leur circulation dans l'Union; c) veiller, en encourageant la migration temporaire ou circulaire, [...] à ce que ces politiques ne favorisent pas la fuite des cerveaux. Conseil européen de Bruxelles (15-16 octobre 2008) « Pacte européen sur l'immigration et l'asile », disponible sur <http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1015_conseil_europeen/Pacte_europeen_sur_l_immigration_et_l_asile_FR.pdf>

³³⁷ B. Hortefeux (21 décembre 2007) « Interview dans 'Les Echos' sur l'harmonisation des politiques européennes d'immigration 'choisie' et la coopération policière aux frontières de l'espace Schengen » ; voir également J.-P. Jouyet (30 juin 2008) « Entretien dans 'La Tribune' sur les priorités de la présidence française de l'Union européenne. »

territoire du pays européen dans lequel ils résidaient jusqu'à lors³³⁸. Egalement, la politique d'asile a été harmonisée au niveau européen, en particulier au travers de la Convention de Dublin de 1990 complétée par le Règlement II de Dublin de 2003, grâce auxquels a été définie la notion de pays sûrs³³⁹. Ces dispositions ont également harmonisé la procédure de demande d'asile, laquelle, sauf exceptions ne peut être déposée que dans le premier pays de l'Union dans lequel les demandeurs d'asile entrent. Ce contrôle de l'immigration s'accompagne d'une dimension sécuritaire exacerbée en particulier par le déploiement d'efforts communs contre l'immigration clandestine, notamment par la mise en place du programme FRONTEX depuis 2004³⁴⁰.

Ces dispositifs ont ainsi contribué à la mise en œuvre d'une politique migratoire communautaire qui, toutefois, s'apparente davantage à une « superposition de plusieurs espaces normatifs de références et de sous-systèmes intégrés à l'Union ³⁴¹ » qu'à un espace unifié et harmonisé. En effet, certains Etats, tels que le Royaume-Uni ou l'Irlande ne collaborent pas à l'élaboration d'une politique d'immigration et d'asile commune, tandis que l'Islande et la Norvège, bien que non-membres de l'UE prennent part à la politique des visas. Ainsi, la politique migratoire européenne tend à montrer l'existence d'une « Europe à la carte »³⁴² dans ce domaine. Par ailleurs force est de reconnaître que dans la logique sécuritaire qui traditionnellement les a animées, ces politiques d'immigration européennes ont très souvent visé à harmoniser le contrôle, voire la restriction des flux migratoires, mais n'ont que très rarement été pensées dans une perspective d'attractivité du territoire européen

³³⁸ J. Costa-Lascoux (1992) « L'espace Schengen », *Revue européenne des migrations internationales*, 8/1, pp.207-212

³³⁹ Cette définition a été transposée dans le CESEDA de la manière suivante : « Un pays est considéré comme tel s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales. », art. 741-4 du CESEDA. A cet égard, une liste de pays dits sûrs est édictée et comprend actuellement 15 pays parmi lesquels la Géorgie, l'Inde, l'Ukraine ou la Tanzanie. Si un ressortissant de ces pays peut toutefois déposer une demande d'asile, les conditions par laquelle cette demande peut être formulée est différente et rend l'obtention du statut de réfugié plus difficile et la situation du demandeur également plus précaire. En effet, leur situation est examinée au travers d'une procédure dite prioritaire. Ainsi, ces demandeurs ne bénéficient pas d'une autorisation provisoire de séjour et s'ils se voient déboutés auprès de l'OFPRA, le recours qu'ils peuvent déposer devant la Commission des Recours des Réfugiés n'a pas d'effet suspensif à leur obligation de quitter le territoire français. Voir notamment le site de l'OFPRA et la page dédiée aux « pays d'origine sûrs », < http://www.ofpra.gouv.fr/index.html?xml_id=276&dtid_id=11>; sur la volonté affichée par les pays de l'Union Européenne de maîtriser et restreindre les demandes d'asile notamment en mettant en place des procédures dissuasives, voir notamment L. Legoux (2004) « Changements et permanences dans la protection des réfugiés », *Revue européenne des migrations internationales*, 20/2, pp. 9-22

³⁴⁰ Cette articulation entre politique sécuritaire européenne et déploiements et renforcement des dispositifs de contrôle des frontières extérieures de l'Union Européenne a en particulier été accentuée dans le contexte de l'après 11 septembre : N. Vaughan-Williams (2008) « Borderwork Beyond Inside/Outside ? Frontex, the Citizen Detective and the War on Terror », *Space and Polity*, 12/1, pp. 63-79.

³⁴¹ C. Wihtol de Wenden (2009), *op. cit.*, p. 324

³⁴² *Ibid.*

notamment vis-à-vis des migrations par le travail, lesquelles ont au contraire été freinées jusqu'à récemment.

Ainsi, si le Conseil Européen de Maastricht a en 1991 a adopté le principe selon lequel il fallait donner priorité à l'harmonisation des politiques migratoires des différents pays européens, notamment concernant les admissions sur le territoire au motif de l'emploi, cette harmonisation devait se faire dans une optique de restriction des flux migratoires des professionnels issus de pays tiers³⁴³. Cette ambition a notamment été réitérée par l'édiction en 1994 du principe de préférence communautaire à l'emploi, lequel fut justifié par « les taux de chômage élevés que connaissent [...] les Etats membres »³⁴⁴.

Un changement progressif dans l'approche migratoire européenne à partir des années 2000 : une immigration de travailleurs hautement qualifiés devenue souhaitable

Cette logique restrictive s'est toutefois par la suite progressivement estompée, comme en témoignent les conclusions du Conseil de Tampere préconisant une articulation entre politique migratoire et besoins économiques (cf. *infra*) puis celles de Laeken en 2001 recommandant le « développement d'une nouvelle approche » assurant une politique commune en matière d'asile et d'immigration « qui respecte l'équilibre nécessaire entre la protection des réfugiés, conformément aux principes de la convention de Genève de 1951, l'aspiration légitime à une vie meilleure et la capacité d'accueil de l'Union et de ses États membres. »³⁴⁵ Comme le souligne Wihtol de Wenden « cette évolution est interprétée comme une reprise de l'immigration de main d'œuvre légale³⁴⁶ ». Ainsi peut-on constater une transformation dans l'approche européenne des politiques migratoires, davantage en faveur de l'immigration de travail, et en particulier en faveur des travailleurs les plus qualifiés. Cette évolution est notamment justifiée par l'édiction de la stratégie de Lisbonne de 2001 qui ambitionne pour 2010 de faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive

³⁴³ cité dans Conseil de l'Union Européenne (20 juin 1994) « Résolution concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi de ressortissants de pays tiers sur le territoire des Etats membres »

³⁴⁴ *Ibid.*. Le principe de préférence communautaire est ainsi énoncé de la manière suivante « Les États membres prendront en compte les demandes d'accès sur leur territoire en vue d'emploi seulement quand l'offre d'emploi proposée dans un État membre ne peut pas être pourvue par la main-d'oeuvre nationale et communautaire ou par la main-d'oeuvre non communautaire qui réside d'une façon permanente et légale dans cet État membre et qui appartient déjà au marché régulier du travail dans cet État membre. » ; nos italiques

³⁴⁵ Conseil de l'Union Européenne (14 et 15 décembre 2001) « Conclusions de la Présidence du Conseil Européen de Laeken », disponible sur <
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/68779.pdf>

³⁴⁶ C. Wihtol de Wendel (2009), *op. cit.*, p. 324

et la plus dynamique du monde³⁴⁷. Toutefois, force est de reconnaître dans le même temps l'absence à l'échelon européen de dispositifs spécifiquement tournés vers les migrants hautement qualifiés, dont les critères les caractérisant ne sont pas définis, les pays européens continuant, sans dispositif harmonisé ou coordonné, à « 'faire leur marché' de main d'œuvre.³⁴⁸ » Une première directive avait ainsi déjà été proposée en 2001, mais celle-ci n'avait pas été acceptée. Elle faisait suite à deux communications³⁴⁹, promouvant l'immigration légale pour motifs économiques comme un moyen de répondre aux pénuries sectorielles de main d'œuvre, et également d'atteindre les objectifs fixés par la stratégie de Lisbonne. A la différence de la proposition concernant la *blue card*, la proposition de directive de 2001 n'opérait toutefois pas de distinction entre différentes catégories de migrants par le travail et s'appliquait à tous les types d'activité économique³⁵⁰.

Par la suite, et face à cette absence de dispositifs spécifiques à l'endroit des travailleurs et en particulier hautement qualifiés, le programme européenne de la Haye de 2004 définit dans ses objectifs la nécessité de mettre en œuvre « une approche équilibrée concernant la migration³⁵¹ », à la suite de quoi le programme d'action relatif à l'immigration légale prévoit l'élaboration de plusieurs directives à destination des migrants salariés, dont l'une concerne spécialement l'entrée et le séjour des travailleurs hautement qualifiés³⁵². L'objectif consiste ainsi à développer « une approche globale de la gestion des migrations [, laquelle] passe par la mise en place d'une politique commune en matière d'immigration », et notamment par la

³⁴⁷ *Ibid.*, ces principes ont été rappelés dans le Considérant 3 de la directive sur les travailleurs hautement qualifiés : « En mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne a fixé comme objectif pour la Communauté de devenir d'ici 2010 l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale. Les mesures destinées à attirer et à conserver une main-d'œuvre hautement qualifiée provenant de pays tiers dans le cadre d'une approche fondée sur les besoins des États membres s'inscrivent dans le contexte plus large établi par la stratégie de Lisbonne et par les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi. », Commission Européenne (23 octobre 2007) « Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié »

³⁴⁸ *Ibid.*

³⁴⁹ Commission européenne (22 novembre 2000) « Communication sur une politique communautaire en matière d'immigration »; Commission européenne (11 juillet 2001) « Communication sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration »

³⁵⁰ Commission Européenne (11 juillet 2001) « Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante. »

³⁵¹ Commission européenne (10 mai 2005) « Communication au Conseil et au Parlement européen sur 'le programme de La Haye' : dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice ».

³⁵² Commission européenne (21 décembre 2005) « Communication sur un programme d'action relatif à l'immigration légale ».

reconnaissance « de certaines catégories de travailleurs migrants³⁵³ », dont l'immigration hautement qualifiée fait partie.

Le processus d'harmonisation à l'endroit des travailleurs hautement qualifiés a ainsi commencé à être amorcé par une directive de 2005, destinée à faciliter la circulation au sein de l'espace européen des chercheurs scientifiques issus de pays tiers et ainsi à les attirer³⁵⁴. Cette directive vise en particulier à ce que ces scientifiques puissent, dans le cadre de leur recherche, s'établir dans un deuxième Etat membre grâce à une convention d'accueil établie avec un organisme préalablement agréé et qu'ils ont signé dans le premier pays dans lequel ils ont séjourné. Pour ce faire, la directive enjoint les Etats à mettre en œuvre un visa de court séjour uniformisé pour permettre la mobilité de ces chercheurs. La directive vise également à assurer à ces étrangers une égalité de traitement, notamment au regard de la sécurité sociale³⁵⁵. Cet effort d'harmonisation atteint toutefois ses limites dans le processus de catégorisation et d'identification de la population des chercheurs scientifiques, et ce, notamment dans le cadre de la transposition de la directive dans le droit national. Ainsi, le CESEDA dispose que « l'étranger ayant été admis dans un autre Etat membre de l'Union européenne conformément aux dispositions de la directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique, peut mener une partie de ses travaux en France sur la base de la convention d'accueil conclue dans le premier Etat membre s'il séjourne en France pour une durée inférieure ou égale à trois mois, pour autant qu'il dispose de ressources suffisantes. » Or, « s'il séjourne en France pour une durée supérieure à trois mois, il doit justifier remplir les conditions définies³⁵⁶ » au niveau national en vue de la délivrance de la carte « scientifique ».

Ainsi, force est de constater que les principaux efforts d'harmonisation européenne des politiques d'immigration se sont initialement focalisés sur un contrôle des flux migratoires dans une logique restrictive, tant par l'élaboration de systèmes de sécurité visant à lutter

³⁵³ Commission européenne (28 juin 2006) « Communication au Conseil et au Parlement européen sur la ' Mise en œuvre du programme de la Haye : la voie à suivre (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) »

³⁵⁴ De ce fait, la directive prévoit la nécessité de disposer de 700 000 chercheurs afin de répondre aux objectifs d'investissement dans la recherche fixés par le Conseil européen de Barcelone ; Considérant 4, directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique. Voir également à ce sujet, C. Cournil, J.-P. Théron (2005) *Le statut interne de l'étranger et les normes supranationales*, Paris : L'Harmattan, et en particulier les pages 109 à 112.

³⁵⁵ Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 *op. cit.*

³⁵⁶ Art. L313-8 du CESEDA, modifié par l'Art 11 de la loi du 24 juillet 2006.

contre l'immigration illégale et à contrôler les demandes d'asile, que par la mise en place de mesures dissuasives à l'égard de l'immigration de ressortissants de pays tiers au motif du travail. Ce n'est que progressivement et principalement à partir des années 2000 que ce schéma de réflexion a commencé à s'inverser. Il ne s'agit dès lors plus de considérer les travailleurs ressortissants de pays tiers comme *globalement* indésirables, mais de chercher à attirer ceux qui pourraient contribuer à atteindre les objectifs de compétitivité et de plein-emploi conformément à la stratégie de Lisbonne, d'où une focalisation croissante sur les immigrants hautement qualifiés.

2) L'aboutissement du processus d'harmonisation des conditions d'accueil : le Livre Vert européen et le projet de « blue card »

A cette fin, la publication en 2005 d'un livre vert « sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques » tend à énoncer de manière plus précise la réflexion à l'échelon européen autour la mise en place de dispositifs harmonisés à destination des travailleurs hautement qualifiés³⁵⁷. Nous verrons à cet égard que les logiques qui sous-tendent cette harmonisation sont justifiées par les mêmes arguments qu'en France : la particularisation des parcours de ces migrants, notamment au regard de leurs conditions d'accueil facilitées, afin de favoriser l'attractivité du (des) territoire(s) européen(s).

La mise en place d'un dispositif commun pour favoriser l'attractivité des marchés de l'emploi européens

En effet, si « la Commission reconnaît pleinement que les décisions sur le nombre de migrants économiques pouvant être admis dans le but de rechercher un emploi relèvent des Etats membres », le livre vert vise « à cerner les principaux enjeux et à rechercher les options possibles pour la mise en place d'un cadre législatif communautaire en matière de migration économique », et ce, notamment en préconisant « d'adopter des critères et règles communs transparents et plus harmonisés au niveau européen pour l'admission des migrants économiques.³⁵⁸ » Ainsi « l'admission des migrants économiques » est considérée comme « la pierre angulaire de toute politique d'immigration », de sorte qu'il paraît « nécessaire

³⁵⁷ Commission européenne (2005) *Livre Vert sur une approche communautaire des migrations économiques*, Commission des Communautés Européennes : Bruxelles

³⁵⁸ *Id.*, p. 3

d'aborder cette question au niveau européen dans le contexte de l'élaboration progressive d'une politique communautaire cohérente de l'immigration³⁵⁹.» A cet égard, le livre vert propose plusieurs options d'élaboration des politiques migratoires, et notamment s'interroge sur l'identification de catégories de migrants économiques pour lesquels la préférence communautaire ne s'appliquerait pas. Egalement, le livre vert pose la question du processus de sélection des migrants, et notamment des plus qualifiés, dont l'admission sur le territoire européen pourrait être conditionnée soit à l'occupation d'un emploi spécifique, ou, selon une approche horizontale et le modèle de la carte verte américaine, jugée plus flexible, i.e. uniquement en fonction des qualifications des migrants, ou sur la base d'une sélection individuelle. Dans le cadre d'un approfondissement de l'harmonisation du processus de gestion des flux migratoires économiques, le livre vert propose également l'instauration d'un « système européen de sélection afin de répondre aux besoins de qualifications spécifiques, en particulier dans une perspective à long terme. » Pour ce faire, « un cadre commun pourrait être mis en place (par exemple, années d'expérience, formation, connaissances linguistiques, existence d'une offre d'emploi/de pénuries de main d'oeuvre, parents dans cet Etat membre, etc.)³⁶⁰» Ce système de sélection pourrait être différencié, selon qu'il s'agit de migrants peu qualifiés, ou moyennement, voire hautement qualifiés. Dans tous les cas toutefois, les Etats membres auraient le choix d'appliquer ou non ces systèmes de sélection élaborés au niveau européen, ou pourraient les compléter avec d'autres processus sélectifs qu'ils auraient de leur propre initiative mis en place au niveau national (tels que des permis de demandeur d'emploi par ex.)

