



HAL
open science

L'entrée officielle du Japon en 2014 dans la course aux talents à travers l'introduction du visa “ Professions supérieures ”

Oumrati Mohamed

► To cite this version:

Oumrati Mohamed. L'entrée officielle du Japon en 2014 dans la course aux talents à travers l'introduction du visa “ Professions supérieures ”. Droit. 2018. dumas-01950243

HAL Id: dumas-01950243

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01950243>

Submitted on 10 Dec 2018

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.

Master 2 Recherche Langues Littératures, Civilisations Étrangères et Régionales

Études Japonaises
Session 1

MÉMOIRE DE RECHERCHE MASTER 2

L'entrée officielle du Japon en 2014 dans la course aux talents à travers l'introduction du visa « Professions Supérieures »

Oumrati MOHAMED
N° 21708680

Sous la direction de : **Claude HAMON, Maître de conférences HDR**

Soutenance : **Septembre 2018**

Année universitaire **2017 / 2018**

REMERCIEMENTS

Je souhaite exprimer mes remerciements et ma gratitude à :

Monsieur **Claude HAMON**, maître de Conférence HDR à l'Université Paris Diderot qui, en m'accordant l'honneur d'être sous sa direction, en me soutenant et en m'aguillant dans mes recherches, m'a permis d'atteindre mon but et de mener à terme ce travail,

Monsieur **Arnaud GRIVAUD**, post-doctorant à l'Université Paris Diderot, pour ses relectures et son soutien d'une valeur incommensurable, tout particulièrement en ce qui concerne la méthodologie, la recherche et l'analyse de documents administratifs en japonais, et à qui je dois mon regain d'intérêt pour la discipline de la science politique,

Madame **Hélène LE BAIL**, chargée de recherche au CERI à Sciences-Po Paris, pour m'avoir prodigué, lors de nos rencontres et durant ses relectures, des conseils précieux qui m'ont grandement aidée à structurer mon travail,

Madame **Isabelle KONUMA**, maîtresse de Conférence HDR à l'INALCO, pour s'être rendue disponible à plusieurs reprises et m'avoir soutenue dans mes moments de doutes,

Madame **Pauline CHERRIER**, maîtresse de Conférence à l'Université Aix-Marseille, qui a été ma directrice de recherche lors de mes études à Aix-en-Provence, et qui m'a formée sur la thématique de la migration au Japon.

Je tiens également à remercier mes compagnons de fortune, **Ivanka GUILLAUME** et **Clément (Yossef) RAMOGIDA**, tous deux étudiants en deuxième année de Master de recherche en études japonaises à l'INALCO, pour leurs innombrables relectures et leur soutien tout au long de cette année scolaire.

AVANT-PROPOS

TRANSCRIPTION DU JAPONAIS

Dans ce mémoire, la transcription phonétique des mots et expressions japonaises suit la méthode Hepburn modifiée. Les macrons sont utilisés pour indiquer l'allongement des voyelles sauf les mots pour lesquels l'allongement est généralement omis, c'est le cas de Tokyo.

NOMS DES PERSONNES

Les noms occidentaux sont présentés avec le prénom puis le nom, tandis que les noms japonais commencent par le nom puis le prénom, comme le veut l'usage. Les noms de famille ainsi que les organes auteurs d'une publication sont écrits en petites majuscules.

TRADUCTIONS

Dans la plupart des cas, les citations en langue occidentale ne sont pas traduites seules les citations en langue japonaise le sont. Les longues citations en langue japonaise n'auront pas de transcription phonétique pour des considérations d'espace.

ACRONYMES

Nous utilisons dans certains cas les versions anglaises des acronymes lorsque ceux-ci sont généralement connus et utilisés par les spécialistes comme c'est le cas pour les ministères.

EHQ : Etranger Hautement Qualifié (*gaikokujin kōdo jinzai* 外国人高度人材)

OIM : Organisation Internationale pour les Migrations

JRI : Institut de recherche du Japon (*Nihon sōken* 日本総研)

METI : ministère de l'Économie, du commerce et de l'industrie (*keizai sangyōshō* 経済産業省)

MEXT : ministère de l'Éducation, de la culture, des sports, de la science et de la technologie (*monbu kagakushō* 文部科学省)

MHLW : ministère de la Santé, du travail et des affaires sociales (*kōsei rōdōshō*
厚生労働省)

MIC : ministère de l'Intérieur et des communications (*sōmushō* 総務省)

MOFA : ministère des Affaires étrangères (*gaimushō* 外務省)

MOJ : ministère de la Justice (*hōmushō* 法務省)

PDJ : Parti démocrate du Japon (*Minshutō* 民主党) (1998-2016)

PLD : Parti libéral démocrate (*Jiyū minshutō* 自由民主党)

SOMMAIRE

| | |
|---|-------------|
| <i>Remerciements</i> | <i>i</i> |
| <i>Avant-propos</i> | <i>ii</i> |
| Transcription du japonais | ii |
| Noms des personnes | ii |
| Traductions | ii |
| Acronymes | ii |
| <i>Sommaire</i> | <i>iv</i> |
| <i>Index des figures</i> | <i>vii</i> |
| <i>Résumé</i> | <i>viii</i> |
| <i>Abstract</i> | <i>viii</i> |
| <i>Introduction</i> | <i>1</i> |
| <i>Chapitre 1 : La mise à l'agenda politique de l'insertion du Japon dans la course aux talents : retracer le contexte international</i> | <i>9</i> |
| I. Naissance de la course aux talents | 10 |
| A. Les Etats-Unis et la migration hautement qualifiée : les pionniers de la course aux talents | 10 |
| B. Le Canada et le système d'accueil des migrants qualifiés « rationnel » : le système de points | 14 |
| C. Le système d'accueil des autres participants à la course aux talents : sur les traces du Canada | 18 |
| II. La gestion de la population étrangère et le phénomène migratoire au Japon : une nouveauté ? | 23 |
| A. La migration au Japon avant 1945 et la formation des communautés <i>oldcomers</i> | 24 |
| B. Un arrêt du flux migratoire de 1945 à 1970 : la main-d'œuvre suffisante | 29 |
| C. L'afflux migratoire des années 1980 : la croissance économique et les <i>newcomers</i> | 32 |
| III. La révision de la Loi sur le contrôle de l'Immigration : migration non-qualifiée de <i>side door</i> et la réflexion du Japon sur la course aux talents | 36 |
| A. Débats sur l'acceptation des travailleurs étrangers non-qualifiés | 36 |
| B. Introduction de main-d'œuvre non-qualifiée par la <i>side door</i> et promotion de l'admission de talents étrangers | 40 |
| C. L'identification d'un problème : prise de conscience de la course aux talents | 46 |

**Chapitre 2 : Développement et mise en œuvre de la politique publique :
expérimentation du système d'accueil pour EHQ _____ 51**

**I. Le comité consultatif en faveur de l'admission des étrangers hautement
qualifiés : le début du développement de la politique publique _____ 52**

- A. L'objectif de l'organisation de ce Comité consultatif : augmenter l'attractivité du Japon pour les étrangers _____ 53
- B. Divergences d'opinions parmi les intervenants : qui est le talent étranger idéal ? ____ 57
- C. L'accueil d'EHQ au Japon : une stratégie nationale _____ 60

**II. L'alternance politique de 2009 et les effets sur le développement de la
politique publique _____ 65**

- A. Enquête du MHLW : la question des talents étrangers dans les entreprises japonaises à travers le point de vue des employeurs japonais. _____ 65
- B. Réflexion sur le projet d'accueil des EHQ : définir les limites du système d'accueil des EHQ _____ 70
- C. Réflexion autour des critères de sélection et du traitement préférentiel _____ 72

**III. Analyse de la déclaration ministérielle n°126 du MOJ : l'élaboration d'un
système expérimental pour les EHQ, une concrétisation des solutions ? _____ 77**

- A. La reconnaissance des EHQ au Japon à travers le système de points : une expérimentation du système _____ 78
- B. Avantages pour les EHQ : regroupement familial et employés de maison _____ 82
- C. Evaluation de la politique publique par les citoyens : entre doute et refus _____ 84

**Chapitre 3 : Entrée officielle dans la course aux talents : enjeux et défis du visa
« Professions supérieures » _____ 90**

I. Analyse des débats à la Diète japonaise _____ 91

- A. Les débats parlementaires avant la révision de la déclaration ministérielle de 2013 _ 92
- B. Des chiffres décevants : La révision de la déclaration ministérielle n°126 _____ 95
- C. Les débats après la révision de la déclaration ministérielle : adoption du projet de loi
100

II. La compétitivité du visa « Professions supérieures » _____ 108

- A. Une très faible évolution du statut de résidence EHQ _____ 108
- B. Evaluation du visa: "too little, too late?" _____ 113
- C. Proposition de recommandations _____ 119

Conclusion _____ 123

Bibliographie/Webographie _____ 128

Sources bibliographiques _____ 128

| | |
|--|------------|
| Site Web consultés | 132 |
| <i>Annexes</i> | 134 |
| Annexe 1 : Processus d'adoption d'un projet de Loi | 134 |
| Annexe 2 : Procédure de changement de visa vers le visa « Activités Spécifiques » (2012 - 2013) | 135 |
| Annexe 3 : Grille de points en fonction du salaire et de l'âge | 135 |
| Annexe 4 : Tableau comparatif des visas pour EHQ (2016-2017) | 136 |

INDEX DES FIGURES

| | |
|--|-----|
| Figure 1 Shushō Kantei 首相官邸 (Résidence officielle du Premier ministre), Asō naikaku sōri daijin kisha kaiken 麻生内閣総理大臣記者会見 (Le Premier ministre Aso Tarō lors d'une conférence de presse), le 24 septembre 2008 | 52 |
| Figure 2 PDJ 民主党, Manifeste 2009 マニフェスト 2009, Archives du PDJ | 65 |
| Figure 3 KAN Naoto se rendant sur les zones sinistrées à Kamaishi, Juin 2011. Source : AFP/JJI PRESS. | 70 |
| Figure 4 NODA Yoshihiko, Août 2011, AFP Toru Yamanaka | 77 |
| Figure 5 MOJ, Système de points pour la reconnaissance des EHQ de la déclaration ministérielle n°126, 2012 | 79 |
| Figure 6 MOJ, Nombre d'EHQ, 2013 | 96 |
| Figure 7 MOJ, EHQ par nationalité, mai 2013 | 97 |
| Figure 8 MOJ, Système de points pour EHQ, 2014 - 2015 | 109 |
| Figure 9 MOJ, Nombre d'EHQ résidant au Japon, 2013 - 2016 | 119 |
| Figure 10 Processus d'adoption d'un projet de loi (basé sur l'adoption du visa EHQ) | 134 |
| Figure 11 Procédure de changement de visa vers le visa "Activités Spécifiques" (pour le statut d'EHQ) | 135 |
| Figure 12 MOJ, Grille de points en fonction du salaire et de l'âge, 2014 - 2015 | 135 |
| Figure 13 Tableau comparatif des visas pour EHQ en : France, Royaume-Uni, Etats-Unis et Japon, 2017 | 136 |

Résumé

Cette recherche étudie le processus de création du visa « Professions Supérieures ». Ce visa est introduit en 2014 par le gouvernement japonais avec pour objectif d'accueillir des Etrangers Hautement Qualifiés ; il marque également son entrée dans la course aux talents. Cette dernière désigne l'affrontement des grandes puissances mondiales dans l'accueil de talents étrangers depuis les années 1960. Le Japon rejoint officiellement cette compétition presque cinquante années plus tard. Nous chercherons à exposer les facteurs qui ont poussé le gouvernement à élaborer une telle mesure. Aussi, ce travail s'appuiera sur les outils de la discipline de la science politique, avec comme méthode analytique, l'approche séquentielle. Cette analyse nous aidera à comprendre la position du Japon concernant l'immigration. La révision de la Loi sur le contrôle de l'Immigration et la Reconnaissance des réfugiés en 1990 a démontré deux volontés de la part des autorités japonaises : attirer le plus de talents étrangers possible et recalcr, de façon officielle, les travailleurs étrangers non-qualifiés. Alors que la population active est en déclin et que les crises démographiques menacent le statut de puissance économique du Japon, sa stratégie migratoire semble se reposer sur l'accueil durable des EHQ. Nous verrons que l'élaboration de cette stratégie est en réalité la manifestation d'une contrainte imposée au Japon au vu de sa situation socio-économique.

Mots-clés : étrangers hautement qualifiés, immigration, politique publique, Japon, course aux talents

Abstract

This research deals with the creation process of the visa “Advanced Activities”. This visa is introduced by the Japanese government, in 2014, with the aim of welcoming Highly Skilled Foreign Professionals – it also indicates its official admission into the race for talents. The “race for talents” refers to the contest between world superpowers in the attraction of foreign talents that has begun in 1960’s. Japan officially joins this competition almost fifty years later. We will try to expose the factors that fostered the government’s interest into making such a policy. In order to do so, this research will rely on the tools of political science. The stage heuristic model will be used as public policy analysis framework. This analysis will help us understand Japan’s stance on immigration. The amendment of the Immigration Control Act and the Recognition of Refugees in 1990 showed two desires from the Japanese authorities : attract as many foreign talents as possible and fail low-skilled foreign workers. As Japan’s working population is shrinking and the demographic crises threaten its status as an economic power, its migration strategy seems to rely on the permanent welcoming of HSFP. We will see that the creation of this strategy, given Japan social and economic situation, is in fact born out of the coercion to welcome foreign workers.

Keywords: highly-skilled foreigners, immigration, public policy, Japan, race for talents

INTRODUCTION

En mars 2017, le gouvernement japonais diffuse, à travers l'agence de presse internationale BLOOMBERG, une campagne visant à « embrasser la diversité » au sein du marché du travail japonais¹. Cette diversité est incarnée par trois catégories de travailleurs : les femmes et personnes âgées japonaises ainsi que les talents étrangers hautement qualifiés. La dernière catégorie de travailleurs constitue notre objet de recherche principal. L'initiative de mener une telle campagne intervient à la suite de la création en juin 2014 du visa « Professions Supérieures ». Il permet l'accueil de talents étrangers possédant de hautes qualifications. Il sera question dans ce travail d'analyser le processus de création de ce visa.

L'étude de ce visa est le prolongement d'un travail de recherche précédent mené en première année de Master. Souhaitant d'abord travailler sur les relations diplomatiques sino-japonaises, j'ai finalement décidé de m'appuyer sur les découvertes faites lors de mon expérience en tant qu'étudiante étrangère au Japon. Je me suis donc concentrée sur la mobilité étudiante chinoise vers le Japon depuis les années 1980. Celle-ci est rendue possible suite à la mise en place de réformes législatives, aussi bien en Chine qu'au Japon ainsi que des accords conclus entre les deux pays qui ont facilité cette mobilité².

La particularité de cette mobilité étudiante réside dans sa divergence à l'aune des autres migrations durant la même époque. En effet, vers la fin des années 1980, le Japon connaît une prospérité économique qui entraîne une augmentation du flux migratoire, celui-ci majoritairement composé de travailleurs non-qualifiés. Les Chinois, en revanche, pour la majorité d'entre eux, se rendent au Japon par la « voie royale »³, celle des études.

Gracia LIU-FARRER explique que certains de ces étudiants passent par un processus de socialisation, c'est-à-dire qu'ils apprennent la langue et la culture

¹ Campagne disponible à l'adresse suivante : https://www.bloomberg.com/news/sponsors/japan/embracing-diversity-to-power-japans-economy/?adv=11398&prx_t=zKECAUIANAYSkPA (Consulté le 17 avril 2017)

² Gracia LIU-FARRER, *Labour Migration from China to Japan: International Students, Transnational Migrants*, Routledge, 2011 pp. 178 - 204.

³ Hélène LE BAIL, *Migrants chinois hautement qualifiés: mobilité transnationale et identité citoyenne des résidents chinois au Japon*, Paris, Les Indes savantes, 2012, p.9.

japonaises et travaillent dans des entreprises japonaises⁴. Le Japon devient le premier partenaire commercial de la Chine en 2009 et le parcours de ces étudiants les élève au rang de migrants hautement qualifiés indispensables au Japon, puisqu'il possèdent des connaissances sur les spécificités culturo-linguistiques des deux pays.

Cette étude m'a ensuite conduite à mener une réflexion autour du thème de l'immigration ainsi que de l'accueil de travailleurs étrangers. Cyril Maré affirme le fait suivant :

Toute politique d'immigration volontariste est élaborée et appliquée en fonction des intérêts du pays d'accueil. [...] Suivant cette logique, les immigrés sont d'abord envisagés comme une ressource, un apport potentiel, ce qui implique une sélection selon différents critères.⁵

Tentons de définir dans un premier temps le mot-clé de cette citation : « immigration ». Tandis que pour le Haut Conseil à l'Intégration, l'immigration n'est qu'un simple « phénomène désignant des mouvements de population d'un territoire vers un autre »⁶, l'OIM apporte plus de précision en la définissant comme tel : « action de se rendre dans un Etat dont on ne possède pas la nationalité avec l'intention de s'y installer. »⁷. Quant au terme « immigré », il désigne en France : « personne née étrangère à l'étranger et entrée en France en cette qualité en vue de s'établir sur le territoire français de façon durable. ». L'INSEE avance également que le statut d'immigré est permanent même en devenant Français par « acquisition »⁸. Ces définitions n'indiquent toutefois pas la connotation négative qui est parfois associée à ces termes⁹. Ce que nous définissons dans ce travail comme politique d'immigration est la mise en place de mesures pour accueillir un type d'étrangers sur le long terme.

⁴ Gracia LIU-FARRER, « Ambiguous Concepts and Unintended Consequences: Rethinking Skilled Migration in View of Chinese Migrants' Economic Outcomes in Japan », *ASIEN, The German Journal on Contemporary Asia*, 124, 2012, pp. 159–179.

⁵ Cyril MARE, *L'immigration choisie*, Studyrama, 2017, p.19.

⁶ Voir sur le site des archives du Haut Conseil à l'Intégration : <http://archives.hci.gouv.fr/-Mots-de-l-integration-.html> (Consulté le 18 juillet 2018)

⁷ OIM, *Glossaire de la migration*, 2007.

⁸ Définition qui figure sur le site de l'INSEE : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1328> (Consulté le 18 juillet 2018)

⁹ HELENE LE BAIL, « Migrants chinois hautement qualifiés: mobilité transnationale et identité citoyenne des résidents chinois au Japon », *Les Indes savantes*, Paris, 2012, pp. 11 - 13.

En ce qui concerne les politiques migratoires du Japon, elles ont toujours visé au contrôle des étrangers et ce depuis l'arrivée massive des colonisés asiatiques, majoritairement Coréens. Leur installation étant présumée de courte durée, il a surtout été question d'insérer des travailleurs étrangers dans le marché du travail temporairement.

Concernant l'admission de travailleurs étrangers, le Japon marque une distinction entre les travailleurs qualifiés et les travailleurs non-qualifiés et ce depuis l'ère Meiji (1868 – 1912). Après deux siècles de fermeture, le Japon s'ouvre et cherche à se moderniser. Dans cette optique, il cherche à attirer des talents étrangers qui pourraient lui permettre d'atteindre l'un des objectifs de l'époque : rattraper l'Occident. Pour cela, les autorités font appel à des *oyatoi gaikokujin* (お雇い外国人)¹⁰ ou conseillers étrangers. Ils possèdent des connaissances spécialisées et sont employés dans l'administration japonaise depuis la fin du shogunat. Ils proviennent majoritairement d'Angleterre, des Etats-Unis, d'Allemagne et de France. Ils travaillent autant dans les institutions centrales que régionales, ils enseignent dans les écoles, conseillent des sociétés et des entreprises. Ils apportent leurs connaissances dans plusieurs domaines dont la politique, la législation, les sciences militaires, la diplomatie ou encore la finance¹¹.

En revanche, le deuxième type de travailleurs pratique des métiers non-qualifiés c'est-à-dire plutôt manuels dans les mines ou dans les usines. Ces travailleurs sont tout simplement appelés *gaikokujin rōdōsha* (外国人労働者), littéralement « travailleurs étrangers ». Cette catégorie de travailleurs est surreprésentée par les communautés asiatiques ; majoritairement des hommes provenant de Corée et de Chine. Contrairement aux *oyatoi gaikokujin*, les travailleurs non-qualifiés sont stigmatisés et accusés d'impacter de façon négative le marché du travail japonais.

Durant l'ère Meiji et Taishō (1912 – 1938), l'accueil de cette catégorie de travailleurs est sujet à controverse. Il l'est à nouveau vers la fin de la Seconde

¹⁰ On peut distinguer deux catégories d'*oyatoi gaikokujin* : les *kan oyatoi* (官お雇い) qui travaillent au sein du gouvernement et les *shi oyatoi* (私お雇い) dans les organisations privées.

¹¹ Seiichi IWAO, Teizō IYANAGA, Susumu ISHII, Shōichirō YOSHIDA, Jun 'ichirō FUJIMURA, Michio FUJIMURA, Itsuji YOSHIKAWA, Terukazu AKIYAMA, Shōkichi IYANAGA et Hideichi MATSUBARA, « 230. Oyatoi gaikokujin », *Dictionnaire historique du Japon*, 16-1, 1990, p. 149-149.

Guerre mondiale. Sur le modèle américain, le Japon introduit, en 1951, la Loi sur le contrôle de l'Immigration et la Reconnaissance des Réfugiés (出入国管理法及び難民認定法) dans laquelle ne figure toujours pas de politique d'immigration. C'est-à-dire que les étrangers ne sont pas autorisés à séjourner sur le territoire japonais sur le long terme et au contraire, le contrôle des populations étrangères s'intensifie.

L'économie japonaise entre dans une période de croissance, aussi appelée le « miracle japonais », à partir des années 1960. Le gouvernement prévient en 1967 dans le « 1^e Plan Fondamental en faveur de l'Emploi » (*dai 1 ji koyō taisaku kihonteki keikaku* 第1次雇用対策基本計画) qu'il n'accueillera pas de travailleurs étrangers non-qualifiés qui sont ici désignés par le terme *hijukuren rōdōsha* (非熟練労働). Il indique qu'il est nécessaire de faire preuve de vigilance quant à leur accueil (*shinchō na kentō* 慎重な検討)¹².

Lors du gonflement de la bulle économique japonaise (*baburu keiki* バブル景気) au milieu des années 1980, le gouvernement renouvelle ces propos sur les travailleurs non-qualifiés dans un contexte où le flux migratoire augmente de façon extraordinaire. Ils sont dénommés *tanjun rōdōsha* (単純労働者) dans le « 6^e Plan Fondamental en faveur de l'Emploi » (*dai 6 ji koyō taisaku kihonteki keikaku* 第6次雇用対策基本計画)¹³ de 1988.

Il est important de noter que les termes *hijukuren rōdōsha* et *tanjun rōdōsha* se forment et se cristallisent autour de la figure du travailleur étranger dans le discours politique du Japon. Autrement dit, le terme *tanjun rōdōsha*, le travailleur non-qualifié est sémantiquement lié voire presque identique au terme *gaikokujin rōdōsha*, travailleur étranger ; ces termes sont exclusifs aux étrangers.

Lorsqu'il s'agit d'accueillir des travailleurs étrangers non-qualifiés, le gouvernement se montre toujours récalcitrant. La peur du trouble à l'ordre public,

¹² Takao 隆雄 SHUMIZU 清水, « Gaikokujin seisaku no hensen to kakushu teigen 外国人政策の変遷と各種提言 (Proposition de recommandations sur la transition de la politique sur les étrangers au Japon) », *Sōgō chōsa « jinkō genshō shakai no gaikokujin mondai »* 総合調査「人口減少社会の外国人問題」, janvier 2008.

¹³ KAKUGI KETTEI 閣議決定, « Dai 6 ji koyō taisaku kihonteki keikaku 第6次雇用対策基本計画 (6^e Plan fondamental en faveur de l'Emploi) », 1988.

l'instabilité sociale ou la possibilité d'un impact négatif sur le marché du travail japonais sont des arguments invoqués pour justifier cette position.

En revanche, à partir des années 1990, l'économie japonaise s'essouffle. Les signes du phénomène de *shōshikōreika* (少子高齢化), terme qui renvoie à la baisse de la natalité ainsi qu'au vieillissement de la population, se manifestent et alertent les autorités publiques. Dans ce contexte, la Loi sur le contrôle de l'immigration est révisée pour introduire de nouveaux visas pour les travailleurs qualifiés. Ces derniers sont accueillis au Japon sur le court terme voire le moyen terme. Tandis qu'aucun visa pour les travailleurs non-qualifiés n'est créé, l'intérêt pour les travailleurs qualifiés voire hautement qualifiés s'accroît. En effet, le gouvernement japonais démontre une volonté d'accueillir des talents étrangers qualifié (*jinzai* 人材) voire hautement qualifiés (*kōdo jinzai* 高度人材)¹⁴ et évoque donc la nécessité d'élaborer un système d'accueil efficace. Ce désir du gouvernement est aussi lié à un intérêt nouveau pour la course aux talents (*jinzai kakutoku kyōsō* 人材獲得競争). Il se concrétisera avec l'introduction du visa « Professions Supérieures » en 2014.

La création de ce visa marque une nette rupture avec la politique migratoire japonaise. En effet, il contient un système d'accueil innovant qui recrute les étrangers hautement qualifiés (EHQ) à travers un système de points (*pointo sei* ポイント制) et offre des possibilités jusqu'alors inaccessibles aux travailleurs étrangers au Japon. Par exemple, les EHQ bénéficient d'un accès plus rapide au statut de résident permanent, ce qui permet donc une installation, au moins, sur le moyen terme. En outre, ils peuvent également bénéficier du regroupement familial. La possibilité pour ces étrangers de pouvoir résider durablement au Japon ne signifie-t-elle pas que l'introduction de ce visa correspond à une politique d'immigration ? Par ailleurs, les crises démographiques s'amplifiant, la création de ce visa pour ce type de travailleurs semble refléter à la fois la réticence mais aussi la nécessité du Japon d'accueillir des étrangers.

¹⁴ KAKUGI KETTEI 閣議決定, « Dai 9 ji koyō taisaku kihonteki keikaku 第9次雇用対策基本計画 (9^e Plan fondamental en faveur de l'Emploi) », 1999.

Le phénomène de *shōshikōreika* s'accélère et entraîne une baisse de la population active. Ce phénomène oblige donc les autorités japonaises à revoir la politique migratoire. Il est important de noter que le projet d'accueillir des EHQ est transpartisan ; tous les partis au pouvoir depuis les années 1990 ont participé de façon active à l'élaboration d'un système d'accueil pour cette catégorie de travailleurs. Vers les années 2010, le projet d'accueil a même été érigé au rang de stratégie nationale ce qui démontre donc le caractère pressant de la question¹⁵.

Afin de confirmer ou réfuter nos hypothèses, nous étudierons le processus de création du visa en effectuant une analyse de la politique publique. Nos auteurs référents pour cette méthode seront les politologues Pierre MULLER, Daniel KUBLER et Jacques DE MAILLARD ainsi que Yves SUREL. Nous inscrivons ce travail dans la discipline de la science politique. Selon Yves SUREL, une politique publique est :

Un ensemble de décisions reliées entre elles, puis par un acteur ou un groupe d'acteur avec pour caractéristiques fondamentales de définir les buts à atteindre ainsi que les moyens nécessaires pour remplir les objectifs fixés¹⁶.

Pour analyser cette politique publique, nous utiliserons comme méthode analytique l'approche séquentielle. Celle-ci se présente sous la forme d'une grille organisée en plusieurs séquences qui constituent des étapes distinctes. Cette grille séquentielle a pour objectif principal d'expliquer l'élaboration d'une politique publique. Cette dernière comprend l'implication de divers acteurs politiques constitués d'individus ou organisations qui influencent le contenu d'une politique publique au cours de son élaboration. Les acteurs politiques peuvent être des élus nationaux ou locaux, des organisations internationales, des syndicats ouvriers ou patronaux ou encore des médias ou des citoyens¹⁷.

Pour en revenir à l'approche séquentielle, le modèle le plus communément retenu est celui du politologue Charles O. JONES qu'il développe dans son ouvrage

¹⁵ SHUSHO KANTEI 首相官邸, « Gaikoku kōdo jinzai ukeire seisaku no honkakuteki tenkai wo (hōkokusho) 外国高度人材受入政策の本格的展開を (報告書) (Le rapport sur la réelle évolution des mesures d'admission d'Etrangers Hautement Qualifiés) », 2009.

¹⁶ Yves SUREL, « Politiques Publiques », 2002 [En ligne] : <http://fgimello.free.fr/documents/cours-politiques-publiques.pdf> (Consulté le 18 janvier 2018).

¹⁷ Arnaud GRIVAUD, « Les grands changements survenus dans la politique japonaise depuis les années 1990 », *Sciences Sociales du Japon Contemporain*, le 21 septembre 2017.

Introduction to the Study of Public Policy en 1970. Son modèle divise le processus politique en cinq séquences. La première est l'identification du problème jusqu'à sa mise à l'agenda. Le problème est porté à la connaissance du gouvernement par les acteurs politiques. Ensuite, lorsque le problème public est défini et reconnu en tant que tel par le gouvernement, il est inscrit à l'agenda politique.

Par la suite, intervient la phase de développement de la politique publique. Pour celle-ci, le gouvernement traite du problème et le transforme en programme ou politique publique. Selon Sophie JACQUOT, cette séquence devrait être scindée en deux parties, celle de production de solution et celle de décision¹⁸. Une fois développé, le programme politique est mis en œuvre, une étape qui symbolise la concrétisation des solutions. Durant cette étape, l'administration est chargée de mettre en application le programme tel qu'il a été défini par les autorités publiques. L'avant dernière étape consiste en l'évaluation du programme par des acteurs politiques, idéalement différents de ceux qui ont participé à son développement.

Enfin, la dernière étape dite de terminaison du programme s'inscrit dans l'idée que le problème est résolu et l'action publique est donc abandonnée. Dans le cas où l'action publique n'a pas résolu le problème, la politique est réorientée et une nouvelle action est mise en place. Toutefois, SUREL ainsi que Pierre MULLER mettent en relief le fait que la phase de terminaison est plus souvent un cas d'école. En réalité, les problèmes se déplacent et ressurgissent sous d'autres formes.

Nous utiliserons cette méthode pour analyser la création du visa « Professions Supérieures ». Si cette grille d'analyse s'avère être efficace, elle comporte certains défauts qu'il convient d'exposer ici.

SUREL ainsi que MULLER dénoncent le caractère déterministe et mécaniste de la grille séquentielle ; l'Etat n'agit pas nécessairement selon les séquences lors de l'élaboration d'une politique publique¹⁹. Bien au contraire, l'ordre des étapes est souvent bouleversé et certaines des étapes peuvent même être omises. De plus,

¹⁸ Sophie JACQUOT, « Approche séquentielle (stages approach) », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2014, vol.4e éd., p. 82-90.

¹⁹ Yves SUREL, « Politiques Publiques », 2002 ; Pierre MULLER, *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France., Paris, coll.« Que sais-je ? », 2018, pp.40 - 43.

les étapes en elles-mêmes sont parfois difficilement identifiables. SUREL avance ensuite, tout comme Daniel KUBLER et Jacques DE MAILLARD, que l'approche séquentielle ne permet pas de phénomène de rétroaction, alors qu'une politique publique suit souvent un enchaînement aléatoire. Enfin, la grille séquentielle peut s'avérer être trop descriptive et manquer d'une dimension analytique, il faudra donc faire appel à d'autres outils pour comprendre l'enchaînement des séquences. Il n'en reste pas moins que la grille séquentielle reste le « noyau dur » des politiques publiques.

L'objectif de ce mémoire sera donc d'étudier, de façon chronologique et en appliquant le modèle séquentiel, le processus de création du visa ; de la mise à l'agenda politique du problème identifié, jusqu'à la terminaison ou réorientation de la politique publique.

Pour ce faire, nous procéderons tout d'abord à une remise en contexte de la naissance de la course aux talents. Puis, en s'appuyant sur les travaux de spécialistes de la migration au Japon, tels que KOMAI Hiroshi, YAMAWAKI Keizō et Michael WEINER, nous retracerons de façon très brève l'histoire de la migration au Japon et ce afin d'identifier le début d'intérêt du gouvernement japonais pour les EHQ (I). Une fois le problème politique mis à l'agenda, nous observerons et analyserons le développement de la politique publique jusqu'à la publication du système d'accueil expérimental pour les EHQ. Pour cela, nous nous appuierons directement sur les documents issus du gouvernement relatifs au projet d'accueil des EHQ (II). En dernier lieu, nous examinerons les débats à la Diète du Japon avant l'introduction du visa « Professions Supérieures » dans l'objectif de savoir qui sont les partisans et opposants de ce projet d'accueil. Puis, nous présenterons le visa « Professions Supérieures ». Nous listerons les aspects positifs et négatifs du visa et achèverons ce travail en tentant de formuler des recommandations (III).

Le but final étant de savoir si, au terme de ce travail, nous pourrions affirmer que la création de ce visa constitue une politique d'immigration, et si son élaboration est le résultat d'une contrainte et d'une exigence d'accueillir au Japon des populations étrangères.

CHAPITRE 1 : LA MISE A L'AGENDA POLITIQUE DE L'INSERTION DU JAPON DANS LA COURSE AUX TALENTS : RETRACER LE CONTEXTE INTERNATIONAL

In recent decades migration issues have moved closer to the top of the policy agendas of public authorities at all levels of government. Migration issues are have become [sic] the subject of regular debates at local, regional, national, international and even supranational governing bodies, each of them addressing various migration issues from their own perspectives and with various concerns and interests. Common to most debates on the optimal formulation of policies for the regulation of economic migration are the underlying questions of how to enhance the benefits of migration, while at the same time minimizing the negative social and economic effects for one's own constituency. **It is in this context that the topic of migration of the highly skilled has once again assumed great prominence.**²⁰

Tenter de restituer la naissance de la « course aux talents », c'est-à-dire, l'affrontement des puissances mondiales dans l'accueil de migrants hautement qualifié, amène à réfléchir sur les stratégies migratoires mises en place par les différents pays, c'est ce que l'on va s'attacher à faire durant ce chapitre. Tandis que les migrants non-qualifiés sont généralement *personæ non gratae*, les pays participant à la course aux talents rivalisent pour accueillir un type d'étranger en particulier : les talents hautement qualifiés. Quels sont les éléments déterminants qui vont faire d'un individu un talent recherché pour cette course aux talents ? Donner une définition de ce type de travailleur s'avère être une tâche ardue. Le statut de talent est défini en fonction des besoins des pays d'accueil à travers différents critères tels que le type de diplôme, le salaire annuel, l'expérience et le domaine professionnels etc...

Les pays participants ont élaboré des politiques migratoires visant à l'accueil de migrants hautement qualifiés en octroyant de nombreux avantages aux étrangers comme l'accès rapide à la résidence permanente et des possibilités de regroupement familial ce qui démontre l'importance que peuvent représenter les EHQ.

²⁰ INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT, *Highly Skilled Migration*, 2005. Disponible à : http://www.un.org/esa/population/meetings/fourthcoord2005/P01_ICMPD.pdf (Consulté le 02 février 2018)

Dans ce chapitre, il s'agira de savoir, dans un premier temps, de quelle manière s'est organisée la *race for talent* ou « course aux talents » ; cet affrontement des puissances économiques mondiales qui a débuté dans les années 1960 en Amérique du Nord²¹. Retracer les politiques migratoires des premiers pays participants à la course aux talents permettra par la suite de mettre en perspective le positionnement du Japon face au phénomène migratoire. Le Japon est-il un pays de « non-immigration » ? Nous tenterons d'apporter une réponse à cette interrogation en contextualisant l'histoire de la migration vers le Japon et démontrerons que ses politiques migratoires comportent plusieurs éléments similaires à celles des pays participants à la chasse aux cerveaux. Dans un dernier temps, débutera l'analyse de la politique publique à savoir, la mise à l'agenda politique de la question de l'accueil des étrangers hautement qualifiés au Japon. Autrement dit, nous chercherons à répondre à la question : quand et comment le Japon s'est-il intéressé à la course aux talents ?

I. NAISSANCE DE LA COURSE AUX TALENTS

Afin de comprendre comment ont été accueillis les migrants hautement qualifiés dans les pays participants, à travers quels systèmes et quels ont été les moyens déployés pour les accueillir, il convient de retracer la genèse de la course aux talents. Les Etats-Unis s'imposent en tant que pionniers dans la chasse aux cerveaux dans les années 1960. Durant les périodes suivantes, de nombreux autres pays suivent le mouvement et se mettent à accueillir activement de la main-d'œuvre hautement qualifiée, intensifiant la lutte pour l'obtention de talents, chacun offrant de multiples avantages et traitement préférentiels. Ces mesures confirment l'importance accordée à cette main-d'œuvre particulièrement dans les stratégies de croissance économique. Cette contextualisation permettra par la suite de définir la position du Japon dans cette course.

A. Les Etats-Unis et la migration hautement qualifiée : les pionniers de la course aux talents

²¹ Ayelet SHACHAR, « The Race for Talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes », *New York University Law Review*, 81, 2006, p. 148-206.

Une courte et synthétique histoire de l'immigration aux Etats-Unis sera exposée dans un objectif de saisir des éléments qui ont conduit ce pays à débiter cette course aux talents. Si dans un premier temps la politique migratoire étasunienne repose ses critères de sélection sur les origines ethniques des migrants, ceux-ci se diversifieront progressivement et se baseront également sur les qualités et les compétences que peuvent apporter des migrants qualifiés.

i. La politique migratoire aux Etats-Unis : du laissez-faire à la restriction

Immigration is viewed as serving the U.S. national interest; it permits immigrants to better themselves as they enrich the United States.²²

Partant de cette affirmation, il est à considérer que l'immigration a été le fondement même de la construction des Etats-Unis. Les immigrants se rendent en Amérique du Nord par différentes phases migratoires oscillant entre larges flux migratoires pendant de très courtes périodes et peu d'immigration durant de longs intervalles ; ces immigrants ont par la suite participé à la naissance des Etats-Unis²³. Phillip MARTIN estime que le premier large flux migratoire aurait débuté à partir de l'année 1820. Il est composé d'Européens venus pour des raisons religieuses, politiques ou encore économique. Une seconde vague composée d'agriculteurs et d'artisans désœuvrés provenant de la même région émigre entre 1820 et 1860. L'auteur souligne que pendant la période de 1780 à 1875, la politique migratoire menée est celle du « laissez faire ». En effet, les différents états, employeurs privés etc... sont autorisés à promouvoir activement l'immigration dans l'optique de stimuler la croissance économique²⁴.

Toutefois, durant la période correspondant à la troisième vague migratoire, dans les années 1880, cette politique est remise en question. La composition ethnique de la vague migratoire de cette période se diversifie. En effet, puisqu'émigrent vers les Etats-Unis autant des Européens que des Asiatiques majoritairement de Chine puis du Japon. En réponse à la politique migratoire qualifiée de « laissez-faire », émerge le mouvement *Know Nothing* composé de

²² Philip L. MARTIN, « The United States : The Continuing Immigration Debate », in Wayne A. CORNELIUS, Takeyuki TSUDA, Philip L. MARTIN et James F. HOLLIFIELD (éd.), *Controlling Immigration : A Global Perspective*, Stanford University Press., Stanford, California, 2004, pp. 51- 85.

²³ Nous avons exclu de cette analyse les esclaves, leur importation comporte une dimension tout à fait divergente du concept d'immigration. Les esclaves ont participé à la construction des Etats-Unis contre leur gré.

²⁴ P.L. MARTIN, « The United States: The Continuing Immigration Debate »..., *op. cit.*

membres de l'église, journalistes qui militent pour enrayer ces mouvements migratoires. Des politiques restrictives sont appliquées avec, en 1882, la décision de stopper l'immigration des « déficients mentaux », des prostitués, des criminels puis des Chinois.

Pour beaucoup d'Américains blancs, l'importante immigration de travailleurs chinois en Californie au 19^e siècle représentait une menace aux multiples visages ; [pour] [...] leur travail, leur santé, leur mode de vie », cette peur a été conceptualisé et défini comme étant le « péril jaune.²⁵

Durant la même période, l'importation de travailleurs non-européens est proscrite. En 1897, les politiques anti-migratoires sont plus subtiles lorsque sont élaborés des tests d'alphabétisation mis en place pour les immigrants venant du Sud et de l'Est de l'Europe, ceux dans l'incapacité de lire se voient refuser leur permis d'entrée²⁶.

L'immigration est stoppée pendant la Première Guerre mondiale mais rétablie dans les années 1920. La politique migratoire menée est toujours plus limitative : en 1921, un nombre maximal d'autorisations d'entrées sur le territoire est imposé. Par la suite, en 1924, le gouvernement affiche de façon plus transparente ses préférences en terme d'origine nationale puisque le Congrès décrète que des quotas soient imposés aux nouveaux arrivants. Ces amendements favorisent très largement les Européens du Nord-Ouest mais restreignent la mobilité des individus provenant de l'« hémisphère oriental » dont les Européens du Sud et de l'Est. La Chambre des représentants des Etats-Unis déclare après la Première Guerre Mondiale :

Immigrants from Southern and Eastern Europe had more « inborn socially inadequate qualities » than northwestern Europeans.²⁷

Ils ne sont donc acceptés que sur des quotas dont la limite est fixée à 150 000 immigrants par an en plus de leurs familles, c'est pourquoi des années

²⁵ Nayan SHAH et Rosine FEFERMAN, « « White Label » et « péril jaune » : Race, genre et travail à San Francisco au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle », *Clio*, 3, 1996, p. 95- 115.

²⁶ P.L. MARTIN, « The United States: The Continuing Immigration Debate »..., *op. cit.*

²⁷ *Ibid.*

1930 aux années 1960, 80% des détenteurs de visa pour immigrants (ou *immigrant visa*) viennent du Nord-Ouest de l'Europe²⁸.

ii. Les pionniers dans l'accueil de migrants hautement qualifiés

Différents gouvernements après la Seconde Guerre mondiale tentent de modifier ces lois discriminatoires. Le premier est celui de Harry TRUMAN suivi de celui de John F. KENNEDY qui proposent d'accueillir les migrants de différents pays de façon égale. Cependant J.F. KENNEDY conseille dans le même temps de placer la priorité sur les membres de la famille des citoyens étasuniens ainsi que les individus détenant des « compétences et capacités spéciales ». Il aura fallu attendre l'arrivée au pouvoir de Lyndon B. JOHNSON pour que soient abolies les préférences migratoires liées à la nationalité, celui-ci décrète en 1965 :

From this day forth, those wishing to emigrate into America shall be admitted on the basis of their skills. ²⁹

Ainsi la Loi sur l'Immigration et la Nationalité est modifiée la même année avec pour objectif d'accueillir des migrants hautement qualifiés, dont ceux provenant de l'« hémisphère oriental ». La prospérité économique en Europe durant cette période modifie de façon drastique la composition ethnique des immigrants, celle-ci auparavant composée de migrants européens inclut, après cette loi, des migrants latino-américains et asiatiques qui constituent la quatrième vague migratoire.

Les talents favorisés sont ceux spécialisés dans les domaines de la science et l'ingénierie ou les travailleurs dit PTK (*professional, technical, kindred*) ainsi que les migrants possédant des « qualités exceptionnelles » et surtout les « compétences recherchées »³⁰.

Les politiques migratoires aux Etats-Unis ont toujours été élaborées afin qu'elles coïncident avec les préférences nationales d'ordre ethniques, professionnelles ou économiques ; la politique d'immigration aux Etats-Unis a toujours été sélective. C'est donc dans le contexte d'après-guerre et des mesures

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Ayelet SHACHAR, « The Race for Talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes », *New York University Law Review*, 81, 2006, pp. 148- 206.

³⁰ *Ibid.*

prises par les Etats-Unis pour un redressement économique mondial, que la puissance américaine, avec la révision de la Loi sur l'Immigration en 1965, façonne un nouveau modèle migratoire favorisant les migrants hautement qualifiés. Cette révision fait d'elle la pionnière dans le domaine de la chasse aux cerveaux.

Dans un premier temps, la migration hautement qualifiée ne se dirige que vers les Etats-Unis. Etant la seule destination où les compétences de ces migrants sont valorisées, les Etats-Unis n'ont pas de compétiteur dans ce domaine. Ce que Ayelet SHACHAR appelle *race for talents* ou course aux talents ne débute réellement qu'avec la naissance d'un système d'accueil personnalisé introduit par un autre pays d'immigration, le Canada.

B. Le Canada et le système d'accueil des migrants qualifiés « rationnel » : le système de points

Loin de permettre aux Etats-Unis d'affirmer sa suprématie dans le domaine du recrutement de migrants hautement qualifiés, le Canada révisé ses politiques migratoires dans l'optique d'accueillir une main-d'œuvre hautement qualifiée. La particularité canadienne réside cependant dans l'introduction d'un système d'accueil révolutionnaire : le système de points.

i. La politique migratoire canadienne : similarités avec la politique migratoire étasunienne

One could say that Canada pursues immigration as part of its continuing project of nation-building.³¹

La construction économique et sociale du Canada, depuis la Confédération de 1867, a également pour fondation le recours à l'immigration massive ; l'immigration au Canada est pensée en terme d'expansion économique, augmentation de la population et développement de la société³². Tout comme sa voisine étasunienne, de nombreux questionnement liés à l'immigration font surface au sein du gouvernement et de la population comme l'impact sur l'économie du pays, une possible hausse du chômage, d'éventuels abus etc... En outre, la possibilité de conflits liés à la diversité culturelle et ethnique parmi les

³¹ Jeffrey G. REITZ, « Canada: Immigration and Nation-Building in the Transition to a Knowledge Economy », in Wayne A. CORNELIUS, Takeyuki TSUDA, Philip L. MARTIN et James F. HOLLIFIELD (éd.), *Controlling Immigration : A Global Perspective*, Stanford University Press., Stanford, California, 2004, p. 97- 133.

³² *Ibid.*

différentes communautés dans la société est aussi source de débats, même si Jeffrey REITZ le précise, la question n'est pas aussi centrale qu'aux Etats-Unis³³.

Par ailleurs, d'après ce même auteur, une très large proportion de Canadiens est favorable au taux d'immigration élevé et l'immigration reçoit une approbation transpartisane dans le monde politique canadien. Pourtant, en observant de plus près l'histoire de l'immigration au Canada, on s'aperçoit qu'elle est presque similaire à celle des Etats-Unis en terme de restriction et de sélectivité.

Les étrangers se rendent également au Canada par vagues migratoires successives dont la correspondance s'établit avec les besoins économiques du pays. Les immigrants de la première vague migratoire au début du 19^e siècle sont accueillis dans le but de développer le secteur de l'agriculture, occuper des emplois dans l'industrie ferroviaire mais aussi de peupler les larges territoires inoccupés de l'Ouest. Une large portion d'entre eux provient des Etats-Unis et du Royaume-Uni. L'origine des immigrants change au début du 20^e siècle, de nombreux Européens et groupes religieux se rendent au Canada. Ces mouvements migratoires déclenchent des débats publics sur les immigrants admissibles : tandis que certains écrivains et politiciens prônent l'accueil des travailleurs en dépit de leur origine nationale, pour le reste de la population, les Britanniques et Etasuniens sont préférés aux immigrants de l'Est et du Sud de l'Europe³⁴.

Les politiques migratoires de cette première vague démontrent la même propension à la sélectivité que les Etats-Unis. Ces mesures touchent particulièrement les populations asiatiques. En premier lieu la population chinoise se voit contrainte à partir de 1885 de devoir s'acquitter de frais onéreux pour pouvoir entrer dans le pays. En 1909, la somme requise des immigrants chinois fut multipliée par dix ce qui empêcha une grande partie des travailleurs chinois d'immigrer avec leur famille. Dans la seconde vague migratoire, le mouvement antichinois des Etats-Unis rejoint le Canada car est adoptée la *Chinese Immigrant Act* de 1923, loi qui interdit formellement l'entrée des migrants chinois. En outre,

³³ *Ibid.*

³⁴ Monica BOYD et Michael VICKERS, « 100 years of Immigration », *Gouvernement of Canada: Statistics*, 2000, [En ligne] : <http://history404.pbworks.com/w/file/49707647/100%20years%20of%20immigration%20in%20Canada.pdf>, coll.« Canadian Social Trends » (Consulté le 03 février 2018).

dans les années 1900, le Canada passe des accords avec le Japon pour restreindre l'immigration japonaise. La politique migratoire des années 1900 consiste à ralentir l'immigration des personnes dites « mentalement incompetentes », des pauvres et des personnes n'ayant pas d'origine européenne³⁵.

En ce qui concerne la seconde vague migratoire, elle est très courte, la Première Guerre mondiale freinant momentanément l'immigration. Vers la fin de la guerre et même après l'interdiction faite en 1919 aux étrangers « ennemis » (pendant la guerre) de pénétrer le territoire canadien, en 1920 de nombreux étrangers d'Europe se rendent au Canada. Néanmoins, la grande dépression de 1929 ainsi que le début de la Seconde Guerre mondiale ralentit davantage les mouvements migratoires, d'autant plus que tous les étrangers, même réfugiés, des pays contre lequel le Canada est ennemi sont systématiquement refoulés. Cela est par exemple le cas pour les Juifs d'Allemagne³⁶.

Après la guerre débute la troisième vague migratoire de 1945 à 1958. Cette courte période est synonyme de boom économique pour le Canada mais d'une période charnière pour l'économie européenne ruinée ; la grande majorité de la main-d'œuvre accueillie pour la relance de l'industrie est européenne et non-qualifiée. Une courte coupure de quatre ans durant laquelle l'économie canadienne entre en récession ralentit le phénomène migratoire mais l'économie canadienne est redressée ensuite en 1962, ce qui attire de nouveaux migrants. La distinction de cette vague migratoire est le changement perceptible des migrants accueillis. Le main-d'œuvre recueillie passe de main-d'œuvre non qualifiée à main-d'œuvre qualifiée voire hautement qualifiée. Ce changement correspond à la transition de l'économie canadienne industrielle à une économie post-industrielle³⁷.

ii. L'innovation canadienne : le système de points

C'est en 1967 que le Canada entre officiellement en compétition avec les Etats-Unis dans la course aux talents. La définition canadienne du migrant hautement qualifié est la suivante :

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ J.G. REITZ, « Canada: Immigration and Nation-Building in the Transition to a Knowledge Economy »..., *op. cit.*

A person who by reason of his [or her] education, training skills or other special qualification is likely to become successfully established in Canada.³⁸

Loin de s'appuyer sur le modèle étasunien en matière d'accueil des talents, le Canada imagine une nouvelle politique d'immigration sélective à travers le système de points (*point system*). Les critères pour obtenir des points sont basés sur : le niveau de formation (les étudiants en masters ou les doctorants obtiennent plus de points), le niveau de langue en français ou en anglais, l'expérience professionnelle ou l'âge des personnes « productives », c'est-à-dire entre vingt-et-un et quarante-neuf ans etc... D'autres points facultatifs peuvent être obtenus si par exemple le migrant hautement qualifié obtient un emploi au Canada ou s'il y a déjà travaillé et vécu. Le nombre minimum de points à obtenir est de soixante-sept et le nombre maximum que l'on peut obtenir est de cent points³⁹.

Il s'agit ici d'une démarche totalement différente de celle des Etats-Unis. En effet, tandis que le Canada accueille les migrants de façon tout à fait transparente, l'accueil des migrants hautement qualifié se fait à la discrétion et au bon vouloir des autorités compétentes aux Etats-Unis. C'est en ceci que s'intensifie la chasse aux cerveaux, avec ce nouveau système, le Canada entend rivaliser d'égal à égal avec les Etats-Unis. De plus, un autre avantage évident avec le système de points c'est qu'il permet une flexibilité aux législateurs qui peuvent modifier la note à obtenir afin de répondre aux besoins des MHQ que le pays souhaite attirer⁴⁰.

Le Canada est donc hautement compétitif en matière de chasse aux cerveaux de plus, ce modèle migratoire n'est pas imaginé pour une période temporaire mais vise dans le long terme afin qu'il puisse notamment profiter à la croissance économique : « the intake of skilled migrants is designed for the long term, not as temporary relief for labor shortages »⁴¹.

³⁸ A. SHACHAR, « The Race for Talent »..., *op. cit.*

³⁹ Tableau des critères disponible dans l'article de *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ J.G. REITZ, « Canada: Immigration and Nation-Building in the Transition to a Knowledge Economy »..., *op. cit.*

Cette mesure résume bien la politique d'immigration que recommandait le Premier ministre Mackenzie KING : « immigration with the definite objective of enlarging the population of the country »⁴². Enfin, les migrants hautement qualifiés au Canada disposent d'une garantie qui n'existe pas chez sa voisine : aucune menace de changement de visa ou d'insécurité ne pèsent sur eux. Ils ont même la possibilité devenir à terme des résidents permanents voire des citoyens canadiens après seulement quatre ans de résidence continue et de bénéficier du regroupement familial⁴³. Ils peuvent donc devenir des membres à part entière de la société et être inclus dans une démocratie très influente. Cette politique migratoire est non seulement un succès qui attire de nombreux migrants qualifiés, en 1995 ils comptaient pour 50% des migrants au Canada⁴⁴, mais le système de points inspire aussi bien d'autres pays qui se sont également joints à cette course aux talents.

C. Le système d'accueil des autres participants à la course aux talents : sur les traces du Canada

Les systèmes d'accueil des migrants hautement qualifiés de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de l'Allemagne seront présentés dans ces parties. Malgré les différences dans leurs histoires migratoires respectives, ces trois pays ont tous adopté le système de points introduit par le Canada en le réadaptant à leurs besoins nationaux. L'intérêt de cette partie est d'appréhender l'intégration de ces autres pays dans la course aux talents dans un objectif de remise en perspective avec le cas japonais.

i. L'Australie et la Nouvelle-Zélande dans la course aux talents : critères sélectifs et avantages compétitifs

Herein lies Australia's immigration dilemma. Like the United-States and Canada, it is an immigrant nation, yet many Australians see immigrants as a threat to national identity and even survival.⁴⁵

⁴² *Ibid.*

⁴³ A. SHACHAR, « The Race for Talent »..., *op. cit.*

⁴⁴ M. BOYD et M. VICKERS, « 100 years of Immigration »..., *op. cit.*

⁴⁵ Stephens CASTLES et Ellie VASTA, « Australia: New Conflicts around Old Dilemmas », in Wayne A. CORNELIUS, Takeyuki TSUDA, Philip L. MARTIN et James F. HOLLIFIELD (éd.), *Controlling Immigration : A Global Perspective*, Stanford University Press., Stanford, California, 2004, p. 141- 174.

Australie

Si l'Australie est bien considérée comme un pays d'immigration, le phénomène migratoire provoque des sentiments contradictoires au sein de la population et du monde politique. Tout comme les pays présentés précédemment, elle a, tout au long de son histoire, mené des politiques migratoires très restrictives. Elle se joint à la course quelques années après le Canada, en 1973 exactement, en s'inspirant fortement du modèle de ce dernier comme l'affirme le ministère de l'Immigration australien⁴⁶. Ce modèle est introduit avec la volonté de sélectionner les talents de façon plus objective. Tout comme le Canada, les talents sont sélectionnés selon des critères reposant sur le niveau de langue et l'âge.

Cependant, la touche personnelle de l'Australie consiste à ajouter une condition supplémentaire dans le critère de l'expérience professionnelle. Il est requis du migrant hautement qualifié que ses qualifications et expériences professionnelles soient équivalentes à celle d'Australiens pratiquant des métiers qui requièrent un diplôme, un niveau de formation universitaire et qu'il ait occupé pendant au moins un an dans un poste qualifié. Autrement dit, le migrant hautement qualifié est dans l'obligation de fournir des preuves supplémentaires de ses capacités. En échange, tout comme le Canada, l'Australie offre la possibilité de résider de façon permanente sur ses terres et même d'en devenir un citoyen.

Australia [...] has developed a carefully crafted selection system to bolster the national policy of seeking skilled migration as a mechanism for human capital accretion, innovation, and the fueling of productivity and economic growth.⁴⁷

Nouvelle-Zélande

Le pays suivant à se joindre à la course avant le début du 21^e siècle est la Nouvelle-Zélande. Tout en s'appropriant le système de points du Canada en 1991, ce pays entend accueillir des migrants :

Qui veulent venir vivre et travailler en Nouvelle-Zélande, et qui ont les compétences que la Nouvelle-Zélande recherche afin qu'elle prospère au niveau national et international.⁴⁸

⁴⁶ A. SHACHAR, « The Race for Talent »..., *op. cit.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

En effet, le ministre de l'Immigration l'affirme:

We are looking for skills that will help us achieve sustainable economic growth and encourage innovation⁴⁹.

Cette affirmation indique clairement que comme pour les autres pays le but premier de la Nouvelle-Zélande est d'attirer les talents afin d'accroître l'économie.

Les critères d'admission sont similaires à ceux demandés en Australie et la Nouvelle-Zélande propose aussi la possibilité de résider de façon permanente bien que sous certaines conditions. Effectivement, seuls les plus talentueux, ceux qui auront obtenu le nombre de points maximum pourront y prétendre après un examen minutieux de leurs candidatures de la part du Service de l'immigration. Le raisonnement de ce pays est différent des autres pays présentés. Tout d'abord même si les talents sont vivement invités à travailler en Nouvelle-Zélande, la possibilité de s'installer sur le long terme avec sa famille est soumise à des conditions plus exigeantes que les autres participants. De plus, les migrants hautement qualifiés activement recherchés sont des personnes ayant déjà un emploi et qui peuvent justifier d'un salaire annuel ainsi qu'un niveau de vie similaire ou supérieur aux talents autochtones.

Cependant, à l'aune des Etats-Unis, plusieurs éléments rendent la politique migratoire néo-zélandaise compétitive. L'un d'entre eux est l'avantage d'obtenir son visa immédiatement après l'obtention d'un emploi contrairement aux Etats-Unis où il faut attendre plusieurs mois avant de l'obtenir. A cela s'ajoute la possibilité de résider de façon permanente dans le pays, avec la condition d'une offre d'emploi et de pratiquer ce même emploi pendant deux années consécutives. Dernier élément compétitif, la coordination assurée entre le gouvernement et les employeurs afin qu'ils recrutent activement des talents. Plusieurs pays s'engagent donc dans une compétition que certains membres de l'Europe de l'Ouest décident de rejoindre.

⁴⁹ *Ibid.*

ii. *L'Europe de l'Ouest dans la course aux talents : Une nouvelle gestion de l'immigration*

Il aura fallu plus d'une trentaine d'années au vieux continent pour qu'il se décide à entrer en jeu. C'est lors de l'élaboration de la « stratégie de Lisbonne » en 2000, que cette volonté s'est concrétisée. En effet l'objectif de cette rencontre du Conseil Européen a été de mettre en place une stratégie « visant à faire de l'UE, l'économie de la connaissance, la plus compétitive et la plus dynamique du monde » sur une période de dix ans, dans l'objectif de pouvoir rivaliser avec les Etats-Unis qui « semblent avoir pris un avantage durable sur l'Europe en termes de compétitivité, de croissance, de [recherche et développement] et d'innovation »⁵⁰.

Allemagne : de la *green card* au système de points

Nous présenterons en dernier lieu le premier pays européen à se doter d'un nouveau système migratoire : l'Allemagne. Sa politique en ce qui concerne l'immigration est passée de « tolérance zéro » à une « gestion de l'immigration »⁵¹. Dans les années 2000, elle introduit le programme *green card* qui fournit un permis de travail aux spécialistes hautement qualifiés dans les domaines de la technologie de l'information et communication. Cette première initiative vise surtout à recruter des experts en informatique depuis l'étranger, nombre d'entre eux proviennent d'Inde. Dans un premier temps le modèle s'appuie sur le modèle étasunien.

Néanmoins, après le rapport de la Independent Commission on Migration to Germany de 2001 qui somme l'Allemagne d'organiser une politique migratoire plus sélective et surtout mieux gérée dans l'optique d'une croissance économique ainsi qu'un gain en compétitivité internationale, une nouvelle loi sur l'immigration en 2002 est rédigée, dans laquelle est finalement introduit le système de points. Les critères de sélection sont les mêmes qu'au Canada avec des points bonus pour les talents avec des origines allemandes. Cette loi mise en vigueur en 2004 donne la permission aux migrants hautement qualifiés de travailler et s'installer en Allemagne. Les migrants hautement qualifiés sont

⁵⁰ Pascal NONAT, *La stratégie de Lisbonne en quelques mots*, Centre d'études économiques et sociales du Groupe ALPHA, 2005.

⁵¹ A. SHACHAR, « The Race for Talent »..., *op. cit.*

divisés en plusieurs catégories : scientifique, chercheurs seniors, businessmen de haut niveau. L'Allemagne offre également des possibilités d'installation sur le long terme ainsi que la possibilité de regroupement familial. Un changement s'est opéré faisant passer l'Allemagne d'un pays avec une politique d'immigration presque nulle à un pays avec une politique migratoire similaire au Canada⁵². Une déclaration du ministre de l'Intérieur résume l'idée derrière l'introduction des migrants hautement qualifiés :

Cette législation [de 2004] est une des plus grandes victoires remportées [...] par l'Allemagne. Elle renforcera notre position dans la compétition mondiale pour l'attraction de talents qualifiés et servira nos intérêts économiques.⁵³

Les autres membres de l'Europe de l'Ouest s'intègrent progressivement à cette course aux talents, le suivant fut le Royaume-Uni qui introduit en 2002 le *Highly Skilled Migrant Programme*, dont l'objectif est également d'accueillir les migrants hautement qualifiés à travers un système de points et selon des critères similaires à ceux des autres participants⁵⁴. D'autres membres de l'Union Européenne comme la France ou l'Irlande se joignent à la course en accueillant les migrants avec le *passport talent* ou la carte bleue européenne dont le critère de sélection principal reste le niveau de salaire.

Bien que les Etats-Unis aient été les premiers à introduire des migrants qualifiés voire hautement qualifiés au sein de leur économie, c'est finalement le système d'accueil canadien qui aura inspiré une grande partie des participants suivants à la course aux talents. Loin d'accueillir les migrants qualifiés seulement à la discrétion des officiers, le système canadien est plus transparent au niveau des critères requis.

L'intérêt de retracer les politiques migratoires des différents pays réside dans la possibilité de s'apercevoir que ces pays, plus ou moins réfractaires à l'immigration, ont radicalement changé de politique lorsqu'il s'agissait des migrants hautement qualifiés. Ces migrants revêtent donc une importance capitale pour les puissances économiques au vu des traitements préférentiels et divers avantages offerts et ce parce que les migrants hautement qualifiés sont synonymes d'innovation, de créativité et de croissance économique.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

Dans cette partie, la genèse de la course aux talents a été effectuée avec l'objectif de replacer le Japon dans le contexte de cette compétition. S'il a fallu plus d'une trentaine d'années à l'Europe pour se joindre à la course aux talents, il en aura fallu une cinquantaine pour le Japon. Il est donc nécessaire avant d'expliquer le processus de création du visa « Professions Supérieures », de retracer l'histoire de la migration au Japon, afin de comprendre comment le Japon appréhende la question migratoire et assure la gestion des populations étrangères au sein de son territoire. Le but est à terme de comprendre comment le Japon en a été amené à créer ce visa.