C'est dans cette perspective en vue d'harmoniser les conditions d'accueil des travailleurs hautement qualifiés que s'inscrit la proposition de directive de Franco Frattini, commissaire à la justice et aux affaires intérieures, et portant le projet d'une « *blue card* » européenne, adoptée par le Parlement européen le 19 novembre 2008³⁶¹. L'expression de « *blue card*³⁶² » rappelle, dans ses termes, la « *green card* » américaine. Le parallèle n'est pas fortuit dans la mesure où l'introduction de la *blue card* a été justifiée par Frattini lui-même comme un

³⁵⁹ *Id.*, p. 12

³⁶⁰ *Id.*, p. 8

³⁶¹ Au cours de cette étude, nous ferons référence à la proposition de directive de Frattini lorsque ses éléments ont été adoptés par le Parlement sans modification. Si des amendements ont été adoptés, nous nous référerons à la résolution du Parlement européen.

³⁶² Cette expression avait notamment été mise en avant par J. von Weizsäcker (2006) « Une carte bleue européenne - A European Blue Card Proposal », *Horizons stratégiques*, 1, pp. 72-81.

instrument permettant à l'Union Européenne d'être rendue attractive et ainsi d'entrer en compétition avec les pays d'Amérique du Nord³⁶³.

L'émergence de ces dispositifs est en effet légitimée par l'identification de besoins économiques et par un manque d'attractivité du territoire européen. Le processus de justification est en ce sens très proche de celui qui a contribué à la mise en œuvre des politiques migratoires en faveur des travailleurs hautement qualifiés en France. L'élaboration de dispositifs à destination de cette catégorie de migrants est en effet vue comme permettant de pallier, au moins sur le court terme, certains besoins sectoriels auxquels la main d'œuvre déjà présente sur le territoire européen ne peut répondre immédiatement³⁶⁴. Or, l'Europe, en « concurrence » avec les autres pays développés souffrirait d'un manque d'attractivité pour les travailleurs hautement qualifiés, notamment comparée aux pays d'Amérique du Nord. Ce manque d'attractivité favoriserait la venue de migrants moins qualifiés, laquelle est de plus en plus déconnectée des besoins économiques de l'Union. Il est dès lors remarquable de constater que les exemples utilisés au niveau de l'Union Européenne, focalisés sur le décalage des flux migratoires en provenance des pays du Maghreb, pour justifier la mise en place de mesures en faveur des migrants hautement qualifiés sont les mêmes que ceux de Nicolas Sarkozy lors de l'élaboration de la loi du 24 juillet 2006 :

L'analyse de la situation révèle [...] que l'Union européenne aura de plus en plus besoin de main-d'œuvre hautement qualifiée pour maintenir son économie, même si l'immigration ne saurait constituer en soi une solution. Toutefois, dans un contexte de concurrence internationale intense, les travailleurs hautement qualifiés ne semblent pas trouver l'Union européenne attrayante dans son ensemble. Cette dernière est ainsi la principale destination des travailleurs non-qualifiés et moyennement qualifiés venus du Maghreb (87 % de ces immigrants), tandis que 54 % des immigrants hautement qualifiés issus de ces mêmes pays sont installés aux États-Unis et au Canada³⁶⁵.

³⁶³ cité dans Spiegel Online (23 octobre 2007) « European Commission Launches New Push for 'Blue Card' », disponible sur <<http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,513083,00.html>>

³⁶⁴ « Les mesures destinées à attirer et à conserver une main-d'œuvre hautement qualifiée provenant de pays tiers dans le cadre d'une approche fondée sur les besoins s'inscrivent dans le contexte plus large établi par la stratégie de Lisbonne et par les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi, qui définissent clairement les politiques tant macroéconomiques que microéconomiques dans le but de favoriser la compétitivité de l'Union européenne, notamment en attirant davantage de personnes sur le marché de l'emploi et en améliorant l'adaptabilité de la main-d'œuvre et des entreprises ainsi que la flexibilité des marchés du travail. Ces mesures mettent toutefois du temps avant de produire les résultats escomptés. D'autre part, la formation de la main-d'œuvre existante (ou autres actions similaires) n'apportera pas, dans la plupart des cas, une réponse adéquate aux besoins des entreprises de l'Union en médecins, ingénieurs, etc. Les migrants hautement qualifiés peuvent donc constituer un atout. », Commission Européenne (23 octobre 2007) « Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié »

³⁶⁵ Commission européenne (23 octobre 2007), *op. cit.*

Ainsi, si l'identification du manque d'attractivité du territoire européen est partagée tant au niveau français qu'au niveau européen, l'idée de la proposition de *blue card* consiste à sortir d'un cadre d'élaboration de dispositifs attractifs purement national, en facilitant la circulation des travailleurs hautement qualifiés *dans l'ensemble* de l'Union Européenne. Autrement dit l'élaboration de la *blue card* vise à dépasser une stratégie purement « individuelle » de la part des Etats : « si les États membres agissent seuls, ils ne pourront peut-être pas faire face à la concurrence internationale pour le recrutement de la main-d'œuvre hautement qualifiée issue de pays tiers.³⁶⁶ » La juxtaposition de dispositifs circonscrits à l'échelle nationale s'avérerait en effet peu attractive pour les travailleurs hautement qualifiés, lesquels « sont pour le moment confrontés à 27 systèmes d'admission différents ». Certains pays européens n'ayant d'ailleurs pas élaboré de dispositifs à l'égard de ces migrants, « il ne leur est pas possible de se déplacer facilement d'un pays à l'autre pour travailler, [...] ce qui a pour effet de cloisonner le marché du travail de l'UE et ne permet pas d'améliorer l'efficacité de la répartition ou du redéploiement de la main-d'œuvre nécessaire.³⁶⁷ » Le maintien d'un « statu quo » conservant le cumul de dispositifs nationaux différents définissant au niveau des Etats-membres la catégorie de migrants hautement qualifiés tendrait alors à complexifier le processus d'admission sur le territoire européen et la circulation de ces travailleurs, de sorte que l'Union européenne resterait toujours peu attractive³⁶⁸.

L'harmonisation des dispositifs à l'égard des migrants hautement qualifiés permettrait donc d'unifier leurs conditions d'admission au séjour de sorte à leur permettre d'avoir accès plus facilement à 27 marchés de l'emploi différents, lesquels constituent « l'attrait principal qu'offre l'Union européenne par rapport à ses concurrents », en donnant la possibilité à ces migrants « d'évoluer professionnellement tout en répondant aux besoins concrets des entreprises européennes³⁶⁹ ». En d'autres termes, la *blue card* cherche à promouvoir, par l'harmonisation des conditions d'admission au séjour de la catégorie des migrants hautement qualifiés, la mobilité géographique, et par là même, la mobilité professionnelle.

³⁶⁶ *Ibid.*

³⁶⁷ Commission Européenne (23 octobre 2007) *op. cit.*

³⁶⁸ « Option [...] le statu quo. Les politiques d'immigration des États membres varient considérablement pour ce qui est de l'admission de travailleurs hautement qualifiés. Ceux-ci deviennent de plus en plus indispensables pour faire face aux pénuries actuelles et futures sur le marché du travail, mais l'Union ne parvient pas fondamentalement à les attirer. Faute d'une action commune dans ce domaine, la situation pourrait ne pas changer sensiblement. » *Ibid.*

A cet égard la proposition de *blue card*

entend plus particulièrement répondre efficacement et rapidement aux fluctuations de la demande de main d'œuvre immigrée hautement qualifiée –et compenser les pénuries de compétences actuelles et à venir- en établissant des conditions identiques dans toute l'Union européenne afin de faciliter et d'harmoniser l'admission de cette catégorie de travailleurs, ainsi qu'en favorisant une répartition et un redéploiement efficaces de ces derniers sur le marché du travail de l'UE.³⁷⁰

Dans cette optique d'attractivité, la *blue card* vise à accélérer les procédures d'admission sur le territoire européen, à faciliter la circulation professionnelle intracommunautaire ainsi que l'obtention des titres de séjour pour les membres de la famille de l'intéressé.

Des conditions d'admission au séjour harmonisées et spécifiques aux migrants hautement qualifiés

La *blue card* peut ainsi être demandée par un étranger demandant à entrer sur le territoire européen, ou à un étranger déjà présent légalement dans un Etat-membre, et demandant de ce fait à changer de statut³⁷¹. La carte bleue est d'une validité de trois ans, renouvelable pour deux ans. Si le contrat de travail qui a justifié la venue du travailleur est inférieur à trois ans, la validité de la carte dure le temps de ce contrat, « plus six mois ³⁷² ». Elle lui permettent de bénéficier de « garanties procédurales », lesquelles notamment obligent « les autorités compétentes » à statuer sur la décision d'admission et à en informer l'intéressé sous 30 jours, avec, lors de cas exceptionnels, une prolongation de cette durée à 60 jours³⁷³. Pendant les deux premières années de son séjour, le migrant hautement qualifié se voit limiter l'accès au marché du travail, lequel est circonscrit à l'exercice des activités qui ont conduit à l'attribution de la *blue card*, à la suite de quoi, « l'intéressé bénéficie de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne l'accès aux emplois hautement qualifiés.³⁷⁴ » Cette

³⁶⁹ *Ibid.*

³⁷⁰ Commission Européenne (23 octobre 2007) « Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié »

³⁷¹ Parlement Européen (20 novembre 2008) « Position du Parlement sur la Politique d'immigration : emploi hautement qualifié. » Art 3.-1 La proposition de directive n'ouvrirait pas la possibilité aux étrangers séjournant déjà légalement sur le territoire européen à établir une demande de *blue card*.

³⁷² *Id.*, art. 8-2

³⁷³ *Id.*, art. 12-1. Par ailleurs, en cas de refus d'une demande ou de renouvellement de la *blue card*, l'intéressé se voit notifier les raisons du rejet et indiquer les voies de recours, *Id.* art. 12-3.

³⁷⁴ *Id.*, art. 13-2

égalité de traitement avec les travailleurs concerne les droits du travail, le traitement salarial, l'aide sociale ou les avantages fiscaux³⁷⁵.

Par ailleurs, le travailleur hautement qualifié peut se trouver au plus pendant six mois consécutifs au chômage sans que son statut ne lui soit remis en cause³⁷⁶, introduisant ainsi, à la différence des dispositifs français et notamment la carte « scientifique » ou la carte « professions artistiques et culturelles » une certaine souplesse dans l'articulation entre immigration et travail. Le migrant titulaire de la *blue card* peut faire une demande de statut de résident de longue durée après l'obtention de celle-ci, à la condition toutefois qu'il puisse justifier de « cinq années de résidence légale et ininterrompue sur le territoire de la Communauté en tant que titulaire d'une carte bleue européenne » ou de « deux années de résidence légale et ininterrompue, précédant immédiatement la présentation de la demande de permis de séjour de résident de longue durée, en tant que titulaire d'une carte bleue européenne sur le territoire de l'État membre où la demande est déposée.³⁷⁷ »

Si la mobilité du travailleur est favorisée, celle-ci est limitée dans l'espace et dans le temps. En effet, la directive défend l'idée d'une « migration alternante », en ce qu'elle « ne permet pas à son titulaire de se déplacer dans un autre État membre pour y travailler alors qu'il réside dans l'État membre émetteur de la carte³⁷⁸. » Il ne lui est ailleurs rendu possible de s'établir dans un autre pays qu'après dix-huit mois de séjour dans le premier État membre³⁷⁹. Le cumul des périodes de séjour dans les deux pays dans lesquels le travailleur hautement qualifié a séjourné peut toutefois lui permettre d'obtenir le statut de résident longue durée³⁸⁰. En d'autres termes, la *blue card* permet certes à son titulaire d'avoir potentiellement accès aux différents marchés de l'emploi nationaux de l'Union, cet accès est restreint par un certain nombre de dispositions visant à fixer, au moins temporairement, le migrant dans le pays au sein duquel il a déposé sa première demande de *blue card*.

Les membres de sa famille se voient également faciliter le regroupement familial, et obtiennent un certain nombre de dérogations par rapport au régime de droit commun, et

³⁷⁵ *Id.*, art. 15

³⁷⁶ *Id.* art. 14-1

³⁷⁷ *Id.*, art. 17-2.

³⁷⁸ Parlement Européen (20 novembre 2008) « Position du Parlement sur la Politique d'immigration : emploi hautement qualifié. » Considérant 15 bis

³⁷⁹ Commission européenne (23 octobre 2007), art. 18-1

³⁸⁰ Commission européenne (23 octobre 2007), *op. cit.*, art. 17

notamment vis-à-vis des demandeurs du statut de résidents de longue durée³⁸¹, lesquelles portent notamment sur la nécessité de démontrer un projet de résidence permanente, une période de six mois sur la détermination d'une demande, et sur les tests d'intégration à l'étranger. Cette notion de « résidence permanente » est définie de manière très souple, en ce que l'intéressé peut être absent du territoire européen au plus pendant 12 mois consécutifs, et au total durant sa résidence, pendant 16 mois cumulés³⁸².

Force est donc de constater que la « *blue card* » vise à harmoniser les conditions d'accueil des migrants hautement qualifiés et de leur famille sur le territoire européen. Cette harmonisation tend à faciliter les démarches administratives des migrants hautement qualifiés. Si la mobilité de ces migrants est encadrée (notamment au travers d'un délai autorisant l'établissement du migrant dans un deuxième pays), la « *blue card* » permet potentiellement à son titulaire d'accéder aux différents marchés du travail nationaux de l'Union Européenne. Mais la mise en place de la *blue card* ne vise pas seulement à une harmonisation des conditions d'accueil d'un certain type de migrants, elle semble aussi introduire un changement dans le processus même de catégorisation, en ce que l'harmonisation des critères de sélection et d'identification des migrants hautement qualifiés s'établit au niveau transnational et paraît remettre en cause la capacité des Etats à définir qui peut entrer sur leur territoire et dans quelles conditions. Toutefois, au nom des impératifs liés aux conditions particulières des marchés de l'emploi nationaux, ce processus d'harmonisation est limité, de sorte que le cadre-référent de ces dispositifs reste dans une très large mesure stato-centré.

C) La définition des critères d'éligibilité à la « *blue card* » : l'émergence limitée d'une catégorie de migrants hautement qualifiés au niveau transnational

En effet, la particularisation des conditions d'admission au séjour des migrants en tant qu'ils sont hautement qualifiés a entraîné une identification des migrants éligibles à ces dispositifs, au travers de critères destinés à définir qui peut être admis sur le territoire européen pour le motif du travail hautement qualifié et qui ne l'est pas. Cette harmonisation traduit une tension entre, d'un côté, la persistance d'éléments stato-centrés dans le processus de catégorisation des migrants et un ciblage harmonisé de ces derniers au niveau européen.

³⁸¹ E. Guild (2007), *op. cit.*, p.6

1) Un ciblage des migrants hautement qualifiés édicté au niveau européen

A cet égard un certain nombre de critères destinés à sélectionner les migrants hautement qualifiés et à les rendre éligibles au séjour ont été édictés. Les critères d'identification de ces migrants relèvent toutefois, dans une optique d'harmonisation européenne toutefois, de la même logique que ceux édictés au niveau national. Les hautes qualifications du migrant sont effet évaluées à la lumière du niveau d'étude, de l'expérience professionnelle et/ ou du revenu. L'édition de ces critères relève cependant bien d'une logique de catégorisation transnationale en ce que les éléments de ciblage des migrants hautement qualifiés au niveau européenne, alternent entre convergences et divergences vis-à-vis des catégories nationales (et notamment de la carte compétences et talents).

Des critères de sélection harmonisés

Ainsi, tel que le souligne Guild, la définition d'un emploi hautement qualifié est au cœur du dispositif lui-même puisque c'est la façon dont le travailleur est défini qui le rend éligible à l'obtention de la *blue card*³⁸³. Le terme « d'emploi hautement qualifié » fait référence à l'obligation de « travailler sous la direction de quelqu'un d'autre³⁸⁴ » excluant ainsi à la différence de la carte « compétences et talents », les travailleurs indépendants ou les auto-entrepreneurs. Le travailleur hautement qualifié doit également disposer de qualifications adéquates. Or cette définition est flexible, en ce qu'elle fait référence à « des qualifications professionnelles élevées » lesquelles se réfèrent premièrement à un certain niveau d'études, sanctionné par un diplôme obtenu au moins après trois années d'études minimum. Ce diplôme doit être délivré par « une autorité compétente et attestant l'accomplissement d'un programme d'études supérieures, c'est-à-dire un ensemble de cours fournis par une institution éducative reconnue comme établissement d'enseignement supérieur par l'État dans lequel elle se situe.³⁸⁵»

A cet égard, la définition de l'enseignement supérieur est comprise dans un sens large et il n'est donc pas fait expressément mention à l'université, permettant ainsi potentiellement de

³⁸² Commission européenne (23 oct. 2007), *op. cit.*, art. 17-3.