II. LA GESTION DE LA POPULATION ETRANGERE ET LE PHENOMENE MIGRATOIRE AU JAPON : UNE NOUVEAUTE ?

Le débat concernant la question de la migration des étrangers est à son paroxysme en 1988 et 1989. De nombreux experts, pour ou contre le flux de travailleurs étrangers au Japon, avancent que le phénomène migratoire des années 1980 est sans précédent. Néanmoins, comme le note YAMAWAKI Keizō, concernant l'histoire de la migration vers Japon, il est possible de s'apercevoir que le Japon d'après-guerre fait face à un problème très important concernant les travailleurs étrangers Coréens et Chinois⁵⁵.

Présenter l'histoire de l'immigration au Japon est important pour notre analyse car elle permet d'entrevoir la façon dont est appréhendé le phénomène migratoire au Japon par rapport aux autres pays étudiés auparavant. Tels que le précisent YAMAWAKI Keizō⁵⁶ ou encore ITO Ruri⁵⁷, l'afflux de migrants des années 1980 est souvent considéré comme étant un phénomène nouveau sans prendre en compte la migration des travailleurs étrangers d'avant-guerre. C'est pourquoi avant de relater le phénomène migratoire des années 1980, nous reviendrons brièvement sur le traitement des populations étrangères avant la Seconde Guerre Mondiale.

⁵⁵ Keizō 啓造 YAMAWAKI 山脇, *Kindai nihon no gaikokujin rōdōsha mondai* 近代日本の外国人労働者問題 (*La question des travailleurs étrangers dans le Japon contemporain*), Meiji gakuin kokusai heiwa kenkyūsho 明治学院国際平和研究所, Yokohama, 1993, pp 10 - 11.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Ruri ITO, « L'internationalisation sélective : travailleurs étrangers et société japonaise », *Revue européenne des migrations internationales*, 6-2, 1990, p. 7- 26.

A. La migration au Japon avant 1945 et la formation des communautés *oldcomers*

La contextualisation de l'histoire de la migration vers le Japon présente la première difficulté de la périodicité : quelle période doit-on délimiter pour expliquer le début de la migration au Japon ? Le chercheur KOSHIRO Kazutoshi estime qu'il existe quatre grandes vagues migratoires au Japon. La première peut être remontée au 8^e siècle quand immigraient des intellectuels et artisans provenant majoritairement de Corée vers les territoires japonais. La seconde vague correspondrait à l'immigration de familles chinoises nobles à l'époque des Tokugawa au 17^e siècle. Ensuite, la période de l'importation de travailleurs coréens et chinois pour les travaux forcés dans les années 1930 et 1940 constituerait la troisième vague et enfin, la dernière vague serait celle de l'époque contemporaine à partir des années 1980, période de haute croissance économique⁵⁸.

Cependant, selon l'OIM, le terme immigration, loin de désigner un simple déplacement d'un territoire à un autre, renferme une dimension plus complexe et donne de nouvelles indications sur la période à observer : « Immigration : Action de se rendre dans un Etat dont on ne possède pas la nationalité avec l'intention de s'y installer. »⁵⁹. Cette précision suppose donc que le terme immigration ne peut s'utiliser que dans le cadre d'une circulation vers un Etat-nation avec l'optique d'y résider. Bien que cette définition de l'OIM soit restrictive, nous nous appuyerons sur cette celle-ci pour débiter notre analyse.

Pour cela, il est donc nécessaire de savoir quand est-ce que le Japon est devenu un Etat-nation afin de repérer le début de la période à analyser. Pierre SOUYRI affirme que la formation de l'Etat-nation japonais débute à partir de l'ère Meiji (1868 – 1912).⁶⁰ Cette formation s'est effectuée par le passage d'un régime décentralisé ou féodal à un régime centralisé avec un empereur en son centre, une unification du territoire, une standardisation de la langue japonaise ainsi qu'un

⁵⁸ Kazutoshi KOSHIRO, « Does Japan Need Immigrants ? », in Myron WEINER et Tadashi HANAMI (éd.), *Temporary Workers or Future Citizens ? Japanese and U.S. Migration Policies*, New York University Press., Washington Square, New York, 1998, p. 151- 176.

⁵⁹ OIM, *Glossaire de la migration...*, *op. cit.*

⁶⁰ Pierre François SOUYRI, « L'histoire à l'époque Meiji : enjeux de domination, contrôle du passé, résistances », *Ebisu*, 44-1, 2010, p. 33- 47.

accès à l'éducation égalitaire. Sur le plan social, est appliqué le principe d'« égalité des quatre peuples » autrement dit, le gouvernement rompt avec le système de caste et ce dans l'optique de moderniser la nation, de se défaire de la pensée féodale et d'éliminer toute forme d'exclusion sociale⁶¹.

YAMAWAKI Keizō affirme qu'il existe trois groupes majeurs d'étrangers au Japon durant la période de 1859 à 1945. Les Occidentaux appelés *oyatoi gaikokujin* (お雇い外国人), majoritairement Britanniques et Nord-Américains, qui sont des professionnels employés par le gouvernement japonais dans les universités et les entreprises privées. Les deux autres groupes sont les Chinois et les Coréens qui forment les deux plus grands groupes d'étrangers sur le sol japonais et constituent une manne de main-d'œuvre non-qualifiée⁶². Il estime que cette période de 1859 à 1945 peut être divisée en trois et c'est cette période qui sera observée ici.

i. Les foreign settlements de 1859 à 1899

La première période correspond à celle des *foreign settlements* ou des ports à traités durant la période de 1859 à 1899. Ces ports à traités sont établis à la suite de convention et traités commerciaux dits traités inégaux avec les Etats-Unis, la Hollande, la Russie, le Royaume-Uni et la France afin que des ports soient ouverts à Kanagawa, Nagasaki et Hakodate à Hyōgo et Niigata entre 1854 et 1868. Ces traités sont inégaux pour plusieurs raisons. Les puissances économiques contraignent le Japon de l'ère Edo à s'ouvrir au marché mondial ; les marchands provenant de ces régions ont la possibilité de s'installer et de commercer dans ces ports à traités. En outre, les résidents étrangers dans ces ports à traités ne sont pas sous la juridiction du gouvernement japonais mais sujets aux lois administrées dans leurs propres pays. Autre élément important, la grande majorité des résidents sont Britanniques ou Nord-Américains mais également Chinois et Néerlandais, ces deux derniers ayant été les seuls autorisés au Japon avant l'ouverture de ces ports.

⁶¹ Alain PEYREFITTE, *Du « miracle » en économie: leçons au Collège de France*, Odile Jacob, Paris, 1995, p.252.

⁶² K.啓造 YAMAWAKI 山脇, *Kindai nihon no gaikokujin rōdōsha mondai* 近代日本の外国人労働者問題 (*La question des travailleurs étrangers dans le Japon contemporain*)..., *op. cit.*, p.11.

Seulement, les Chinois ne sont pas officiellement autorisés à vivre dans ces ports à traités, ils ne sont présents qu'en tant qu'employés pour les Occidentaux dont nombre d'entre eux les ont emmenés avec eux depuis les concessions du Canton, d'Hong Kong ou Shanghai. Ce n'est qu'avec le traité de 1873 passé avec la Chine que les Chinois sont officiellement autorisés à vivre dans les ports à traités. Quant aux Coréens, ils ont la possibilité eux de vivre au Japon en dehors des ports à traités.

Si l'opinion publique estime qu'il n'y a pas d'autre alternative que d'accepter les Occidentaux au Japon, l'acceptation officielle des Chinois engendre des inquiétudes ainsi qu'un fort rejet de cette population, tout particulièrement dans les médias nationaux qui craignent que les Chinois, une main-d'œuvre peu coûteuse, soient recrutés au profit des travailleurs japonais⁶³. Le Japon a sous sa juridiction les étrangers installés sur son territoire à partir de 1894 et quatre ans plus tard soit en 1899, ces étrangers ont obtenu le droit de vivre et de travailler hors des ports à traités.

ii. L'élaboration de nouvelles réglementations à l'encontre des populations étrangères au Japon : 1899 – 1935

L'année 1899 marque le début de la deuxième période découpée par YAMAWAKI Keizō qui s'étend jusqu'à 1935. Les Occidentaux n'ont plus pour obligation de vivre et travailler dans ces ports à traités néanmoins ce sont les Chinois qui se trouvent obligés d'y vivre et travailler. Durant la guerre sino-japonaise de 1894 à 1895, le rescrit impérial n°137 ordonne le confinement de la population chinoise au Japon dans ces anciens ports à traités. L'opinion publique antichinoise rejoint la scène politique avec les débats houleux lors de l'élaboration du rescrit impérial n°352 en 1899.

Celle-ci constitue la première réglementation du travail et de la résidence des étrangers et elle touche particulièrement la population chinoise bien que de façon indirecte. Le rescrit impérial n°352 permet aux étrangers qui ne sont pas autorisés au Japon par le biais d'un traité, de vivre, circuler et commercer. Mais dans le cas des travailleurs, il faut systématiquement obtenir un permis spécifique de la part des autorités, s'ils veulent travailler hors des ports à traités.

⁶³ *Ibid*, pp. 18 - 19.

Le rescrit n°352 affecte indirectement la population chinoise pour plusieurs raisons. Le traité de 1873 passé entre la Chine et le Japon autorise entre autres les Chinois à commercer au Japon mais uniquement dans les ports à traités. De plus, en 1894, ils sont placés dans les anciens ports à traités jusqu'à nouvel ordre par le rescrit impérial n°137. Les Chinois sont donc les sujets d'un débat national à la fin du 19^e siècle pour savoir si le Japon doit permettre à cette population de vivre et travailler hors des ports à traités. L'élaboration du rescrit n°352 fait naître un débat particulièrement tendu entre deux hommes politiques. Celui contre le confinement de la population chinoise dans les ports à traités est AOKI Shūzō, ministre des Affaires étrangères. Il pense que ce rescrit est injuste et qu'il est le moyen d'avoir une main mise sur cette population. De plus, pour lui le traité de 1873 donne des droits extraterritoriaux aussi bien au Japon qu'à la Chine, il est donc injuste que cette communauté subisse de tels traitements au Japon.

Celui qui au contraire est en faveur d'une régulation des travailleurs chinois est le ministre de l'Intérieur SAIGO Tsugumichi. Il a proposé, en 1899, une nouvelle loi pour remplacer le rescrit n°137 et contrôler plus sévèrement les travailleurs chinois. Il a évoqué de nombreuses raisons pour le faire, comme la concurrence avec les travailleurs locaux. En outre, il reprend les mêmes arguments que les pays qui redoutent le « péril jaune » tels que Etats-Unis ou l'Australie pour se justifier. Selon lui, les Chinois sont incapables de respecter la loi. Ces débats mènent à la rédaction et l'adoption d'un premier article de loi sur l'immigration incluse dans le Rescrit Impérial n°352, mise en vigueur le 4 août 1899. Cette article ne vise pas officiellement les travailleurs chinois, seulement dans les faits, elle s'applique spécifiquement à cette population.

La population coréenne n'a pas été visée par le rescrit. Le Japon finit par annexer la Corée en 1910 et durant la colonisation, il est difficile de parler de la population coréenne comme étant étrangère. Néanmoins, YAMAWAKI ainsi que HATSUSEI Ryūhei maintiennent que dans une certaine mesure, les Coréens peuvent être considérés comme des étrangers au Japon. Le Japon dépossède les Coréens, et de nombreux autres peuples d'Asie, de leurs territoires, de leur langue et culture et les assimile à la population. L'assimilation est un processus par lequel un groupe social modifie les individus qui lui viennent de l'extérieur afin qu'il adopte les traits culturels (langues, traditions, mœurs) du groupe majoritaire.

Dans le sens légal, ils sont officiellement Japonais. Cependant ils sont traités comme des Japonais d'outre-mer (*gaichijin* 外地人) en opposition aux Japonais de la métropole (*naichijin* 内地人).

En outre, si les Coréens ne sont pas touchés par ce rescrit, ils sont, tous comme les Chinois préposés aux postes les moins qualifiés à cause de leur origine. Les Coréens se déplacent en masse vers la métropole, après le boom économique de la Première Guerre mondiale. Le nombre de Coréens augmente et ils finissent par former la plus grande population étrangère au Japon. Ces Coréens sont victimes de stigmatisation de la part des Japonais avec qui ils entretiennent de mauvaises relations de travail qui mènent bien souvent à des situations conflictuelles et violentes.

Le 1^{er} février 1918, au Japon est publiée une ordonnance ministérielle par le ministère de l'Intérieur qui régule pour la première fois l'entrée des étrangers. En effet, celle-ci comporte une clause qui classe le type d'étrangers non autorisés au Japon comme les « déficients mentaux », les pauvres... Cette clause est utilisée contre les travailleurs chinois. Par exemple, suite à une recrudescence de la population chinoise sans permis de travail, en mars 1922 plusieurs Chinois de Shanghai venus travailler à Tōkyō se sont vus forcés de quitter le pays. Les travailleurs japonais militent contre cette main-d'œuvre peu coûteuse, en octobre 1922, ils exigent l'expulsion des travailleurs chinois créant des tensions entre ces deux groupes de travailleurs.

Cette deuxième période de 1899 – 1939 fut marquée par les nouvelles régulations du gouvernement japonais en matière de travail, résidence et immigration des étrangers. Il est important de noter que le Japon, tout comme le Canada ou les États-Unis met en œuvre des politiques restrictives à l'encontre de la population chinoise durant la même période des années 1920. Par crainte que les travailleurs chinois ne représentent une menace pour les travailleurs locaux, le gouvernement a pris la décision, sans toutefois l'officialiser, de rejeter cette main-d'œuvre.

iii. *La Seconde Guerre Mondiale et les travaux forcés : 1939 – 1945*

La troisième période correspond à la période de la seconde guerre mondiale 1939 – 1945. Durant cette période, le gouvernement japonais autorise les entreprises japonaises à recruter massivement de la main d'œuvre coréenne. Nombreux d'entre eux sont recrutés dans l'armée japonaise mais aussi en tant que main-d'œuvre pour des travaux forcés, tout comme certains Chinois du Nord à partir de 1941 ; les provinces chinoises ayant été occupées depuis 1937⁶⁴.

Tandis qu'une partie des étrangers viennent dans l'optique de travailler au Japon, la grande majorité des travailleurs sont importés à partir de territoires occupés par le Japon puis soumis à des travaux forcés. La situation dans leur pays, colonisés par le Japon est telle qu'ils doivent migrer vers le territoire intérieur. Que ces personnes aient été forcées ou volontaires pour se rendre au Japon, cela a eu pour résultat la présence d'étrangers appelés *oldcomers* terme qui fait référence aux anciens sujets de l'Empire colonial japonais.

Nous avons pu voir ici que le Japon est loin en 1980 de faire face à un phénomène nouveau et a déjà dû dans une certaine mesure faire face à la gestion de populations étrangères dans son territoire. Ces populations forment ensuite des communautés d'*oldcomers*. Le Japon eu également une politique migratoire restrictive tous comme les autres Etats-nation de la même époque. La différence avec les autres puissances économiques est perceptible après la Seconde Guerre Mondiale où malgré une période de haute croissance économique, le Japon prend la décision de ne pas faire appel à de la main-d'œuvre étrangère.

B. Un arrêt du flux migratoire de 1945 à 1970 : la main-d'œuvre suffisante

Nonobstant une défaite cuisante à la fin de la Seconde Guerre mondiale, il ne faut au Japon qu'une dizaine d'années pour se remettre sur pieds. Peu après débute ce qui est appelé le « miracle » japonais durant la période de 1955 à 1980. Ce miracle se traduit par une période de haute croissance économique : durant la période de 1955 à 1973, le PIB japonais est quintuplé puis doublé pendant la

⁶⁴ Ryûhei 龍平 HATSUSE 初瀬, « Gaikokujin rōdōsha : Sōgo shugi no dōnyū 外国人労働-相互主義の導入 (L'introduction des travailleurs étrangers selon le Principe de réciprocité) », *Kōbe hōgaku zasshi* 神戸法学雑誌, 39-2, 1989, p. 299- 335.

période de 1974 à 1990⁶⁵. Pour autant, le Japon n'a pas immédiatement recours à une main-d'œuvre allogène contrairement aux pays occidentaux, notamment en Europe de l'Ouest.

i. Les travailleurs étrangers en Europe : le cas de l'Allemagne

Il serait d'abord utile de se pencher sur le cas de la République Fédérale d'Allemagne pour ensuite procéder à une comparaison avec le Japon pendant la même période. Ce sous-chapitre prendra appui sur l'article de Randall HANSEN⁶⁶, il y retrace l'Histoire de l'immigration en Europe depuis l'après-guerre. Il se concentre plus particulièrement sur la France, le Royaume-Uni et la République Fédérale d'Allemagne (RFA). Selon l'auteur, il existait deux types de migration en Europe : celle issue des régimes coloniaux ainsi que les politiques qui visent à accueillir des *guest workers* de façon temporaire.

Ces travailleurs étrangers ne sont accueillis qu'avec un seul objectif : occuper les nombreux emplois qui naissent avec le décollage économique en Europe. A partir du milieu des années 1950, la main-d'œuvre locale est déjà insuffisante, aussi bien en Allemagne après les réformes monétaires de 1948, que dans le reste de l'Europe. L'Allemagne de l'Ouest fait le choix, dans un premier temps, d'importer des *gastarbeiter* en négociant avec des pays du Sud de l'Europe, les jugeant plus aptes à s'adapter au marché du travail européen. Le gouvernement se tourne ensuite vers la Turquie et les pays du Maghreb. Les *gastarbeiter* sont accueillis sur la base d'un système de rotation (*rotation system*). Celui-ci consiste à les accueillir de façon temporaire, pendant deux à trois ans, puis au terme de leur contrat, ils ont pour obligation de retourner dans leur pays. Ce système est un véritable échec puisqu'au lieu de rentrer, les *guest workers* s'installent progressivement jusqu'à devenir des résidents permanents.

ii. La main-d'œuvre rurale et les oldcomers : la force ouvrière durant le « miracle économique »

⁶⁵ Claude MEYER, *Chine ou Japon : quel leader pour l'Asie ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p.43.

⁶⁶ Randall HANSEN, « Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons », *The Political Quarterly*, 74, 1 août 2003, pp. 25- 38.

Au Japon, il n'est aucunement question d'accueillir de la main-d'œuvre étrangère dans les années qui suivent l'après-guerre. En effet, aucun système d'accueil n'est mis en place au niveau national. Précisons tout de même que cela ne tient pas qu'à une volonté du Japon, à l'époque certains pays voisins étaient d'anciens pays colonisés et les autres d'anciens ennemis durant la guerre.

Durant cette époque, les anciens sujets de l'empire colonial japonais ou *oldcomers* installés au Japon perdent leur statut de sujet après la signature du traité de San Francisco en 1952. Ils seraient approximativement 500 000 Coréens et 20 000 Chinois à s'être installés au Japon, pour des raisons liées à l'instabilité politique et économique de leur pays respectifs⁶⁷. Ils ne sont alors plus considérés comme Japonais et sont devenus du jour au lendemain des étrangers comme le déclare en 1952 le ministère de la Justice japonais : « tous les Coréens, Taiwanais et Chinois ainsi que tous les ressortissants résidant au Japon ne sont désormais plus des citoyens japonais ». Ces derniers sont par la suite la cible de contrôle intempestif de la part du gouvernement japonais⁶⁸.

Selon YAMAWAKI, le gouvernement japonais n'estime pas que les étrangers méritent d'être couverts par la juridiction japonaise, ne possédant pas la nationalité japonaise. Leur droit de vivre comme des membres légitimes de la société japonaise leur est retiré à cause d'une discrimination basée sur la nationalité⁶⁹.

Ce sont pourtant ces *oldcomers* ainsi que la main-d'œuvre issue de l'exode rural des années 1950 et 1960 qui font partie de la force ouvrière nécessaire au marché du travail lors du « miracle économique » japonais. A la fin de la Seconde Guerre Mondiale, l'avènement du « miracle japonais » dans les années 1950 et 1960 apporte un nombre considérable de travailleurs dans la capitale ou des grandes villes comme Osaka. Entre 1955 et 1965, la population de métropole de Tōkyō augmente de 15 à 21 millions, dont 600 000 personnes en plus chaque année. Ici se dessine une différence majeure : tandis que les Européens ont recours

⁶⁷ Hiroshi KOMAI, « Immigrants in Japan », *Asian and Pacific Migration Journal*, 9-3, 2000, p. 311-326.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ K.啓造 YAMAWAKI 山脇, *Kindai nihon no gaikokujin rōdōsha mondai 近代日本の外国人労働者問題 (La question des travailleurs étrangers dans le Japon contemporain)...*, *op. cit.*

à une importation massive de *guest workers* nécessaires à leur développement économique, le marché du travail japonais peut jusqu'à la fin des années 1970 s'appuyer sur ses travailleurs locaux⁷⁰. Si la période d'après-guerre aux années 1970 est marquée par la quasi-absence de migration de travail malgré une période de haute croissance économique les années 1980 constitue une période de grand bouleversement au niveau de l'économie japonaise qui connaît une croissance fulgurante dû au « gonflement » de la bulle spéculative (*baburu keiki* バブル景).

C. L'afflux migratoire des années 1980 : la croissance économique et les *newcomers*

Au milieu des années 1980, la main-d'œuvre tarit pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le phénomène de dénatalité ainsi que le vieillissement de la population commencent à entraîner une baisse de la population active⁷¹. Pour compenser, les femmes et les personnes âgées sont mobilisées pour pallier ce manque sur le marché du travail. Seulement, cette main-d'œuvre n'est déjà presque plus suffisante pendant les années 1980. Une autre raison vient du fait que la main-d'œuvre recherchée est non-qualifiée. La population japonaise, devenant de plus en plus éduquée, n'accepte plus de travailler dans les métiers dégradants, difficile et dangereux dits 3K (*kitanai, kitsui, kiken* 汚い、きつい、危険)⁷².

Après concertation entre leaders économiques, politiciens et journalistes, la main-d'œuvre insuffisante conduit les autorités japonaises à reproduire le schéma migratoire de l'Occident et à faire appel à des travailleurs au-delà des frontières nippones⁷³. Durant cette « décennie glorieuse », le Japon devient une puissance technologique et commerciale, mais aussi financière. Il est le premier créancier mondial en opposition aux Etats-Unis qui sont les premiers

⁷⁰ Mike DOUGLASS, « The new Tōkyō story : Restructuring space and the struggle for place in the world city », in Kuniko FUJITA et Richard CHILD HILL (éd.), *Japanese Cities in the World Economy*, Temple University Press., Philadelphia, 1993, p. 83- 119.

⁷¹ Voir les statistiques données par le ministère de l'Intérieur : http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/japanese/papers/h12/html/C1000010.html (Consulté le 17 avril 2018)

⁷² Takeyuki TSUDA et Wayne A. CORNELIUS, « Japan: Government Policy, Immigrant Reality », in Wayne A. CORNELIUS, Takeyuki TSUDA, Philip L. MARTIN et James F. HOLLIFIELD (éd.), *Controlling Immigration : A Global Perspective*, Stanford University Press., Stanford, California, 2004, p. 439- 476.

⁷³ Nana OISHI, « Training or Employment? Japanese Immigration Policy in Dilemma », *Asian and Pacific Migration Journal*, 4-2- 3, 1 juin 1995, p. 367- 385.

débiteurs mondiaux. Tōkyō accède aussi au rang de première Bourse mondiale reléguant New York au second rang. En 1989, le Japon devient le premier investisseur mondial⁷⁴. Cet essor économique attire une vague de travailleurs étrangers venant principalement d'Asie puis d'Amérique Latine que l'on appelle *newcomers*⁷⁵ (ニューカマー) en opposition aux *oldcomers*. Les nouveaux arrivant pratiquent essentiellement des travaux non-qualifiés dans le monde du divertissement.

i. L'internationalisation du Japon dans les années 1980 : objectif économique et politique

La rapide expansion de l'économie japonaise crée une hausse de la demande de travailleurs plus temporaires et moins qualifiés dans les entreprises japonaises. L'objectif étant de baisser les coûts de productions par rapport aux autres pays en développement avec une main-d'œuvre moins coûteuse. Vers la fin des années 1980, la réserve de main-d'œuvre non-qualifiée s'épuise et menace d'impacter de façon négative l'expansion économique du Japon, particulièrement dans les PME du secteur de la manufacture et de la construction.

Les *newcomers* arrivent dans une période où l'ancien Premier ministre NAKASONE Yasuhiro lance le Japon dans un processus d'internationalisation (*kokusaika* 国際化). Cette internationalisation se traduit par différentes mesures comme en 1983, le lancement du projet d'accueillir 100 000 étudiants étrangers avant le 21^e siècle, subséquemment, l'accès aux écoles de langues est facilité pour les étudiants étrangers l'année suivante.

Toutefois, il demeure important de préciser que la *kokusaika* revêt davantage un objectif économique ; il n'est pas enclenché dans l'optique de faire du Japon une terre d'immigration tel que l'affirme ITO Ruri :

Cette internationalisation, pour qu'elle soit cohérente, suppose une démythification de la dite homogénéité ethno-culturelle de la nation japonaise. L'internationalisation semble se limiter à l'introduction des étrangers en se référant à leurs connaissances professionnelles ; ce parti

⁷⁴ C. MEYER, *Chine ou Japon...*, *op. cit.*, pp.46-47.

⁷⁵ Sumi SHIN, « Global Migration: The Impact of *Newcomers* on Japanese Immigration and Labor Systems », *Berkeley Journal of International Law*, 19-2, 1 décembre 2001, p. 265.

pris qui en apparence n'est qu'économique dissimule son contenu culturel.⁷⁶

En effet, le processus d'internationalisation est enclenché par le gouvernement de NAKASONE Yasuhiro en réponse aux pressions exercées par les Etats-Unis pour une ouverture du marché économique japonais depuis les années 1960. Selon Eric SEIZELET, la *kokusaika* est surtout le moyen pour le Japon de prouver au reste du monde que son homogénéité et sa spécificité fait d'elle une puissance à prendre en compte. De ce fait, l'internationalisation du Japon ne remet pas en cause le nationalisme et le traditionalisme inhérents au Parti Libéral Démocratique (*jiyūminshutō* 自由民主党), parti qui l'a mise en place :

[La *kokusaika*] se réduit en agrégat de courbes et de statistiques destiné à montrer que dans tel ou tel domaine (...) le Japon rattrape ou dépasse la norme moyenne des pays développés.⁷⁷

L'internationalisation permet surtout au Japon de redéfinir sa position dans le reste du monde. C'est dans cette configuration complexe entre désir d'homogénéité culturelle et ethnique et désir d'internationalisation que les travailleurs étrangers sont accueillis au Japon.

ii. *La baisse de la force ouvrière au Japon : acceptation d'une main-d'œuvre étrangère*

De 1986 à 1991, durant la période de la bulle spéculative japonaise (*baburu keiki* バブル景気), l'économie du Japon est alors prospère et le besoin en main-d'œuvre s'accroît. Alors les travailleurs étrangers qui, pour la plupart fuient la situation économique de leur pays, immigreront vers le Japon dans l'objectif de trouver un emploi. C'est le cas de la majorité des travailleurs asiatiques ou latino-Américains⁷⁸. Ce sont surtout les travailleurs asiatiques qui se rendent en masse au Japon. Dans les années 1970, 221 684 d'entre eux à se rendent au Japon, ils sont

⁷⁶ R. ITO, « L'internationalisation sélective »..., *op. cit.*

⁷⁷ Eric SEIZELET, « L'internationalisation de la société japonaise : enjeux et perspectives », *Politique étrangère*, 53-4, 1988, p. 931- 942.

⁷⁸ S. SHIN, « Global Migration »..., *op. cit.*

1 168 254 en 1985, composant plus de la moitié des étrangers qui se rendirent au Japon durant cette période⁷⁹.

Outre la bulle économique, plusieurs facteurs encouragent la migration vers le Japon. Tout d'abord, le développement économique rapide des pays pétrolier du Moyen-Orient dans les années 1970 pousse des travailleurs venant du Pakistan ou encore le Bangladesh à émigrer vers le Japon. Ajoutons à cela les travailleurs qui fuient la guerre qui éclata entre l'Irak et l'Iran en 1980⁸⁰. Les accords du Plaza de 1985 qui renforcent le Yen et donc la « bulle économique japonaise » des années 1986 à 1991, attirent de plus en plus de travailleurs qui pallient le manque de main-d'œuvre dans l'industrie de la construction ou la manufacture. La grande majorité des *newcomers* travaillent dans des PME du secteur secondaire ou tertiaire. En général, les hommes et les femmes travaillent dans les deux secteurs, soit dans des usines ou dans la restauration. Néanmoins, les employeurs dans l'industrie de la construction, emploient plus d'hommes que de femmes qui quant à elles, se retrouvent souvent à devenir des hôtesse dans les bars.

Finalement, la bulle spéculative éclate à la fin de l'année 1991 mais plutôt que de partir, les *newcomers* décident de rester. De plus, ils continuent à faire maintenir l'image d'un Japon en tant que destination idéale pour trouver un travail dans leur pays d'origine. La situation est souvent plus difficile dans leur pays d'origines c'est pourquoi malgré des périodes où le chômage et les licenciements deviennent monnaie courante, les *newcomers* encouragent la migration vers le Japon.

La politique migratoire du gouvernement japonais, tout comme les autres puissances économiques évoquées, a toujours consisté à contrôler la main-d'œuvre étrangère. La main-d'œuvre recrutée dans les entreprises japonaises était illégale mais officieusement autorisée en raison du manque de travailleurs. Néanmoins, la recrudescence de cette main-d'œuvre illégale ainsi que le « dégonflement » de la bulle économique poussent le gouvernement à restreindre davantage la migration étrangère. Ce contrôle sera renforcé avec la modification de la Loi sur le Contrôle de l'Immigration en 1990.

⁷⁹ Source : Statistiques du ministère de la Justice japonais (1950 – 2005)

⁸⁰ S. SHIN, « Global Migration »..., *op. cit.*

III. LA REVISION DE LA LOI SUR LE CONTROLE DE L'IMMIGRATION : MIGRATION NON-QUALIFIEE DE *SIDE DOOR* ET LA REFLEXION DU JAPON SUR LA COURSE AUX TALENTS

L'économie japonaise en pleine expansion dans les années 1980 attire de plus en plus de travailleurs étrangers si bien qu'un débat national naît pour savoir si la main-d'œuvre non qualifiée doit être officiellement introduite. La Loi sur le Contrôle de l'Immigration, est révisée en 1989 puis mise en vigueur en 1990. Néanmoins, dans celle-ci, aucun visa ou statut de résidence n'est créé pour cette catégorie de travailleurs. En outre, l'année 1991 est marquée par la fin du miracle économique japonais avec l'éclatement de la bulle spéculative qui entraîne l'économie japonaise dans une récession.

Dans cette configuration, les étrangers, particulièrement ceux d'origine asiatique, bien souvent en situation irrégulière, sont la cible d'un renforcement du contrôle à leur égard. Les autorités prônent davantage l'admission de travailleurs qualifiés, de talents (*jinzai* 人材) qui pourraient participer au projet de croissance économique. Le gouvernement joue sur deux tableaux puisqu'il encourage aussi une réorganisation du marché du travail japonais afin que les femmes et personnes âgées puissent travailler dans les meilleures conditions.

Dans cette dernière partie, nous allons relater des débats existants pour l'admission officielle ou non des travailleurs non-qualifiés. Les arguments des opposants vont l'emporter, puisqu'aucune catégorie ne sera créée pour ces travailleurs. Nous démontrerons alors que, parce qu'il existe une réelle demande de cette main-d'œuvre, le Japon a recours à des moyens détournés pour combler le manque. *A contrario*, plutôt que d'admettre des travailleurs non-qualifiés, au début du 21^e siècle, le Japon inscrit à l'agenda le projet d'accueillir des talents étrangers.

A. Débats sur l'acceptation des travailleurs étrangers non-qualifiés

Avant la modification de la Loi sur l'Immigration, un débat fait surface autour de deux questions. La première concerne la régularisation des travailleurs clandestins. Il existe différents types de clandestins (*fuhōzairyūsha* 不法在留者)

au Japon. Certains se sont rendus au Japon avec l'aide de passeurs et de documents falsifiés. D'autres se sont rendus au Japon avec un autre visa et ce dernier ayant expiré, se sont trouvés en situation irrégulière soit parce qu'ils n'ont pas pu le renouveler, soit parce qu'ils se sont rendus au Japon avec un visa de courte durée et qu'ils sont restés au Japon afin de travailler.

La deuxième question qui fait débat concerne la création d'un visa pour les travailleurs non-qualifiés. Dans les deux cas, les partisans furent très peu nombreux et leurs arguments gravitent essentiellement autour des bénéfices économiques que ces travailleurs peuvent potentiellement engendrer. Les opposants bien au contraire sont légion au sein du gouvernement et des acteurs économiques majeurs qui eux suggèrent que ces travailleurs représentent, entre autre, une menace pour les travailleurs locaux.

i. Les arguments des personnes en faveur de l'introduction officielle de travailleurs étrangers non-qualifiés

Il est tout d'abord important de signaler que le visa pour les travailleurs non-qualifiés n'existant pas, cette catégorie de travailleurs fut automatiquement considérée comme illégale. C'est pourquoi dans cette partie, nous incluons autant les arguments en faveur de la régularisation des travailleurs clandestins ainsi que ceux en faveur à la création d'un visa pour la main-d'œuvre non qualifiée.

Comme le gouvernement n'accorde le visa que pour des activités nécessitant une certaine qualification professionnelle, tout étranger qui s'engage dans un travail manuel ou peu qualifié est suspect d'être dans une situation illégale.⁸¹

Les partisans d'une régularisation des travailleurs non-qualifiés en situation précaire sont en infériorité numérique. Dans le gouvernement, seul le ministère de l'Economie (METI) adopte une attitude attentiste et s'abstient de donner son avis sur la question. Les personnes favorables à la régularisation des travailleurs dit illégaux sont bien souvent membres d'une instance internationale et énoncent des arguments pour plaider la cause des clandestins menacés d'expulsion⁸². Il faut noter que les différents partisans n'ont pas le même positionnement sur la question.

⁸¹ R. ITO, « L'internationalisation sélective »..., *op. cit.*

⁸² S. SHIN, « Global Migration »..., *op. cit.*

Selon HATSUSE Ryūhei⁸³, le premier argument en faveur des travailleurs non-qualifiés est d'ordre économique. En effet, ces derniers rapporteraient des bénéfices économiques autant pour le pays d'envoi que pour le pays d'accueil. C'est pourquoi ils demandent à ce que les travailleurs, bien souvent discriminés et exploités, soient protégés par la loi, d'autant plus qu'ils auraient émigré pour répondre aux fortes demandes du marché du travail japonais. De plus, selon eux, si les travailleurs en viennent à perdre leur travail, ils ne resteraient pas car le Japon ne serait pas un environnement accueillant pour les migrants inactifs et en situation irrégulière.

Cet argument est discutable, car comme nous l'avons déjà démontré, les travailleurs non-qualifiés viennent le plus souvent de pays en crise, le Japon reste une chance pour eux d'espérer de vivre dans de meilleures dispositions. Par ailleurs, d'autres partisans, pour encourager le gouvernement à créer un visa pour les travailleurs non qualifiés, estiment que les travailleurs de pays en récession économique ne cesseront pas de migrer vers le Japon, quand bien même ils seraient en situation irrégulière. C'est pour cette raison qu'ils exigent que les migrants puissent travailler dans de meilleures conditions et cela passerait par une régularisation de cette main-d'œuvre. Ces travailleurs représenteraient aussi l'occasion de parachever le processus d'internationalisation lancé par le gouvernement NAKASONE dans les années 1980.

D'autres individus trouvaient un intérêt dans l'emploi de travailleurs étrangers non qualifiés, toutefois en situation précaire. Toujours selon HATSUSE, les managers de PME à Tokyo avec qui il s'est entretenu lui auraient appris qu'il existe un très grand nombre d'avantages à recourir à de la main-d'œuvre clandestine.

Tout d'abord, il n'y avait pas de procédure à respecter lorsqu'il s'agit de clandestins. Et puis, ils acceptent de faire tous les métiers que les travailleurs japonais ne veulent plus faire, à des salaires très bas. Pour ces patrons, ces travailleurs en situation irrégulière, constituent plutôt une manne de main-d'œuvre plus malléable et moins coûteuse. Les managers ne sont donc pas en faveur d'une régularisation des travailleurs clandestins, mais en faveur de leur présence sur le

⁸³ R. HATSUSE 初瀬, « Gaikokujin rōdōsha : Sōgo shugi no dōnyū 外国人労働-相互主義の導入 (L'introduction des travailleurs étrangers selon le principe de réciprocité) »..., *op. cit.*

territoire, leur situation précaire leur permet de profiter au mieux de cette main-d'œuvre.

ii. Les réfractaires à l'introduction officielle de travailleurs non-qualifiés au Japon

Le ministère du Travail (MLWH) ainsi que celui des Affaires étrangères (MOFA) sont parmi les opposants à l'introduction officielle de travailleurs non-qualifiés. Contrairement aux managers de Tokyo, le fait que cette main-d'œuvre soit peu coûteuse et facilement exploitable, constitue un argument clé pour s'opposer à leur introduction officielle dans le pays. En effet, par crainte de mauvais traitements à l'encontre de cette population, les deux ministères s'expriment publiquement contre l'admission officielle de main-d'œuvre étrangère non-qualifiée. Cette position ne prend pas en compte le fait que la création d'un visa pourrait éventuellement les protéger contre ces mauvais traitements.

Quant aux syndicats, ils affirment que cette main-d'œuvre représente une véritable menace pour les travailleurs japonais. De par leur faible coût et leur flexibilité, les travailleurs non-qualifiés participeraient à la détérioration des conditions de travail et des salaires des travailleurs locaux⁸⁴. Selon TEZUKA Kazuaki, d'autres raisons poussent le gouvernement à refuser ce type de main-d'œuvre : si les travailleurs étrangers non-qualifiés viennent à s'installer au Japon, il y aurait une hausse du chômage pour les jeunes diplômés japonais et il serait très difficile de faire repartir les étrangers chez eux menant ainsi à une instabilité sociale⁸⁵.

D'autres acteurs économiques font partie des opposants. L'Association de l'Immigration au Japon (*Nyūkan Kyōkai* 入管協会) par exemple prédit une hausse des coûts pour la société tels que les frais liés à la sécurité sociale ou les coûts de l'éducation des enfants étrangers. Les plus grands syndicats du Japon ainsi que de grands groupes d'entreprises comme La Fédération Japonaise des Organisations Economiques (*Keidanren* 経団連) ou encore l'Association des Dirigeants

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Kazuaki TEZUKA, « Foreign workers in Japan: Reality and challenges », *Japan Labor Review*, 2-4, 2005, p. 48.

d'Entreprises du Kansai (*Kansai Dōyūkai* 関西同友会) se sont également opposés à l'introduction des travailleurs étrangers non-qualifiés dans le marché du travail japonais⁸⁶.

Le ministère de la Justice (MOJ) fut l'un des opposants le plus fervent ; plutôt que de créer un visa pour cette catégorie de travailleurs, il recommandait le renforcement du contrôle de l'immigration⁸⁷.

Ce débat a eu un impact significatif sur les modifications apportées à la Loi sur le contrôle de l'immigration en 1989. Parmi les douze nouvelles catégories de visas créées, aucune n'existe pour les travailleurs non-qualifiés. Par ailleurs, plutôt que de régulariser la situation des travailleurs clandestins, les sanctions à leur encontre ainsi que les patrons qui les embaucheraient sans le visa requis sont d'autant plus strictes. Les sanctions contre l'entrée clandestine et le travail en situation irrégulière peuvent aller jusqu'à une pénalité d'au moins 2 millions de yen et de potentiellement trois ans de prison. Les travailleurs non-qualifiés sont donc officiellement recalés et sévèrement sanctionnés par la loi⁸⁸.

Pourtant, malgré l'éclatement de la bulle dans les années 1990, la baisse de la population frappe toujours le Japon. Il est toujours confronté à une population de plus en plus éduquée qui refuse de pratiquer des métiers dangereux et dégradant, la main-d'œuvre étrangère non-qualifiée est donc toujours nécessaire. Puisque la position officielle est de refuser l'admission de travailleurs non-qualifiés, faute de créer un véritable visa pour cette catégorie de travailleur et faciliter la régularisation des travailleurs clandestins, le Japon se procure, de façon indirecte, de la main-d'œuvre étrangère non-qualifiée.

B. Introduction de main-d'œuvre non-qualifiée par la *side door* et promotion de l'admission de talents étrangers

La position officielle du gouvernement est donc claire, les étrangers qui ne possèdent aucune qualification ne sont pas admis sur le territoire japonais. Néanmoins, les étrangers qualifiés ainsi que les talents (*jinzai* 人材) sont les bienvenus pour un temps imparti. Il suffit pourtant d'observer de plus près les

⁸⁶ S. SHIN, « Global Migration »..., *op. cit.*

⁸⁷ R. HATSUSE 初瀬, « Gaikokujin rōdōsha : Sōgo shugi no dōnyū 外国人労働-相互主義の導入 (L'introduction des travailleurs étrangers selon le principe de réciprocité) »..., *op. cit.*

⁸⁸ H. KOMAI, « Immigrants in Japan »..., *op. cit.*

différentes catégories de visa et statuts de résidence pour ensuite comprendre que le Japon recrute différents types de résidents étrangers pour combler le manque de main-d'œuvre.

i. Main-d'œuvre non-qualifiée officiellement autorisée

Il existe plusieurs catégories de résidents au Japon qui ont la possibilité de pratiquer des métiers non-qualifiés tout en étant en règle. Parmi celles-ci figurent les étudiants à l'université ou en école de langue et école professionnelle (*ryūgakusei* 留学生, *shūgakusei* 就学生), les résidents permanents (*ejūsha* 永住者), les résidents permanents spéciaux (*tokubetsu ejūsha* 特別永住者), intermittents du spectacle (*kōgyō* 興行 plus souvent appelé *entertainer*), ceux possédant le visa « Activités Spécifiques » (*tokutei katsudō* 特定活動), les résidents de long terme (*teijūsha* 定住者) et les stagiaires (*kenshūsei* 研修生). Nous nous concentrerons seulement sur les deux dernières catégories car elles révèlent certaines caractéristiques de la politique migratoire japonaise, intéressantes pour notre analyse. Celle-ci nous permettra de voir la manière dont le Japon perçoit la main-d'œuvre étrangère présente sur son territoire et l'exploite pour ses besoins.

L'importation des *nikkeijin*⁸⁹

Face à l'alarmante recrudescence de la migration de travail provenant d'Asie, les autorités japonaises, à travers la révision de la Loi sur le contrôle de l'immigration en 1990, font appel à une main d'œuvre qu'ils considèrent comme étant ethniquement plus proche : les *Nikkeijin*, descendants de Japonais de la seconde et troisième génération (*nisei* 二世, *sansei* 三世) provenant majoritairement du Brésil⁹⁰. Les *dekasegi* (出稼ぎ)⁹¹ viennent sous certaines conditions, ils possédaient des visas temporaires renouvelables (*teijūsha* 定住者),

⁸⁹ Pour plus d'informations sur le sujet, se référer aux travaux de la sociologue Pauline CHERRIER, Maîtresse de Conférence à l'Université Aix-Marseille

⁹⁰ Keiko YAMANAKA, « "I will go home, but when?" : labor migration and circular diaspora formation by Japanese Brazilians in Japan », in Mike DOUGLASS et Glenda ROBERTS (éd.), *Japan and Global Migration : Foreign workers and the advent of a multicultural society*, Routledge., London, 2000, p. 120-149.

⁹¹ Ce terme est une contraction du verbe *deru* (出る) qui signifie « sortir » et *kasegu* (稼ぐ) qui signifie « gagner de l'argent en travaillant ». Le *dekasegi* est une personne qui quitte temporairement sa région dans le but de travailler. Ce terme a particulièrement été utilisé dans les années 1980 pour désigner la population nippo-brésilienne.

d'une durée de trois ans qui leur offrent un accès illimité aux emplois non-qualifiés au Japon.

La migration des *Nikkeijin* au Japon se produit pour plusieurs raisons. L'une d'entre elle est liée au fait qu'au début des années 1990, la main-d'œuvre dans l'industrie de la manufacture est largement insuffisante. Une autre raison est liée à la situation économique dans leur propre pays. A la fin des années 1980, les pays d'Amérique du Sud font face à une récession économique prolongée, en partie due aux effets de l'hyperinflation ; les Brésiliens, entre autres, descendants de Japonais, se rendent au Japon avec l'espoir de trouver un travail bien rémunéré et d'être accueillis comme des compatriotes⁹². En 1994, près de 160 000 Nippo-brésiliens résident sur le sol japonais. Leur nombre n'a cessé d'augmenter tout au long de la récession de 1990.⁹³

Le fait que le Japon fasse en sorte d'accueillir cette main-d'œuvre est important dans l'analyse de la politique migratoire japonaise. En effet, car l'obsession du Japon de faire perpétuer le mythe de l'homogénéité culturelle et ethnique du Japon pousse le gouvernement à importer des descendants de Japonais tout en pensant que ces derniers, contrairement aux autres étrangers, s'assimileraient mieux à la population japonaise et que leur présence ne déclencherait pas de réaction négative auprès de la société. Seulement, comme le notent YAMANAKA Keiko⁹⁴ et TSUDA Takeyuki⁹⁵, les *Nikkeijin* sont traités comme des citoyens de seconde zone et la population les trouve plus Brésiliens, et donc étrangers, que Japonais.

Most of the Japanese Brazilians return migrants are [...] no longer culturally Japanese. Therefore, despite their Japanese descent, they are treated as foreigners in Japan because of the narrow definition of what constituted being Japanese.⁹⁶

⁹² K. TEZUKA, « Foreign workers in Japan »..., *op. cit.*

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Keiko YAMANAKA, « "I will go home, but when ?" : labor migration and circular diaspora formation by Japanese Brazilians in Japan », in Mike DOUGLASS et Glenda ROBERTS (éd.), *Japan and Global Migration : Foreign workers and the advent of a multicultural society*, Routledge., London, 2000, p. 120- 149.

⁹⁵ Takeyuki TSUDA, « Domesticating the Immigrant Other: Japanese Media Images of *Nikkeijin* Return Migrants », *Ethnology*, 42-4, Fall 2003, p. 289-305.

⁹⁶ Takeyuki TSUDA, « Domesticating the Immigrant Other: Japanese Media Images of *Nikkeijin* Return Migrants », *Ethnology*, 42-4, Fall 2003, p. 289- 305.

Effectivement, si nous nous appuyons sur la théorie de FUKUOKA Yasunori, trois éléments détermineraient la japonité. Il faudrait, pour être considéré comme étant totalement Japonais, posséder ces trois caractéristiques : la « filiation », la « culture » et la « nationalité » japonaise⁹⁷. Pour ces *Nikkeijin*, seul le critère de la filiation est rempli puisqu'ils sont descendants de Japonais, cependant ils sont culturellement étrangers et ne possédant pas la nationalité japonaise mais un visa temporaire qui leur permet de vivre et travailler au Japon, ils ne remplissent donc pas assez de critères pour être considérés comme étant totalement Japonais.

Les *Nikkeijin* sont venus souvent seuls avec l'objectif de travailler et de rentrer après avoir amassé suffisamment de fonds pour vivre confortablement dans leur pays d'origine. La plupart d'entre eux qui été censés rester pour deux ou trois ans pour gagner de l'argent se rendent compte qu'ils n'ont pas les moyens de subvenir à leurs besoins en rentrant⁹⁸. Nombre d'entre eux sont alors restés au Japon, font venir leur famille et deviennent des résidents sur le long terme. Cela résulte à une hausse des personnes obtenant un visa de longue durée ou de résident permanent.⁹⁹ En 2003, ils étaient plus de 300 000 personnes au Japon devenant le plus grand groupe d'étrangers au Japon après les Nippo-coréens.¹⁰⁰

Leur présence bien visible déclenche une réflexion autour d'un nombre important de problèmes soulevés, tels que leur place sur le marché du travail japonais, les frais liés aux soins de santé mais aussi les coûts de l'éducation des enfants étrangers. L'accroissement rapide de l'abandon de l'école et des crimes commis par des jeunes *nikkeijins* sont des éléments qui démontrent l'échec de cette politique migratoire pour le gouvernement japonais. Néanmoins, en octroyant aux *nikkeijin* un visa de résident de longue durée qui leur permet de travailler, le Japon évite de créer officiellement un nouveau statut de résidence et un visa pour les travailleurs non-qualifiés. Les descendants de japonais constituent donc une part de la main-d'œuvre non-qualifiée autorisée.

⁹⁷ Marc HUMBERT, « Les immigrants au Japon passés au crible commun du jus *fusionis* », *Transcontinentales. Sociétés, idéologies, système mondial*, 8/9, 31 décembre 2010, <http://transcontinentales.revues.org/789>.

⁹⁸ Pierre SALAMA, « Brésiliens au Japon : un faux retour ? », *Migrations Société*, 133, 2011, p. 31-44.

⁹⁹ K. TEZUKA, « Foreign workers in Japan »..., *op. cit.*

¹⁰⁰ T. TSUDA, « Domesticating the Immigrant Other »..., *op. cit.*

Les stagiaires/apprentis sont un autre type d'étrangers au Japon qui font partie de cette main-d'œuvre non-qualifiée de remplacement. Le statut de *kenshūsei* est créé avant la révision de 1990, c'est en 1954 que le gouvernement décide d'introduire cette catégorie de visa¹⁰¹. L'admission de ces apprentis revêt un objectif clé : transmettre à des pays en développement, des connaissances technologiques, de nouvelles compétences pour entretenir de bonnes relations avec les pays d'envoi.¹⁰² Si pendant la période du miracle économique les stagiaires sont très peu nombreux, leur nombre augmentent considérablement durant la période de la bulle spéculative (1986 – 1991) passant de 14 400 à 43 600 individus, la majorité provenant d'Asie.¹⁰³

Recruter des apprentis comporte de nombreux avantages pour les employeurs car il n'est pas nécessaire de les rémunérer comme des salariés. En outre, le programme d'apprentissage est établi par l'entreprise et aucun contrôle de la part des autorités n'est effectué. Ils constituent donc une main-d'œuvre malléable et peu coûteuse. Certains cas d'abus de la part des entreprises ont cependant été reportés : des apprentis ont servi de main-d'œuvre non-qualifiée sous rémunérée.

En réaction, le MOJ, craignant de voir des employeurs profiter de ces apprentis, décide dans la révision de 1990 de complexifier le processus de recrutement des stagiaires en effectuant un contrôle plus appuyé sur le programme d'apprentissage des entreprises, mais aussi en décidant du type d'entreprise qui peut recruter un nombre limité de stagiaires dans le but de les protéger.¹⁰⁴ Ces mesures jugées trop sévères finissent par pousser les employeurs à exercer une pression sur le gouvernement afin qu'elle les relaxe. Ce que le gouvernement finit éventuellement par faire et permet même aux agriculteurs d'accueillir jusqu'à deux apprentis.

¹⁰¹ Nana OISHI, « Training or Employment? Japanese Immigration Policy in Dilemma », *Asian and Pacific Migration Journal*, 4-2-3, 1 juin 1995, p. 367-385.

¹⁰² Keiko YAMANAKA, « New Immigration Policy and Unskilled Foreign Workers in Japan », *Pacific Affairs*, 66-1, 1993, p. 72-90.

¹⁰³ N. OISHI, « Training or Employment? »..., *op. cit.*

¹⁰⁴ *Ibid.*

Les cas d'abus des stagiaires par les employeurs les considérant comme une main-d'œuvre non-qualifiée et en les sous-rémunérant, ainsi que les nouvelles permissions octroyées par le MOJ sont révélateurs de plusieurs problèmes qui touchent le Japon. Le manque de travailleurs non-qualifiés japonais et l'inexistence d'un statut de résidence pour les travailleurs étrangers non-qualifiés poussent certaines entreprises, plus souvent dans le secteur de l'électronique, l'automobile et des PME¹⁰⁵, à se servir des stagiaires comme substituts pour de la main-d'œuvre non qualifiée bon marché¹⁰⁶. De plus, le fait que le gouvernement autorise le secteur de l'agriculture à faire appel à des apprentis souligne selon Nana OISHI, que le secteur agricole est aussi impacté par la pénurie de main-d'œuvre, causée entre autre par l'exode rural ainsi que le vieillissement de la force ouvrière dans ce secteur¹⁰⁷.

Malgré le fait que le gouvernement entend réguler le recrutement des stagiaires, il y a selon YAMANAKA et Hiroshi KOMAI de nombreuses preuves que les stagiaires sont en réalité les substituts d'une main-d'œuvre non-qualifiée :

Despite these principles, there is strong evidence that the foreign company training program disguises a form of cheap labor; in a survey of 597 companies that had accepted foreign trainees during 1989 – 90, Komai found evidence of disguised cheap labor in 72 percent of the companies.¹⁰⁸

Il était important de revenir dans notre analyse sur ces deux catégories de visa car leur création et leur utilisation révèlent des éléments intéressants de la politique migratoire japonaise. En effet, les descendants de Japonais supposés ethniquement plus proches des Japonais ont été accueillis avec l'objectif de ravitailler le marché du travail japonais avec des effectifs qui *passeraient* pour Japonais.

Il y a donc eu une volonté d'écarter la main-d'œuvre étrangère surtout si elle provenait d'Asie et de continuer à faire perpétuer le mythe d'une homogénéité au Japon au sein du marché du travail qui ferait sa force selon l'ancien Premier

¹⁰⁵ Keiko YAMANAKA, « New Immigration Policy and Unskilled Foreign Workers in Japan », *Pacific Affairs*, 66-1, 1993, p. 72- 90.

¹⁰⁶ N. OISHI, « Training or Employment? »..., *op. cit.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ K. YAMANAKA, « New Immigration Policy and Unskilled Foreign Workers in Japan »..., *op. cit.*

ministre NAKASONE¹⁰⁹. Le Japon n'a donc pas créé de statut officiel pour la main-d'œuvre non-qualifiée et fait appel à des moyens indirects pour en s'en procurer, en recrutant par exemple les *teijūsha* et *kenshūsei*, apprentis bien souvent exploités, mais aussi des étudiants. Si le gouvernement a recours à ces méthodes indirectes pour faire appel à de la main-d'œuvre non qualifiée, il exprime ouvertement sa préférence pour la main d'œuvre étrangère qualifiée et entend faciliter leur accès sur le marché du travail japonais.

C. L'identification d'un problème : prise de conscience de la course aux talents

Pour que l'Etat commence à agir sur un problème, il faut déjà qu'il reconnaisse son existence. C'est le point de départ de toute politique publique.¹¹⁰

Cette partie constituera le début de notre analyse de la politique publique. Selon la grille séquentielle dite « grille de Jones », l'élaboration d'une politique publique débute d'abord par l'émergence ou la reconnaissance d'un problème jusqu'à sa mise à l'agenda, c'est-à-dire que l'Etat prend en charge le problème.

Quand est-ce le gouvernement propose l'idée d'accueillir des talents qualifiés et quelles sont les raisons qui ont poussé le gouvernement japonais à prôner leur admission au Japon ? Du fait d'une augmentation du double phénomène de baisse de la natalité et du vieillissement de la population (*shōshikōreika*), entraînant une baisse de la population active, les autorités sont contraintes à ouvrir les portes à l'immigration aux travailleurs étrangers. Néanmoins, seuls les travailleurs qualifiés sont souhaités pour ravitailler le marché du travail japonais.

La première occurrence de cette décision apparaît très distinctement dans la révision de la Loi sur le contrôle de l'Immigration de 1990. Tandis que l'économie japonaise entre dans une période de récession, la hausse de travailleurs étrangers non-qualifiés qui continue de se rendre au Japon dans l'espoir de trouver un travail pousse les autorités à effectuer un contrôle plus appuyé. Après la révision de la loi, la catégorie de travailleur non-qualifié n'est pas créée. En revanche, plusieurs visas pour travailleurs qualifiés dans différents domaines ont

¹⁰⁹ Abdelhafid HAMMOUCHE, Hélène LE BAIL et Chikako MORI, « Le Japon, pays d'immigration », *Hommes et migrations*, 1302, 2013, p. 7- 11.

¹¹⁰ Daniel KUBLER et Jacques DE MAILLARD, *Analyser les politiques publiques*, Presses Universitaires de Grenoble., Grenoble, France, coll.« Politique en + », 2009, p.17.

été créés: services juridique et de comptabilité (*hōritsu-kaikei gyōmu* 法律・会計業務), enseignement (*kyōiku* 教育), services médicaux (*iryō* 医療), ingénierie en sciences humaines et relations internationales (*jinbun chishiki-kokusai gyōmu* 人文知識・国際業務) et recherche (*kenkyū* 研究).

En outre, dans le paragraphe 9, article 4 du « 9^e Plan Fondamental pour des Mesures en Faveur de l'Emploi » le gouvernement déclare explicitement sa détermination à accueillir des talents étrangers. Les *tanjun rōdōsha* ou travailleurs non-qualifiés sont loin de faire l'unanimité.

Simplement accueillir des travailleurs étrangers en réponse au phénomène de dénatalité et vieillissement de la population n'est pas approprié. Il est d'abord essentiel de recréer un environnement où les personnes âgées et les femmes pourront travailler.

また、単に少子・高齢化に伴う労働力不足への対応として外国人労働者の受入れを考えることは適当でなく、まず高齢者、女性等が活躍できるような雇用環境の改善...が重要である¹¹¹。

Le Cabinet ministériel suppose la difficulté d'insérer ce type de travailleurs au Japon et souligne la nécessité de trouver un consensus avec la population et de mettre en place un système d'accueil efficace avant d'envisager leur admission.

En revanche les travailleurs qualifiés sont les bienvenus. A la fin des années 1990 et au début des années 2000, le gouvernement et le monde intellectuel s'intéressent à ceux qu'ils désignent comme « talents » (*jinzai* 人材). En 1999, le Cabinet ministériel exprime son désir de poursuivre le processus d'internationalisation du Japon. Les talents que le Cabinet Ministériel souhaite accueillir sont plus particulièrement les experts dans les sciences de l'information et ingénieurs étrangers. Il est attendu d'eux qu'ils soient innovants et qu'ils assistent le Japon dans le parachèvement de son processus de mondialisation (*gurōbarizēshon* グローバリゼーション).

¹¹¹ KAKUGI KETTEI 閣議決定, (9^e Plan Fondamental pour des mesures en faveur de l'emploi) *Dai ku ji koyō taisaku kihonteki keikaku* 第9次雇用対策基本計画, 1999.

Outre le Premier ministre et son entourage, d'autres acteurs politiques se prononcent en faveur de l'accueil des EHQ. En 2002, ce sont des professeurs d'universités qui traitent de la question dans le « Rapport du Séminaire sur la Question de l'Emploi des Etrangers » (*gaikokujin koyō mondai kenkyūkai hōkokusho* 外国人雇用問題研究会報告書)¹¹² publié sous la tutelle du MHLW. Des professeurs de différentes universités japonaises (l'Université Kwansai Gakuin, l'Université de Tokyo et l'Université Tsukuba) se sont réunis afin de discuter de la question des étrangers dans le marché du travail japonais. Dans ce rapport de nombreuses questions liées à l'avenir du Japon en tant que nation forte, inscrit dans le processus de globalisation, les problèmes qui touchent le pays comme la *shōshikōreika* ainsi que le besoin de plus en plus pressant d'accueillir une main-d'œuvre étrangère sont soulevés. Ce séminaire a été l'occasion de confirmer le désir du Japon d'accueillir des talents étrangers. Une prise de conscience du Japon de la course aux talents est perceptible dans ce rapport comme il écrit ci-dessous :

La mobilité de techniciens en science de l'information, de talents possédants des compétences avancées et de professionnels IT entre autres connaît un essor. Partant de l'idée que ce type de talents devient un atout majeur pour la stimulation de l'économie ainsi que la revitalisation et le développement des industries, les pays développés rivalisent dans l'assouplissement des conditions d'entrée dans le pays, de résidence et d'emploi. De nouveaux cadres sont introduits tel que l'on peut le voir dans le système de *green card* allemand ; c'est la course mondiale pour l'acquisition de talents.

IT 技術者を始めとした高度な技術・知識を持つ人材の移動が活発化しており、このような人材が経済・産業の活性化、発展の切り札となるとの考えから、先進各国は競って、入国・滞在、就労のための要件を緩和したり、ドイツにおけるグリーンカード制度に見られるような新たな枠組みを導入するなど、世界的な人材獲得競争が起こっている¹¹³

En tant qu'organisation patronale, la Keidanren, s'est aussi exprimée sur la question en 2004 dans une proposition de loi et dénonce le fait que malgré une bonne initiative de la part du gouvernement, le Japon n'est pas prêt à accueillir

¹¹² MHLW 厚労省, « Gaikokujin koyō mondai kenkyūkai hōkokusho 外国人雇用問題研究会報告書 (Le rapport sur le comité de recherche sur l'emploi des étrangers) », juillet 2002.

¹¹³ *Ibid.*

une telle main-d'œuvre¹¹⁴. Nous datons finalement la mise à l'agenda de cette question en 2004 lors de la 4^e table ronde sur les politiques de contrôle de l'immigration où il est affirmé que l'admission talents étrangers possédant de hautes compétences est une priorité.

L'identification du problème peut donc être datée à partir des années 1990 et la mise à l'agenda quelques années plus tard à partir des années 2000 dans laquelle plusieurs acteurs politiques ont été impliqués. A cette étape, l'accueil de talents étrangers est encore sous la forme de projet, aucune politique ou mesure concrète n'a été proposée. C'est à partir de l'étape suivante de la grille séquentielle, le développement de la politique publique, que les acteurs sont chargés de trouver des solutions au problème.

Ce chapitre s'est attaché à restituer les prémices de la « course aux talents » en décrivant les politiques migratoires des Etats Unis ainsi que le Canada depuis le début du 19^e siècle puis en examinant les systèmes d'accueil pour les EHQ des premiers pays qui se sont joints à cette course. L'élaboration de ces systèmes fait suite au passage de leur économie industrielle à une économie post-industrielle qui elle repose sur la connaissance et l'information. La demande en main-d'œuvre hautement qualifiée dans des domaines bien particuliers (science de l'information, ingénierie, sciences naturelles...) augmente et pousse les pays à adopter des systèmes d'accueils attractifs afin d'attirer le plus de talents possibles. Nous avons revu les différents systèmes d'accueil avec pour objectif de remettre en perspective la position du Japon.

Nous avons donc ensuite retracé la politique migratoire du Japon depuis la fin de l'ère Meiji. Cette contextualisation nous a permis d'apercevoir qu'en terme de restriction, le Japon est relativement similaire aux autres pays étudiés. Sa politique migratoire s'est aussi fondée sur le lien entre industrialisation, développement économique qui entraîna le besoin en main-d'œuvre particulièrement vers le milieu des années 1980. Elle a aussi coïncidé avec l'amplification du phénomène de *shōshikōreika* qui a mené à une baisse significative de la population active.

¹¹⁴ KEIDANREN 経団連, *Gaikoku jin ukeire mondai ni kan suru teigen* 外国人受け入れ問題に関する提言 (Proposition de Loi concernant l'acceptation des étrangers), 2004.