³⁸³ E. Guild (2007) « EU Policy on Labour Migration : A First Look at the Commission's Blue Card Initiative », *CEPS Policy Brief*, 145, p. 3

³⁸⁴ Commission Européenne (23 octobre 2007), *op. cit.*, art. 2

³⁸⁵ *Id.* Art. 2 (g)

faciliter la reconnaissance, dans leur diversité, de l'existence de cursus et de systèmes scolaires extra-européens³⁸⁶, lesquels, toutefois, doivent être « reconnu ultérieurement par l'autorité compétente d'un Etat membre » et peuvent faire référence « aux niveaux 5A et 6 de la classification internationale type de l'éducation, version 1997³⁸⁷ ». Ces niveaux d'étude, correspondent respectivement à un premier cycle de l'enseignement supérieur (il est fait à ce titre référence au moins au niveau « bachelor » pour le niveau 5, et pour le niveau 5A, d'une spécialisation dans la recherche et les programmes théoriques) et d'un deuxième cycle de l'enseignement supérieur « (conduisant à un titre de chercheur hautement qualifié)³⁸⁸ ». Ils montrent une certaine focalisation des dispositifs à l'endroit des travailleurs hautement qualifiés sur les métiers liés au domaine de la recherche, laissant toutefois, au travers de la référence à des standards internationaux et non strictement européens, la possibilité de reconnaître des parcours différents de ceux qui auraient pu être suivis par un migrant hautement qualifié en Europe. Il est toutefois légitime de s'interroger sur la capacité des différents Etats européens à reconnaître de manière harmonisée des diplômes non délivrés en Europe, étant donné les difficultés auxquels ces Etats ont déjà dû faire face s'agissant de l'harmonisation des diplômes européens...³⁸⁹ Par ailleurs, la notion de qualification est flexible, et, en un sens, peut être en continuelle construction, dans la mesure où le titulaire de la *blue card* peut « rester sur le territoire des États membres aussi longtemps qu'il prend part à des activités de formation en vue d'approfondir ses compétences professionnelles ou à des fins de requalification professionnelle³⁹⁰. »

Mais également, la référence à des « qualifications professionnelles élevées » permet à ce que le niveau d'étude ne soit pas une condition exclusive à l'attribution de la *blue card*, dans la mesure où un demandeur qui ne dispose pas de diplôme mais d'une expérience dans une profession concernée, peut être éligible à l'admission au séjour. Cette définition large permet ainsi de cibler potentiellement des personnes occupant des métiers considérés comme hautement qualifiés –à cet égard il est fait référence aux « cadres expérimentés, certains informaticiens³⁹¹»-, mais qui n'ont pas atteint le niveau d'études minimal théoriquement

³⁸⁶ E. Guild (2007), *op. cit.*

³⁸⁷ Parlement Européen (20 novembre 2008) « Position du Parlement sur la Politique d'immigration : emploi hautement qualifié. » Art. 2-g. La référence à la classification internationale a été précisée ultérieurement à la proposition de Frattini, et adoptée par le Parlement européen, (20 novembre 2008) *op. cit.*

³⁸⁸ UNESCO (1997) *Classification Internationale Type de l'Education*, Paris : UNESCO

³⁸⁹ Notamment sur la complexité et les difficultés du « processus de Bologne », voir J.-E. Charlier (2003) « Le processus de Bologne, ses acteurs et leurs complices », *Education et Sociétés*, 12/2, pp. 13-34

³⁹⁰ Parlement Européen (20 novembre 2008) *op. cit.*, art. 14-1bis

³⁹¹ Commission Européenne (23 octobre 2007), *op. cit.*

requis en Europe. En d'autres termes, la référence à l'expérience professionnelle permet ainsi d'englober de manière extensive les qualifications des travailleurs et ainsi de dépasser les conditions particulières au pays d'origine dans lesquelles ces qualifications ont été obtenues³⁹². Toutefois, si dans la proposition initiale, l'expérience professionnelle minimale dans la profession qualifiée était évaluée à trois ans, le Parlement européen, en adoptant la directive, a augmenté les critères d'expérience qui ont été redéfinies à « au moins cinq ans, avec une occupation à une fonction supérieure de 2 ans au minimum³⁹³ .»

Ainsi, pour être éligible, les travailleurs, doivent, outre produire les preuves de leur qualification (qui doit correspondre aux exigences européennes pour la profession en question³⁹⁴), « présenter un contrat de travail valide selon le droit national pour un emploi hautement qualifié ou une offre d'emploi ferme d'un an au moins dans l'Etat membre concerné³⁹⁵ ». Le salaire mensuel brut « ne doit pas être inférieur à un seuil salarial national défini et rendu public à cette fin par les Etats membres, qui sera au moins égal à 1,7 fois la rémunération mensuelle brute ou la rémunération moyenne annuelle de l'Etat membre concerné et qui n'est pas inférieur aux rémunérations que reçoit ou recevrait un travailleur comparable dans le pays d'accueil.³⁹⁶ » Le niveau de salaire a ainsi été abaissé lors de l'adoption de la directive par le Parlement, la proposition de la Commission européenne définissant la rémunération minimale « au triple du salaire minimum brut fixé par le droit national³⁹⁷ ». Le travailleur hautement qualifié doit également ne pas être une « menace pour l'ordre public, la sécurité ou la santé publiques³⁹⁸ », et établir la preuve qu'il possède une assurance maladie pour lui et sa famille lorsque celui-ci ne pourra en bénéficier dans le cadre

³⁹² E. Guild (2007), *op. cit.*

³⁹³ Parlement Européen (20 novembre 2008) *op. cit.* 14-1 bis. ; la proposition initiale préconisait également une dérogation pour les demandeurs de moins de trente ans, s'agissant notamment de leur expérience professionnelle, de sorte à faciliter l'attribution de cette carte pour les étrangers ayant obtenu leur diplôme en Europe et ainsi d'éviter leur départ. Cette dérogation a toutefois été supprimée après le vote du Parlement, en ce qu'elle introduisait une discrimination en défaveur des travailleurs les plus âgés. Commission Européenne (23 octobre 2007) « Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié »

³⁹⁴ « Un ressortissant d'un pays tiers sollicite son admission aux fins énoncées dans la présente directive doit : [...] (b) satisfaire aux conditions auxquelles la législation nationale subordonne l'exercice par les citoyens de l'UE de la profession réglementée indiquée dans le contrat de travail ou l'offre d'emploi ferme », Commission européenne (23 octobre 2007), *op. cit.*, art. 5-1-b

³⁹⁵ Commission européenne (23 octobre 2007), *op. cit.*, art. 5-1-a

³⁹⁶ Il est également spécifié que « les États membres dont la législation ne fixe pas de salaire minimum définissent le seuil salarial national comme étant égal au moins au triple du revenu minimum en deçà duquel leurs citoyens ont droit à une aide sociale, ou comme établi dans les conventions collectives ou les pratiques applicables dans le secteur professionnel pertinent. », Parlement Européen (20 novembre 2008) « Position du Parlement sur la Politique d'immigration : emploi hautement qualifié. » CNS/2007/0228, art. 5-2,

³⁹⁷ Commission européenne (23 octobre 2007), *op. cit.*

³⁹⁸ Parlement Européen (20 novembre 2008) *op. cit.* Art. 5-1-f

de son contrat de travail³⁹⁹. Les critères d'attribution de la carte sont donc précis et permettent aux entreprises, surtout à vocation internationale et établies dans plusieurs pays européens, une certaine prédictibilité quant aux documents à fournir⁴⁰⁰.

En revanche, la proposition de directive exclut un certain nombre de migrants à l'éligibilité à la *blue card* : ainsi les chercheurs ayant demandé précédemment l'admission au séjour à des fins de recherches⁴⁰¹, les demandeurs d'asile (cette exclusion n'ayant fait, comme le rappelle Guild, l'objet d'aucune justification⁴⁰²), les membres de la famille de ressortissants européens qui bénéficient du droit à la libre-circulation, les personnes qui sont ou ont été sous le coup d'une expulsion du territoire européen, et les migrants qui « entrent dans un État membre en application d'engagements contenus dans un accord international facilitant l'entrée et le séjour temporaire de certaines catégories de personnes physiques en rapport avec des activités de commerce et d'investissement⁴⁰³ », ou les travailleurs saisonniers⁴⁰⁴.

Convergences et divergences des catégories de migrants hautement qualifiés aux niveaux national et européen

Ces critères de sélection, à l'instar des dispositifs français, combinent niveau d'études (élevé) et/ou expérience professionnelle, ainsi qu'un niveau de salaire minimum. A la différence de la carte « compétences et talents » toutefois, l'éligibilité à la *blue card* est indissolublement liée à l'exercice d'une activité *salariée* et non pas, plus largement, à une activité professionnelle, et ce, quelle qu'en soit sa forme. A cet égard, la *blue card* « prévoit un système d'entrée souple axé sur la demande⁴⁰⁵ », en ce que cette entrée est conditionnée par l'obtention nécessaire d'un contrat de travail afin que le migrant occupe un emploi salarié, tandis qu'au travers de la notion de projet à réaliser, la carte « compétences et talents » ouvre le système d'admission sur l'offre, offrant la possibilité pour ce dernier de mener une activité professionnelle sous n'importe quelle forme (dont une activité indépendante), pourvu qu'elle vise à réaliser le projet pour lequel le migrant a été admis.

³⁹⁹ *Id.* art. 5-1-e

⁴⁰⁰ E. Guild (2007), *op. cit.*, p. 5

⁴⁰¹ Directive 2005/71/CE, *op. cit.*

⁴⁰² E. Guild (2007), *op. cit.*

⁴⁰³ Commission européenne (23 octobre 2007), *op. cit.*, art. 3

⁴⁰⁴ *Id.*, Art. 3-2-g-bis

⁴⁰⁵ *Id.* Considérant 10

La proposition de directive de *blue card* insiste également, et à l'image des dispositifs français, sur la prise en compte des impératifs humanitaires, notamment sur la nécessité d'éviter tout exode des cerveaux, une paupérisation des pays d'origine, et ainsi de « ne [pas] compromett[r]e la capacité des pays en développement à fournir les services sociaux de base et à progresser sur la voie de la réalisation des objectifs de développement du millénaire ». Même si la notion de codéveloppement ne constitue pas, à la différence de la carte « compétences et talents » l'un des critères de sélection à l'éligibilité de la « *blue card* », la mise en œuvre de ce dispositif s'inscrit également dans la logique de l'articulation traditionnelle entre politique migratoire et politique de développement, en ce que « [l'Union européenne] cherche à réduire au minimum les effets négatifs des migrations de travailleurs hautement qualifiés et à en maximaliser les effets positifs sur les pays en développement qui souffrent déjà d'une pénurie de main d'œuvre dans certains secteurs. ⁴⁰⁶»

En d'autres termes, la mise en place au niveau européen de dispositifs à destination des migrants hautement qualifiés vise à promouvoir, selon les termes mêmes de la proposition de directive, « la migration circulaire ⁴⁰⁷ ». Dans cette perspective, le travailleur hautement qualifié est autorisé à rentrer dans son pays d'origine sans que cette absence du territoire européen ne soit considérée comme une interruption de résidence en Europe, lui permettant ainsi d'obtenir plus facilement le statut communautaire de résident de longue durée ⁴⁰⁸. Également, la proposition de directive indique que les « Etats membres *devraient* s'abstenir de pratiquer un recrutement actif de personnes hautement qualifiés dans les secteurs des pays tiers qui présentent une pénurie ou un risque de pénurie de main d'œuvre hautement qualifiée, en particulier les secteurs de la santé et de l'éducation » ⁴⁰⁹, voire « peuvent refuser une demande de carte bleue européenne pour éviter une fuite des cerveaux dans les secteurs en proie à un manque de personnel qualifié dans les pays d'origine. ⁴¹⁰»

Autrement dit, si les politiques migratoires européennes se sont traditionnellement focalisées sur la figure du demandeur d'asile, ou du clandestin qu'elles cherchaient à contrôler, voire à dissuader de rester au sein de l'UE ou tout simplement d'y migrer, elles ne visaient pas à

⁴⁰⁶ *Id.*

⁴⁰⁷ *Id.*

⁴⁰⁸ *Id.*, considérant 17

⁴⁰⁹ *Id.* Voir également art.5bis : « les États membres s'abstiennent de pratiquer un recrutement actif de personnes hautement qualifiées dans les secteurs des pays tiers qui présentent une pénurie ou un risque de pénurie de main-d'œuvre hautement qualifiée, en particulier les secteurs de la santé et de l'éducation. »

attirer d'autres catégories de migrants sur le territoire européen et ainsi mener de « politique d'immigration active » à leur égard⁴¹¹. Si la nécessité d'articuler besoins économiques et politique migratoire a progressivement été édictée, l'identification d'une catégorie de migrants hautement qualifiés et la définition de leurs critères reste un phénomène relativement nouveau et très largement circonscrit à l'élaboration de la « *blue card* ».

Ce dispositif tend par ailleurs à avoir un caractère contraignant pour les Etats membres. En effet, une fois que la carte bleue européenne est délivrée à l'étranger, les Etats « ne peuvent retirer ou refuser de renouveler une carte bleue européenne que s'il existe une menace objectivement attestée pour le maintien de l'ordre public, ou la sécurité ou la santé publiques »⁴¹². De la même manière si le migrant hautement qualifié se voit refuser le séjour dans un deuxième Etat membre, le premier Etat dans lequel la *blue card* a été délivrée « réadmet aussitôt sans formalités le titulaire de la carte bleue européenne et les membres de sa famille. »⁴¹³

Cette proposition de directive semble dans ce sens introduire un certain changement dans la relation entre souveraineté et immigration. L'élaboration au niveau européen d'une définition commune d'une certaine catégorie de migrants transcendant les catégories nationales peut apparaître comme une rupture, d'autant que l'essentiel des efforts concernant les politiques migratoires européennes se focalisait jusqu'à lors sur la construction de dispositifs visant à réguler, voire à dissuader l'entrée de nouveaux migrants (d'où le débat récurrent autour de l'Europe forteresse⁴¹⁴), et non pas sur des efforts d'attractivité en faveur d'une certaine catégorie de migrants jugés utiles sur l'ensemble du territoire européen et définis comme tels. En visant à faire en sorte que les migrants hautement qualifiés « (1) soient admis selon des règles communes ; (2) jouissent des mêmes droit dans toute l'Union européenne ; (3) aient la possibilité de se déplacer d'un Etat membre à un autre de façon à s'adapter et à répondre rapidement aux fluctuations de la demande de main d'œuvre immigrée hautement qualifiée ; (4) qu'ils soient pleinement intégrés dans l'UE⁴¹⁵ », la *blue card* semble en ce sens élaborer

⁴¹⁰Parlement Européen (20 novembre 2008) « Position du Parlement sur la Politique d'immigration : emploi hautement qualifié. », *op. cit.* Art. 9-2-1bis

⁴¹¹ Conseil de l'Union Européenne (20 juin 1994), *op. cit.*

⁴¹² *Id.*, art. 10-3

⁴¹³ *Id.*, art. 19-3-b

⁴¹⁴ Voir par ex. M. King (1997) « Le contrôle des différences en Europe : l'inclusion et l'exclusion comme logiques sécuritaires et économiques », *Cultures & Conflits*, 26-27, pp. 35-49

⁴¹⁵ Commission européenne (23 octobre 2007), *op. cit.*

un cadre transnational de circulation de ces travailleurs sur l'ensemble du territoire et des marchés du travail européens.

2) La persistance d'un cadre de référence stato-centré

Toutefois force est de constater la persistance d'un cadre référent stato-centré dans l'élaboration et l'harmonisation de ces catégories, doublement limitées. L'harmonisation des conditions d'accueil et du ciblage d'une catégorie de migrants au niveau européen est en effet limitée par l'existence de dispositifs préexistants au niveau national, de sorte à ce que la *blue card* se superpose à ces dispositifs plus qu'elle ne les remplace. Notamment parce que l'admission au séjour au travers de la *blue card* est centrée autour de la notion de demande et vise à répondre à des pénuries de main d'œuvre sectorielles, l'harmonisation est également limitée par le respect des Etats à gérer leurs propres marchés de l'emploi. C'est d'ailleurs pourquoi la mise en place de la *blue card* au travers d'une *directive* est elle-même justifiée par l'idée de « souplesse », de sorte à ce que « les Etats membres so[ie]nt libres de maintenir ou d'introduire des mesures autres que celles définies dans la directive⁴¹⁶ », et donc, potentiellement, de rendre impossible l'admission sur le territoire de cette catégorie de migrants.