Ce phénomène ainsi que l'importance grandissante de la course aux talents mondiale a poussé les autorités publiques à s'intéresser de plus près à l'accueil de talents étrangers dans les années 1990. Cependant, elle a dans le même temps renforcé les lois en défaveur des travailleurs non-qualifiés. Ce premier chapitre représente aussi la première étape de l'analyse de la politique publique, puisque les années 1990 correspondent à la phase d'identification ainsi que de la mise à l'agenda dans notre analyse de la politique. Dans le chapitre suivant, nous nous attacherons à étudier l'étape suivante, c'est-à-dire la phase de développement de l'action publique.

CHAPITRE 2 : DEVELOPPEMENT ET MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE : EXPERIMENTATION DU SYSTEME D'ACCUEIL POUR EHQ

La phase de développement de la politique publique permet d'observer la façon dont les autorités publiques, ainsi que d'autres acteurs politiques invités à participer au développement, construisent l'action publique. Dans celle-ci, les autorités feront appel à des experts qu'ils soient des professionnels, des universitaires ou des organisations pour assister dans la préparation du projet final.

En ce qui concerne notre étude, nous daterons le début du développement à partir de décembre 2008 lorsqu'est créé le « Comité consultatif en faveur de l'admission des Talents Hautement Qualifiés » sous le gouvernement ASO. Ce Comité a été placé sous la tutelle de la résidence du Premier ministre, ce qui prouve toute l'importance accordée à cette politique. Nous allons donc observer qui vont être les acteurs politiques de ce Comité et quelles seront les mesures recommandées.

De ce Comité naîtra un rapport en 2009 de toutes les interventions ainsi que des recommandations formulées. La même année surviendra un changement important dans la politique japonaise puisque le parti au pouvoir depuis près de cinquante années, le PLD, sera remplacé par le PDJ. Ce qui nous intéressera dans cette alternance politique est le possible impact sur le développement de l'action publique. De quelle manière le PDJ prend-il en charge la question ? Nous allons dans un premier temps nous focaliser sur la période des mandats de HATOYAMA Yukio puis de KAN Naoto.

Enfin, durant le dernier mandat du PDJ, celui de NODA Yoshihiko, intervient la phase de concrétisation des solutions, c'est-à-dire que l'administration est chargée de mettre en œuvre la politique publique. La publication de la déclaration ministérielle n°126 par le MOJ permet la reconnaissance du statut d'Etranger Hautement Qualifié. L'objectif de cette dernière partie sera donc d'analyser cette déclaration afin de savoir qui sont les talents visés et de voir, dans quelle mesure, les idées proposées lors des précédents développements ont été retenues.

I. LE COMITE CONSULTATIF EN FAVEUR DE L'ADMISSION DES ETRANGERS HAUTEMENT QUALIFIES : LE DEBUT DU DEVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

Le 24 septembre 2008, favori des sondages, ASO Tarō est élu Premier ministre. Il prend le pouvoir suite au scandale relatif aux falsifications des dépenses effectuées par un membre du gouvernement du précédent Premier ministre FUKUDA Yasuo. Ce dernier avait lui-même succédé au Premier ministre ABE Shinzō en septembre 2007 pour des raisons similaires. Le Premier ministre



Figure 1 Shushō Kantei 首相官邸 (Résidence officielle du Premier ministre), Asō naikaku sōri daijin kisha kaiken 麻生内閣総理大臣記者会見 (Le Premier ministre Asō Tarō lors d'une conférence de presse), le 24 septembre 2008

FUKUDA annonce sa démission le 01 septembre 2008, sa popularité ainsi que l'économie japonaise étant au plus bas. ASO Tarō avait annoncé le 02 septembre 2008 qu'il souhaitait remplacer FUKUDA. Le parti, suite à la décision de FUKUDA de démissionner avant la session parlementaire le même mois, prend la décision d'élire un nouveau président du parti et le 22 septembre, ASO Tarō le devient avec en recueillant de plus de 70% des voix.

La situation économique mondiale en 2008, à la suite de la crise des *subprimes* en 2007 qui a plongé les pays industrialisés dans une grande dépression économique, amène le Premier ministre ASO à orienter sa campagne électorale en faveur de la relance économique du Japon, ce dernier fortement impacté par la crise. L'une des mesures-phares de sa campagne consiste en l'augmentation, sur le court terme, des dépenses de l'Etat ainsi que la baisse des impôts pour relancer la consommation ; une mesure qui le différencie de ses prédécesseurs¹¹⁵.

Une autre mesure, qui nous intéresse particulièrement, concerne la création du « Comité Consultatif en faveur de l'Admission de Talents Hautement

¹¹⁵ AFP, « Japon : Aso promet une baisse d'impôts », *Le Figaro*, le 29 septembre 2008. [En ligne] : <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2008/09/29/01011-20080929FILWWW00291-japon-taro-Aso-promet-une-baisse-d-impots.php> (Consulté le 04 mai 2018)

Qualifiés » (*Kōdo jinzai ukeire suishin kaigi* 高度人材受入推進会議)¹¹⁶ à partir de décembre 2008. La formation de ce Comité représente le début de l'étape suivante de notre grille séquentielle, c'est-à-dire le développement d'une politique publique. Une telle initiative de la part du gouvernement ASO nous amène à nous interroger sur l'origine de la formation de ce Comité. S'agit-il d'une mesure encouragée par des instances internationales afin de lutter contre la crise économique mondiale ? Ou est-il tout simplement question de rendre concrètes des idées proposées depuis les années 1990 afin de stimuler l'économie japonaise et de lutter contre la baisse de la population ? Cette dernière menace très fortement l'avenir du Japon en tant que puissance économique. Nous pouvons en tout cas déduire qu'est accordée une grande importance à cette politique ; pour cause, l'organisation du Comité a été placée directement sous la tutelle de la Résidence officielle du Premier ministre (*sōri daijin kantei* 総理大臣官邸), lieu où le Premier ministre, détenteur du pouvoir exécutif, exerce ses responsabilités.

Nous analyserons donc les documents issus de ce Comité afin de tenter de comprendre comment se sont déroulées ces réunions, qui ont été les participants et quelles sont les idées proposées ainsi que celles qui ont été retenues. Ces idées serviront de bases comparatives avec les développements futurs des gouvernements suivants.

A. L'objectif de l'organisation de ce Comité consultatif : augmenter l'attractivité du Japon pour les étrangers

La première réunion de ce Comité consultatif a lieu le 02 décembre 2008, à la Résidence officielle du Premier ministre. Les membres de cette réunion sont issus de divers horizons. Ils sont composés de membres du gouvernement dont le secrétaire général du Cabinet, ainsi que de représentants d'organisations, comme le Vice-Président de la *Keidanren* ou encore le président de la Fédération des Syndicats du Japon. Des patrons d'entreprises ou encore des universitaires, classés sous la catégorie « experts » (*yūshikisha* 有識者) sont aussi mobilisés pour participer à cette réunion. Tous les membres de la réunion sont invités à s'appuyer sur cinq documents en totalité, afin d'étayer leurs arguments. Afin de décrire et

¹¹⁶ Tous les documents issus de ce Comité consultatif sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/jinzai/index.html> (Consulté le 18 janvier 2018)

analyser cette première réunion, nous nous baserons sur la restitution de la première réunion¹¹⁷ ainsi que sur les documents explicatifs.

Le secrétaire général du Cabinet, KAWAMURA Takeo débute la réunion en annonçant l'objet de cette rencontre : trouver des solutions aux problèmes qui touchent non seulement le Japon mais aussi les puissances occidentales c'est-à-dire la crise économique des *subprimes* qui s'est propagée dans le reste du monde et le phénomène dit *shōshikōreika* (少子高齢化) c'est-à-dire, la baisse des naissances couplée au vieillissement de la population, résultant en une baisse de la population active. L'objectif du Japon, tel qu'il le présente, va donc être de développer une nouvelle stratégie économique :

Afin de reconstruire les fondements de la croissance économique japonaise, il est essentiel de créer un nouveau dynamisme. A cette fin, il est important d'adopter un point de vue et une stratégie internationales en incorporant dans celle-ci « des individus, des biens et du capital » provenant de l'étranger.

日本の成長基盤を再構築し、新たな活力を創造していくことが不可欠であり、そのためには、「ヒト・モノ・カネ」を海外から取り込み成長するような、グローバルな視点と戦略が重要になってきております

Selon KAWAMURA, la clé du succès de la stratégie économique réside dans le recrutement de talents¹¹⁸. L'admission de talents hautement qualifiés (*kōdo jinzai* 高度人材) pourrait particulièrement être utile pour lutter contre la baisse de la population (*jinkō genshō* 人口減少). Cependant KAWAMURA fait remarquer que le Japon doit apparaître comme étant un pays « ouvert » et attrayant (*miriyoku aru kuni*, 魅力ある国) s'il veut pouvoir les attirer. Le ministre des Politiques Economique et Fiscale, YOSANO Kaoru, surenchérit en ajoutant qu'il est important que le Japon rende attrayant pour les étrangers son environnement de travail ainsi que son cadre de vie.¹¹⁹ Il est donc possible ici de percevoir quel rôle est attribué à cette réunion et à ses membres : le développement de stratégies afin de permettre

¹¹⁷ SHUSHO KANTEI 首相官邸, « *Dai 1 kai kōdo jinzai suishin kaigi giji yōshi* 第1回高度人材推進会議 議事要旨 (Compte rendu sur le 1^e Comité consultatif en faveur de l'Admission de Talents Hautement Qualifiés) », 12 février 2008.

¹¹⁸ « La clé de la croissance économique réside dans le recrutement de talents. » « 経済成長のカギは、まさに人材にあるわけでございます »

¹¹⁹ « Il est important, pour [attirer] les étrangers, de créer un environnement de travail et de vie quotidienne attrayant » « 外国人にとって、魅力ある労働環境や生活環境の整備…が必要 »

au Japon d'accueillir davantage de talents hautement qualifiés. Ces derniers représenteraient non seulement la clé vers la croissance économique du Japon mais pourraient également permettre d'enrayer le phénomène de baisse de la population active. Notons que ce rôle est seulement réservé aux talents hautement qualifiés et non pas aux travailleurs non-qualifiés. Les deux membres du gouvernement soulèvent ensuite un point important, l'attrait que peut avoir le Japon pour les étrangers, question qui va être étudiée par les différents membres de la réunion par la suite.

Après une présentation de chaque membre de la réunion, le président du Centre des Etudes pour les Politiques Publiques Internationales (*kokusai kōhyō seisaku kenkyū sentā* 国際公共政策研究センター), TANAKA Naoki est chargé du rôle de modérateur (*gichō* 議長) et procède à la présentation des documents fournis. Les deux premiers documents, document 1-1, et document 1-2 étant des documents explicatifs sur le déroulement de la réunion, TANAKA Naoki demande au secrétaire (*jimukyoku* 事務局) YUMOTO de présenter brièvement le document 2 intitulé : « La situation actuelle et les enjeux de l'introduction de talents hautement qualifiés » (*kōdo jinzai no ukeire no genjō to kadai* 高度人材の受け入れの現状と課題). Le fait que l'Asie contienne une réserve importante de talents et de futurs talents (*yobigun* 予備軍) est la première constatation qui est faite. Par la suite, le système d'accueil des Etrangers Hautement Qualifiés (*Highly Skilled Immigration Programme*) du Royaume-Uni est présenté et plus particulièrement le système de points (*pointo sei* ポイント制). Ces deux éléments seront représentatifs des mesures faites postérieurement.

C'est ensuite la présentation de la situation au Japon qui est faite. Quelques points importants sont soulevés. Tout d'abord, ce document nous informe que parmi les cinquante-cinq pays dont le marché du travail est le plus attirant, le Japon se place seulement à la 42^e place. Ceci justifie le fait que les étudiants étrangers qui obtiennent un diplôme au Japon soient relativement nombreux mais que seulement 27% d'entre eux choisissent de rester travailler. Toujours d'après cette enquête, un tiers des étudiants étrangers a répondu que s'ils ne restaient pas au Japon, c'est en grande partie due à la difficulté de gravir les échelons pour un étranger dans une entreprise japonaise :

Un tiers des personnes interrogées déclarent qu'il est difficile de gravir les échelons en tant qu'étranger dans une entreprise japonaise ; c'est la raison pour laquelle les étudiants étrangers ne désirent pas poursuivre une carrière dans une entreprise japonaise.

留学生在が日本企業で就職を希望しない理由としては、日本企業において外国人が出世するのに限界があるとする回答が3分の1¹²⁰

L'enquête en conclut que ce sont ces problèmes qui limitent l'attrait du Japon pour les étrangers et appelle donc à une réforme du marché du travail japonais. Un autre aspect rebutant serait le cadre de vie (*seikatsu kankyō* 生活環境) au Japon. Dans cette catégorie sont dénombrées trois difficultés, en particulier la non-compréhension de la langue japonaise, particulièrement dans le cadre d'un accident, d'une maladie ; communiquer reste un problème important. En outre, l'éducation des enfants, qui n'est toujours pas obligatoire pour les enfants étrangers ainsi que trouver un logement restent des difficultés à surmonter pour un étranger.

Ici, plusieurs éléments sont à prendre en compte. Tout d'abord, dans ce Comité, la question des talents ainsi que celle des étudiants étrangers sont étudiées dans le même temps, et la même importance y est accordée. Cela veut dire qu'il est nécessaire d'accueillir des talents étrangers, mais il faudrait aussi qu'ils soient formés au Japon et qu'ils fassent le choix de travailler pour une entreprise japonaise ; d'où l'importance de réformer le marché du travail et l'environnement du quotidien. Le deuxième élément à retenir, est qu'ici le Japon souhaite s'inspirer, pour accueillir les talents du modèle britannique, c'est-à-dire en s'appropriant le modèle du système de points, lui-même emprunté au système canadien. C'est effectivement le système qui sera retenu par la suite.

Le secrétaire YUMOTO poursuit et indique l'importance de trouver des solutions. Pour ce faire, il cite trois éléments essentiels à prendre en compte pour continuer cette réunion :

- Adopter un angle d'attaque visant à la stimulation économique c'est-à-dire savoir quels types de talents seraient utiles et dans quels domaines d'expertise.¹²¹

¹²⁰ SHUSHO KANTEI 首相官邸, « *Dai 1 kai kōdo jinzai suishin kaigi giji yōshi* 第1回高度人材推進会議 議事要旨 (Compte rendu sur le 1^e Comité consultatif en faveur de l'Admission de Talents Hautement Qualifiés) » ..., *op. cit.*

- Tenter de trouver des solutions pour introduire des talents dans les entreprises japonaises.
- Songer aux moyens de créer un cadre de vie idéal où les étrangers souhaiterons s'installer

Avec ces directives en tête, chaque membre de la réunion est invité à s'exprimer tour à tour, durant trois minutes selon l'ordre alphabétique défini au préalable. Nous remarquerons durant ces interventions que plusieurs dynamiques se dessinent concernant l'accueil de talents étrangers.

B. Divergences d'opinions parmi les intervenants : qui est le talent étranger idéal ?

C'est AKIKE Rieko, directrice générale et partenaire du groupe Boston Consulting, qui est la première à s'exprimer sur le sujet. Elle commence par expliquer pourquoi les talents hautement qualifiés sont nécessaires. Selon elle, les personnes issues de divers milieux culturels (*tayōna bunka wo motsu hitotachi* 多様な文化を持つ人たち) aident à stimuler l'innovation. Elle pense que l'urgence se situe plutôt au niveau du fonctionnement des entreprises japonaises, celui-ci révélateur de la particularité japonaise (*nihon no dokutoku* 日本の独特) et pense qu'il doit être totalement réformé.

Elle donne l'exemple du savoir tacite (*anmokuchi* 暗黙知), c'est-à-dire qu'un employé japonais, sans qu'on ait à lui dire les choses de façon explicite, comprend immédiatement ce qu'on attend de lui, contrairement à un étranger. Pour AKIKE Rieko, c'est donc aux entreprises de s'adapter au mode de fonctionnement des étrangers. Cela signifie que les étrangers fonctionnent de la même manière mais qu'en définitive, la faute ne reviendrait pas forcément aux entreprises mais surtout à la difficulté d'adaptation des étrangers au mode de fonctionnement japonais qui serait, selon elle, unique.

C'est une opinion qu'elle n'est pas la seule à partager. L'intervenant suivant, ARAI Jun.ichi, président de la Japan Center for Economic Research,

¹²¹ « Du point de vue du renforcement de la croissance économique, il est important de réfléchir aux arguments tels quels talents hautement qualifiés accueillir ? » « 成長力強化の観点から、どのような分野で高度人材の受入れが必要かといった論点 ».

(*nihon keizai kenkyū sentā* 日本経済研究センター) pense également qu'il faut établir un système de transparence (*tōmeisei* 透明性) tel que ce serait le cas à l'étranger. En ce qui concerne les talents hautement qualifiés en particulier, il pense qu'avant même de songer à les accueillir, il est important de définir clairement ce terme (*kōdo jinzai no teigi wo meikaku ni* 高度人材の定義を明確に). Par ailleurs, il propose que ceux qui obtiendraient ce statut aient la possibilité de s'installer sur le long terme et juge important que le Japon pense à privilégier ceux qui ont le projet de rester au Japon. De plus, il souligne la nécessité de mettre en œuvre un plan d'exécution articulé avec les entreprises, municipalités et administration. Dans celui-ci, le nombre exact de talents que le Japon veut accueillir devra être annoncé.

Par la suite, KATO Yūichi, président de la société Advanex prend la parole. Cependant, sa position diffère drastiquement de celles des deux intervenants précédents. En effet, il suggère que le Japon réfléchisse de façon stratégique et prenne en compte le fait que les travailleurs autochtones ne veulent plus faire de métiers dits 3K, problème qui affecte particulièrement les PME japonaises. C'est pourquoi il propose d'accueillir des talents dans le domaine de la construction, agriculture, des services, des soins infirmiers etc.... Il pense également que des étrangers, bien qu'ils ne soient pas considérés comme des talents hautement qualifiés, pourraient s'avérer être utiles, comme les employées de maison philippines qui savent parler anglais ; si elles élèvent des enfants au Japon, ces derniers pourraient être des talents polyglottes.

Les deux intervenants suivants, KIMURA Takeshi et SATO Makoto, respectivement directeur de l'organisation des remises de diplômes de la National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education et professeur d'économie à l'Université Hitotsubashi, ont la même position sur le sujet : ils pensent tous les deux que la source de talents est importante chez les étudiants étrangers. Tous deux sont d'accord pour affirmer qu'une formation au Japon ainsi que l'apprentissage de la langue japonaise est essentiel. Pour cela, ils préconisent une réforme au niveau des universités, notamment en autorisant les étrangers à passer les tests en anglais mais aussi en soutenant financièrement les universités et écoles de langue japonaise. Un avis partagé par HIGUCHI Yoshio,

professeur à la faculté de commerce de l'Université de Keiō qui précise qu'étant donné que c'est un projet qui impacte la vie quotidienne de la population, il est important tout d'abord de bien déterminer la différence entre la main-d'œuvre non qualifiée (*hijukuren rōdō* 非熟練労働) et qualifiée (*jukuren rōdō* 熟練労働). Selon lui il existerait une zone de flou (*grey zone* グレーゾーン), et, afin de l'éviter, il sera nécessaire de ranger les travailleurs dans la catégorie qui leur correspond. Mais surtout, il faudrait accueillir des talents « utiles » à la population dans leur vie quotidienne (*kokumin seikatsu ni totte no hitsuyō na jinzai* 国民生活にとっての必要な人材).

Restituons dans un dernier temps les avis des représentants d'organisations qui sont SAKAKIBARA Sadayuki, vice-président de la Keidanren et TAKAKI Tsuyoshi, Président de la Fédération des Syndicats du Japon. SAKAKIBARA annonce très clairement, comme la Keidanren l'a déjà fait en 2004, que tandis que les pays occidentaux ainsi que la Chine participent activement à la course aux talents, le Japon est encore très loin de la rejoindre. Il est donc nécessaire que des réformes structurelles soient mises en place. Pour cela, l'une des solutions qu'il propose est d'étendre la définition de ce qu'on appelle un *kōdo jinzai* (*kōdo jinzai no han.i no minaoshi* 高度人材の範囲の見直し), parce qu'il pense qu'il est important de compter dans ces réformes l'accueil de stagiaires compétents dans le monde de l'industrie.

Quant à TAKAKI, s'il est lui aussi d'accord sur le fait qu'il faille définir clairement le terme de *kōdo jinzai*, il estime qu'il faut aussi déterminer quel sera leur statut de travail. Mais surtout, il pose la question des branches en pénurie de travailleurs, quelles mesures seront mises en place ?

En outre, il rappelle à plusieurs reprises qu'il est nécessaire de penser aux coûts que cela représenterait pour la société (*shakai teki na kosuto* 社会的なコスト). Il pointe du doigt que de nombreuses personnes préconisent de faire rester les stagiaires le plus longtemps possible, mais il faut d'abord penser à ce que cela coûtera à la société.

Je pense qu'il est nécessaire d'investir davantage pour nos propres citoyens avant d'accueillir des étudiants étrangers.

留学生の受け入れの前に自分のところの国民に対してもう少しコストをかけても良いのではないかという...必要があると思います。

Par ailleurs, il fait référence au plan d'accueil de 300 000 étudiants étrangers avant 2020 (*30 man ryūgakusei no keikaku* 30万留学生の計画), projet élaboré sous le gouvernement FUKUDA, en évoquant ladite importance des bourses pour les étudiants étrangers ; il précise que des Japonais ont aussi besoin de ces bourses. TANAKA Naoki, le modérateur, a été le dernier à donner son avis. Il résume brièvement les interventions de chacun, ce dernier se ralliant à l'avis général, c'est-à-dire accueillir les talents hautement qualifiés, tout en ayant défini ce terme, mais aussi en pensant que le Japon a des concurrents redoutables dans cette course et qu'il va falloir penser à des moyens pour se démarquer. Il conclut en annonçant la mise en place de plusieurs workshops (*jitsumu sagyō buhai* 実務作業部会) qui débutent en décembre dans lesquels participent plusieurs représentants de différents ministères.

Nous avons donc pu voir que tous s'accordent sur le fait qu'il faille une définition claire de ce que renferme le terme *kōdo jinzai*. Cependant apparaissent différentes dynamiques qui se dessinent lors des différentes interventions notamment sur la définition même du talent hautement qualifié : tandis que pour certains, ils pourraient être des travailleurs dans les secteurs victimes de pénurie d'ouvriers notamment les métiers dit 3K, d'autres incluent dans leur définition des étudiants étrangers ou stagiaires.

Les intervenants peinent à s'accorder sur une définition claire du talent hautement qualifié. Dans la plupart des pays participants à la chasse aux cerveaux, les talents sont des personnes possédant des compétences dans des domaines de pointe avec des salaires élevés. Ici, chacun a sa propre définition du talent, et pour certains, le terme de *kōdo jinzai* ne serait qu'un fourre-tout pour tous les types de travailleurs dont le marché du travail japonais manque.

C. L'accueil d'EHQ au Japon : une stratégie nationale

Durant les six workshops réalisés entre décembre 2008 et juin 2009, les précédents participants ainsi que de nouveaux participants étaient présents. Des représentants de plusieurs ministères dont ceux du MOJ, du MHLW, du MEXT et

du METI ont été invités à présenter leurs chiffres et statistiques ainsi que les stratégies pour accueillir des talents étrangers. Les idées et les suggestions retenues de ces six ateliers ont été ensuite résumées dans un rapport publié le 29 mai 2009 intitulé : « Rapport sur le développement complet de la politique d'admission des Etrangers Hautement Qualifiés » (*gaikoku kōdo jinzai ukeire seisaku no honkakuteki tenkai wo (hōkokusho)*) 外国高度人材受入政策の本格的展開を(報告書)¹²². Nous allons à partir de ce rapport étudier quelles sont les mesures proposées, les suggestions qui ont été retenues ainsi que l'évolution de la définition du terme *kōdo jinzai*.

Ce présent rapport nous apprend qu'accueillir des Etrangers Hautement Qualifiés (*gaikoku kōdo jinzai* 外国高度人材) est un projet sur le long terme ; le gouvernement prévoit de le développer sur les vingt voire trente prochaines années. Toutefois, il est précisé que faciliter l'insertion des EHQ dans le marché du travail japonais ne se fera pas au détriment de la population japonaise.

En effet, il est ici indiqué que les EHQ formeront une équipe (*chīmu* チーム) avec les talents japonais, notamment parmi les jeunes, les femmes et les personnes âgées. Il est préconisé qu'aucune différence avec les talents japonais et étrangers ne soit faite (*nihonjin, gaikokujin no kubetsu naku* 日本人、外国人の区別なく). Lutter contre la baisse de la population active ne sera pas leur seul rôle. Les talents étrangers avec un savoir-faire (*knowhow* ノウハウ), une expertise acquise à l'étranger ainsi que les Japonais experts du marché local pourront contribuer à la conservation de la qualité du service à la japonaise, à la stimulation de l'économie mais aussi à la création d'emploi. Il s'agit d'une stratégie nationale (*kokka senryaku* 国家戦略) qui permet de garantir la croissance économique du Japon ainsi sa position dans la compétition internationale (*kokusai kyōsōryoku* 国際競争力). Il est donc recommandé aux entreprises japonaises d'adopter un point de vue « global ». Par exemple elles pourraient coopérer avec les universités afin que les talents japonais apprennent l'anglais et que les talents étrangers perfectionnent leur niveau de langue en

¹²² SHUSHO KANTEI 首相官邸, « *Gaikoku kōdo jinzai ukeire seisaku no honkakuteki tenkai wo (hōkokusho)* 外国高度人材受入政策の本格的展開を(報告書) (Le rapport sur la réelle évolution des mesures d'admission d'Etrangers Hautement Qualifiés) »..., *op. cit.*

japonais. Les entreprises pourraient également, lors de l'exécution d'un projet, associer des talents japonais et étrangers.

Le cadre de vie au Japon avait été placé parmi les aspects négatifs à réformer. Néanmoins, dans ce présent rapport, hormis un appel au financement des écoles internationales pour les enfants étrangers, aucune mesure concrète n'a été proposée. La proposition de solutions a été placée sous la responsabilité des différents ministères. Dans ce rapport les défauts du Japon sont bien mis en évidence et il est admis que pour l'instant il n'existe pas de véritable stratégie pour attirer les *kōdo jinzai*. Le marché du travail japonais détient néanmoins plusieurs qualités qui font défaut à de nombreux pays européens ou asiatiques. En effet, l'une d'entre elles est l'absence d'un test du marché du travail (*rōdōshijō tesuto* 労働市場テスト) qui rendrait le marché du travail japonais plus « ouvert », contrairement au marché du travail britannique.

En outre, il est indiqué que l'Europe a vécu une expérience de l'immigration « amère » (*nigai keiken* 苦い経験) dus aux coûts conséquents qu'a représenté l'intégration sociale des immigrants (*bōdaina shakai sōgō kosuto* 膨大な社会総合コスト). Il est aussi rappelé que le Japon a aussi son lot de mauvaises expériences avec les travailleurs clandestins. C'est pourquoi, même si tout sera mis en œuvre pour que l'introduction des EHQ au Japon se fasse de la manière la plus « douce » (*sumūzu* スムーズ) possible, il est recommandé de mesurer l'impact qu'une telle mesure pourra avoir sur la population.

De nombreux éléments des systèmes d'accueil européens, notamment celui du Royaume-Uni, ont néanmoins inspiré les mesures fondamentales proposées dans ce rapport. La première d'entre elle est l'introduction du traitement préférentiel et du système de points (*pointo sei yūgūseido* ポイント制優遇制度). Avec ce dernier, les talents qui auront rempli les critères définis sur la base du niveau de formation, de la qualification, de l'expérience professionnelle, du revenu annuel, de l'âge et du niveau de langue en japonais et qui auront obtenu 100 points pourront prétendre au statut d'EHQ. Ils pourront, au terme de cinq

années de résidence continue, obtenir le statut de résident permanent (*ejūsha* 永住者), contre dix années pour les autres types de travailleurs.

Par ailleurs, le statut d'EHQ n'est pas réservé aux nouveaux arrivants ; les étrangers sur place qui répondront aux critères pourront faire modifier leur visa. Afin que ce système soit plus clair, à l'instar des systèmes allemand et britannique, il est proposé de diviser les différentes catégories de talents par domaine d'expertise. Une autre des mesures concrètes consiste à favoriser l'accès à l'emploi des étudiants étrangers. Ils représenteraient la plus grande réserve (*kyōkyūgen* 供給源) de talents hautement qualifiés ; c'est pourquoi il est nécessaire de définir un plan d'action afin de promouvoir l'emploi dans les secteurs privés ou publics.

Nous pouvons donc affirmer que le développement de cette politique publique est à un stade relativement avancé puisque se dessine ici le prototype du système d'accueil des EHQ actuel avec l'introduction du système de points et du traitement préférentiel. Ce système d'accueil a été repris du système britannique. Le Japon, comme nous avons pu le voir précédemment, n'est pas le seul pays à s'être inspiré du système de points canadien. La raison pour laquelle ce système, et non pas le système américain par exemple, a été retenu est la suivante :

Comme mentionné précédemment, le Royaume-Uni a, cours des dernières années, augmenté son dynamisme socio-économique en élaborant un système d'accueil stratégique dans le but de bénéficier de l'expertise des EHQ. Il est à présent temps pour le Japon d'accepter les EHQ de façon stratégique.

近年、イギリスが経済社会のダイナミズムを増して来た背景には、優秀な外国人を活用するため、前述のとおり、戦略的な受入制度を構築してきたことがある。日本も今こそ、優秀な外国人材の戦略的な受入れを進めていくべきである

Le modèle d'accueil britannique ayant été un franc succès, le Japon entend utiliser les mêmes outils afin de garantir les mêmes performances. Néanmoins, nous aimerions insister sur un point ; le Japon est tout à fait différent du Royaume-Uni en ce qui concerne la migration et reprendre son système ne semble ici pas nécessairement adapté à sa propre situation.

En effet, le Royaume-Uni a de nombreux avantages qui manquent au Japon ; l'un des plus importants est le fait qu'il soit un pays anglophone. Rappelons que la langue et la difficulté de communiquer en japonais avaient été certains des problèmes majeurs cités par les étrangers au Japon. Si ce système d'accueil a fait ses preuves dans les pays anglophones, le Japon gagnerait plutôt à jouer sur d'autres tableaux. Ceci est l'une des premières difficultés existantes avec ce développement. La seconde relève de la définition du terme *kōdo jinzai*.

Dans les Directives de Réformes Economique et Fiscale (*keizai zaisei kaikaku no kihon hōshin* 経済財政改革の基本方針) de 2008 citée dans la première page ce rapport, plus de quatorze catégories de visa de travail ont été incluses dans la définition de ce terme. Cependant, dans ce rapport, la définition du *kōdo jinzai* semble également s'étendre aux étudiants et y sont traitées les questions des infirmières et des stagiaires. Ce document peine à indiquer quels sont les domaines d'expertise concernés et semble traiter de nombreux problèmes concernant les politiques migratoires japonaises en général plutôt que de se focaliser sur l'objet de ce Comité : la création d'un système d'accueil pour les EHQ.

Ce développement décousu est révélateur des problèmes du système d'accueil actuel. Le manque de clarté est l'un des problèmes les plus importants du système d'accueil, problème qui débute à partir du développement de la politique et qui va se poursuivre jusqu'à sa mise en œuvre.

Les scandales qui se succèdent dans le gouvernement du Premier ministre ASO ainsi que ses maladroites rendues publiques font chuter sa popularité de façon drastique. Quelques mois après la publication de ce rapport, le monde politique japonais connaît un grand bouleversement puisqu'après une cinquantaine d'années consécutives au pouvoir, le PLD est finalement vaincu et en 2009 le PDJ accède au pouvoir. HATOYAMA Yukio devient président du Parti Démocrate Japonais (PDJ). Il a été élu suite à la victoire des législatives en 2009 avec plus de 308 sièges au Parlement sur 480 et devient officiellement Premier ministre le 09 septembre 2009.

II. L'ALTERNANCE POLITIQUE DE 2009 ET LES EFFETS SUR LE DEVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

Après 55 années consécutives de règne du PLD, celui-ci connaît une défaite historique en 2009 face au parti d'opposition, le Parti Démocrate Japonais (PDJ), dont les Premiers ministres ont été HATOYAMA Yukio, KAN Naoto puis NODA Yoshihiko jusqu'en 2012. Le changement qu'entend apporter ce parti d'opposition vise particulièrement la réorganisation de l'administration. D'autres mesures que l'on pourrait qualifier de sociales concernent par exemple l'augmentation du pouvoir d'achat, des mesures environnementales, ou encore une réforme des pensions de retraites ; le but *in fine* étant de se différencier de leurs prédécesseurs.

Dans cette partie, nous nous attacherons à démontrer de quelle façon a évolué le développement des politiques d'accueil des Etrangers Hautement Qualifiés sous les gouvernements de HATOYAMA et KAN ; comment le PDJ a-t-il repris le flambeau ? La question a-t-elle eu la même importance que sous le gouvernement précédent ? Il s'agira de saisir quelles ont été les mesures préconisées et quelle définition de l'EHQ a été recommandée. Nous analyserons les différents documents issus des deux gouvernements de façon chronologique.

A. Enquête du MHLW : la question des talents étrangers dans les entreprises japonaises à travers le point de vue des employeurs japonais.

Figure 2 PDJ 民主党, Manifeste 2009 マニフェスト 2009. Source : Archives du PDJ



Seiken kōtai (政権交代) ou l'alternance politique ; le manifeste du Premier ministre HATOYAMA annonce un programme politique des plus ambitieux, ce dernier est résolument déterminé à se différencier de ses prédécesseurs¹²³. Il est investi le 16 septembre 2009 et devient officiellement le 60^e Premier ministre du Japon. Ses mesures visent tout particulièrement l'économie ainsi que le monde du travail japonais. Elles placent son gouvernement à

¹²³ Il est possible de retrouver son programme sur le site du PDJ (en japonais) : http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf (Consulté le 23 mai 2018)

gauche du spectre politique en proposant d'augmenter le pouvoir d'achat, de lutter contre la précarité, relancer la consommation. En outre, HATOYAMA envisage de veiller à l'amélioration des conditions de vie et de travail de la population puisqu'il prône par exemple l'unification du système de retraite ou encore la mise en place d'une allocation à l'enfance ainsi qu'une augmentation du salaire minimum, mesure qui l'a rendu tout particulièrement populaire.

En ce qui concerne notre propos, il est intéressant de se pencher sur l'implication des gouvernements du PDJ concernant le projet d'accueil des Etrangers Hautement Qualifiés. Nous pouvons nous demander si l'alternance politique a eu un effet quelconque sur les projets imaginés par les précédents gouvernements. Comment le gouvernement de HATOYAMA s'est-il chargé de la question ? En réalité, très peu de rapports sur le sujet ont été publiés sous son mandat. En outre, le Comité consultatif de 2008 – 2009 n'a pas été reconduit. Néanmoins, un rapport du MHLW ainsi que le 4^e Plan Fondamental pour le Contrôle de l'Immigration de 2010, qui récapitule les idées du Comité consultatif de 2008 – 2009, ont été diffusés. Nous étudierons donc le seul rapport issu de son gouvernement concernant l'accueil des talents étrangers.

Ce rapport du MHLW est publié en avril 2010 et est intitulé : le « Rapport sur le Projet de la Promotion de l'Emploi des Etrangers Hautement Qualifiés dans les Entreprises » (*kigyō ni okeru kōdo gaikokujinzai katsuyō sokushin jigyō hōkokusho* 企業における高度外国人材活用促進事業報告書)¹²⁴. Ce projet fait suite aux mesures recommandées lors du Comité consultatif de 2008 – 2009. L'objectif y est, d'une part, augmenter la part d'étrangers qualifiés dans les entreprises et de l'autre, augmenter l'attrait des entreprises en améliorant les conditions de travail et en assistant davantage les étrangers. L'opinion des entreprises y est aussi présentée à travers des résultats d'enquêtes. Nous allons donc l'examiner brièvement afin de voir comment les entreprises envisagent la question de l'emploi des Etrangers Hautement Qualifiés.

Ce rapport est divisé en cinq chapitres, les deux premiers chapitres faisant très rapidement état du manque d'attrait des entreprises japonaises et expliquent

¹²⁴ Le rapport est disponible sur le site du MHLW à l'adresse suivante : <http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/gaikokujin/dl/100409a.pdf> (Consulté le 23 mai 2018)

en quoi cela peut à terme affecter l'économie japonaise. Ce rapport relate l'importance d'employer davantage d'étrangers sur le marché du travail pour contrer les risques démographiques touchant le Japon. Il révèle ensuite la méthode et les résultats de deux enquêtes principales.

La première est une enquête intitulée « Facteurs limitant l'emploi d'Etrangers Hautement Qualifiés » (*kōdo gaikokujinzai katsuyō no sogai yōin* 高度外国人材活用の阻害要因). Elle a été menée sur des entreprises japonaises à l'aide d'un questionnaire entre septembre et octobre 2009 (*ankēto chōsa* アンケート調査). Cette enquête a été conduite avec l'objectif de comprendre comment les entreprises japonaises assurent la gestion du travail et de leurs ressources humaines dans le but de savoir quels moyens sont à mettre en œuvre afin d'introduire des EHQ dans le marché du travail japonais. Ce questionnaire a été distribué par voie postale à près de 4 000 entreprises à travers le Japon.

Seulement 20.4% des entreprises interrogées ont répondu à l'enquête. Le profil des entreprises est extrêmement varié, allant des sociétés d'import-export, à l'industrie agro-alimentaire ou encore le domaine du service. Près de 61.5% des entreprises qui ont répondu ne sont pas issues des industries manufacturières (*seizōgyō* 製造業). Les entreprises ayant le plus répondu sont localisées à Tokyo. D'autres chiffres sont donnés sur le rapport de ces entreprises à l'étranger : 58.2% des entreprises n'ont fait aucune vente à l'étranger, 53.4% n'ont pas de succursales à l'étranger, 37% jugent nécessaire de se développer à l'étranger contre 72.1% des répondants qui n'ont pas pour objectif de le faire.

En ce qui concerne l'emploi des EHQ dans les entreprises japonaises, il est indiqué dans l'analyse et le résumé de l'enquête que seulement 20% des entreprises en estiment l'importance contre 48.8% qui pensent que ce n'est pas nécessaire ; ceci signifie que près de la moitié des entreprises participantes juge inutile le recrutement des EHQ. Parmi les 20% d'entreprises qui jugent nécessaire le recrutement des EHQ, les plus nombreuses sont dans les industries manufacturières. C'est un fait à soulever car il peut amener à se demander quelle est la définition de l'EHQ qui a été donnée ? Rappelons que les entreprises du

monde de la manufacture sont les premières touchées par la pénurie d'ouvriers ; serait-ce la raison qui expliquerait ces chiffres ?

La deuxième question restera une hypothèse cependant, les chiffres suivants répondent à la première question puisque les différents secteurs d'activité annoncent quels types d'EHQ les intéressent. 41.7% des entreprises dans le secteur de la manufacture recherchent des talents dans le monde de l'ingénierie et la technologie de l'information. Par contre, ceux qui ne sont pas dans le secteur de la manufacture recherchent des experts dans les affaires internationales (*kokusai gyōmu no senmon shoku* 国際業務の専門職).

Un autre point essentiel est abordé, la question du niveau de langue japonaise des talents étrangers. Si certaines entreprises estiment que ce n'est pas un point important, 64.1% d'entre elles affirment qu'il est nécessaire que les EHQ puissent communiquer avec leurs collègues japonais. De plus, 29.5% des répondants pensent que le niveau de japonais requis chez les étrangers n'est pas atteint, ce qui rendrait difficile l'évaluation des capacités des talents étrangers dans le monde du travail japonais.

Poursuivons avec la seconde enquête qui a été conduite sous forme d'entretiens (*hiaringu chōsa* ヒアリング調査) avec des responsables de ressources humaines de vingt-et-une grandes entreprises japonaises basées à Tokyo. Nous tirerons seulement les principales conclusions de ces entretiens. La première consiste en un rappel du statut des EHQ dans le monde du travail japonais : ils ne sont pas les substituts (*daitai dake de naku* 代替だけでなく) des talents japonais mais doivent travailler en complémentarité. Ensuite, il est recommandé aux entreprises de mettre en œuvre des formations en langue japonaise de trois mois minimum, que ce soit le japonais des affaires ou celui de la vie de tous les jours. En effet, il est précisé par ces responsables que le niveau de langue est l'un des principaux freins à l'emploi des EHQ. Par ailleurs, cette formation devra aussi inclure un apprentissage à la manière de travailler à la japonaise car « les talents étrangers n'y sont pas habitués. » (*gaikokujin ga nihonteki na hatarakikata ni najimenai* 外国人材が日本的な働き方に馴染めない).

Il existe un autre rôle attribué aux talents : celui d'apprendre le management japonais afin de retourner dans leur pays d'origine et d'y développer des entreprises, ce qui implique la volonté d'un caractère temporaire de leur séjour au Japon et non pas une installation sur le long terme.

Bien que ce document soit l'un des seuls sur l'admission des talents étrangers publiés sous le gouvernement Hatoyama, il est très informatif à propos de la réflexion sur l'insertion professionnelle des EHQ par les entreprises japonaises. Si les rapports précédents insistaient sur l'importance de recruter des EHQ, ici est exposé le point de vue des dirigeants d'entreprises qui est plutôt en défaveur de l'emploi des EHQ.

Près de 800 entreprises à l'échelle nationale ont répondu à la première enquête et près de la moitié d'entre elles ne jugent pas important de recruter des EHQ. Quant à celles qui le souhaitent, de nombreuses d'entre elles désirent qu'ils rentrent après une formation afin de développer des succursales dans leurs pays d'origine. Ceci suppose que ces derniers ne resteront pas sur le long terme au Japon et qu'ils sont engagés seulement pour entretenir des relations économiques entre leurs pays d'origine et le Japon.

Par ailleurs, un autre facteur qui décourage les entreprises japonaises d'employer des EHQ est le niveau de langue jugé insuffisant alors que la grande majorité estime qu'il est important que les étrangers puissent communiquer avec leurs collègues japonais. Nous voyons donc ici que le problème du niveau langue japonaise n'est pas seulement un problème pour les étrangers dans le cadre de la vie quotidienne mais également pour les recruteurs et les employés dans les entreprises japonaises. C'est un problème que les employeurs suggèrent de régler en mettant en place des formations de langue obligatoires pour les étrangers dont le niveau serait jugé déficient. C'est donc une difficulté qui différencie et désavantage le Japon par rapport aux pays anglophones participant à la course aux talents.

Aucun autre document n'est publié après le 4^e Plan Fondamental pour le Contrôle de l'Immigration en mars 2010. Peu de temps après, la popularité de HATOYAMA Yukio décroît très fortement. La succession de scandales politico-financiers et de corruption, le report et la remise en question de promesses de

campagne mais surtout le scandale du déménagement de la base américaine de Futenma, le pousse à démissionner le 02 juin 2010. Il encourage son vice Premier ministre et ministre des Finances, KAN Naoto à lui succéder, ce qu'il fera le jour même.

B. Réflexion sur le projet d'accueil des EHQ : définir les limites du système d'accueil des EHQ

KAN Naoto est élu à la présidence du PDJ et devient Premier ministre le 4 juin 2010 en obtenant 313 voix sur 477 votants. Ses propositions de réformes mettent l'accent sur la croissance économique, et la mise en place de réformes fiscales. Il s'engage également à réduire les émissions de gaz à effet de serre, objectif fixé par son prédécesseur. A la suite de nouvelles élections le 14 septembre 2010, il conserve son statut de Président du PDJ et Premier ministre.



Figure 3 KAN Naoto se rendant sur les zones sinistrées à Kamaishi, Juin 2011. Source : AFP/JIJI PRESS.

Les ministères sous le mandat de KAN Naoto ont été plus prolixes sur le projet d'admission des EHQ. Nous allons ici poursuivre notre analyse des rapports publiés par sous son gouvernement. Le MEXT lance un atelier en 2010 sur la « Promotion de l'Amélioration du Cadre de Vie au Japon favorisant de l'Accueil des Chercheurs Etrangers » (*gaikokujn kenkyūsha ukeire kankyō seibi sokushin jigyo* 外国人研究者受入れ環境整備促進事業)¹²⁵. Il s'est poursuivi jusqu'en 2014 pour un budget annuel de deux millions de yens. L'objectif de ce workshop est de proposer des mesures visant à améliorer les conditions de vie des talents dans le domaine de l'ingénierie au Japon. Les propositions sont dirigées vers tous les problèmes adressés auparavant sur la vie des étrangers au Japon dont l'éducation des enfants, le logement et la langue, notamment lors d'une visite dans un établissement médical. Néanmoins, ne proposerons pas d'analyse sur ce document car il ne se concentre que sur un seul type d'EHQ et ne propose pas de mesure concrète concernant le système d'accueil des EHQ en lui-même. Nous

¹²⁵ Rapport disponible à l'adresse suivante : http://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/1289806.htm (consulté le 24 mai 2018)

nous concentrerons plutôt sur les documents issus du Comité de réflexion (*kentōkai* 検討会) de juin 2011.

Le 06 juin 2011 est organisé, sous la tutelle du MHLW, un « Comité de Réflexion sur les Questions Relatives aux Normes pour l'Introduction du Système de Points pour les EHQ » (*gaikokujin kōdo jinzai ni kan suru pointo sei dōnyū no sai no kijun nado ni kan suru kentōkai* 外国人高度人材に関するポイント制導入の際の基準等に関する検討会)¹²⁶. Ce Comité de réflexion, composé de membres du gouvernement, de cadres en entreprises, de représentants d'organisations patronales (Keidanren) et syndicales ainsi que de professeurs d'universités (Université de Sophia, Keiō et Komazawa) s'est réuni à quatre reprises entre juin et août 2011. Chaque réunion s'est concentrée sur des thèmes différents, concernant le système de points ainsi que le traitement préférentiel, la question du regroupement familial, la possibilité de venir avec un employé de maison étranger, l'accès à la résidence permanente ou encore les critères d'évaluation du système de points. Nous nous baserons, pour notre analyse, sur le rapport final publié le 12 août 2011.

Dans celui-ci, nous pouvons voir que le projet d'admission des EHQ prend progressivement forme puisque des réflexions sont menées sur le contenu du traitement préférentiel ainsi que sur le public visé par ce projet. L'intérêt de ce Comité de réflexion réside dans l'établissement de normes qui permettent d'atteindre les objectifs fixés sans qu'ils n'affectent de façon négative le Japon.

Le document tente en premier lieu de classer les EHQ en fonction du point de vue du METI et du point de vue du MHLW. Le METI définit précisément les deux types d'EHQ recherchés. Le premier serait un cadre (*keiei kanbu* 経営幹部), qui a de l'expérience professionnelle dans la gestion des entreprises. Il est donc attendu de lui qu'il soit capable de diriger au moins un département au Japon. Le deuxième type est celui d'un professionnel, jeune ou d'âge moyen (*wakate, chūken no senmon shoku* 若手、中堅の専門職), de préférence un étudiant étranger avec de l'expérience professionnelle dans une

¹²⁶ Tous les documents issus de ce Comité de réflexion sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syokuan.html?tid=128946> (Consulté le 15 mai 2018)

entreprise japonaise. Le MHLW n'a pas été descriptif et affirme seulement être à la recherche de talents capables de créer des emplois. Il s'interroge par contre sur les limites du traitement préférentiel ; il ne faudrait pas que celui-ci favorise les talents étrangers de sorte à ce qu'ils entrent en compétition avec les talents locaux.

Par la suite, dans la rubrique « conception du système », il est précisé l'importance de faire le « tri » (*senbetsu* 選別) entre les différents talents et de choisir parmi ceux qui sont déjà présents et ceux qui remplissent le plus de critères ; il s'agit donc de commencer par choisir des talents étrangers résidant déjà au Japon.

Sur le système en lui-même, il est préconisé de comparer avec les systèmes élaborés à l'étranger et d'établir un système qui garantirait une stabilité pour les EHQ au Japon. L'idée du regroupement familial ainsi que la possibilité de venir avec son employé de maison en tant que traitement préférentiel pour le système de points a été soulevée. Toutefois, tandis que certains pensent que ce n'est pas utile de rajouter un tel bonus, d'autres pensent au contraire que par exemple les parents de l'EHQ pourraient s'occuper de ses enfants en bas âge et avance aussi le fait que, dans certaines cultures, il est commun d'avoir un employé de maison. Ces avantages pour les EHQ permettraient au Japon de se différencier des autres pays.

C. Réflexion autour des critères de sélection et du traitement préférentiel

La réflexion se poursuit sur les critères de sélection du système de points ainsi que les avantages du système préférentiel. Dans cette partie, ce qu'attendent ou préconisent les différents participants est davantage détaillé. Il est possible de percevoir deux oppositions se former sur les critères requis pour être considéré comme un EHQ. D'un côté, un groupe propose d'avoir une vision large du EHQ en évitant d'être trop exigeant sur les critères requis. Néanmoins pour l'autre groupe, l'EHQ devra répondre à des critères bien précis et prouver ses capacités avant de pouvoir prétendre à ce titre.

Le premier critère de sélection évalué est le salaire annuel (*nenshū* 年収). Un premier avis consiste à préconiser la demande d'un salaire élevé pour les EHQ

à la condition qu'ils ne soient pas de nouveaux diplômés. Il faut qu'au moment de la candidature, ils puissent prouver avoir eu un salaire ainsi qu'une position hiérarchique élevée. L'argument en faveur d'une telle condition consiste à dire que puisque la plupart des étrangers au Japon perçoivent un salaire annuel entre trois millions et quatre millions de yens, afin de sélectionner les EHQ parmi les étrangers, il faut logiquement que le salaire soit plus élevé pour pouvoir faire un tri. A titre d'exemple, les EHQ dans la gestion (*keiei kanri* 経営管理) devront prouver avoir perçu un salaire annuel d'au moins dix millions de yens. Pour un chef de département (*kachō* 課長), le même salaire est requis. Cet argument est complété par un rappel de l'article 14 du code du travail de 2008 (*rōdō kijun hō* 労働基準法) :

Le salaire d'un talent hautement qualifié doit être d'au moins 10 750 000 yens. Pour conserver un équilibre salarial entre les talents étrangers et japonais, il est important que le salaire des EHQ soit élevé.

労働基準法第 14 条の高度人材としての年収基準は 1,075 万円。外国人高度人材の年収基準が非常に低くてよいことになると、日本の高度人材とのバランスを失する。

Par ailleurs, si l'EHQ souhaite bénéficier du regroupement familial et de la possibilité de venir avec un employé de maison étranger, son salaire doit être au-dessus d'un certain seuil. En revanche, un avis contraire est proposé et ce en se basant sur l'existence du système de salaire basé sur l'ancienneté (*nenkōjoretsu gata no chingin taikai* 年功序列型の賃金体系), à cause de celui-ci, les jeunes talents peineront davantage à obtenir le statut d'EHQ. En outre, il faudrait prendre en considération le fait que les entreprises japonaises ne seront probablement pas prêtes à accorder des salaires excessivement élevés.

Le deuxième niveau de réflexion s'est fait sur le niveau de formation (*gakureki* 学歴). Là encore deux avis divergent sur le niveau de formation requis minimum pour être considéré comme EHQ. Certains pensent qu'avoir une licence (*gakushi* 学士) est un prérequis et que l'évaluation (*hyōka* 評価) au moment de la candidature devrait débiter à partir du master. Toutefois, ils pensent qu'après un certain degré, l'expérience professionnelle peut suffire comme qualification.

Quant aux autres, ils estiment que le niveau de formation ne devrait pas compter comme étant un critère de sélection puisque des étrangers travaillent déjà dans des entreprises japonaises et n'ont pas forcément de diplôme dans l'enseignement supérieur.

Enfin le niveau de l'expérience professionnelle au moment de la candidature a constitué le troisième niveau de réflexion. Le présent rapport précise que le type d'activités que les EHQ sont autorisés à pratiquer au Japon reste encore à définir. Il est toutefois précisé que, pour les talents dans les domaines d'ingénierie ou encore de la gestion, une expérience professionnelle est requise. Quant à ceux dans le domaine de la recherche, une réalisation d'activités de recherche et des résultats tangibles sont indispensables (*kenkyū jisseki ga hisshu* 研究実績が必須).

Pour ce qui est du traitement préférentiel, trois avantages en particuliers sont évalués. Le premier est l'autorisation anticipée d'obtenir la résidence permanente (*eijū kyōka no sōki kyōka* 永住許可の早期許可). Encore une fois, les avis sont contradictoires entre ceux qui recommandent l'obtention du permis après cinq ans de résidence continue contre ceux qui pensent que trois années de résidence consécutives sont largement suffisantes. Les premiers avancent l'argument selon lequel les récipiendaires de prix Nobel doivent également attendre cinq années. Quant aux autres, ils jugent raisonnable (*datō* 妥当) que les EHQ qui ont rempli les critères du système de points aient à patienter moins longtemps, donc trois années seulement, pour obtenir la résidence permanente, leur paraît amplement suffisant.

Un autre argument est avancé, celui de la stabilité. Obtenir la résidence permanente de façon anticipée favoriserait grandement l'organisation de la vie quotidienne des EHQ (*seikatsu sekkei* 生活設計).

Par la suite est évaluée la possibilité pour les EHQ de bénéficier du droit au regroupement familial de leurs parents. Ceux contre soulèvent le fait que chez la plupart des participants à la course aux talents, ce droit n'est pas octroyé. En outre, ceci représenterait un nouveau coût pour la société, le Japon faisant déjà

face au problème du vieillissement de la population. Pour les autres, ceci représenterait l'ajout d'un attrait supplémentaire.

Un dernier point a fait l'objet de divergences d'opinions concernant le système de points : sa validité lors d'une demande de permis de résident permanent. Certains préféreraient que les critères du système de points suffisent lors de la candidature car ils estiment que pour planifier leur vie, il est important que les EHQ aient une certaine stabilité. Ceux contre, en revanche, jugent que les critères demandés lors de la candidature doivent être respectés au moment de la demande de permis de résident permanent car cela éviterait des abus (*akuyō bōshi* 悪用防止) de la part des postulants ; il est nécessaire de continuer à remplir les critères d'un EHQ lors de la demande. C'est également pour éviter les abus qui pourraient provenir de la part des employeurs : pour cela, il faudrait que les entreprises soient contrôlées scrupuleusement en vérifiant par exemple que les EHQ aient accès à la sécurité sociale et la mutuelle du travail mais aussi qu'il n'y ait pas eu de problème de gestion du personnel durant les cinq dernières années.

Ce Comité de réflexion est très éclairant dans le sens où il procure davantage de détails sur le traitement préférentiel, sur la teneur du système de points ainsi que sur les talents étrangers recherchés et oriente progressivement le développement de cette politique publique à son terme. L'idée d'accorder la résidence permanente au bout de cinq, voire trois années, de résidence consécutive contre dix années pour les autres travailleurs étrangers peut apparaître comme un avantage pour le système d'accueil des EHQ japonais. Néanmoins, il est important de rappeler que cela est déjà pratiqué par d'autres pays dans la course aux talents. En outre, les conditions pour l'obtenir n'ont toujours pas été définies. D'autres avantages sont proposés aux EHQ comme la possibilité du regroupement familial pour les parents des EHQ afin qu'ils s'occupent de leurs enfants en bas âge. Ce sont toutefois des propositions qui n'ont pas fait l'unanimité. Ce qui semble manquer dans ce rapport est l'ajout supplémentaire de privilèges dont l'EHQ pourrait bénéficier.

De plus, tandis que les avantages sont, en définitive, assez peu nombreux, les prérequis nécessaires pour devenir des EHQ au Japon sont considérables, bien

qu'il ne s'agisse encore que de propositions. En effet, un salaire annuel très élevé, un niveau de formation d'éducation supérieure ainsi que de nombreuses années d'expérience professionnelle font partie des critères requis pour bénéficier du statut d'EHQ. Par ailleurs, la validité des points obtenus lors de la candidature pour obtenir la résidence permanente semble également faire débat. En somme, pour obtenir la résidence permanente, un EHQ devra-t-il, en plus d'avoir résidé cinq années consécutives, avoir conservé un emploi hautement qualifié ainsi qu'un salaire élevé au Japon tout le long ou bien les points obtenus lors de la candidature suffiront-ils ?

En dernier lieu, il subsiste toujours le problème de définition de l'EHQ, même s'il est à présent certain que l'expérience professionnelle est un prérequis obligatoire ; pour les étudiants étrangers l'expérience dans le monde des affaires japonais et les talents étrangers doivent avoir le niveau de cadre au minimum. Ces débats et propositions vont ensuite assister à la rédaction du système expérimental pour EHQ que nous allons étudier par la suite.

Ce système expérimental ne naîtra pas sous le gouvernement de KAN Naoto mais sous le gouvernement suivant. En effet, la gestion du séisme de la côte pacifique du Tōhoku le 11 mars 2011 par son gouvernement a été très fortement critiquée :

Les responsables de la gestion de la crise au sein du bureau du Premier ministre n'étant eux-mêmes pas préparés [...] Kan Naoto [a] montré à quel point il était mal renseigné ou mal conseillé.¹²⁷

Après avoir été sous pression de la part de l'opposition et au sein même de son propre parti, il finit par démissionner le 26 août et laisse place à son ministre des Finances, NODA Yoshihiko.

Le PDJ n'a pas poursuivi le Comité consultatif mis en place par le gouvernement ASO. Néanmoins la question a tout de même donné lieu à des Comités de réflexion ainsi que des enquêtes sur le sujet, menés par les différents ministères, notamment en incluant l'avis des dirigeants d'entreprises. La concrétisation des solutions interviendra sous le gouvernement suivant.

¹²⁷ Guibourg DELAMOTTE, « Fukushima, crise d'un modèle de gouvernance, Fukushima, Crisis of a Model of Governance », *Critique internationale*, 59, 11 juin 2013, p. 107-117.

III. ANALYSE DE LA DECLARATION MINISTERIELLE N°126 DU MOJ : L'ELABORATION D'UN SYSTEME EXPERIMENTAL POUR LES EHQ, UNE CONCRETISATION DES SOLUTIONS ?

Avec l'obtention de 308 voix sur 479 inscrits, NODA Yoshihiko est nommé Premier ministre le 02 septembre 2011. Celui-ci, également à la tête du PDJ, prend en charge la gestion des catastrophes nucléaires survenues durant le mandat précédent ; il projette de



reconstruire le pays en passant par une sortie progressive du nucléaire.

Figure 4 NODA Yoshihiko, Août 2011. Source : AFP Toru Yamanaka

Toutefois, le gouvernement NODA se distingue de façon drastique des deux précédents gouvernements. En effet, cette dissimilitude est discernable dans ses prises de positions, avec par exemple l'annonce d'une grande coalition avec le PLD, la hausse temporaire des impôts pour financer la reconstruction de l'après séisme ou encore ses visites au sanctuaire du Yasukuni, acte controversé puisqu'y sont honorés des criminels de guerres, provoquant de vives réactions de la part de ses pays voisins. Son positionnement viendra à provoquer des réactions négatives au sein même de son parti.

Toutefois, en ce qui concerne le projet d'admission des EHQ, sous le gouvernement de NODA le projet se concrétise mais dans le même temps se poursuit la phase de développement de cette politique publique. Le MOJ publie le 30 mars 2012 la déclaration ministérielle (*kokuji 告示*) n°126¹²⁸ qui fixe les règles de reconnaissance du statut des EHQ au Japon. Dans cette dernière partie, il s'agira de rendre compte de la mise en place de ce système. Durant la phase de développement de la politique publique, plusieurs propositions avaient été faites dans les différents Comités; il sera donc question ici de voir quelles mesures ont été retenues, quelle définition de l'EHQ a été donnée et quelle est la teneur du

¹²⁸ MOJ 法務省, « Hōmushō kokuji dai hyaku ni jū roku gō 法務省告示第百二十六号 (La déclaration ministérielle n°126 du ministère de la Justice) », le 30 mars 2012. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.moj.go.jp/content/000097074.pdf>. (Consulté le 28 janvier 2018)

traitement préférentiel permettant de jauger la compétitivité du système d'accueil japonais face à celui des autres pays.

A. La reconnaissance des EHQ au Japon à travers le système de points : une expérimentation du système

Le *kokuji* ou la déclaration ministérielle est un dispositif dont le gouvernement fait usage afin de rendre publiques diverses informations. A travers la déclaration n°126 publiée en mars 2012, le MOJ annonce la régulation du statut d'EHQ et délimite les activités professionnelles qui leur sont autorisées. Ce document nous informe sur les type d'EHQ recherchés, les activités prédéterminées ainsi que le statut et le visa accordés conformément à l'article 7, paragraphe 1, alinéa 2 de la Loi sur le contrôle de l'immigration. (Voir en [annexe 2](#) la procédure de changement de statut)

Tout d'abord, le document annonce les activités concernées par cette mesure, définies comme suit :

- (A) : activités liées à la recherche (*kenkyū* 研究), la direction de recherche (*kenkyū shidō* 研究指導) ou encore l'enseignement (*kyōju* 教授) dans les établissements publics ou privés autorisés par le MOJ.
- (B) : activités scientifiques (sciences naturelles ou humaines *jinbun kagaku* 人文科学), domaine d'ingénierie (*gijutsu* 技術).
- (C) : activités dans le domaine juridique ainsi que les domaines de comptabilité et de gestion (*hōritsu, kaikai gyōmu jimusho* 法律・会計業務事務所).

Pour être reconnu en tant qu'EHQ, les talents devront pratiquer les activités de la catégorie (A) à (C) et être sélectionnés par le MOJ. En effet, la mesure concerne des individus résidant déjà au Japon ; les étrangers ayant obtenu un permis de résidence d'une durée inférieure à une année sont d'ailleurs exclus de la sélection. Il ne s'agit donc pas de recruter des EHQ à l'étranger mais de reconnaître (*nintei suru* 認定する) des étrangers résidant sur le sol japonais comme étant des EHQ en leur remettant un « certificat d'accréditation spécifique » (*tokutei nintei shōmeisho* 特定認定証明書).

A ce stade, il n'existe pas encore de visa spécifique pour les EHQ ; pour les différencier des autres travailleurs étrangers, ils obtiennent un visa « Activités

spécifiques » (*tokutei katsudō* 特定活動). Ce visa est généralement octroyé par le MOJ dans des cas spéciaux, il est par exemple attribué aux employés de maison d'un diplomate, à un sportif amateur ainsi que sa famille, à des chercheurs menant des enquêtes spéciales...¹²⁹ Dans ce cas précis, il permet aux individus qui l'obtiennent de bénéficier du statut d'EHQ et de jouir des prérogatives qui y sont associées.