Un cadre catégoriel européen se superposant aux différentes catégories nationales sans les remplacer

En effet, la mise en œuvre de la *blue card* ne cherche pas à se substituer aux systèmes migratoires des Etats-membres, mais davantage à proposer un « nouveau canal d'entrée » élaboré au niveau communautaire. Les différences entre la *blue card* et la carte « compétences et talents » concernant le processus de sélection et de ciblage des migrants hautement qualifiés, tendent à montrer que le dispositif européen se superpose aux dispositifs nationaux plus qu'ils ne les remplacent. A cet égard, et comme le souligne Collett⁴¹⁷, la notion d'harmonisation ne doit pas ici s'entendre au sens traditionnellement utilisé dans le cadre de

⁴¹⁶ *Ibid.*

⁴¹⁷ E. Collett (2008) « The Proposed European Blue Card System : Arming for the global War for Talent ? », *Migration Policy Institute*, disponible sur <<http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=667>>

la construction européenne, telle la mise en place supposée d'un marché commun des « cerveaux » cherchant à supprimer les barrières d'entrée et les différents systèmes de régulation de la circulation des flux de capitaux humains. La fixation de limites -au sens temporel, mais également *spatial* du terme- à la mobilité de ces travailleurs tend ainsi à montrer la persistance des différents marchés de l'emploi nationaux auxquels les migrants hautement qualifiés n'ont accès que dans des conditions bien précises.

Cette limite dans l'élaboration de dispositifs européens peut en particulier s'expliquer par la complexité et la diversité des dispositifs nationaux qui sont déjà ou en cours de mise en œuvre dans les pays européens. Ainsi, à titre d'exemple, en plus de la carte « compétences et talents » pour la France, la Grande-Bretagne a mis en place un système à points destiné à attirer les migrants hautement qualifiés⁴¹⁸, tandis que la République Tchèque a élaboré -en même temps qu'a été adopté le projet de *blue card*- une propre *green card* destinée uniquement à son échelon national⁴¹⁹. Cette diversité des dispositifs nationaux introduit des disparités entre les Etats-membres, en terme d'attractivité notamment, de sorte à ce que la compétition internationale ne se limite pas entre les pays européens et les pays tiers, mais également entre les pays européens eux-mêmes⁴²⁰. Il est donc difficile de dépasser le modèle de référence national en fonction duquel les politiques migratoires européennes à destination des travailleurs hautement qualifiés sont élaborées, et à partir duquel l'étendue de leur mise en œuvre dépend.

Une maîtrise étatique des flux migratoires demeurée intacte

En effet, les Etats membres conservent la maîtrise des flux migratoires vers leur territoire, laquelle est liée à la gestion de leur marché de l'emploi, en ce qu'ils « peuvent examiner la situation de leur marché du travail et appliquer les procédures nationales et communautaires pour ce qui est des exigences relatives au pourvoi du poste vacant. Dans le cadre de ce pouvoir d'appréciation, ils analysent les besoins de main-d'œuvre au niveau national et au

⁴¹⁸ T. J. Hatton (2005) « Explaining Trends in UK Immigration », *Journal of Population Economics*, 18/4, pp. 719-740

⁴¹⁹ J. Hala, S. Veverkova (29 mai 2008) « Migrant Workers Could Offset Skills Shortage Under Proposed Green Card Scheme », Eironline, European industrial relations observatory on-line, disponible sur <<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/04/articles/cz0804029i.htm>>

⁴²⁰ Cette différence d'attractivité tourne à l'avantage en particulier de la Grande-Bretagne, introduisant ainsi l'idée d'une compétition intra-européenne, S. Mahroum (2002) « Europe and the Immigration of Highly Skilled Labour », *International Migration*, 39/5, pp. 27-43.

niveau régional.⁴²¹ » Cette maîtrise du marché de l'emploi a ainsi pour conséquence de laisser l'Etat comme cadre-référent dans les critères de sélection à l'éligibilité de la *blue card*. En particulier, la définition des critères d'attribution de la *blue card* est focalisée en partie sur le niveau de salaire -lequel est défini *en fonction* des conditions nationales- tendrait à démontrer les difficultés à réconcilier les divergences d'approches entre les pays concernant les travailleurs hautement qualifiés⁴²².

La persistance de l'Etat comme cadre-référent dans les critères d'éligibilité à la *blue card* tend à rappeler que la directive « est conforme au principe de subsidiarité⁴²³. » C'est la raison pour laquelle les Etats-membres disposent d' « une marge de manœuvre suffisante pour adapter ce régime aux besoins de leur marché de l'emploi et n'empiètera pas sur leur compétence de fixer le nombre d'immigrants économiques arrivant dans l'Union européenne pour y chercher du travail⁴²⁴. » En d'autres termes, la mise en place de la *blue card* ne remet pas en cause la possibilité pour les Etats-membres d'élaborer des quotas à destination des travailleurs⁴²⁵, lesquels, potentiellement, peuvent être définis à zéro de sorte à empêcher toute circulation de migrants hautement qualifiés⁴²⁶.

Plus que de réguler l'étendue des migrations, les Etats en maîtrisent également la provenance, dans la mesure où les Etats peuvent mettre en place des accords internationaux avec des pays d'où sont originaires les migrants, lesquels ne sont pas éligibles à la *blue card*⁴²⁷. Ainsi, « pour des motifs liés à la politique du marché du travail, les Etats membres accordent la préférence aux citoyens de l'Union et peuvent accorder la préférence aux ressortissants de pays tiers lorsque cela est prévu par la législation communautaire, ainsi qu'à des ressortissants de pays tiers résidant légalement et percevant des prestations de chômage dans l'Etat membre concerné.⁴²⁸ » Il est ainsi prévu que les Etats conservent le droit de mettre en œuvre « des dispositions plus favorables » pour l'établissement des Etats membres ou pour les conditions de délivrance de la *blue card*⁴²⁹.

⁴²¹ Parlement Européen (20 novembre 2008) « Position du Parlement sur la Politique d'immigration : emploi hautement qualifié. » Art. 9-2-1

⁴²² E. Collett (2008) *op. cit.*

⁴²³ Commission européenne (23 octobre 2007), *op. cit.*

⁴²⁴ *Ibid.*

⁴²⁵ *Id.*, art. 7

⁴²⁶ E. Guild (2007), *op. cit.*, p. 5

⁴²⁷ Commission européenne (23 octobre 2007), *op. cit.*

⁴²⁸ Parlement Européen (20 novembre 2008) *op. cit.*, Art. 9-2-2

Ainsi, force est de constater que l'élaboration de la *blue card* vise à une harmonisation des conditions d'accueil des travailleurs hautement qualifiés dont les critères de sélection ont été élaborés au niveau transnational de sorte à ce que l'identification ce public puisse être uniforme sur l'ensemble du territoire européen. L'émergence d'une catégorie de migrants qu'il s'agit *d'attirer* par la mise en place de dispositifs spécifiques s'inscrit dans le débat lié à la compétitivité et à l'attractivité des territoires. L'élaboration d'un dispositif transnational est à cet égard légitimé par la possibilité du migrant d'avoir accès, potentiellement, à plusieurs marchés du travail à la fois. L'attractivité de la *blue card* reposerait donc sur *l'harmonisation*, voire en un sens l'unification, des conditions d'accès à des marchés de l'emploi caractérisés par leur *diversité*. Mais c'est justement cette diversité qui justifie une particularisation des conditions d'accueil et des critères de sélection des migrants, et donc *in fine* de leur ciblage (un migrant au titre de la *blue card* pouvant être éligible dans un Etat mais pas dans un autre), en fonction différents contextes socio-économiques des pays. Cette singularisation des conditions d'éligibilité à la *blue card* laisse une marge de manœuvre non-négligeable aux Etats, en ce qu'ils peuvent, en particulier, déterminer l'étendue de l'admission sur leur territoire des migrants hautement qualifiés, et ce, au nom de la situation de leur marché de travail. Et c'est bien en ce sens que le cadre-référent reste dans une large mesure stato-centré, puisque les Etats conservent la maîtrise des flux migratoires vers leur territoire, en fonction de leur nature, mais en également en fonction de leur quantité, d'où la possibilité qui est laissée aux Etats de mettre en place des quotas. Or, cette maîtrise quantitative des flux migratoires cristallise un mouvement d'affirmation, ou de réaffirmation, de la souveraineté étatique, comme le montrent les différentes initiatives françaises impulsées depuis 2005.

D) La gestion quantitative des flux migratoires : quelle rupture dans le processus de catégorisation ?

Ainsi, force est de constater que le processus de catégorisation des migrants hautement qualifiés au niveau européen est limité, voire bloqué, par certains éléments de définition de ces catégories qui restent édictés au niveau des Etats. En particulier la possibilité qui est reconnue aux Etats de mettre en place des quotas de migrants peut leur permettre

⁴²⁹ Commission européenne (23 octobre 2007), *op. cit.*, art. 4

potentiellement de rendre inapplicables ces catégories, traduisant à cet égard la capacité préservée de ces Etats à maîtriser le volume des flux migratoires sur le territoire et le motif pour lequel les migrants sont admis.

C'est dans cette perspective de maîtrise quantitative des flux migratoires que peuvent s'expliquer les initiatives en France visant à associer le processus d'identification et de sélection des immigrés avec l'édition de statistiques, plus ou moins contraignantes, en fonction des différentes catégories de migrants et en vue de promouvoir l'immigration pour motif professionnel. La Convention de l'UMP avait ainsi notamment annoncé en 2005 la nécessité, dans le cadre de la lutte contre une « immigration subie » « d'investir le Parlement d'objectifs quantifiés en matière migratoire, tenant compte de nos capacités d'accueil et des besoins de notre économie, constitu[ant] un signe fort de l'existence d'une stratégie, et d'un pilotage en matière de flux migratoires.⁴³⁰ » Autrement dit, « pour y voir clair, il faut prévoir⁴³¹. » La prévision quantitative des flux migratoires a à cet égard pour but de promouvoir l'immigration pour motif professionnel, afin, comme le rappelle la lettre de mission de Nicolas Sarkozy qui, une fois élu Président de la République, a fixé à son Ministre Brice Hortefeux, l'objectif « que l'immigration économique représente 50% du flux total des entrées à fin d'installation durable en France.⁴³² »

Ces initiatives se sont déployées autour de trois principaux axes : (1) la volonté de mettre en place des quotas de migrants, (2) d'élaborer de manière plus souple des objectifs prévisionnels, ou (3) de définir en collaboration avec les pays d'origine des migrants le nombre de personnes admises à séjourner sur le territoire français. Dans les trois cas, la finalité consiste à contrôler les différentes catégories de migrants « qualitativement » (i.e. selon le motif de leur séjour) mais également « quantitativement » (autrement dit selon le nombre d'admissions). Ces axes semblent à cet égard amorcer un changement, voire une rupture (dans le cadre des quotas notamment) en apportant une limite numérique aux cadres catégoriels, ou semblent, au travers des accords avec les pays d'origine, remettre en cause la

⁴³⁰ Convention nationale de l'UMP (2005) *op. cit.* p. 19.

⁴³¹ N. Sarkozy (2 mai 2006) « Déclaration sur les objectifs et les mesures du projet de loi sur 'l'immigration choisie' et l'intégration »

⁴³² N. Sarkozy (9 juillet 2007) « Lettre de mission adressée à M. Hortefeux, Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, du Codéveloppement et de l'Identité Nationale. ». La notion d'immigration durable pour motif professionnel « s'obtient en sommant tous les premiers titres de séjour octroyés pour motif professionnel et les changements du statut d'étudiant en tout motif professionnel. » S'y ajoute également une partie des titres au motif « visiteur » qui, s'ils ne sont pas censés autoriser à travailler, sont toutefois délivrés à « une partie de la

capacité de la France à définir seule la configuration des flux migratoires vers son territoire. Toutefois, et même si elles ne sont pas exclusivement circonscrites aux dispositifs en faveur des migrants hautement qualifiés⁴³³, ces approches sont au fondement même de la production rhétorique d'une dichotomie entre une « immigration subie » et une « immigration choisie », cette dernière étant l'expression traditionnelle de la réaffirmation du contrôle par l'Etat des flux migratoires, de sorte à ce que « la France [puisse] choisir le nombre des migrants qu'elle accueille, selon quels objectifs et dans quelles conditions. ⁴³⁴»

1) La mise en place de « quotas » : une notion polysémique et difficilement applicable en France

La notion de quotas prévisionnels d'immigration a ainsi constitué l'une des initiatives visant à assurer la maîtrise des flux migratoires. L'élaboration de quotas répond ainsi à deux objectifs selon les propres termes de Brice Hortefeux : a) assurer « une maîtrise globale de l'immigration en France, par la fixation du nombre de migrants admis à entrer et séjourner en France, conformément aux besoins et aux capacités d'accueil de la Nation » ; b) « choisir les différentes composantes de l'immigration, avec comme objectif que l'immigration économique –elle-même analysée par grandes catégories professionnelles- représente 50% du flux total des entrées en vue d'une installation durable. ⁴³⁵ »

La notion de quotas, en partie en fonction de l'origine des migrants, en rupture avec les principes républicains français

A cet égard, la notion de quotas, bien que « polysémique » et « commode sur le plan rhétorique » peut être définie comme un « contingent prédéterminé de titres de séjour à ne pas dépasser chaque année, donc contraignant. Il s'agit dès lors de plafonds annuels (fixés globalement par catégorie de titres) et non par exemple d'orientations chiffrées ou

population [étrangère] active (ex. : sportif professionnel, cadre détaché, membre du clergé etc.). » Secrétariat Général du Comité Interministériel de Contrôle de l'Immigration (2008), *op. cit.* p. 52

⁴³³ cf. par exemple la question sur l'immigration au motif « salarié », pour des travailleurs qualifiés, et les dispositifs en faveur des migrants *très* qualifiés, cf. *infra*. Par ailleurs, Sarkozy se défend de mettre en œuvre une politique uniquement tournée vers les travailleurs hautement qualifiés : « L'immigration choisie n'est donc pas un système élitiste qui n'accepterait en France que des étrangers extrêmement qualifiés ! », N. Sarkozy (2 mai 2006) « Déclaration sur les objectifs et les mesures du projet de loi sur 'l'immigration choisie' et l'intégration »

⁴³⁴ N. Sarkozy (2 mai 2006) « Déclaration sur les objectifs et les mesures du projet de loi sur 'l'immigration choisie' et l'intégration »

⁴³⁵ B. Hortefeux (30 janvier 2008) « Lettre de mission à Pierre Mazeaud, président de la Commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration »

d'agréations ex post.⁴³⁶ » A cet égard, la notion de quotas a été pensée en fonction à la fois du motif d'admission des migrants et de l'origine de ces derniers. Si la mise en place de quotas peut poser un certain nombre de questions en terme de faisabilité, son articulation avec l'origine des migrants semble clairement s'inscrire en rupture avec les politiques traditionnelles françaises d'immigration. Ainsi, comme le rappelle Serge Slama, « il faut remonter aux travaux du Haut comité de la population et de la famille, sous l'influence de Georges Mauco et Louis Chevalier, pour trouver un projet officiel reposant sur le principe de sélection ethnique de l'immigration du travail en fonction de ses caractéristiques individuelles et de son 'assimilabilité'⁴³⁷. » Surtout, l'idée de quotas en fonction de l'origine des migrants paraît rompre avec le principe traditionnellement admis en France selon lequel il n'est pas possible de distinguer les individus en raison de leur origine. C'est principalement la raison pour laquelle cette initiative n'a jusqu'à lors pas été concrétisée.