Le MOJ, pour reconnaître les EHQ, fait usage du système de points. Les talents doivent obtenir un minimum de 70 points parmi les critères requis dans le système de points comme indiqué dans le tableau suivant :

Figure 5 Production personnelle, informations recueillies sur le site du MOJ : Système de points pour la reconnaissance des EHQ de la déclaration ministérielle n°126, 2012

| Catégorie / Critères | A | B | C |
|---|--|--|---|
| Niveau de formation (<i>gakureki</i> 学歴) | Diplôme de doctorat Points : 30 Diplôme de Master ou d'une école spécialisée Points : 20 | Diplôme de doctorat Points : 30 Diplôme de Master ou d'une école spécialisée Points : 20 Diplôme de l'université Points : 10 | Diplôme de doctorat ou master Points : 20 Diplômé de l'université Points : 10 |
| Expérience professionnelle parmi les domaines correspondants (<i>shokureki</i> 職歴) | Plus de 7 ans Points : 15 Entre 5 et 7 ans Points : 10 Entre 3 et 5 ans Points : 5 | Plus de 10 ans Points : 20 Entre 7 et 10 ans Points : 15 Entre 5 et 7 ans Points : 10 Entre 3 et 5 ans Points : 5 | Plus de 10 ans Points : 25 Entre 7 et 10 ans Points : 20 Entre 5 et 7 ans Points : 15 Entre 3 et 5 ans Points : 10 |

¹²⁹ Informations recueillies sur le site du MOJ : http://www.moj.go.jp/ONLINE/IMMIGRATION/ZAIRYU_HENKO/zairyu_henko10_21.html (Consulté le 28 juin 2018)

| | | | |
|--|--|--|---|
| Salaire annuel <i>(nenshū 年収)</i> | 10 000 000 yen min Points : 40 9 000 000 yen min Points : 35 8 000 000 yen min Points : 30 7 000 000 yen min Points : 25 6 000 000 yen min Points : 20 5 000 000 yen min Points : 15 4 000 000 yen min Points : 10 | 10 000 000 yen min Points : 40 9 000 000 yen min Points : 35 8 000 000 yen min Points : 30 7 000 000 yen min Points : 25 6 000 000 yen min Points : 20 5 000 000 yen min Points : 15 4 000 000 yen min Points : 10 | 30 000 000 yen min Points : 50 25 000 000 yen min Points : 40 20 000 000 yen min Points : 30 15 000 000 yen min Points : 20 5 000 000 à 10 000 000 yen Points : 10 |
| Age au moment de la candidature <i>(nenrei 年齢)</i> | 30 ans min Points : 15 De 30 à 35 ans Points : 10 De 30 à 40 ans Points : 5 | 30 ans min Points : 15 De 30 à 35 ans Points : 10 De 30 à 40 ans Points : 5 | |
| Statut (<i>chii</i> 地位) | | | Directeur représentant, représentant exécutif Points : 10 Administrateur, dirigeant, Points : 5 |
| Contribution scientifique <i>(kenkyū jisseki 研究実績)</i> | Une ou plusieurs inventions brevetées / Obtention d'un gouvernement étranger une subvention, un financement concurrentiel <i>(kyōsō teki shikin 競争的資金)</i> ou autre fond lié à la recherche à trois reprises minimum/ Publication de documents académiques dans une base de données japonaise ou dans une revue à trois reprises minimum Points : 15 | Une ou plusieurs inventions brevetées / Obtention d'un gouvernement étranger une subvention, un financement concurrentiel <i>(kyōsō teki shikin 競争的資金)</i> ou autre fond lié à la recherche à trois reprises minimum/ Publication de documents académiques dans une base de données japonaise ou dans une revue à trois reprises minimum Points : 15 | |

| | | | |
|--|--|--|--|
| Points bonus (tokutei kasan 特定加算) | Contribution innovante pour l'avancement de la recherche Points : 10 Diplômé d'une université japonaise et être diplômé d'un master Points : 5 Certificat d'aptitude en langue japonaise ou diplôme en études japonaises dans une université japonaise Points : 10 | Contribution innovante pour l'avancement de la recherche Points : 10 Diplômé d'une université japonaise et être diplômé d'un master Points : 5 Certificat d'aptitude en langue japonaise ou diplôme en études japonaises dans une université japonaise Points : 10 | Contribution innovante pour l'avancement de la recherche Points : 10 Diplômé d'une université japonaise et être diplômé d'un master Points : 5 Certificat d'aptitude en langue japonaise ou diplôme en études japonaises dans une université japonaise Points : 10 |
|--|--|--|--|

*Pour les catégories (A) et (B), voici les salaires annuel requis pour l'âge correspondant :

- Pour ceux qui ont moins de 30 ans : entre 4 000 000 yen et 10 000 000 yen
- Pour ceux qui ont entre 30 ans et 35 ans : entre 5 000 000 et 10 000 000 yen
- Pour ceux qui ont entre 35 et 40 ans : entre 6 000 000 et 10 000 0000 yen
- Pour ceux qui ont plus de 40 ans : entre 8 000 000 et 10 000 000 yen

Le fait de catégoriser les types d'EHQ par domaine professionnel permet de se repérer et de savoir dans quelles catégories ils pourraient éventuellement appartenir ; dans cette déclaration figure une définition de l'EHQ plus précise des talents étrangers visés par la mesure. L'octroi de points bonus est également un élément positif de ce système de points et le rend compétitif face aux systèmes d'accueil existants. En ce qui concerne le critère des contributions scientifiques : s'il n'est pas rempli, les EHQ peuvent fournir des documents équivalents, il restera à la charge du ministère d'octroyer les points après consultation avec le chef de l'agence de l'administration concerné.

Nous pouvons également observer que, selon les types d'EHQ, les priorités sont différentes. Par exemple pour les catégories (A) et (B), le niveau d'études constitue un critère très important mais pour la catégorie (C), c'est l'expérience professionnelle ainsi que le salaire annuel qui sont valorisés. Le salaire annuel est un critère important pour toutes les catégories étant donné que si celui-ci n'est pas respecté, le total des points cumulés sera nul.

Le critère du salaire est assez élevé et peut réduire de façon drastique la liste des individus éligibles à ce statut. Le salaire minimum est de 4 millions de

yens, soit environ 30 600 euros. Ce sont des salaires relativement élevés qui sont exigés de personnes âgées de trente à quarante ans.

Ce système de points permet dans tous les cas d'avoir une définition plus claire de ce qu'attendent les autorités japonaises en matière d'EHQ, le profil type serait une personne avec un haut niveau de formation mais surtout avec des revenus annuels élevés. Le Japon est alors à la recherche de jeunes talents hautement qualifiés qui sont dans le même temps hautement rémunérés.

B. Avantages pour les EHQ : regroupement familial et employés de maison

Quels sont les avantages pour les EHQ d'être reconnus en tant que tels au Japon ? Si les critères de sélection sont sévères, les étrangers reconnus comme EHQ peuvent bénéficier de privilèges au regard de leur statut. Nous allons les observer à la loupe afin de tenter de savoir dans quelle mesure ces avantages permettent au système préférentiel japonais d'être compétitif.

La possibilité d'être rejoint par des membres de sa famille ou d'employer des employés de maison venant de son pays d'origine font partie des privilèges accordés aux EHQ. Un autre avantage concerne le conjoint (*haigūsha* 配偶者) de l'EHQ qui réside avec lui ; il a aussi la possibilité d'obtenir un visa « Activités spécifiques » et pratiquer des activités professionnelles au Japon.

Voici la liste des personnes autorisées à rejoindre l'EHQ :

- (D) : Les individus à la charge de l'EHQ (*fuyō* 扶養), le conjoint (*haigūsha* 配偶者) ou encore ses enfants (*ko* 子).
- (E) : le conjoint résidant avec l'EHQ : peut travailler
- (F) : employé de maison (*kaji shiyōjin* 家事使用人)
- (G) : personnel de maison (*kaji ni jūji shiyō to suru mono* 家事に従事しようとするもの)
- (H) : le père biologique (*jippu* 実父) ou la mère biologique (*jitsubo* 実母) de l'EHQ ou encore le père biologique ou la mère biologique du conjoint de l'EHQ.

L'EHQ peut bénéficier du regroupement familial pour son conjoint et son/ses enfant(s) sans conditions particulières. Par ailleurs, le conjoint peut

pratiquer un emploi au Japon parmi les métiers autorisés comme stipulé à la fin de la déclaration. Il est d'ailleurs précisé que le conjoint doit être rémunéré de la même façon qu'un travailleur japonais. En revanche, ces privilèges du système préférentiel sont tout de même soumis à conditions. Par exemple, pour les catégories (F), (G), (H), la possibilité de les faire venir est astreinte à la perception de revenus annuels minimum.

Pour la catégorie (F), c'est-à-dire les employés de maison (*kaji shiyōjin* 家事使用人), l'EHQ doit obligatoirement percevoir au minimum 15 millions de yens par an et les rémunérer au moins 200 000 yens par mois. Le personnel de maison (G), ne peut venir au Japon qu'à la condition qu'il n'y ait pas déjà d'employé de maison pour accomplir les tâches ménagères et pour s'occuper d'un enfant de moins de 13 ans ou d'une personne malade. Leur rémunération est la même que pour les employés de maison et le salaire annuel minimum de l'EHQ pour les faire venir doit également être de 15 millions de yens. Les employés et personnels de maison doivent avoir au moins 18 ans et sont tenus de savoir parler la langue de l'EHQ ; ils doivent quitter le territoire dès lors que l'EHQ quitte le Japon.

Quant à la dernière catégorie (H), ce ne sont pas des employés mais l'un des parents biologiques de l'EHQ ou du conjoint de l'EHQ qui peut venir au Japon pour s'occuper de l'enfant biologique de l'EHQ de moins de trois ans. Pour bénéficier de ce regroupement familial, l'EHQ doit percevoir annuellement un minimum de 10 millions de yens.

Il est possible de noter que des dispositions ont été prises pour qu'il n'y ait pas d'abus, les employés de maison venus au Japon pour l'EHQ doivent être de jeunes adultes de minimum 18 ans, doivent percevoir un salaire minimum c'est pourquoi un salaire annuel minimum est imposé aux EHQ qui veulent bénéficier de ce service. De plus, n'étant présents que pour les besoins de l'EHQ, si celui-ci s'en va, ils doivent également partir. Par contre, il est difficile de voir l'utilité de faire venir qu'un seul des parents de l'EHQ ou du conjoint de l'EHQ pour la seule raison de s'occuper d'un enfant de moins de 3 ans, ni même l'accent porté sur le caractère biologique de leur relation. Cette mesure exclut donc les membres d'une

même famille qui n'ont pas de lien biologique. Enfin, la déclaration ministérielle ne précise pas ce qu'il advient des parents de l'EHQ ou du conjoint de l'EHQ dès lors que l'enfant atteint l'âge de trois ans.

Toutefois, il est nécessaire de noter qu'il ne s'agit encore que d'un système expérimental, le gouvernement prévoit de le réviser en prenant en compte l'opinion et les remarques des différents acteurs politiques. En 2012, c'est tout d'abord l'avis des citoyens qui a été sondé.

C. Evaluation de la politique publique par les citoyens : entre doute et refus

L'évaluation du programme est une phase préterminale de mise en perspective des résultats du programme. Elle comprend la spécification de critères de jugements, la mesure des données, leur analyse et la formulation de recommandations¹³⁰

La déclaration ministérielle n°126 a été soumise à l'opinion du public. Cette partie correspond à l'étape suivante de la grille séquentielle : l'évaluation de la politique publique. Dans celle-ci des acteurs politiques, idéalement différents de ceux qui ont participé à son développement, examinent et évaluent la politique publique ; dans ce cas précis, c'est l'avis des citoyens japonais qui a été sollicité.

Dans la grille séquentielle, la partie évaluative apparaît après la phase de concrétisation des solutions et avant la phase de terminaison de la politique. Néanmoins ici, l'évaluation de la politique publique intervient avant même la mise en application de la déclaration. En effet, la déclaration ministérielle a été publiée le 30 mars 2012 et mise en application le 21 mai 2012. Pour cette évaluation, l'opinion des citoyens japonais a été recueillie entre le 31 janvier 2012 et le 29 février 2012 et le rapport publié le 30 mars 2012¹³¹. Le gouvernement a donc fait le choix de recueillir l'avis des citoyens japonais avant le lancement de la politique.

¹³⁰ Pierre MULLER, *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France., Paris, coll.« Que sais-je ? », 2018, p.36.

¹³¹ MOJ 法務省, « Kōdo jinzai ni tai suru pointo sei ni kakaru shutsunyū koku kanri jō no yūguseido ni kan suru shōrei nado no seibi ni tsuite (iken boshū) » no kekka ni tsuite 「高度人材に対するポイント制に係る出入国管理上の優遇制度に関する省令等の整備について（意見募集）」の結果について (A propos des résultats sur l'appel à avis de l'ordonnance ministérielle du contrôle de l'immigration relative au système de traitement préférentiel et du système de points pour les EHQ), 2012.

Le nombre de répondants est de quatorze qui ont donné leur avis sur trente-cinq questions différentes. A chaque réponse, le MOJ apporte également un commentaire. Les réponses des sondés ont été divisées en six thèmes en totalité :

- Le système en général (*seido zenpan* 制度全般)
- La période du début du système (*seido no kaishi jiki* 制度の開始時期)
- Le comptage des points (*pointo keisan* ポイント計算)
- Le contenu du traitement préférentiel (*yūgūseido no naiyō* 優遇制度の内容)
- La procédure de candidature (*shinsei tetsuzuki* 申請手続)
- Autres (*sono ta* その他)

Nous avons divisé les réponses en trois catégories : ceux qui sont en faveur de la mise en place de ce système et qui donnent des conseils pour l'améliorer, ceux totalement réfractaires au système et enfin ceux qui sont dubitatifs quant à la manière dont le système a été élaboré. Nous allons revoir les arguments de chacun des répondants afin de voir comment cette nouvelle mesure a été perçue par la population.

Tout en louant cette initiative de la part du gouvernement pour stimuler l'économie japonaise, les partisans de cette politique publique ont également donné des conseils qui permettraient l'amélioration du système de points et du système préférentiel que le MOJ a commenté. Le premier serait d'assurer un suivi du système et de voir quels sont les problèmes pointés du doigt par les étrangers. Le MOJ assure que des évaluations régulières de la part du gouvernement et d'autres acteurs politiques seront effectuées au fur et à mesure.

Un accès à la résidence permanente de trois ans au lieu de cinq ans a été proposé mais le MOJ indique préférer observer, dans un premier temps, comment fonctionne le système avant d'envisager une telle option. Enfin, un dernier conseil est celui de supprimer la limitation pour le regroupement familial des parents uniquement pour les enfants de moins de trois ans, la limite ayant été jugée trop sévère et peu attractive. Les conseils donnés visent à relaxer les conditions du visa jugées trop rigides et d'effectuer un suivi dans le but d'attirer davantage d'étrangers. Toutefois, ceux en faveur de cette politique publique sont seulement quatre, ce sont les moins nombreux parmi les répondants.

En revanche, les réfractaires proposent que le système de points classe les étrangers en terme de connaissance de la langue ou culture japonaise pour repeupler les zones rurales désertées par les Japonais mais cette proposition n'est pas considérée par le MOJ. La majorité d'entre eux jugent le système de points et les conditions pour devenir un EHQ trop simples et redoutent que cette politique publique ne soit en réalité qu'un leurre pour ouvrir les portes à l'immigration (*hon seido wa, imin no ukeire ni tsunagaru mono de wa nai ka* 本制度は移民の受入に繋がるものではないか).

En effet, les opposants estiment que ce système pourrait faire accroître le nombre de résidents étrangers et représenterait un coût supplémentaire pour la société notamment en ce qui concerne la sécurité sociale et l'intégration sociale. Le MOJ rassure en rappelant que cette mesure ne touche que les étrangers résidants déjà au Japon et qu'elle vise seulement à promouvoir la reconnaissance de talents étrangers et non pas à accueillir des individus depuis l'étranger.

D'autres considèrent qu'il existe déjà des talents japonais et que les étrangers représentent l'une des causes du chômage des travailleurs japonais. Cette mesure pourra à terme affecter les conditions de travail pour la main-d'œuvre locale. Par ailleurs, le délai de cinq années pour obtenir la résidence permanente leur paraît ici trop court. Ce qu'il faudrait donc faire, c'est de prendre en considération la situation de l'offre et de la demande du marché du travail japonais. Le MOJ répond en rappelant à nouveau que cette mesure concerne des personnes résidant au Japon et aussi que la Loi sur le contrôle de l'immigration ne sera pas révisée mais qu'il s'agit ici de la révision de la déclaration ministérielle n°126. De plus, l'obtention du permis de résident permanent n'est pas automatique mais accessible seulement aux talents remplissant les critères exigés.

La crainte principale des réfractaires est le caractère de substitution que représente ce système. N'est-ce pas en réalité un moyen d'accueillir plus d'immigrés ? La tentative d'apaisement du MOJ consiste à répéter à plusieurs reprises que ce n'est pas le cas, il s'agit seulement de reconnaître des talents qualifiés parmi les étrangers résidant d'ores et déjà au Japon. Néanmoins, cette

affirmation du MOJ peut surprendre étant donné que ce projet s'inscrit dans la politique publique qui vise *in fine* à accueillir le plus d'EHQ au Japon. Si la déclaration ministérielle en elle-même n'est pas une stratégie migratoire, elle vise bien à améliorer la future politique d'immigration du Japon en matière de talents qualifiés.

La majorité des répondants a plutôt été dubitative sur la déclaration ministérielle. Sans totalement rejeter l'initiative du gouvernement, ils ont tout de même pointé du doigt certains détails sur le système en lui-même. Le premier porte sur l'impartialité du système de points. Par exemple, le système ne pourrait-il pas être accessible aux résidents permanents afin de respecter une certaine impartialité pour ceux ayant résidé au Japon depuis plus longtemps ? Le MOJ répond par la négative en précisant que ceux reconnus en tant qu'EHQ recevront le visa « Activités Spécifiques ».

Il est craint de la part du gouvernement qu'en mettant en place un tel système, la prise en charge des autres types d'étrangers au Japon comme les descendants japonais (*nikkeijin*) soit négligée ou pire encore que ce système amène à comparer les étrangers en termes d'infériorité ou supériorité. Le MOJ assure que le système n'est fait que pour sélectionner les talents en fonction de leur habilité et non pas pour classer les étrangers en terme d'infériorité ou supériorité. Enfin, certains s'inquiètent que le système mette trop l'accent sur le revenu annuel et que ceci devienne un inconvénient pour les plus jeunes, comme ceux qui viennent de terminer le master ou doctorat. Mais le MOJ répond que le critère salarial prend en compte l'âge et le domaine d'activité.

En observant en détail l'opinion du public, nous pouvons nous rendre compte que dans l'ensemble les commentaires ont une tendance globale plutôt critique vis-à-vis du système de points. Le système est jugé trop rigide, mal conçu ou encore malvenu pour ceux qui estiment qu'il n'est pas nécessaire de reconnaître ce type d'étrangers. Nous pouvons nous interroger sur le but même de recueillir ces avis avant le lancement de la politique publique. Le but semble davantage être de sonder les différents avis parmi la population japonaise plutôt que de prendre en considération leurs remarques. On peut donc aussi se poser la question de leur influence sur la politique publique qui semble ici ne pas exister. Enfin, il est difficile de considérer ces opinions comme étant celle de l'ensemble

de la population japonaise avec un échantillon aussi restreint, rappelons qu'il n'y a les avis que de quatorze répondants.

Enfin, quand bien même le MOJ s'est évertué à affirmer le contraire, l'élaboration de cette déclaration ministérielle est bien une politique d'immigration. Même si le système de 2012 vise à reconnaître des étrangers résidant déjà sur le sol japonais, il peut être apparenté à un test dans l'objectif de savoir au préalable s'il fonctionne sur les étrangers au Japon, saisir quel type de critère peuvent leur être demandés pour ensuite admettre des EHQ depuis l'étranger. La création du visa « Professions supérieures » (*kōdo senmon shoku* 高度専門職) le confirme deux années plus tard. Ce visa reprend une version révisée du système de points et système préférentiel.

En ce qui concerne la grille séquentielle, avec la publication de la déclaration ministérielle, nous pouvons percevoir ses limites. En effet, avec ce système expérimental, plusieurs séquences se superposent et il est difficile de distinguer les différentes étapes. En effet, la déclaration est en bien une mise en œuvre de la politique publique telles que décidées par les autorités, néanmoins, il ne s'agit pas encore d'accueillir des EHQ mais de les reconnaître parmi les résidents étrangers au Japon. Dans ce cas, nous pouvons nous demander si ce système expérimental n'est-il pas la continuité du développement de la politique publique. En outre, l'évaluation de la politique publique, par la société civile, intervient avant la mise en œuvre de cette politique publique.

Ce prototype du système de points n'est pas encore dans cette partie d'une politique d'immigration. Il s'agit dans un premier temps d'expérimenter le système sur les étrangers à portée de main et, en fonction des résultats, élaborer un système d'accueil efficace. Nous voyons donc ici que, pour cette politique publique, le gouvernement choisit d'agir avec prudence en testant ce modèle à l'échelle nationale dans un premier temps.

NODA finit par démissionner le 26 décembre 2012 après une défaite importante le 16 décembre 2012 aux élections législatives contre le PLD, achevant la période d'alternance politique du PDJ.

Le gouvernement Aso a initié le développement de la politique publique en faveur de l'admission de talents hautement qualifiés en créant le Comité consultatif de 2008. Pour cela, des acteurs issus de différents horizons tels que des chercheurs, des dirigeants d'entreprises ont été invités à participer. Ce Comité s'est articulé autour de la question de la crise économique mondiale, de la baisse de la population active et du manque d'attractivité du Japon. Le but a donc été de pointer du doigt les problèmes existants et tenter de trouver des solutions pour y remédier. Les participants ont aussi émis leur avis sur le talent idéal sans arriver à donner une définition claire mais surtout uniforme. Néanmoins, l'alternance politique de 2009 a mis fin à ce Comité.

Sous les gouvernements suivants, celui de HATOYAMA ainsi que KAN, ce sont les ministères qui ont été chargés de la question. Durant celui de HATOYAMA, nous avons retenu pour notre analyse deux enquêtes menées sur des entreprises et sur des dirigeants japonais. L'intérêt de ces enquêtes a été de repérer le point de vue des entreprises sur la question de l'admission d'EHQ. Si les entreprises de différentes industries n'ont pas réussi à s'accorder sur la définition de l'EHQ, elles s'accordaient quasiment toutes pour dire que l'un des critères les plus importants est la maîtrise de la langue japonaise. Durant le mandat suivant, c'est le Comité de réflexion du MHLW que nous avons étudié. Dans celui-ci, des experts et membres du gouvernement se sont réunis avec pour objectif de mener une réflexion sur l'élaboration d'un système d'accueil : le système points, efficace pour accueillir des EHQ.

C'est finalement le MOJ du gouvernement de NODA qui publia une déclaration ministérielle dans l'objectif de reconnaître des EHQ au Japon. Néanmoins, l'objectif ici n'était pas de les importer depuis l'étranger mais bien d'identifier les EHQ vivant au Japon. Il s'agit donc à ce stade d'un système expérimental qui sera évalué et modifié sous le gouvernement suivant.

CHAPITRE 3 : ENTREE OFFICIELLE DANS LA COURSE AUX TALENTS : ENJEUX ET DEFIS DU VISA « PROFESSIONS SUPERIEURES »

Après plus de trois ans au pouvoir, les trois Premiers ministres du PDJ déçoivent l'électorat japonais par leur incapacité à tenir leurs promesses électorales. En conséquence, le 26 décembre 2012, ABE Shinzō, président du PLD, accède pour la seconde fois de sa carrière au poste de Premier ministre. Au milieu d'un contentieux diplomatique avec la Chine au sujet des îles Senkaku – Diaoyu de mer de Chine orientale, le Premier ministre « jure cette fois qu'il ne pliera pas face aux Chinois ». ¹³² Plus encore, il promet de construire un Japon fort, prospère, où les gens pourront se sentir heureux d'être Japonais. Néanmoins, la situation cauchemardesque de l'économie japonaise, due notamment à une écrasante dette publique et une récession, l'oblige à recadrer sa priorité sur la relance économique pour laquelle il prône une politique nommée *Abenomics* (アベノミクス) ¹³³.

En 2012, le système d'accueil expérimental est déjà lancé par le gouvernement précédent. Toutefois, le nouveau Cabinet, confirme le caractère transpartisan de cette politique publique en déposant à la Diète du Japon (*kokkai* 国会) ¹³⁴ un projet de loi visant à réviser la Loi sur le contrôle de l'immigration pour y introduire le visa « Professions Supérieures » (*kōdo senmon shoku* 高度専門職) ¹³⁵. La création de ce visa permettra d'accueillir des EHQ depuis l'étranger.

¹³² AFP, « Shinzo Abe élu premier ministre du Japon par les députés », *Le Monde.fr*, le 26 décembre 2012, [En ligne] : https://www.lemonde.fr/japon/article/2012/12/26/shinzo-abe-elu-premier-ministre-du-japon-par-les-deputes_1810314_1492975.html (Consulté le 14 mai 2018).

¹³³ Le terme *abenomics* est né de la contraction entre *Abe* et *economics*. Il désigne la politique économique, visant à relancer l'économie, prônée par ABE Shinzō depuis sa prise de pouvoir en décembre 2012.

¹³⁴ La Diète désigne le Parlement et est composée de deux chambres élues : la Chambre des représentants (*shūgiin* 衆議院) et la Chambre des conseillers (*sangiin* 参議院). Les deux chambres détiennent le pouvoir législatif.

¹³⁵ Voir adoption du projet de Loi par étape sur le site de la Chambre des représentants : http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DB8452.htm (Consulté le 18 mars 2018) et voir schéma en [Annexe 1](#)

Dans ce chapitre, nous procéderons d'abord à une analyse des débats à la Diète avant l'adoption du projet de loi en 2014 ; l'objectif étant de savoir comme le projet a été reçu par les parlementaires des deux Chambres. En outre, il sera question de repérer les partisans, opposants de ce projet de loi ainsi que les thèmes récurrents. Après cet examen, nous dévoilerons les caractéristiques du visa lors de sa mise en vigueur en avril 2015. Puis, nous l'évaluerons en relevant les aspects positifs et négatifs à travers une comparaison des systèmes d'accueils des autres participants à la course aux talents et en incluant les résultats d'une enquête menée directement sur des postulants au visa. Les conclusions de cette évaluation nous pousseront à la tentative de formulation de recommandations avec pour ambition d'améliorer certains aspects du visa.

I. ANALYSE DES DEBATS A LA DIETE JAPONAISE

Afin d'identifier les acteurs principaux, les partisans et opposants de la révision de la Loi sur le contrôle de l'immigration pour y introduire le visa « Professions Supérieures », nous choisissons dans un premier temps d'examiner chronologiquement les débats à la Diète du Japon durant la période de 2012 à 2014. Pour ce faire, nous avons consulté la base de données des comptes rendus des débats parlementaires à la Diète¹³⁶ en nous limitant à la période allant du 30 mars 2012, date de publication de la déclaration ministérielle n°126 au 18 juin 2014, date de promulgation de la création du visa « Professions supérieures ». Nous avons ensuite entré les termes (*gaikokujin kōdo jinzai* 外国人 高度人材) dans la barre de recherche. La recherche a abouti à dix-neuf occurrences¹³⁷ entre les dates du 15 mars 2013 au 11 juin 2014. Nous avons en tout retenu neuf séances de commissions parlementaires et avons analysé près de 220 interventions.

Nous prenons la décision d'inclure dans notre analyse, la révision de la déclaration ministérielle n°126 datant de décembre 2013 car, dans une certaine mesure, elle modifie l'orientation du débat ainsi que le contenu du visa final. Nous examinerons donc dans un premier temps les débats de la période entre le 15

¹³⁶Site web de la Diète du Japon : <http://kokkai.ndl.go.jp/>

¹³⁷ Les occurrences désignent ici les séances des commissions parlementaires (ou les séances plénières) durant lesquelles les termes recherchés apparaissent au moins une fois dans les débats.

mars 2013 jusqu'à décembre 2013, puis la révision de la déclaration n°126 pour enfin terminer par les débats du 13 février 2014 jusqu'à l'adoption de la loi le 11 juin 2014.

Les intervenants principaux chargés de répondre aux interrogations des parlementaires sont :

TANIGAKI Sadakazu : ministre de la Justice (*hōmudaijin* 法務大臣)

SAKAKIBARA Kazuo : haut fonctionnaire du Bureau de l'Immigration du ministère de la Justice (*hōmushō nyūkoku kanri kyokuchō* 法務省入国管理局長)

Pour des raisons de clarté, nous précisons le nom et le parti d'affiliation de chaque intervenant avant chaque thème abordé.

A. Les débats parlementaires avant la révision de la déclaration ministérielle de 2013

NISHINE Yuka : Association pour la Restauration du Japon (*Nippon Ishin no Kai* 日本維新の会)

SHIINA Tsuyoshi : Le parti de tous (*Minna no tō* みんなの党)

Nous aborderons ici les deux thèmes principaux traités entre la période du 15 mars au 29 mai 2013 les limites du système préférentiel et le double discours du gouvernement sur les travailleurs étrangers. Ce sont les parlementaires NISHINE Yuka et SHIINA Tsuyoshi qui les ont évoqués.

i. *Système préférentiel : éliminer les facteurs discriminants*

Le premier thème évoqué concerne celui de la famille et il est lancé par NISHINE Yuka¹³⁸, membre de l'ancien parti politique Association pour la Restauration du Japon. Elle revient sur certains critères du traitement préférentiel en commençant par le regroupement familial pour les parents de l'EHQ ou les parents du conjoint de l'EHQ. Elle regrette qu'ils n'aient la possibilité de rejoindre l'EHQ seulement pour s'occuper d'enfants de moins de trois ans et propose d'étendre la limite jusqu'à sept ans et d'éliminer l'obligation du lien biologique pour pouvoir en bénéficier. TANIGAKI Sadakazu, lui, rappelle tout de

¹³⁸ KOKKAI KAIGIROKU 国会会議録, *Shūgiin - 183 kaiji - Hōmu Iin Kaigi- Hatsugensha* [140 - 151] 衆議院 - 183 回次 - 法務委員会議 - 発言者 [140 - 151] (183^e session parlementaire - Comité des affaires juridiques de la Chambre des représentants - Interventions 140 - 151), 15 mars 2013.

même que les autres catégories de travailleurs au Japon ne bénéficient pas de ces traitements de faveur mais que sa proposition fera l'objet d'une discussion durant la table ronde prochaine.

Ensuite, elle revient sur le statut du conjoint (*haigūsha* 配偶者) de l'EHQ et souhaite savoir si le traitement préférentiel reconnaît les conjoints homosexuels comme étant des conjoints. Le droit de la famille japonais ne reconnaît pas les mariages de couples homosexuels ; le système préférentiel prévoit-il des dispositifs pour que les couples d'EHQ homosexuels puissent contourner la loi et faire venir leur conjoint ? Après avoir insisté pour enfin obtenir une réponse claire de la part du gouvernement, le ministre de la Justice finit par lui répondre que les EHQ dans cette situation ne bénéficieront pas de traitement préférentiel à ce sujet.

Pourtant, comme le souligne NISHINE, plus d'une vingtaine de pays reconnaît le mariage homosexuel et de grandes entreprises telles que IBM ou encore Goldman Sacks défendent la lutte pour le droit au mariage de couples homosexuels et la cause LGBT en général. Selon elle, le Japon perdrait énormément à ne pas les inclure et renforcerait sa réputation de pays discriminant. Il y a donc dans le discours de NISHINE, un souci de l'image que renverrait le Japon à l'international. TANIGAKI propose de soumettre cette suggestion à l'opinion publique dans un premier temps.

NISHINE revient sur des points très importants car ceux-ci interrogent non seulement sur l'attractivité du système préférentiel mais également sur les restrictions du droit de la famille japonais. Le fait que le Japon ne reconnaisse pas le mariage homosexuel mais que celui-ci soit reconnu par de nombreux pays occidentaux peut jouer en défaveur du système préférentiel. En outre, il peut apparaître très étonnant qu'un membre d'une association dont le président, ISHIHARA Shintarō,¹³⁹ est surnommé dans les médias internationaux « le faucon d'extrême droite », se prononce en faveur d'une telle mesure, mais l'Association pour la Restauration du Japon est un parti qui soutient le mariage de couples

¹³⁹ Ancien gouverneur de Tokyo

homosexuels ; de plus, ce parti réunit un ensemble assez hétéroclite de parlementaires¹⁴⁰.