En effet, la proposition de mettre en place des quotas prévisionnels figurait à l'article 1^{er} dans l'avant-projet de loi du 30 janvier 2006, lequel a été retiré suite à la réunion du 9 février 2006 du Comité Interministériel de Contrôle de l'Immigration⁴³⁸. Par la suite, cet axe de réflexion visant à maîtriser quantitativement les flux migratoires en fonction de l'origine des migrants a été réitéré et approfondi dans la lettre de mission que Nicolas Sarkozy, une fois élu Président de la République, a envoyé à Brice Hortefeux, nouvellement nommé Ministre de l'immigration, et à qui il charge, « de fixer chaque année des plafonds d'immigration selon les différents motifs d'installation, » mais en plus de réfléchir à un système de sélection, notamment « en fonction d[e l]' origine géographique, et déterminant en conséquence des priorités.⁴³⁹ » C'est notamment dans le cadre de cette réflexion que l'article 63 de la loi de 2007 sur l'immigration ouvrait la possibilité d'un traitement statistique « sur la mesure de la diversité des origines des personnes.⁴⁴⁰ »

⁴³⁶ Commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration (2008) *Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire*, p. 15

⁴³⁷ S. Slama (27 novembre 2007) « L'autre révision constitutionnelle (première partie) –la constitutionnalisation des quotas ethniques », disponible sur < <http://www.blogdroitadministratif.net/index.php/2007/11/27/181-lautre-revision-constitutionnelle-premiere-partie>>

⁴³⁸ Ainsi à la suite du Comité, Dominique de Villepin se défend de mettre en place des quotas, mais plutôt des « chiffres [qui] auront une valeur indicative [et qui] manifesteront la volonté d'information du Parlement et de l'ensemble des citoyens sur la politique menée ». D. de Villepin (9 février 2006) « Allocution à l'issue du 4^e Comité interministériel de contrôle de l'immigration. »

⁴³⁹ N. Sarkozy (9 juillet 2007) « Lettre de mission adressée à M. Hortefeux, Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, du Codéveloppement et de l'Identité Nationale »

⁴⁴⁰ Projet de loi adopté du 23 octobre 2007 relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile

Cependant, cette disposition a été par la suite censurée par le Conseil Constitutionnel au motif que l'article 1^{er} de la Constitution dispose l'égalité de traitement devant la loi quelle que soit l'origine ethnique ou la race⁴⁴¹, amenant ainsi Hortefeux à convoquer une commission, présidée par le constitutionnaliste Pierre Mazeaud chargée de réfléchir sur « la possibilité de décliner des quotas catégoriels selon les grandes régions de provenance des flux migratoires⁴⁴². » Cette commission, en plus de rappeler, au nom du principe d'égalité, l'impossibilité « constitutionnelle et conventionnelle » de mettre en place des quotas en fonction de l'origine des migrants autrement que de les penser dans une optique « gagnant-gagnant⁴⁴³ » avec les pays de départ de ces migrants, tend à souligner les limites structurelles à instaurer des quotas en vue de promouvoir l'immigration par le travail.

Un système, rigide, de quotas difficilement applicable en raison de la configuration migratoire en France

En effet, pour la Commission Mazeaud, seule l'immigration de travail et les régularisations peuvent faire l'objet de quotas édictés *a priori*, mais pour que l'immigration professionnelle constitue, à terme, 50% des flux migratoires en vue d'une installation durable, il faudrait « soit réduire considérablement l'immigration familiale [ce qui en raison des dispositions juridiques et réglementaires internationales peut s'avérer problématique⁴⁴⁴], soit augmenter considérablement l'immigration de travail, c'est-à-dire le nombre de titres de séjour délivrés dès l'origine en vue de l'exercice d'une activité professionnelle [i.e. « 100 000 titres nouveaux par an⁴⁴⁵ »], soit agir sur les deux quantités à la fois.⁴⁴⁶ »

Or, la Commission émet des réserves quant à l'opportunité d'instaurer des quotas et sur leur réalisation. Aussi, le rapport de la Commission Mazeaud se focalise principalement sur l'immigration des travailleurs peu qualifiés qu'elle juge potentiellement problématique sur le long terme, au regard notamment de la présence d'une réserve potentielle de main d'œuvre déjà présente sur le territoire français qui pourrait être formée et dont il faudrait favoriser en priorité l'inclusion sociale par le travail. La Commission mentionne toutefois spécifiquement

⁴⁴¹ Conseil Constitutionnel, décision n° 2007-557 du 15 novembre 2007, considérant 29

⁴⁴² Commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration (2008) *op. cit.*, p. 9

⁴⁴³ *Id.* p.28

⁴⁴⁴ *Id.* pp. 25-28.

⁴⁴⁵ *Id.*, p. 30

⁴⁴⁶ *Id.*, p. 20

la question de l'immigration hautement qualifiée dont elle juge « légitime ⁴⁴⁷ » la focalisation par les pouvoirs publics et qu'elle met dans une perspective de concurrence internationale : « le marché national du travail s'inscrit dans un contexte de plus en plus internationalisé, concurrentiel et demandeur de qualifications. ⁴⁴⁸ » A cet égard, la Commission préconise que soient « encouragé[es] toutes les formes d'immigration de haut niveau susceptible de se traduire par des créations d'emploi en France ou propices à la croissance économique ⁴⁴⁹ », et ce, notamment, au travers de la carte « compétences et talents. » Mais la fixation de quotas n'est, pour la Commission, pas souhaitable, en ce que d'autres moyens de régulation existent déjà, notamment le conditionnement de l'admission au séjour par un contrat de travail, ou plus généralement la réalisation d'un projet professionnel (cf. *infra*). En d'autres termes, la notion de quotas à la fois se heurterait, quand elle est articulée avec un contrôle des flux migratoires en fonction du pays ou des régions de départ des migrants, à une tradition philosophico-politique française disposant le principe d'égalité entre les individus, quelle que soit leur origine, et à des problèmes d'implémentation, notamment en raison du caractère statique des quotas et de leur possible déconnexion avec des besoins économiques identifiés comme nécessitant le recours à une main d'œuvre immigrée.

2) Les objectifs prévisionnels : un système plus souple, mais une application limitée

Face à ces inerties, d'autres initiatives ont été proposées visant à assurer la maîtrise quantitative des flux migratoires, sur une base plus souple toutefois. C'est la raison pour laquelle, lors de la présentation du projet de loi en mai 2006, Nicolas Sarkozy s'était limité à défendre l'idée « d'objectifs prévisionnels de visas et de titres de séjour en fonction des capacités d'accueil de la France » présentés dans le cadre du rapport au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration, lesquels seraient conjointement élaborés à partir « des études du ministère des Finances et du Conseil d'Analyse Stratégique. [...] Non pour planifier de manière rigide. Mais pour disposer de repères chiffrés ⁴⁵⁰. »

Un système plus souple, censé davantage s'adapter aux configurations migratoires

⁴⁴⁷ *Id.*, p. 37

⁴⁴⁸ *Id.* p. 29

⁴⁴⁹ *Id.*, p. 44

⁴⁵⁰ N. Sarkozy (29 mars 2006) « Déclaration sur le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration, devant la Commission des lois de l'Assemblée nationale. »

La notion « d'objectif prévisionnel » aurait ainsi pour vocation, à la différence de celle des quotas, d'être plus flexible, en ce qu' « il ne s'agit pas de définir des 'plafonds' qui s'imposeraient à chaque consul ou à chaque préfet et qui ne pourraient pas être dépassés. Cette rigidité n'aurait guère de sens. En revanche, définis en fonction de la situation démographique de la France, de ses perspectives de croissance, des besoins du marché de l'emploi et de ses capacités d'accueil. » Plus que d'être statiques, ces objectifs « constitueront un 'tableau de bord' utile qui permettra aux administrations de disposer de références opérationnelles.⁴⁵¹ » A cet égard, « le gouvernement présentera chaque année au Parlement, dans son rapport sur les orientations de la politique d'immigration, des objectifs quantitatifs pluriannuels. Le rapport indiquera à titre prévisionnel le nombre, la nature et les différentes catégories de visas de long séjour et de titres de séjour qui se seront délivrés au cours des trois années qui suivent l'année de sa remise au Parlement, en distinguant en particulier l'admission au séjour aux fins d'emploi, aux fins d'études et pour motifs familiaux.⁴⁵² » Ces objectifs prévisionnels auraient ainsi pour vocation, selon les termes de Nicolas Sarkozy, que la France [cesse de] subi[r] les flux migratoires », de « doter la d'instruments permettant de les organiser, de les réguler, de les choisir.⁴⁵³ »

Le décalage entre un volontarisme dans la gestion des flux migratoires et son application concrète

Or en dépit d'un volontarisme affiché de maîtriser quantitativement les flux migratoires, ces objectifs prévisionnels par catégorie de migrants n'ont jusqu'à lors pas été publiés, amenant la Commission à souligner :

[...] le décalage entre ces engagements et la réalité des pratiques. En effet, le quatrième rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration mentionné par les lois de 2003 et 2006 ne comporte toujours aucune donnée de ce type, se bornant à établir un bilan statistique des années écoulées. On peut dès lors se demander s'il est bien nécessaire d'envisager de nouvelles mesures législatives voire constitutionnelles, alors que le gouvernement n'utilise pas celles dont il dispose déjà⁴⁵⁴.

Ainsi, force est de constater un décalage entre le volontarisme affiché dans le contrôle des différentes catégories de flux migratoires et sa concrétisation au travers de la mise en œuvre

⁴⁵¹ N. Sarkozy (2 mai 2006) « Déclaration sur les objectifs et les mesures du projet de loi sur 'l'immigration choisie' et l'intégration »

⁴⁵² Projet de loi du 30 mars 2006 relatif à l'immigration et l'intégration

⁴⁵³ N. Sarkozy (29 mars 2006) « Déclaration sur le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration, devant la Commission des lois de l'Assemblée nationale »

⁴⁵⁴ Commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration (2008), *op. cit.*, p. 191

des objectifs prévisionnels. En d'autres termes, les initiatives visant à maîtriser quantitativement les flux migratoires en vue de promouvoir l'immigration pour motif professionnel se trouvent limitées dans leur mises en œuvre tant au travers de la notion de quotas en fonction de l'origine des migrants que celle, plus souple, d'objectifs quantifiés en fonction de l'admission au séjour. Toutefois ces initiatives restent le fruit d'une aspiration traditionnelle de l'Etat qui, en « encodant⁴⁵⁵ » statistiquement les catégories de migrants, réaffirme sa souveraineté et sa capacité à contrôler la configuration qualitative et quantitative des flux migratoires admis à franchir ses frontières, ce que la mise en place de contingentements, en particulier au travers de la carte « compétences et talents » tend à cristalliser.

3) Le système de contingentement au travers d'accords internationaux : la gestion quantitative des flux migratoires comme affirmation traditionnelle du contrôle de l'Etat dans le processus de catégorisation

Ainsi la commission Mazeaud propose-t-elle, en lieu et place de l'établissement de quotas, voire d'objectifs prévisionnels, un approfondissement de la coopération internationale, et en particulier européenne, dans la maîtrise des flux migratoires, notamment au travers d'un échange d'information, voire de la mise en place d'accords multipartites entre pays d'origine des migrants et la France, « plutôt que [...] des recettes radicales purement nationales.⁴⁵⁶ »

Les accords bilatéraux de codéveloppement associés aux objectifs quantitatifs de délivrance de titres de séjour : un contrôle en amont en aval de la migration

L'élaboration d'accords internationaux vise ainsi, sous couvert des impératifs liés au codéveloppement, à tenir compte à la fois de la situation du pays de destination et de celle du pays d'origine des migrants (cf. *infra*). La notion de contingentement à cet égard se réfère à la mise en place de limites numériques à l'admission au territoire de certaines catégories de migrants définies conjointement par les pays d'émigration et d'immigration, de sorte à assurer

⁴⁵⁵ Le terme est emprunté à A. Desrosières (1993) *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*. Paris : La Découverte, cité dans M. Martiniello, P. Simon (2005) « Les enjeux de la catégorisation. Rapports de domination et luttes autour de la représentation dans les sociétés post-migratoires. », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 21/2 p. 7

⁴⁵⁶ Commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration (2008) *op. cit.*, p. 5

une gestion des flux migratoires sur modèle « gagnant-gagnant⁴⁵⁷ » et à éviter un éventuel exode de cerveaux. C'est donc au nom de cette logique que les accords de co-développement entre la France et les pays signataires ont visé à fixer un nombre maximal de personnes éligibles à la carte compétences et talents, allant de 150 titres par an pour l'Ile Maurice notamment, à 1 500 pour la Tunisie⁴⁵⁸.

A cette limite numérique fixée en amont de la migration s'ajoute la fixation d'objectifs en aval de celle-ci. En effet la question de l'émergence d'une catégorie juridique par l'instauration d'une carte « compétences et talents » a été associée à celle de l'établissement d'objectifs chiffrés dans le cadre de la délivrance de ces titres de séjour. Ces objectifs quantitatifs ont ainsi établis pour l'année 2008 fixant à plus de 1000 le nombre de cartes « compétences et talents » devant être délivrées. Or, ces objectifs sont « territorialisés » en ce qu'ils sont déclinés par région, eux-mêmes déclinés par département. A cet égard, l'Ile de France devait délivrer environ la moitié des titres de séjour, tandis que l'objectif est beaucoup plus limité dans d'autres régions, comme la Champagne-Ardenne par exemple où seules 9 cartes devraient être délivrées⁴⁵⁹. La carte « compétences et talents » assigne à la catégorie de migrants éligibles une limite contraignante en fonction de l'origine du migrant, avec la fixation de plafonds à ne pas dépasser, mais également des objectifs d'admissions au territoire selon la destination de ce migrant. Or, si ce processus peut apparaître novateur en ce qu'il n'est pas appliqué pour les autres dispositifs à l'égard des travailleurs hautement qualifiés, il ne fait que refléter l'affirmation de l'Etat dans le contrôle de ses frontières.

Le processus de sélection des migrants au travers de l'instrument des quotas viserait en effet à rendre éligible les immigrés aux différents dispositifs, non pas seulement vis-à-vis du motif d'admission au séjour, mais également par rapport au pays d'origine du migrant (au travers du processus de contingentement) ainsi qu'en fonction de sa région de destination. Certes, force est de constater un décalage entre les objectifs quantitatifs annoncés et le nombre de titres de séjour effectivement délivrés (cf. *infra*). Mais cette volonté affiche de maîtriser quantitativement les flux migratoires a dans une certaine mesure une fonction performative dans l'affirmation du contrôle des frontières par l'Etat. En effet, l'immigrant serait sélectionné en fonction de ce pourquoi il vient en France, d'où il vient, mais aussi où il va en France.

⁴⁵⁷ *Ibid.*

⁴⁵⁸ cf. *infra*

⁴⁵⁹ Voir annexe 8 Certains départements, comme les Ardennes, ne sont même pas tenus de délivrer une seule carte.

Une réaffirmation traditionnelle du contrôle des frontières par l'Etat

A cet égard, la mise en place des dispositifs en faveur des migrants hautement qualifiés reproduit la gestion traditionnelle de l'Etat à ses frontières comme « rite de passage ⁴⁶⁰ ». En effet, les politiques migratoires en faveur de ces travailleurs cristallise le renforcement du contrôle étatique dans les trois phases du franchissement de la frontière par le migrant, i.e. avant (*preliminal*), pendant (*liminal*), et après (*post-liminal*⁴⁶¹) son passage.

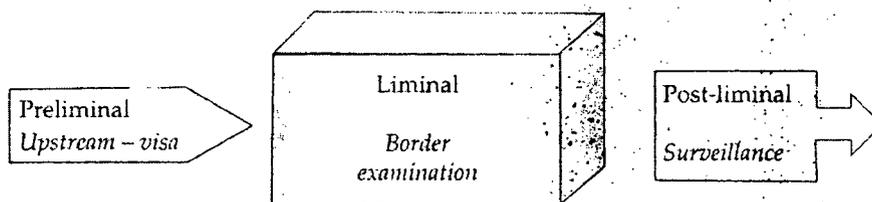


Figure 3.1 Border as Rite of Passage

(source : M. B. Salter (2005) « At the threshold of security : a theory of international borders », in *Global Surveillance: Borders, Security, Identity*, M. B. Salter, E. Zureik (dir.), Portland, OR : Willam Publishing, p.38)

Ainsi le contrôle quantitatif des flux migratoires, même dans le cadre d'une gestion concertée et d'accords bilatéraux de codéveloppement, relève donc d'une logique traditionnelle et essentiellement où le cadre de référence reste l'Etat qui assure le contrôle de ses frontières, ce que le rapport d'information sur la politique de codéveloppement avait d'ailleurs souligné en 2007 :

En l'état actuel, la politique de co-développement apparaît davantage tournée vers un objectif interne, freiner l'immigration et favoriser le retour des migrants que vers une politique « externe » visant à favoriser le développement du pays d'origine⁴⁶².

⁴⁶⁰ M. B. Salter (2005) « At the threshold of security : a theory of international borders », in *Global Surveillance: Borders, Security, Identity*, M. B. Salter, E. Zureik (dir.), Portland, OR : Willam Publishing, pp. 36-50

⁴⁶¹ On notera le parallèle entre l'étymologie des termes « liminaire » et « limes », lesquels viennent du bas latin *liminaris* signifiant « seuil ». J. Girodet (1976) *Dictionnaire de la langue française*, Paris : Bordas

⁴⁶² C. Tasca, J. Pelletier, B. Barraux (2007) *Rapport d'information sur le co-développement et les relations entre politique de développement et politique de gestion des flux migratoires*, Paris : Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, p. 29

Ce principe de souveraineté au travers des dispositifs mis en place en faveur des migrants par le travail est cristallisée par l'opposition discursive entre « immigration subie » et « immigration choisie », laquelle découle de la volonté de (ré)affirmer la gestion et le contrôle étatiques des flux migratoires :

[...] la France peut-elle rester longtemps le seul pays au monde qui n'aurait pas le droit de décider qui s'installe sur son territoire et dans quelles conditions ? Dans mon esprit, l'immigration choisie, c'est une immigration régulée, organisée assumée, en tenant compte des capacités d'accueil de la France et des intérêts des pays d'origine. Mon intention est de bâtir une nouvelle politique par laquelle l'arrivée des migrants en France sera voulue, acceptée, préparée par les autorités de l'Etat [...] parce que le gouvernement aura souhaité la venue d'un étranger –étudiant ou professionnel- en raison de sa compétence de son talent, de sa motivation.⁴⁶³ »

L'élaboration des dispositifs en faveur des migrants hautement qualifiés reste donc, à l'instar des autres dimensions des politiques migratoires, principalement le fruit d'un processus sélectif stato-centré, lequel selon les mots de Sarkozy à propos de la loi de 2006, peut être défini par des « règles du jeu [...] des règles d'admission que nous fixons.⁴⁶⁴ » Les politiques attractives à destination des travailleurs hautement qualifiés résultent en effet d'une identification et d'une sélection consistant à définir qui est éligible aux dispositifs, et en contrepoint, qui ne l'est pas, fixant par là même une frontière entre les catégories de migrants, laquelle a un impact sur leurs conditions de séjour établies en fonction du statut reconnu au migrant.

A cet égard, l'élaboration juridico-administrative des catégories des migrants cristallise le processus de sélection des flux migratoires au travers de leur classification, et ce, en fonction de la *finalité*, de l'origine et de la destination pour lesquelles ces migrants sont admis à séjourner sur le territoire. C'est la raison pour laquelle l'entrée sur le territoire peut être vue comme une sorte de « porte verrouillée », l'image du verrou symbolisant les critères

⁴⁶³ N. Sarkozy (6 juin 2006) « Déclaration sur la politique d'immigration choisie, l'intégration et le codéveloppement, les objectifs de la réforme en matière de regroupement familial, de régularisations, d'enfants scolarisés et d'aide au retour ». Cette affirmation du contrôlé étatique a été itérée à plusieurs reprises, ainsi notamment : « Ma conviction est que, comme toutes les grandes démocraties du monde, la France doit pouvoir choisir le nombre des migrants qu'elle accueille, selon quels objectifs, dans quelles conditions », N. Sarkozy (2 mai 2006) « Déclaration sur les objectifs et les mesures du projet de loi sur l'immigration 'choisie' et l'intégration, et le bilan de la politique d'immigration depuis la loi de 2003 ».

⁴⁶⁴ N. Sarkozy (2 mai 2006) « Déclaration sur les objectifs et les mesures du projet de loi sur 'l'immigration choisie' et l'intégration »

d'admission des migrants édictés par l'autorité étatique⁴⁶⁵. En d'autres termes, le processus de catégorisation résulte du principe même de souveraineté.

CONCLUSION

En définitive l'étude des dispositifs à l'égard des travailleurs hautement qualifiés en France sous l'angle des catégories permet de dépasser le débat permanent et quasi-insoluble sur la définition d'un migrant hautement qualifié. Le travail sur les catégories a ainsi permis de changer de référent et de considérer les politiques à l'égard des migrants hautement qualifiés que si ces derniers sont définis et reconnus comme tels par les dispositifs. A cet égard,

Ainsi l'étude du processus de catégorisation permet de mettre en perspective la rupture annoncée dans les discours politiques. Le ciblage et la sélection d'un public considéré comme hautement qualifié sont en effet préexistants aux initiatives mises en œuvre à partir de 2005-2006, et sont eux aussi justifiés par des impératifs d'attractivité du territoire et de compétitivité de l'économie. Toutefois, les conditions d'admission au séjour édictées par la carte « compétences et talents » changent par rapport aux dispositifs précédents, sans toutefois les remplacer. Ceci crée ainsi une superposition, un enchevêtrement des cadres catégoriels rendant un même public éligible à plusieurs catégories à la fois, mais pour un motif similaire. Surtout, l'émergence de ce nouveau dispositif ne transforme pas le lien indissoluble qui existe entre l'immigrant et le travailleur et s'inscrit dans une traditionnelle articulation de l'immigration par et pour le travail.

La carte "compétences et talents" innove toutefois en introduisant la notion de codéveloppement comme un des critères d'éligibilité au titre de séjour. Si l'articulation entre gestion des flux migratoires et codéveloppement s'inscrit dans une tendance de moyen-terme (cf. notamment le rapport de Naïr publié en 1997), celle-ci n'était jusqu'à lors pas un prérequis à l'admissibilité sur le territoire des migrants hautement qualifiés. Plus que d'une

⁴⁶⁵ A. Zolberg (1989) « The Next Waves: Migration Theory for a Changing World », *International Migration Review*, 23/3, pp. 405-406. On citera également la Commission Mazeaud selon laquelle l'immigration hautement qualifiée et plus généralement l'immigration de travail « relève aujourd'hui du pouvoir discrétionnaire des pouvoirs publics. » Or, un des attributs essentiels de la souveraineté nationale tient à la faculté d'ouvrir plus ou moins largement aux non-nationaux l'accès [à ...] l'accueil par la Nation. » C'est d'ailleurs pourquoi la Commission préconise un traitement centralisé des demandes de titre « compétences et talents » de sorte à ce que l'Etat puisse sélectionner de manière homogène les migrants éligibles à ce dispositif. Commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration (2008) *op. cit.*, pp. 24-29..

rupture, il s'agirait en ce sens d'un changement d'approche justifié par la volonté de concilier attractivité et codéveloppement.

La mise en œuvre de dispositifs en faveur des travailleurs hautement qualifiés semblerait également s'inscrire dans une rupture en ce qu'elle serait l'expression, dans le contexte de la mondialisation des échanges, et également des savoirs, de la compétition entre les Etats à attirer les cerveaux. Cette compétition interétatique tendrait à remettre en cause la souveraineté des Etats, dans la mesure où ce ne serait plus ces derniers qui, au travers de leurs politiques migratoires, choisiraient et sélectionneraient les migrants admis sur leur territoire, mais le contraire, obligeant ainsi les Etats à déployer de nouvelles stratégies de sélection, en prenant d'une part « modèle » sur les autres concurrents nationaux (dont les méthodes sont jugées efficaces) et en élaborant des dispositifs transnationaux en faveur de ces migrants de sorte à favoriser l'attractivité des territoires et à leur donner accès à plusieurs marchés du travail en même temps. Ces deux phénomènes tendraient ainsi à remettre en cause la souveraineté des Etats et leur marge de manœuvre dans le processus de sélection et d'admission des migrants sur leur territoire. Or, l'étude du phénomène de catégorisation permet de relativiser cette perte de souveraineté et tend à montrer que le cadre référent des catégories reste principalement stato-centré.

Cette capacité de l'Etat à définir sur qui et comment s'exerce l'intervention publique est ainsi intimement liée à la notion de souveraineté. Tel que l'a notamment montré Foucault au travers du concept de « gouvernementalité », l'ordonnancement, la classification et l'identification de la population, au travers de la statistique en particulier, ont été des préalables nécessaires à la mise en œuvre des politiques, notamment de contrôle de la vie sociale⁴⁶⁶. Aussi, tel que le souligne Noiriel,

tout processus de 'catégorisation' se déroule simultanément sur deux plans. D'un côté il s'agit d'une opération taxinomique, visant à créer une 'classe' (ou une 'catégorie'), en rangeant au sein d'un même ensemble des éléments ayant les mêmes propriétés. D'un autre côté, il s'agit d'une opération *d'identification* (ou d'individualisation), qui vise à isoler chacun des éléments appartenant à la classe considérée⁴⁶⁷.

⁴⁶⁶ M. Foucault (1976) « La volonté de savoir », in *Histoire de la sexualité*, tome 1, Paris : Gallimard. Voir également K. Stenson, P. Watt (1999) « Governmentality and 'the Death of the Social'? : A Discourse Analysis of Local Government Texts in South-east England », *Urban Studies*, 36/1, pp. 189-201

⁴⁶⁷ G. Noiriel (1997) « Représentation nationale et catégories sociales. L'exemple des réfugiés politiques », *Genèses*, 26/1 p. 25-54 (p.31)

Ce double-processus vise ainsi à identifier des individus jugés comme éligibles à des dispositifs, parce qu'ils sont reconnus comme membres du public pour lequel ces dispositifs ont été élaborés. La catégorisation permet en d'autres termes de désigner, et ainsi de cibler les groupes sur lesquels et/ou pour lesquels la puissance publique s'exerce. A ce titre, la catégorisation peut ainsi être vue comme « un outil dans le but de distribuer des ressources à ou de restreindre les ressources de certains groupes⁴⁶⁸. »

Le processus de catégorisation peut donc parfois paraître stéréotypé, en ce qu'il réduit le public identifié aux seules caractéristiques qui lui sont reconnues, simplifiant de ce fait la réalité sociale et les trajectoires personnelles des individus. Zetter prend ainsi l'exemple d'une personne née en Somalie, ayant obtenu d'abord le statut de réfugié en Italie, puis la nationalité italienne, et de ce fait, obtient la citoyenneté européenne, laquelle lui permet de migrer en Grande Bretagne et d'en venir résident. Plusieurs catégories se superposent ici, montrant que le processus de catégorisation des individus, pour être complet, ne peut être unidimensionnel⁴⁶⁹. Cependant, le processus de catégorisation repose sur cette ambivalence de simplifier, voire de stéréotyper le monde, et de le rendre dans le même temps intelligible afin de pouvoir agir dessus.

En effet, si chaque individu peut appartenir à plusieurs catégories à la fois, c'est au nom d'une seule d'entre elles, qui doit être reconnue comme telle par l'Etat, que cet individu est admis ou non sur le territoire. L'absence de reconnaissance de telle ou telle catégorie peut donc traduire une éviction de certains enjeux, l'ignorance de certains problèmes et peut ainsi avoir un impact direct sur les individus. Par exemple, l'inexistence pendant très longtemps de statut spécifique aux personnes réfugiées a empêché ces dernières de se voir reconnaître un certain nombre de droits, dont celui de l'admission au séjour. Il a fallu que les Etats disposent donc d'une catégorie bureaucratique définissant précisément qui est un réfugié (et qui en conséquence ne l'est pas) pour permettre aux réfugiés d'être admis en tant que tels sur leur territoire⁴⁷⁰.

⁴⁶⁸ M. M. Cernea (1990) « Internal Refugee Flows and Development-Induced Population Displacement », *Journal of Refugee Studies*, 3-4, pp. 323-324

⁴⁶⁹ R. Zetter (2007) « More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization » *Journal of Refugee Studies*, 20/2, p. 183

⁴⁷⁰ R. Zetter (1991) « Labelling Refugees : Forming and Transforming a Bureaucratic Identity », *Journal of Refugee Studies*, 4/1, pp. 39-62

Ainsi, le processus de catégorisation permet de définir *qui* peut entrer et séjourner sur le territoire national, et *dans quelles conditions*. Comme le souligne Barbou des Places, les catégories des migrants sont donc « stato-définies et hétéro-définies⁴⁷¹ ». S'agissant des politiques à destination des travailleurs hautement qualifiés, la concurrence internationale pour les cerveaux ne serait donc que le résultat d'un chevauchement entre différentes catégories de travailleurs hautement qualifiés édictées au niveau étatique. Ces travailleurs ont le choix de migrer vers un pays plutôt qu'un autre seulement parce que plusieurs Etats reconnaissent leur statut, leurs caractéristiques et les ont intégrés dans la catégorie de migrants hautement qualifiés. Mais ce sont les Etats, et eux seuls, qui définissent qui sont les « cerveaux » en mesure de rentrer sur le territoire, et comment. Aussi, l'étude de la catégorisation renoue avec la question traditionnelle et récurrente de la science politique, posée en ces termes par Laswell : « *Who Gets What, When and How ?*⁴⁷² »

⁴⁷¹ S. Barbou des Places, *op. cit.*

⁴⁷² H. Laswell (1936) *Who Gets What, When and How?*, New York, NY : McGraw-Hill

ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

S. Abraham, L. H. Hamilton (2006) *Immigration and America's Future : A New Chapter*, Washington D.C. : Migration Policy Institute

J. Barou (2006) *Europe, terre d'immigration. Flux migratoires et intégration*, Saint-Martin-D'Hères : PUG

J. Batalova, M. Fix (2008) *Uneven Progress : The Employment Pathways of Skilled Immigrants in the United States*, Washington D.C. : Migration Policy Center

L.F. Bouvier, J. L. Martin (1995) . *Foreign-born scientists, engineers and mathematicians in the United States*. Washington, D.C.: Center for Immigration Studies

G.J. Borjas (1990) *Friends or Strangers : the Impact of Immigrants on the U.S. Economy*, New York : Basic Books

G.J. Borjas (2001) *Heaven's Door : Immigration Policy and the American Economy*, Princeton, NY : Princeton University Press.

C. Cournil, J.-P. Théron (2005) *Le statut interne de l'étranger et les normes supranationales*, Paris : L'Harmattan

A. Desrosières (1993) *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*. Paris : La Découverte

R. Florida (2005) *The Flight of the Creative Class: The New Global Competition for Talent*, New York, NY : Harper Business

M. Foucault (1976) *Histoire de la sexualité, tome 1 : La volonté de savoir*, Paris : Gallimard

A.-M. Gaillard, J. Gaillard, (1999) *Les enjeux des migrations scientifiques internationales. De la quête du savoir à la circulation des compétences*, Paris: L'Harmattan.

Gisti (2008) *Le guide de l'entrée et du séjour des étrangers en France*, Paris : La Découverte

IOM (2003) *World Migration 2003 : Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move*, New York: UN Publications

B. Jubin, P. Lignères (2007) « La Nouvelle guerre pour les cerveaux », Mémoire d'ingénieur des Mines, Paris

D. Kapur, J. McHale (2005) *Give Us Your Best and Brightest: The Global Hunt for Talent and Its Impact on the Developing World*, Washington D.C. : Center for Global Development

J. F. Kennedy (1964) *A Nation of Immigrants*, New York, NY : Harper & Collins

J. F. Kirkegaard (2007) *The Accelerating Decline in America's High-Skilled Workforce : Implications for Immigration Policy*, Washington D.C. : Peterson Institute for International Economics

H. Laswell (1936) *Who Gets What, When and How?*, New York, NY : McGraw-Hill

K. A. Ono, J. M. Sloop (2002) *Shifting Borders : Rhetoric, Immigration and California's Proposition 187*, Philadelphia, PA: Temple University Press

D. M. Ricci (1993) *The Transformation of American Politics : The New Washington and the Rise of Think Tanks.*, New Haven, CT : Yale University Press

A. Sayad (2006) *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité, t.1 l'illusion du provisoire*, Paris : Raisons d'agir éditions

P. Weil (2004) *La France et ses étrangers*, Paris : Calmann-Lévy

Contributions à un ouvrage

B. Agozino (2000) « Beware of Strangers : The Myth that Immigrants are Most Likely to be Deviants » in B. Agozino (dir.) *Theoretical and Methodological issues in Migration Research*, Aldershot: Ashgate Publishing, pp. 145-166

J. Batalova, B. Lindsay Lowell (2006) « 'The Best and the Brightest' : Immigrant Professionals in the U.S. », in A. Favell, M. P. Smith (dir.), *The Human Face of Global Mobility : International Highly Skilled Migration in Europe, North America and the Asia-Pacific*, New Brunswick, NJ : Transaction Press, pp.81- 103

A. Demuth (2000) « Some Conceptual Thoughts on Migration Research », in B. Agozino (dir.) *Theoretical and Methodological issues in Migration Research*, Aldershot: Ashgate Publishing, pp. 21-58.

F. Gil (2002) « article : catégories », in *Encyclopaedia Universalis*, pp.68-70

J. Hagan, S. McCollom (1998) « Skill Level and Employer Use of Foreign Specialty Workers », in B. Lindsay Lowell (dir.) *Foreign Temporary Workers in America: Policies that Benefit the U.S. Economy*, Westport, CT: Quorum Press, pp. 150-169

S. Lavenex « The Competition State and Multilateral Liberalization of Highly Skilled Migration » in A. Favell, M. P. Smith (dir.), *The Human Face of Global Mobility : International Highly Skilled Migration in Europe, North America and the Asia-Pacific*, New Brunswick, NJ : Transaction Press, pp. 29-52

D. Lochak (2006) « Les catégories juridiques dans les processus de radicalisation », in A. Collovald, B. Gaïti (dir.), *La démocratie aux extrêmes : sur la radicalisation politique*, Paris : La Dispute, pp. 133-152.

Ph. Martin (2007) « Policies for Admitting Highly-Skilled Workers Into the United States », in OCDE (2002) *International Mobility of the Highly-Skilled*, Paris : OECD Publishing, pp. 271-290.

M. B. Salter, « At the threshold of security : a theory of international borders », in *Global Surveillance: Borders, Security, Identity*, M. B. Salter, E. Zureik (dir.), Portland, OR : Willam Publishing, 2005, pp. 36-50.

Articles de revue et publications universitaires

A. D. Bacchi (2001) « Migrant networks and the immigrant professional : An Analysis of the Rôle of Weak Ties », *Population Research and Policy Review*, 20/1-2, pp. 9-31

S. Barbou des Places (2008) « La catégorie en droit des étrangers : une technique au service du contrôle des étrangers », *Asylon(s)*, 4, disponible sur < <http://www.reseau-terra.eu/rubrique139.html> >

J. Batalova, B. Lindsay Lowell (2007) « Immigrant Professionals in the United States », *Society*, 44/2, pp. 26-31

Y. Blanc (2008) « Le marché mondial de la migration », *Le Débat*, 151, pp. 168-181

V. Borgogno, J. Steiff-Fenart (1997), « L'accueil des étudiants étrangers en France : évolution des politiques et des représentations », *Les cahiers du Soliis*, 2/3, pp. 73-88.

G.J. Borjas (1995) « The Economic Benefits from Immigration », *Journal of Economic Perspectives*, 9/2, pp. 3-22

G. T. Borjas (2003) « The Labor Demand Curve is Downward Sloping : Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market », *The Quarterly Journal of Economics*, 118/4, pp. 1335-1374

S. Carrera, E. Guild (2008) « The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights? », *CEPS Policy Brief*, 170

M. M. Cernea (1990) « Internal Refugee Flows and Development-Induced Population Displacement », *Journal of Refugee Studies*, 3-4, pp. 320-339

M. Cervantes, D. Guellec (2002) « The Brain Drain : Old Myths, New Realities, *OECD Observer*, n°230, pp.40-42

A. Ceyhan (2001) « Terrorisme, immigration et patriotisme. Les identités sous surveillance », *Cultures & Conflits*, 44, pp. 117-133

J.-E. Charlier (2003) « Le processus de Bologne, ses acteurs et leurs complices », *Education et Sociétés*, 12/2, pp. 13-34

B. R. Chiswick (2005) « High Skilled Immigration in the International Area », *IZA Discussion Paper*, 1782

X. Chojnicki, F. Docquier, L. Ragot (2005) « L'immigration 'choisie' face aux défis économiques du vieillissement démographique », *Revue économique*, 56/6, pp. 1359-1384

E. Collett (2008) « The Proposed European Blue Card System : Arming for the global War for Talent ? », *Migration Policy Institute*, disponible sur <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=667>

J. Costa-Lascoux (1992) « L'espace Schengen », *Revue européenne des migrations internationales*, 8/1, pp.207-212

C. Courtin (2007) « Le co-développement : un alibi pour des politiques migratoires restrictives », *Revue internationale et stratégique*, 68/4, pp. 43-47

C. Daum (2007) « Le codéveloppement, grandeur et décadence d'une aspiration généreuse », *Revue internationale et stratégique*, 68/4, pp. 49-59

H. O. Duleep, M. C. Regets (1996) « Admission Criteria and Immigrant Earnings Profiles », *International Migration Review*, 30/2, pp. 571-590

J.-C. Dumont, G. Lemaître (2005) « Beyond the Headlines : New Evidence on the Brain Drain », *Revue économique*, 56/6, pp.1275-1299

A. Dodds (2004) « Le développement des agences en Grande-Bretagne et en France : L'exemple d'Edufrance, transfert d'outre-manche ou création indigène ? », *Revue française d'administration publique*, 111/3, pp. 483-500

T. J. Espenshade (2001) « High-end Immigrants and the Shortage of Skilled Labor », *Population Research and Policy Review*, 20/1-2, pp. 135-141

Edito (2007) « Du plombier polonais au géomètre malien », *Plein droit*, 75, disponible sur <http://www.gisti.org/spip.php?article1050>

N. Ferré (2007) « Recherche 'compétences et talents' », *Plein droit*, 73, disponible sur <http://www.gisti.org/spip.php?article952>

R. Florida (2002) « The Economic Geography of Talent », *Annals of the Association of American Geographers*, 92/4, pp.743-755

L. Galliano (2008) « La situation juridique de l'étranger en France ou l'insécurité juridique comme moyen de régulation de l'immigration », *Asylon(s)*, 4, disponible sur <http://www.reseau-terra.eu/article761.html#nb58>

W. Geis, S. Übelmesser, M. Werding (2008) « Why Go to France or Germany, if You Could as Well go to the UK or the US ? Selective Features of Immigration to Four Major OECD Countries », *Center for Economic Studies and Institute for Economic Research Working Paper*, 2427

E. Guild (2007) « EU Policy on Labour Migration : A First Look at the Commission's Blue Card Initiative », *CEPS Policy Brief*, 145

D. M. Hart (2006) « Managing the Global Talent Pool : Sovereignty, Treaty, and Intergovernmental Networks », *Technology in Society*, 28, pp. 421-434

- T. J. Hatton (2005) « Explaining Trends in UK Immigration », *Journal of Population Economics*, 18/4, pp. 719-740
- J.-P. Jouyet (2008) « La présidence française du Conseil de l'Union européenne : pour quoi faire ? », *Revue internationale et stratégique*, 69/1, pp. 73-80
- M. King (1997) « Le contrôle des différences en Europe : l'inclusion et l'exclusion comme logiques sécuritaires et économiques », *Cultures & Conflits*, 26-27, pp. 35-49
- L. Legoux (2004) « Changements et permanences dans la protection des réfugiés », *Revue européenne des migrations internationales*, 20/2, pp. 9-22
- B. Lindsay Lowell (2005) « Declining Numbers of Foreign Students and America's Science and Engineering Enterprise », *International Migration*, 43/3, pp. 155-160
- B. Lindsay Lowell (2000) « The Demand and New Legislation for Skilled Temporary Workers (H1Bs) in the United States », *People and Place*, 8/4, pp. 29-35
- K. Macharia (2008) « Migrations des Africains diplômés : « Brain Drain » ou « brain gain » des cerveaux », *Hommes & migrations*, 1272, pp.126-131
- S. Mahroum (2002) « Europe and the Immigration of Highly Skilled Labour », *International Migration*, 39/5, pp. 27-43
- S. Marthaler (2008) « Nicolas Sarkozy and the Politics of French Immigration Policy », *Journal of European Public Policy*, 15/3, pp. 382-397.
- M. Martiniello, P. Simon (2005) « Les enjeux de la catégorisation. Rapports de domination et luttes autour de la représentation dans les sociétés post-migratoires », *Revue européenne des migrations internationales*, 21/2, pp.7-18
- J.-B. Meyer (2001) « Network Approach versus Brain Drain : Lessons from the Diaspora », *International Migration*, 39/5, pp. 91-110
- K. Murphy (2006) « Attracting the Best and the Brightest : The Promise and Pitfalls of a Skilled-Immigration Policy », *Immigration Policy in Focus*, 5/10
- F. Nassi (1998) « Into the Labyrinth : Artists, Athletes, Entertainers and the INS », *Loyola of Los Angeles Entertainment Law Review*, 19, pp. 107-138
- G. Noiriel (1997) « Représentation nationale et catégories sociales. L'exemple des réfugiés politiques », *Genèses*, 26/1 p. 25-54
- OCDE (Juillet 2002) « International Mobility of the Highly-Skilled », *OECD Policy Brief*
- OCDE (2002) « La mobilité des travailleurs hautement qualifiés », *Synthèse OCDE*, disponible sur <http://www.oecd.org/dataoecd/9/19/1950020.pdf>
- N. Rodriguez (2004) « 'Workers Wanted': Employer Recruitment of Immigrant Labor », *Work and Occupations*, 31/4, pp. 453-473

- E. Rude-Antoine (1993) « Les jeunes étrangers, leur statut juridique et leur intégration », *Droit et société*, 25, pp. 429-464
- R. G. Rumbaut (1994) « Origins and Destinies : Immigration to the United States since World War II », *Sociological Forum*, 9/4, pp. 583-621
- S. Sassen (1999) « Beyond Sovereignty : De-Facto Transnationalism in Immigration Policy », *European Journal of Migration and Law*, 1, pp. 177-198
- A. L. Saxenian (2002) « Silicon Valley's New Immigrant High-Growth Entrepreneurs », *Economic Development Quarterly*, 16/1, pp. 20-31
- J. Smith (1992) « Celebrating Immigration History at Ellis Island », *American Quarterly*, 44/1, pp. 82-100.
- M.-C. Smouts (1985) « La France et le Tiers-Monde, ou comment gagner le Sud sans perdre le Nord », *Politique Etrangère*, 50/2, pp. 339-358
- S. Stadler, C. Brovia (2007) « Attirer les étudiants de haut niveau », *Plein droit*, 73, disponible sur <<http://www.gisti.org/spip.php?article956>>
- P. Stefanini, J.-L. Schneider, Y. Chassard (2006) « A-t-on vraiment besoin d'une immigration économique en France ? », *Horizons Stratégiques*, 1, pp.1-13
- X. Thierry (2000) « Les entrées d'étrangers en France : évolutions statistiques et bilan de l'opération de régularisation exceptionnelle de 1997 », *Population*, 55/3, pp. 567-619.
- N. Vaughan-Williams (2008) « Borderwork Beyond Inside/Outside ? Frontex, the Citizen Detective and the War on Terror », *Space and Polity*, 12/1, pp. 63-79.
- J. R. Watts (2001) « The H1-B Visa: Free Market Solutions for Business and Labor », *Population Research and Policy Review*, 20/1-2, pp. 143-156
- J. von Weizsäcker (2006) « Une carte bleue européenne - A European Blue Card Proposal », *Horizons stratégiques*, 1, pp. 72-81.
- H. Werner (2002) « The Current 'Green Card' Initiative for Foreign IT Specialists in Germany », in OCDE, *International Mobility of the Highly Skilled*, Paris : OECD Publishing, pp. 321-326
- C. Wihtol de Wenden (2009) « L'Europe, un continent d'immigration malgré lui », *Etudes*, 410/3, pp. 317-328
- R. Zetter (1991) « Labelling Refugees : Forming and Transforming a Bureaucratic Identity », *Journal of Refugee Studies*, 4/1, pp. 39-62
- R. Zetter (2007) « More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization » *Journal of Refugee Studies*, 20/2, pp.172-192
- A. Zolberg (1989) « The Next Waves: Migration Theory for a Changing World », *International Migration Review*, 23/3, pp. 403-430.

Rapports et communications

Assemblée nationale (4 mai 2006) 208^e séance de la session ordinaire 2005-2006

Centre d'Analyse Stratégique (2006) *Besoins de main d'œuvre et politique migratoire*, Paris : La Documentation Française

Cimade (2008) *Devant la loi. Enquête sur les conditions d'accueil des étrangers dans les préfectures, l'information du public et l'instruction des dossiers*, Paris : Service œcuménique d'entraide .

Commission européenne (22 novembre 2000) « Communication sur une politique communautaire en matière d'immigration »

Commission européenne (11 juillet 2001) « Communication sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration »

Commission européenne (2005) *Livre Vert sur une approche communautaire des migrations économiques*, Commission des Communautés Européennes : Bruxelles

Commission européenne (10 mai 2005) « Communication au Conseil et au Parlement européen sur 'le programme de La Haye' : dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice ».

Commission européenne (28 juin 2006) « Communication au Conseil et au Parlement européen sur la ' Mise en œuvre du programme de la Haye : la voie à suivre (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) »

Commission européenne (21 décembre 2005) « Communication sur un programme d'action relatif à l'immigration légale. »

Conseil européen de Tampere (15-16 oct. 1999) « Conclusions de la présidence », disponible sur <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm>

Conseil européen de Laeken (14 et 15 décembre 2001) « Conclusions de la Présidence », disponible sur <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/68779.pdf>

Conseil européen de Bruxelles (15-16 octobre 2008) « Pacte européen sur l'immigration et l'asile », disponible sur <http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1015_conseil_europeen/Pacte_europeen_sur_l_immigration_et_l_asile_FR.pdf>

Convention nationale de l'UMP (2005) « Immigration choisie, intégration réussie », disponible sur <http://www.conventions-ump.org/site/upload_fichier/dossiers_conventions/dossier-immigration.pdf>

Commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration (2008) *Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire*, Paris : La Documentation française.

A. Ferrand (2008) *Rapport d'information sur les administrations chargées de l'immigration économique*, Paris : Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Sénat

IOM (2003) *World Migration 2003 : Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move*, New York: UN Publications

G. MacLaughlan, J. Salt (2002) *Migration Policies Towards Highly Skilled Foreign Workers*, London: Report to the British Home Office, disponible sur www.geog.ucl.ac.uk/research/mobility-identity-and-security/migration-research-unit/pdfs/highly_skilled.pdf

T. Mariani (2005) *Rapport d'information sur le Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques et sur les expériences de certains pays de l'OCDE en matière de migrations à des fins d'emploi*, Paris : Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (2006) *Immigration sélective et besoins de l'économie française*, Paris : La Documentation Française

D. Mouchard (2002) « Les mobilisations des 'sans' dans la France contemporaine : l'émergence d'un 'radicalisme autolimité' ? », *Revue française de science politique*, 52/4, pp. 425-447.

S. Nair (1997) *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires*, Paris : Mission interministérielle 'migrations/codéveloppement', Ministère des Affaires étrangères

OCDE (1995) *La Mesure des activités scientifiques et technologiques. Manuel sur la mesure des ressources humaines consacrées à la science et à la technologie : 'Manuel de Canberra'* », Bruxelles, Luxembourg : OCDE, CECA-CE-CEEA

ONU (2001) *Replacement Migration : Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*, New York, NY : UN Publications

Parlement Européen (20 novembre 2008) « Position du Parlement sur la Politique d'immigration : emploi hautement qualifié. »

B. Pavy (2006) *Rapport sur les perspectives démographiques de la France et de l'Europe à l'horizon 2030 : analyse économique*, Paris : Commission des finances, de l'économie générale et du Plan

M. Randall, B. Macreadie (2009) « Non-Immigrant Admission to the United States », *Annual Flow Report*, Washington D.C.: Department of Homeland Security

Secrétariat Général du Comité Interministériel de Contrôle de l'Immigration (2008) *Les Orientations de la Politique d'Immigration. Cinquième Rapport établi en application de l'article L. 111-10 du Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile*, Paris : La Documentation française

C. Tasca, J. Pelletier, B. Barraux (2007) *Rapport d'information sur le co-développement et les relations entre politique de développement et politique de gestion des flux migratoires*, Commission des Affaires Etrangères, de la défense et des forces armées : Sénat

UNESCO (1997) *Classification Internationale Type de l'Education*, Paris : UNESCO

United States House of Representatives Hearing (2006) *Is the Labor Department Doing Enough to protect U.S. Workers*, Washington D.C. : Subcommittee on Immigration, Citizenship, Refugees, Border Security, and International Law Oversight

United States Senate (2006) *Hearing on Examining the Value of a Skills-Based Point System Relating to Employment-Based Permanent Immigration*, Washington D.C. : Committee on Health, Education, Labor, and Pensions

P. Weil (1997) *Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration : Rapports au Premier Ministre*, Paris : La Documentation Française

Articles de journaux et articles internet

N. Chevassus-au-Louis (13 mai 2008) « L'Amérique à la chasse aux cerveaux », *Libération*

C. Condamines (Avril 1998) « Immigration, intégration et politique de coopération. Les illusions d'un développement sans moyens », *Le Monde diplomatique*

J. Hala, S. Veverkova (29 mai 2008) « Migrant Workers Could Offset Skills Shortage Under Proposed Green Card Scheme », Eironline, European industrial relations observatory on-line, disponible sur <<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/04/articles/cz0804029i.htm>>

The New York Times (27 août 1887) « Immigration Laws »

Préfecture de la Région Basse-Normandie, Préfecture du Calvados (29 janvier 2009) « Conférence de presse. Cérémonie de remise de la carte de séjour 'Compétences et talents' », disponible sur <http://www.calvados.pref.gouv.fr/sections/information_et_commu/communication/communiqués_et_dossi/dossiers_de_presse/ceremonie_de_remise/downloadFile/file/Ceremonie_de_remise_de_la_carte_de_sejour_Compétences_et_Talents_1_-_300109.pdf?nocache=1233320257.62>

N. Sarkozy (9 février 2006) « Tribune du Ministère d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, M. Nicolas Sarkozy », *Le Figaro*

M. Schoeff Jr. (12 mars 2008) « Bill Gates Seeks Rise in Immigration of Highly Skilled Workers », *Workforce Management*, disponible sur <<http://www.workforce.com/section/00/article/25/41/45.html>>

S. Slama (27 novembre 2007) « L'autre révision constitutionnelle (première partie) –la constitutionnalisation des quotas ethniques », disponible sur <http://www.blogdroitadministratif.net/index.php/2007/11/27/181-lautre-revision-constitutionnelle-premiere-partie>>

Spiegel Online (23 octobre 2007) « European Commission Launches New Push for 'Blue Card' », disponible sur <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,513083,00.html>>

V. Wadhwa (2 mars 2009) « Why Skilled Immigrants Are Leaving the U.S. », *Business Week Online*, disponible sur http://www.businessweek.com/technology/content/feb2009/tc20090228_990934.htm>

Dipositions législatives et réglementaires

Accord du 23 septembre 2006 relatif à la gestion concertée des flux migratoires entre la France et le Sénégal

Accord du 5 juillet 2007 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République gabonaise relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement

Accord du 25 octobre 2007 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Congo relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement

Accord du 28 novembre 2007 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement

Accord-Cadre et protocole du 28 avril 2008 relatif à la gestion concertée des migrations entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tunisienne.

Accord du 23 septembre 2008 entre la France et la République de Maurice relatif au séjour et à la migration circulaire des professionnels,

Arrêté du 19 septembre 2001 pris en application de l'article 7-8 du décret no 46-1574 du 30 juin 1946 modifié réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers

Arrêté du 21 juin 2007 fixant la liste des diplômes au moins équivalents au master

Arrêté du 24 décembre 2007 pris en application de l'article 313-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Arrêté du 10 décembre 2007 portant nomination à la Commission nationale des compétences et des talents.

Circulaire du 21 décembre 1984 relative à la mise en œuvre de la loi n° 84-662 du 17 juillet 1984 relative aux titres uniques de séjour et de travail

Circulaire INT/D/91/00234/C du 29 octobre 1991 relative au contrôle de la réalité des études des étudiants étrangers

Circulaire INT/D/94/00112/C du 30 mars 1994 relative au régime des scientifiques de haut niveau : chercheurs et enseignants-chercheurs.

Circulaire INTD9700104C du 24 juin 1997 relative au réexamen de la situation de certaines catégories d'étrangers en situation irrégulière

Circulaire NOR/INT/D/98/00108C du 12 mai 1998 relative à l'application de la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

Circulaire DPM/DM 2-3 n° 98-420 du 9 juillet 1998 relative à la délivrance des autorisations provisoires de travail aux étudiants étrangers.

Circulaire MESC/98/11159/C du 4 novembre 1998 relative au contrat de réinsertion dans le pays d'origine (RPO) proposé à certaines catégories d'étrangers invités à quitter le territoire français à la suite du réexamen de leur situation en application de la circulaire du ministère de l'intérieur du 24 juin 1997

Circulaire DMP/DPI n° 2002-25 du 15 janvier 2002 relative à la délivrance et au renouvellement des autorisations de travail aux étudiants étrangers.

Circulaire DPM/DMI 2 n° 2004-143 du 26 mars 2004 relative à la délivrance des autorisations de travail et des titres de séjour aux cadres dirigeants ou de haut niveau étrangers salariés de sociétés françaises de groupes internationaux, ainsi qu'à leurs familles

Circulaire DPM/DMI2 n° 2006-132 du 15 mars 2006 complétant la circulaire (n° 143 du 26 mars 2004) relative à la délivrance des autorisations de travail et des titres de séjour aux cadres dirigeants ou de haut niveau étrangers salariés de sociétés françaises de groupes internationaux, ainsi qu'à leur famille

Circulaire DPM/DMI 2 n° 2006-133 du 15 mars 2006 relative à la procédure de famille accompagnante

Circulaire DPM/DM2-396/256 du 15 avril 1996 sur le régime des cadres de direction étrangers d'entreprises

Circulaire INT/D/06/00117/C du 27 décembre 2006 relative au regroupement familial et principalement aux conditions de ressources et de logement

Circulaire DPM/DMI2/2007/323 du 22 août 2007 relative aux autorisations de travail.

Circulaire IMI/G/08/00017/C du 1^{er} février 2008 précisant les conditions dans lesquelles la délivrance de la carte de séjour « compétences et talents » peut intervenir, au regard des critères proposés par la Commission nationale des compétences et des talents, et détaillant la procédure applicable en la matière.

Circulaire IMI/G/08/00029/C du 25 juin 2008 relative à l'organisation de l'immigration professionnelle

Circulaire IMI/M/08/00034/C du 29 juillet 2008 relative aux modalités de mise en place de la carte de séjour portant mention « travailleur saisonnier »

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

Code de la propriété intellectuelle

Code du travail

Commission Européenne (11 juillet 2001) « Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante. »

Commission Européenne (23 octobre 2007) « Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié »

Conseil de l'Union Européenne (20 juin 1994) « Résolution concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi de ressortissants de pays tiers sur le territoire des Etats membres »

Décret n° PRM/X/97/001/68/D du 4 février 1998 portant création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement

Décret n°2007-372 du 21 mars 2007 relatif à la carte de séjour portant la mention compétences et talents prévue à l'article L. 315-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Décret n° 2007-801 du 11 mai 2007 relatif aux autorisations de travail délivrées à des étrangers, à la contribution spéciale due en cas d'emploi d'un étranger dépourvu d'autorisation de travail et modifiant le code du travail.

Décret n° 2007-373 du 21 mars 2007 pris pour l'application de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration et modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Décret n° 2007-1292 du 30 août 2007 relatif à l'autorisation provisoire de séjour pour l'exercice d'une mission de volontariat en France et à certaines cartes de séjour temporaire.

Décret n° 2008-223 du 6 mars 2008 relatif aux compétences ministérielles en matière d'entrée et de séjour des étrangers et de droit d'asile.

Décret n°2008-244 du 7 mars 2008 relatif au Code du travail.

Délibération n° IMI/X/0711.147.X du 11 décembre 2007 de la Commission nationale des compétences et des talents

Délibération n° IMI/X/0815/934/X du 16 avril 2008 de la Commission nationale des compétences et des talents

Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique.

Loi n°98-349 du 11 mai 1998 Relative à l'Entrée et au Séjour des Etrangers et Demandeurs d'Asile

Loi n°2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité

Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration

Loi n°2008-67 du 21 janvier 2008 ratifiant l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail

Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie

Parlement européen, (20 novembre 2008) « Résolution sur la proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié. »

C. Tasca (2008) « Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif à la gestion des flux migratoires entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Sénégal et de son avenant »

Sites Internet

Agence Française de Développement (AFD) :

<<http://www.afd.fr/jahia/Jahia/>>

Federation for American Immigration Reform (FAIR) :

<<http://www.fairus.org>>

Legifrance :

<<http://www.legifrance.gouv.fr>>

Programme Europaid, Commission Européenne :

<http://www.ec.europa.eu/europeaid/index_fr.htm>

United States Citizenship and Immigration Services :

<<http://www.uscis.gov>>

U.S. Department of Labor, Foreign Labor Certification :

<<http://www.foreignlaborcert.doleta.gov/hiring.cfm>>

Vie-Publique (discours politiques) :

<<http://www.vie-publique.fr>>

Table des matières

Introduction	p.4
- <i>La mise en place des dispositifs à l'égard des migrants hautement qualifiés, justifiée par le dynamisme et la compétitivité du pays hôte, ainsi que l'attractivité de son territoire</i>	p.5
- <i>Une définition paradoxalement instable</i>	p.6
- <i>Elément de redéfinition des travailleurs migrants hautement qualifiés en tant que construction d'une catégorie et application de cette définition au cas français</i>	p.8
- <i>Problématisation : quelle rupture apportée par l'élaboration de ces dispositifs ?</i>	p.11
- <i>Méthodologie et annonce du plan</i>	p.14
I) La catégorie du migrant hautement qualifié comme articulation entre travail et flux migratoire : quelle rupture ?	p.17
A) Ciblage d'un public considéré comme hautement qualifié et flexibilisation du cadre catégoriel : les cas du cadre en mission et de l'étudiant étranger	p. 18
1) <u>Les cadres dirigeants et de haut niveau : une précision progressive du cadre catégoriel</u>	p.18
- <i>Un ciblage progressif des cadres en mission</i>	p.19
- <i>... et une complexification de leur catégorie visant à particulariser leurs conditions d'admission au séjour</i>	p.21
2) <u>L'étudiant étranger, ou le travailleur hautement qualifié en devenir</u>	p.23
- <i>Le dépassement d'une attitude suspicieuse à l'égard des étudiants étrangers</i>	p.23
- <i>Une flexibilisation du cadre catégoriel pour les étudiants étrangers les plus qualifiés, ou le dépassement d'un « parcours tubulaire »</i>	p.26
B) La carte « compétences et talents » : le ciblage d'un public hautement qualifié diversifié	p.29
1) <u>Du flou catégoriel remettant en cause l'application de la carte « compétences et talents »</u> ..	p.30
- <i>Un cadre législatif articulant admission au séjour et projet à réaliser sans en spécifier précisément les contours</i>	p.30
- <i>La mise en application de la carte « compétences et talents » laissée en suspens : quel public ciblé par ce titre de séjour ?</i>	p.31
2) <u>A l'édiction de critères plus précis visant à renouveler les cadres catégoriels</u>	p.32
- <i>La spécification du projet par la Commission des Compétences et Talents : un projet potentiellement multiforme</i>	p.33
- <i>L'appréciation de l'aptitude du migrant à réaliser son projet à l'aune de ses compétences et de ses talents plus ou moins précisément identifiés : niveau d'études, d'expérience, de salaire et/ou notoriété</i>	p.35

- *Un renouvellement du cadre catégoriel ? Une flexibilité du motif d'admission sur le territoire* p.38

C) Une réflexion et des initiatives préexistantes : l'émergence d'un enchevêtrement des catégories de migrant p.39

1) Le rapport Weil (1997) : l'identification des impératifs d'attractivité et de compétitivité p.39

- *Une critique des mesures restrictives et opérées « sans discernement », décourageant les travailleurs hautement qualifiés à migrer, pourtant porteurs de dynamisme* p.41

- *Le ciblage de mesures spécifiquement tournées vers les migrants hautement qualifiés, notamment au travers de l'assouplissement de l'admission au séjour* p.42

2) La carte « scientifique » : le ciblage d'un groupe de migrants partiellement similaire.....p.44

- *Des conditions d'admission au séjour et la réalisation d'une activité professionnelle dans le cadre de ce séjour plus rigides*.....p.45

- *Un ciblage partiellement similaire, une articulation traditionnelle liant indissolublement travail et immigration* p.47

3) La carte « professions artistiques et culturelles » : l'édiction de critères d'éligibilité plus précis, l'émergence d'un enchevêtrement entre les différentes catégories p.51

- *Des critères visant à cibler précisément un ensemble étendu de professionnels artistiques et culturels* ..p.51

- *Une « stratification » des différents cadres catégoriels* p.53

D) Articuler co-développement et immigration hautement qualifiée : quelles ruptures dans le processus de catégorisation ? p.55

1) La lutte contre la « fuite » des cerveaux : le critère du co-développement comme particularisation des catégories de migrant en fonction de leur origine..... p.55

- *L'usage de la Zone de Solidarité Prioritaire conditionnant les parcours des migrants*..... p.56

- *La mise en place d'accords bilatéraux déterminant l'étendue et la nature de l'admission au territoire* p.58

2) Une articulation préexistante, mais limitée, entre immigration et co-développement..... p.63

- *Le rapport Nair : la proposition d'utiliser le co-développement comme un outil de gestion des flux migratoires*..... p.64

- *Des initiatives préexistantes, mais ne faisant pas de l'impératif de co-développement un critère d'éligibilité à l'admission sur le territoire*..... p.65

II) Une « internationalisation » limitée de la catégorie du migrant hautement qualifié : la catégorisation comme (ré)affirmation traditionnelle de la souveraineté et du pouvoir étatique	p.69
A) Une idéalisation des dispositifs extra-européens : l'exemple américain	p.72
1) <u>Des politiques sélectives et attractives en faveur des travailleurs hautement qualifiés : une complexification progressive du processus de catégorisation et de ciblage de ces migrants.....</u>	p.73
- Un territoire jugé attractif pour les migrants hautement qualifiés	p.74
- L'élaboration d'un processus de classification et de hiérarchisation des migrants en fonction de leurs compétences	p.75
2) <u>Une rationalisation du processus de catégorisation limitée : déconnexion entre l'évolution économique et les flux de migrants hautement qualifiés</u>	p.78
- La persistance de dispositifs contraignants pour certains migrants hautement qualifiés : l'appréciation de la situation de l'emploi au travers du Foreign Labor Certification.....	p.79
- La fixation de quotas rigides et quasi insensibles à l'évolution économique : le processus de catégorisation comme choix politique du processus de sélection	p.82
B) L'émergence d'une politique européenne d'immigration en faveur des migrants hautement qualifiés : le renouvellement de la gestion des flux migratoires au niveau européen ?	p.8-
1) <u>Le passage d'une approche européenne centrée sur l'harmonisation du contrôle des flux migratoires à l'émergence d'initiatives visant à certains migrants.....</u>	p.88
- Une politique migratoire traditionnellement axée sur l'harmonisation du contrôle, voire de la restriction de l'immigration en provenance des pays tiers	p.88
- Un changement progressif dans l'approche migratoire européenne à partir des années 2000 : une immigration de travailleurs hautement qualifiés devenue souhaitable	p.90
2) <u>L'aboutissement du processus d'harmonisation des conditions d'accueil : le Livre Vert européen et le projet de « blue card ».....</u>	p.93
- La mise en place d'un dispositif commun pour favoriser l'attractivité des marchés de l'emploi européen	p.93
- Des conditions d'admission au séjour harmonisées et spécifiques aux migrants hautement qualifiés	p.97
C) La définition des critères d'éligibilité à la « blue card » : l'émergence limitée d'une catégorie de migrants hautement qualifiés au niveau transnational	p.99

1) <u>Un ciblage des migrants hautement qualifiés édicté au niveau européen</u>	p.99
- Des critères de sélection harmonisés	p.100
- Convergences et divergences des catégories de migrants hautement qualifiés aux niveaux national et européen	p.103
2) <u>La persistance d'un cadre de référence stato-centré</u>	p.106
- Un cadre catégoriel européen se superposant aux différentes catégories nationales sans les remplacer ..	p.106
- Une maîtrise étatique des flux migratoires demeurée intacte	p.107
D) La gestion quantitative des flux migratoires : quelle rupture dans le processus de catégorisation ?	p.109
1) <u>La mise en place de « quotas » : une notion polysémique et difficilement applicable en France</u>	p.111
- La notion de quotas, en partie en fonction de l'origine des migrants, en rupture avec les principes républicains français	p.111
- Un système, rigide, de quotas difficilement applicable en raison de la configuration migratoire en France	p.113
2) <u>Les objectifs prévisionnels : un système plus souple, mais une application limitée</u>	p.114
- Un système plus souple, censé davantage s'adapter aux configurations migratoires	p.114
- Le décalage entre un volontarisme dans la gestion des flux migratoires et son application concrète	p.115
3) <u>Le système de contingentement au travers d'accords internationaux : la gestion quantitative des flux migratoires comme affirmation traditionnelle du contrôle de l'Etat dans le processus de Catégorisation</u>	p.116
- Les accords bilatéraux de co-développement associés aux objectifs quantitatifs de délivrance de titres de séjour : un contrôle en amont en aval de la migration	p.116
- Une réaffirmation traditionnelle du contrôle des frontières par l'Etat	p.118
Conclusion	p.120
Annexes	p.124

L'émergence d'une dichotomie entre « immigration subie » et « immigration choisie » a notamment entraîné la promotion de dispositifs spécifiquement destinés aux travailleurs hautement qualifiés de sorte à favoriser leur admission sur le territoire. L'étude de ces dispositifs au travers des catégories nous permettra d'interroger les éléments de rupture amorcés depuis 2005 en analysant la manière dont ces migrants hautement qualifiés sont définis et caractérisés.

Mots clefs : Immigration ; Hautement qualifiée ; catégories ; compétences et talents ; France .