Revenons ensuite sur les interrogations de SHIINA Tsuyoshi, affilié au Parti pour tous (*Minna no tō* みんなの党), qui s'est lui prononcé sur le projet d'admission des EHQ¹⁴¹. Il s'est concentré sur le type de travailleurs attendus à travers le système de points.

ii. ***La crise démographique japonaise et le double discours du gouvernement concernant les travailleurs étrangers***

A la question de SHIINA sur l'intérêt d'accueillir des EHQ, TANIGAKI rappelle que les EHQ sont accueillis dans l'objectif principal de stimuler l'économie japonaise. SHIINA a évoqué à plusieurs reprises son inquiétude pour l'avenir et affirme que même s'il est conservateur, qu'il n'a jamais quitté le Japon et qu'il effectue souvent des visites au sanctuaire Yasukuni¹⁴², il se demande pourquoi la révision de la Loi sur le contrôle de l'immigration n'inclut pas aussi les travailleurs étrangers (*gaikokujin rōdōsha* 外国人労働者), donc par extension les travailleurs étrangers non-qualifiés. Pourquoi si une si grande différence entre ces deux catégories de travailleurs ?

Plusieurs représentants du gouvernement (*seifu sankōnin* 政府参考人) lui répondent qu'il y a une crainte que les étrangers non-qualifiés entrent en compétition avec les personnes âgées et les femmes dans le marché du travail. Selon le représentant du METI, dans l'immédiat, la demande en main-d'œuvre non-qualifiée peut être comblée par les femmes et personnes âgées et, pour le futur, il faudra l'aval de la population. Quant au représentant du MHLW, il répète la nécessité de favoriser avant tout un environnement de travail pour les jeunes,

¹⁴⁰ Miho INADA et Phred DVORAK, « Same-Sex Marriage in Japan: A Long Way Away? », *The Wall Street Journal*, le 20 septembre 2013 [En ligne] : <https://blogs.wsj.com/japanrealtime/2013/09/20/same-sex-marriage-in-japan-a-long-way-away/> (Consulté le 11 juin 2018)

¹⁴¹ KOKKAI KAIGIROKU 国会会議録, *Shūgiin - 183 kaiji - Hōmu Iin Kaigi- Hatsugensha [78 - 97]* 衆議院—183 回次—法務委員会議—発言者 [78 - 97] (183^e session parlementaire - Commission des affaires juridiques de la Chambre des représentants - Interventions 78 - 97), 10 mai 2013.

¹⁴² Le sanctuaire Yasukuni est dédié aux personnes mortes au combat en servant l'Empereur du Japon. Il est au centre des controverses le Japon et ses voisins chinois et coréens car y sont honorés quatorze criminels de guerre.

les femmes et les personnes âgées japonaises. Pour finir, TANIGAKI ajoute que pour l'instant le Japon peut toujours s'appuyer sur la main-d'œuvre locale, il n'y a donc pas d'urgence, il ne faut pas prendre de décisions hâtives. Selon le gouvernement la différence entre un travailleur qualifié et non qualifié se situe donc entre la nécessité d'accueillir une main-d'œuvre productive et la réticence d'accueillir des populations étrangères perçues comme potentiellement dangereuses pour le travailleur japonais et pour l'ordre public (*chian* 治安).

SHIINA n'est pas convaincu par les explications du gouvernement et riposte en soulignant que contrairement à ce que l'avait prévu l'ancien ministre de la Justice, le nombre d'EHQ reconnus n'a pas atteint les 2 000 personnes. Surtout, il ajoute que malgré la volonté affichée du Japon de ne pas accueillir des travailleurs non-qualifiés, pour pallier le manque de main-d'œuvre, celui-ci continue à recruter des stagiaires, dans l'industrie agricole ou de la pêche, afin de profiter de cette main-d'œuvre à moindre coût. Il y voit un moyen détourné d'accueillir des travailleurs non-qualifiés.

Selon lui, même s'il existe un réel risque que ces derniers causent des troubles à l'ordre public, à cause de la baisse fulgurante de la population, s'appuyer sur les femmes ou les personnes âgées n'est plus une solution viable, il faut donc penser à un dispositif d'accueil pour cette catégorie de travailleurs.

SHIINA, malgré son affiliation à un parti conservateur, défend tout de même l'accueil de travailleurs étrangers non-qualifiés au Japon et ce en raison des problèmes démographiques qui touchent l'Archipel. Il regrette le double discours du gouvernement concernant les politiques migratoires japonaises et conseille d'inclure dans ce projet l'accueil de travailleurs étrangers non-qualifiés.

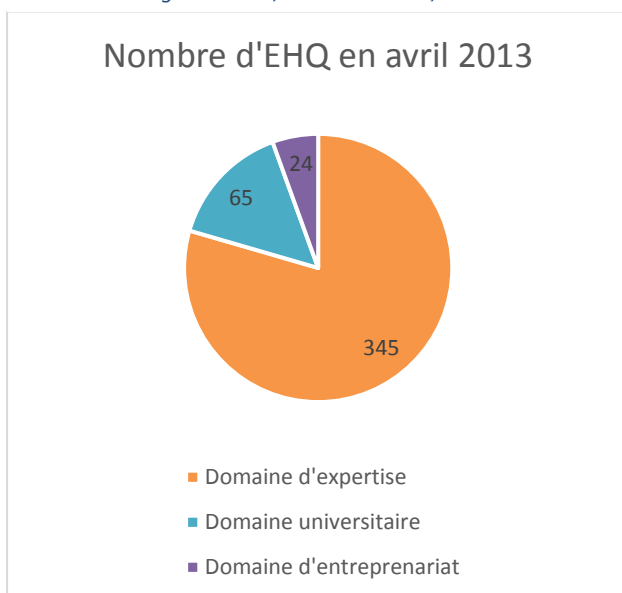
Ces deux thèmes sont les plus importants évoqués avant la révision de la déclaration ministérielle. Après ces débats, les parlementaires se lèvent et votent le projet de loi à majorité (*kiritsu tasū* 起立多数) lors de la séance plénière de la Chambre des représentants le 29 mai 2013. Avant de poursuivre l'analyse des débats jusqu'à l'adoption du projet, nous allons observer les modifications effectuées sur la déclaration ministérielle.

B. Des chiffres décevants : La révision de la déclaration ministérielle n°126

En 2013 s'est tenue la « 6^e table ronde sur la politique du contrôle de l'immigration » (*Dai 6 ji shutsunyūkoku kanri seisaku kondankai* 第6次出入管理政策懇談会)¹⁴³. Cette table ronde a été l'occasion de faire le bilan du système expérimental après un an de mise en application. Les membres de cette réunion, qui sont comme à l'accoutumée issus du gouvernement, du monde professionnel et académique, ainsi que d'organisations syndicales ou patronales, se sont réunis à deux reprises. Nous nous appuyons pour notre analyse sur le rapport issu de ces rencontres en mai 2013 intitulé : « Rapport sur les résultats de l'étude de la révision du système préférentiel du contrôle de l'immigration sur la base du système de points pour les EHQ » (*Kōdojinzai ni tai suru pointo sei ni yoru shutsunyū kanri jō no yūgūseido no minaoshi ni kansuru kentō kekka (hōkoku)* 高度人材に対するポイント制による出入管理上の優遇制度の見直しに関する検討結果 (報告)). Nous présenterons d'abord les chiffres concernant le nombre d'EHQ pour ensuite voir quelles modifications ont été réalisées.

i. Présentation des chiffres après un an de mise en application : de faibles résultats

Figure 6 MOJ, Nombre d'EHQ, 2013



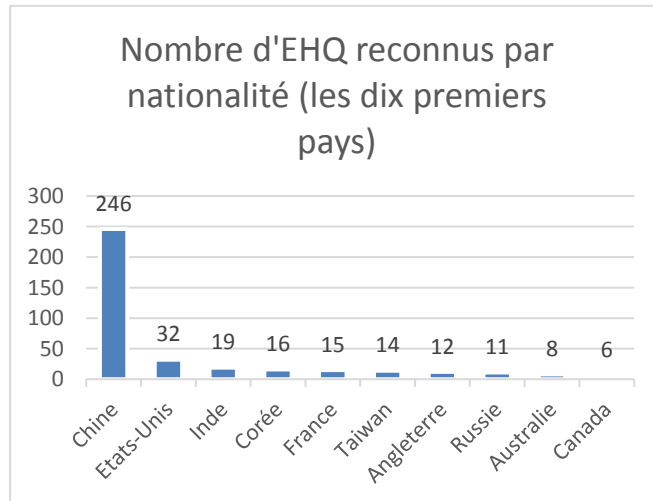
D'après le rapport de la 6^e table ronde, au 6 avril 2013, le nombre d'étrangers résidant au Japon reconnus comme EHQ était au nombre de 434 individus. L'âge moyen des postulants est de 34.5 ans. Comme l'indique le tableau ci-dessous, les EHQ dans les domaines techniques (B) sont les plus nombreux car ils

représentent 79.5% des EHQ reconnus contre 15% pour les EHQ dans les domaines académiques, ainsi que 5.5% dans les domaines d'entrepreneuriat.

¹⁴³ MOJ 法務省, « Dai 6 ji shutsunyū koku kanri seisaku kondankai 第6次出入管理政策懇談会 (6^e Table ronde sur la politique du contrôle de l'immigration) », 2013.

Figure 7 MOJ, EHQ par nationalité, mai 2013

Le nombre d'EHQ par nationalité est également disponible. Les plus nombreux sont les Chinois qui sont 246 soit 56.7% des EHQ. La deuxième et troisième position revient aux États-Uniens et Indiens qui respectivement, représentent 7.4% et 4.4% des EHQ. Ces trois nationalités regroupent à elles trois 68.5% des EHQ.



Concernant le critère du salaire annuel, 142 personnes en perçoivent un supérieur à 10 millions de yens soit 32.7% des EHQ. Le salaire perçu le plus élevé est de 60 780 000¹⁴⁴ de yens et le plus faible de 3 540 000 de yens¹⁴⁵. Si l'on prend les chiffres par catégories, les EHQ de la catégorie (A) perçoivent en moyenne un salaire de 6 130 000 de yens. Concernant les EHQ de la catégorie (B), ils perçoivent en moyenne 10 054 000 de yens. Quant à la dernière catégorie (C), quatorze d'entre eux perçoivent 30 millions de yen, neuf d'entre eux perçoivent entre 20 millions de yens et 30 millions seulement un seul perçoit entre 15 millions et 20 millions de yens.

En dernier lieu, le rapport dévoile le nombre de conjoints, enfants, employés de maison et parents. Les enfants sont les plus nombreux puisqu'ils sont près de 149 personnes. Les conjoints comptabilisent un nombre total de 121 personnes dont les plus nombreux proviennent de Chine avec 55 individus. Les employés de maison sont 30 dont 24 personnes provenant des Philippines. Quant aux parents, ils sont en tout 22 dont 20 d'entre eux venant de pays asiatiques.

Comme l'avait souligné SHINA Tsuyoshi, le nombre de 2 000 EHQ annoncé par l'ancien ministre de la Justice, est loin d'être atteint ; très peu d'EHQ bénéficient ou font usage des avantages du système préférentiel. Cela peut s'expliquer par les critères de sélections très élevés ; très peu d'étrangers

¹⁴⁴ Soit 481 266 euros.

¹⁴⁵ Soit 28 030 euros.

correspondent finalement à la définition de l’EHQ selon la déclaration ministérielle de 2012. Ces données ainsi que les débats que nous avons revus précédemment ont donc donné lieu à une série de recommandations pour la révision du système de points et du système préférentiel.

Les membres de la table ronde ont alors proposé des points de révisions qui portent sur les critères du système de points à commencer par le salaire. Il est conseillé de le revoir à la baisse, particulièrement pour les chercheurs, et de plutôt privilégier le critère des contributions scientifiques pour cette catégorie. Aussi, toujours en ce qui concerne le salaire, dans le système de points, le salaire provenant de l’étranger devrait également être comptabilisé. Quant au système préférentiel, il est conseillé de faciliter l’accès à la résidence permanente tout en ayant la possibilité de conserver les avantages de l’EHQ. Ce dernier devrait pouvoir accéder à ce statut après cinq années de résidence continue.

A la lumière de ces chiffres et de ces recommandations, observons à présent la teneur des modifications apportées à la déclaration ministérielle.

ii. *Une révision à la baisse des critères de sélection*

Le MOJ publie une version révisée de la déclaration ministérielle en décembre 2013. Les points de révision sont récapitulés dans le document nommé : « A propos de la révision du système de points pour les talents hautement qualifiés » (*kōdo jinzai pointo sei no minaoshi ni tsuite* 高度人材ポイント制の見直しについて).¹⁴⁶

La modification la plus importante du système de points concerne le salaire annuel de l’EHQ. Conformément aux recommandations de la 6^e table ronde, le critère du salaire annuel a été revu à la baisse. A présent les EHQ de catégories (B) et (C) doivent justifier de 3 millions de yen minimum annuellement contre respectivement 4 millions et 10 millions auparavant. Quant aux EHQ de la catégorie (A), ils n’ont plus à justifier d’un salaire minimum. Le gouvernement indique que la raison de cette modification est due au fait que les professeurs qui travaillent dans des institutions ainsi que les travailleurs employés dans une PME

¹⁴⁶ MOJ 法務省, « Kōdo jinzai pointo sei no minaoshi ni tsuite 高度人材ポイント制の見直しについて (A propos de la révision du système de points pour les EHQ) », décembre 2013.

(*chūshō kigyō* 中小企業) ont généralement un salaire moins élevé que ceux qui appartiennent à des grandes entreprises. Par ailleurs, la rémunération provenant de l'étranger est désormais prise en compte, permettant aux EHQ qui ont travaillé ou qui travaillent pour des firmes étrangères de bénéficier du système de points.

Le reste des modifications du système de points consiste à augmenter des points pour certains critères comme la contribution scientifique pour la catégorie (A) qui passe de quinze à vingt points pour une contribution et de quinze à vingt-cinq points pour deux contributions ou plus. Pour les EHQ qui ont des compétences en langue japonaise, ils obtiennent quinze points au lieu de dix et le nombre de points pour ceux qui auraient effectué un échange dans une université japonaise passe de cinq à dix points.

De nouveaux critères sont rajoutés comme le cumul de qualification (*shikaku kasan* 資格加算), dans le cas où l'EHQ aurait reçu des diplômes professionnels, des prix ou distinctions de l'étranger, celui-ci peut obtenir cinq points de plus. Il peut aussi obtenir dix points supplémentaires s'il appartient à une PME ou bien une entreprise qui fait l'objet de mesures de soutien à la promotion de l'innovation (*shozoku suru kigyō ga inobēshon sokushin gikan sochi wo uketeiru baai* 所属する企業がイノベーション促進支援措置を受けている場合).

La révision de la déclaration ministérielle consiste également en l'amélioration des avantages du système préférentiel, tout particulièrement pour le regroupement familial et la possibilité de faire venir un employé de maison de l'étranger. L'EHQ devra à présent justifier d'un salaire annuel de 8 millions de yen contre 10 millions auparavant pour bénéficier du regroupement familial pour les parents. Dans ce salaire peut être inclus le salaire du conjoint. Les parents de l'EHQ, qui n'ont plus pour obligation d'avoir des liens biologiques avec l'EHQ, peuvent tenir lieu d'assistance pour l'EHQ enceinte ou de la femme enceinte d'un EHQ, prendre soin de l'enfant biologique ou adopté de l'EHQ, de moins de sept ans, contre trois ans auparavant. Enfin, pour faire venir un employé de maison, le salaire annuel de l'EHQ ainsi que de son conjoint doit être de 10 millions contre 15 millions dans l'ancien système.

Le statut de l'EHQ est ici redéfini et permet d'inclure plus de catégories de travailleurs. En effet, la baisse ou la suppression du critère du salaire annuel requis pour les EHQ permet aux jeunes diplômés ainsi qu'aux étrangers qui appartiennent à une PME d'être également reconnus comme EHQ. En outre, la réactualisation des exigences et avantages du système préférentiel telles que l'abandon de la justification du lien biologique dans le regroupement familial constitue une nette amélioration du système. Nous remarquons ainsi que dans cette révision, les avis de la 6^e table ronde et ceux exprimés lors des débats parlementaires ont été retenus.

Néanmoins, d'autres propositions ont été éludées. Par exemple, l'admission du conjoint issu d'un couple homosexuel dans la définition d'un conjoint aurait été un moyen de cesser d'appliquer cette mesure discriminatoire. D'autant plus que comme l'a soulevé NISHINE, un diplomate a lui le droit de faire venir son conjoint homosexuel qui aura le statut de résidence « conjoint ». Les lois japonaises ont donc la possibilité d'être contournées pour des cas spécifiques. Tâchons à présent de tenter de déterminer, au travers de l'analyse des débats jusqu'à l'adoption de la loi, comment ces révisions ont été perçues par les autres parlementaires et si elles seront retenues dans la version finale du visa.

C. Les débats après la révision de la déclaration ministérielle : adoption du projet de loi

En dernier lieu, nous analyserons la confrontation du parlementaire FURUKAWA Motohisa avec le Premier ministre ABE Shinzō ainsi que les revendications de deux parlementaires affiliées au PDJ pour la reconnaissance du mariage de couples homosexuels pour les EHQ. Ces thèmes sont abordés dans les débats entre le 13 février 2014 jusqu'au vote de la révision de la Loi sur le contrôle de l'immigration le 11 juin 2014.

FURUKAWA Motohisa : PDJ

ABE Shinzō : Premier ministre

TANI Ryōko : Parti de la vie du peuple (*Seikatsu no tō* 生活の党)

NISHIDA Yuzuru : Association pour la Restauration du Japon

ANDŌ Hiroshi : PLD

i. *Furukawa vs Abe : quels remèdes contre les risques démographiques ?*

Lors de la commission du budget de la Chambre des représentants durant la session parlementaire du 13 février 2014, FURUKAWA Motohisa, parlementaire du PDJ, confronte le Premier ministre ABE Shinzō sur les solutions que le gouvernement a l'intention de proposer pour faire face aux problèmes démographiques et économiques qui touchent le Japon¹⁴⁷. Il débute son argumentaire en listant les problèmes démographiques qui touchent le Japon tels que la baisse de la population ou encore le manque de main-d'œuvre pour les Jeux Olympiques et Paralympiques de 2020 et interroge le Premier ministre sur les mesures qui vont être prises par le gouvernement pour y remédier.

ABE Shinzō confirme le caractère pressant du sujet et rappelle que l'une des mesures des *Abenomics* est de perfectionner le système d'aide pour l'éducation des enfants (*ko sodate shien no jūjitsu* 子育て支援の充実) comme mesure contre la baisse de la natalité. Par ailleurs, selon lui, si chaque membre de la société, autrement dit, les femmes, les jeunes et les personnes âgées travaillent, il y a de fortes possibilités de renforcer l'économie japonaise. Cette solution proposée par le Premier ministre, et le reste du gouvernement, face aux problèmes démographiques, demeure identique depuis les années 1990 : s'appuyer sur la main-d'œuvre locale. FURUKAWA souligne que justement, à cause de ce phénomène, les jeunes seront de moins en moins nombreux ; s'appuyer sur cette population ne lui donc pas être une solution viable. Selon lui, afin de lutter contre la pénurie dans le marché du travail, il existe trois manières d'y parvenir : employer plus de femmes, de personnes âgées mais aussi de travailleurs étrangers. FURUKAWA pousse le Premier ministre à aborder la question en lui rappelant qu'il s'est déjà prononcé sur la question des femmes et personnes âgées, il veut à présent savoir ce qu'il pense de la dernière solution.

ABE réitère ses propos sur la question de l'emploi des femmes, en indiquant qu'il s'agit d'une mesure des *Abenomics*. Quant aux personnes âgées, il estime que leurs connaissances et expériences peuvent être mises à profit. Il se

¹⁴⁷ KOKKAI KAIGIROKU 国会会議録, *Shūgiin - 186 kaiji - Yosan Iin Kai - Hatsugensha* [26 - 34] 衆議院 - 186 回次 - 予算委員会 - 発言者 [26- 34] (186^e session parlementaire - Commission Budgétaire de la Chambre des représentants - Interventions 26 - 34), 13 février 2014.

penche ensuite sur les travailleurs étrangers. Il affirme que les étrangers dans le monde de l'ingénierie stimulent l'économie et salue également l'accueil des stagiaires. Mais en ce qui concerne les travailleurs étrangers non-qualifiés, il veut d'abord l'avis de la population. Il pense que l'élaboration d'une politique d'immigration (*imin seisaku* 移民政策) requiert une étude approfondie des expériences des autres pays.

Si le Premier ministre approuve l'accueil des stagiaires, FURUKAWA informe que leur admission n'augmentera pas le nombre de talents hautement qualifiés mais celui des travailleurs non-qualifiés (*tanjun rōdōsha*). Ce qui semble l'inquiéter, c'est le fait que le gouvernement profite de la main-d'œuvre non-qualifiée. Il déplore par exemple qu'à cause de la crise économique mondiale de 2007, les travailleurs non-qualifiés, majoritairement des Nippo-brésiliens, avaient été massivement renvoyés dans leur pays. Il craint, à présent qu'il y a une forte demande en main-d'œuvre pour les Jeux Olympiques, que des travailleurs non-qualifiés soient recrutés en masse pour qu'ensuite, dès lors qu'ils ne seront plus utiles (*mō hitsuyō nakunattara* もう必要なくなったら), le gouvernement leur demande de s'en aller à nouveau. FURUKAWA rebondit ensuite sur l'utilisation du terme « immigration » par le Premier ministre et lui demande de réitérer l'observation qu'il avait faite sur ce terme dans le Conseil consultatif sur les politiques économiques et fiscales (*keizai zaisei shimon kaigi* 経済財政諮問会議):

Vous avez précédemment parlé de l'immigration dans le conseil consultatif sur les politiques économiques et fiscales. Quelles remarques aviez-vous formulées concernant l'immigration, Monsieur le Premier ministre ?

さっき総理からちょっと移民の話がございましたけれども、総理は、経済財政諮問会議で、移民というと…どのような発言をされたんでしょうか

Le Premier ministre ABE répond à la question en ces termes :

Concernant la question que vous m'avez posée auparavant, sur ce que je pense des travailleurs étrangers, il y a d'un côté les ingénieurs qui possèdent de hautes qualifications et qui mettent à contribution leur expertise, leurs compétences. Et puis, vous avez utilisé le terme de travailleur non-qualifié pour parler des stagiaires, mais les stagiaires acquièrent des compétences au Japon, puis ils rentrent dans leur pays pour les mettre à contribution et développent les régions afin de construire leur futur. Et puis, il y a la question de l'immigration. Le 24

décembre de l'année dernière (2013) les problématiques abordées lors de la réunion du conseil consultatif sur les politiques économiques et fiscales portaient sur la baisse de la population, sur la peur de l'avenir qu'engendre la pénurie de main-d'œuvre et sur la façon de remédier à ces phénomènes. Les avis de chaque membre du conseil ont été regroupés et à partir de là, dans ces problématiques, je pense qu'il y a des questions qui doivent être traitées sur le court, le moyen et le long terme. Les experts présents ont réfléchi intensément et j'ai dit que je souhaitais poursuivre la discussion à ce sujet.

先ほどの御質問で、いわば外国人労働者はどう考えるかということで御質問がございましたので、高度技術を持っている人々の技術を活用する、能力を活用するという観点、そしてまた…単純労働という表現をされましたが、技能実習制度の中において、日本において技能を習得して、国に帰ってその技能を生かして、地域の発展のため、また自分の未来をつくるために活用していただく。…そしてまた、議論のある移民についてもお話をさせていただいたわけでありませう。…昨年十二月二十四日の経済財政諮問会議の議論において、人口減少や将来懸念される労働力不足の問題にどのように対応すべきかについて、各議員の意見を踏まえまして、私から、この問題については、いわば足元の課題、短期的な課題、中期的な課題、長期的な課題があろうと思うが、有識者の皆様には、よい知恵を出していただき、議論を進めていただきたい旨の発言をしたところでございます。

ABE montre son désaccord avec FURUKAWA sur les stagiaires qu'il ne considère pas comme des travailleurs non-qualifiés car ils seraient dans une étape intermédiaire entre la non-qualification et la qualification ; ce sont des personnes qui acquièrent des compétences au Japon pour ensuite contribuer au développement de leurs pays d'origine. Le Premier ministre n'énonce pas clairement son avis sur son utilisation du terme immigration.

Faute d'obtenir une véritable réponse, FURUKAWA clôt le débat en précisant que le terme immigration suscite des réactions de rejet (*kyohi hannō* 拒否反応) autant de la part de la population que du gouvernement. Il pense qu'en réalité les étrangers vont graduellement venir et s'installer au Japon, c'est pourquoi il juge absolument nécessaire de mettre en place un système d'accueil efficace. Selon lui, le gouvernement japonais devrait exprimer clairement son avis sur l'idée d'une immigration de travailleurs non-qualifiés, comme potentiel remède ou non pour lutter contre les crises démographiques.

Si FURUKAWA semble davantage s'inquiéter du sort des travailleurs étrangers au Japon, le projet de réviser la Loi sur le contrôle de l'immigration alarme certains parlementaires comme TANI Ryōko, affiliée au Parti de la Vie du Peuple qui déplore les ambitions du gouvernement exprimées durant la 15^e réunion du Comité pour la compétitivité industrielle le 20 janvier 2014¹⁴⁸. En effet, le gouvernement a annoncé vouloir augmenter le nombre de travailleurs étrangers au Japon pour participer à la reconstruction de l'Est du Japon ravagé par les tremblements de terre ainsi que pour l'ouverture Jeux Olympiques et Paralympiques de 2020. Subséquemment, le temps de résidence des stagiaires sera rallongé, et les conditions d'entrée sur le territoire, assouplies.

D'autres comme NISHIDA Yuzuru (Association pour la Restauration du Japon) pense que les assouplissements du système vont faire que des personnes n'étant pas particulièrement des EHQ, seront quand même éligibles au visa EHQ parce qu'ils auront les points suffisants. Il estime que le gouvernement peine à donner des explications claires sur ses intentions. Quant à ANDO Hiroshi, affilié au PLD, il demande quant à lui des réponses sur les réelles intentions de ce projet de loi :

Le présent projet de loi est un ensemble de modifications de la Loi sur le contrôle de l'immigration mais n'est-ce pas aussi dans une certaine mesure, une loi déguisée en faveur de l'immigration ?

今回提案をされております出入国管理法改正案ですが、一部では、これは偽装移民法案ではないかというようなことも言われております。

Le haut fonctionnaire du Bureau de l'immigration tente de le rassurer en précisant que cette révision n'est faite que pour les EHQ et que ces derniers devront passer par plusieurs phases avant d'obtenir la résidence permanente, elle ne sera pas automatique. En affirmant cela, il n'inclut pas le projet d'accueil des stagiaires ainsi que les mesures annoncées par le gouvernement lors de la 15^e réunion du Comité pour la compétitivité industrielle.

ii. Le conjoint de l'EHQ : couple hétérosexuels exclusivement

KORI Kazuko : PDJ

TAJIMA Kaname : PDJ

¹⁴⁸ SHUSHO KANTEI 首相官邸, « Dai 15 kai sangyō kyōsōryoku kaigi gijiroku 第15回産業競争力会議議事録 (Compte-rendu des délibérations du 15^e Comité pour la compétitivité industrielle) », 20 janvier 2014.

Le second thème, lancé par KORI Kazuko ainsi que TAJIMA Kaname, tous deux affiliés au PDJ, est relatif au système préférentiel et plus particulièrement au statut du conjoint¹⁴⁹. C'est tout d'abord KORI qui se prononce sur le sujet en demandant aux membres du gouvernement quelle est la définition du conjoint. Elle souhaite également savoir si le mariage de couples homosexuels est autorisé pour les EHQ ainsi que le mariage en *common law* ou concubinage (*jijitsukon* 事実婚)¹⁵⁰ :

Je souhaiterais connaître la définition de ce terme « conjoint ». En réalité, vous avez déjà expliqué qu'il était limité aux personnes mariées mais existe-t-il d'autres exigences comme la validité juridique par exemple ? Vous n'êtes pas sans savoir qu'en Angleterre, le concubinage ainsi que le mariage de couples homosexuels sont reconnus. Ces couples seront-ils reconnus dans notre pays ?

この配偶者の定義について伺いたいと思います。現に婚姻中の者に限られると解釈されるというふうな説明があるんですけども、法律上の有効性等ほかに要件があるのかどうか。イギリスでは、事実婚また同性婚なども認められているというふうに承知をしております。我が国ではこれは含まれないのかどうか。

SAKAKIBARA lui répond :

La Loi sur le contrôle de l'immigration ne reconnaît pas les conjoints de mariage de couples homosexuels et les concubins. Mais, selon les cas de chacun, la mesure appropriée sera adoptée.

同性婚の相手や事実婚の相手は、入管法上は配偶者に含まれない…しかし…個々のケースに応じた適切な対応をすることもあり得ると考えております。

Cette réponse très vague pousse KORI à exiger davantage d'explications. Elle obtient en fin de compte la même réponse en ajoutant que dans certains cas, les conjoints pourront obtenir le visa « Activités Spécifiques ».

¹⁴⁹ KOKKAI KAIGIROKU 国会会議録, *Shûgiin - 186 kaji - Hômu Iin Kaigi- Hatsugensha [20 - 149]* 衆議院—186 回次—法務委員会議—発言者 [20 - 149] (186^e session parlementaire - Commission juridique de de la Chambre des représentants - Interventions 20 - 149), 28 mai 2014.

¹⁵⁰ Le mariage en *common law* ou mariage de droit commun n'est pas officiel et ne relève d'aucune autorité administrative, les partenaires s'engagent seulement en apparence dans une relation maritale. Ce mode de conjugalité est pratiqué dans de nombreux pays anglophone comme le Canada, l'Australie, les Etats-Unis...

C'est donc à travers le visa « Activités Spécifiques » et non pas « Conjoint » que les conjoints issus de ces mariages pourront, à la discrétion des autorités compétentes, rejoindre l'EHQ. C'est une question qui décontenance les membres du gouvernement car ils semblent avoir des difficultés à donner une réponse claire et définitive. La réponse de SAKAKIBARA consiste à dire que chaque cas sera étudié individuellement sans donner les critères qui permettraient justement d'obtenir le visa « Activités Spécifiques ». Le gouvernement semble obtus à ne pas modifier pour les EHQ la non-reconnaissance du mariage de couples homosexuels et par là prendre le risque de perdre des candidatures.

Pour sa part, le parlementaire TAJIMA, voudrait que la définition du conjoint, qui est le conjoint officiel, soit plus ouverte, et qu'elle inclue aussi les couples non mariés. Son argument se base sur le taux de natalité (*gōkei tokushu shussei ritsu* 合計特殊出生率) qui a graduellement augmenté en France après une approbation sociale des enfants nés hors-mariage. TANIGAKI lui indique que sa remarque sera prise en compte mais que pour l'instant la définition reste la même. Le parlementaire surenchérit en informant qu'en tant que Japonais, il souhaiterait dans son pays que le terme « conjoint » soit redéfini afin de permettre de réduire la discrimination envers les populations minoritaires.

Ces débats concernant l'accueil d'EHQ ont finalement débouché sur la formation d'un autre espace de réflexion autour du concept de genre ainsi que sur la relation maritale. Le fait que les parlementaires aient relevé ces questions aura démontré une certaine crainte du gouvernement à aborder ces questions. Cette réticence des autorités peut laisser penser qu'elles ne souhaitent pas que ces questions concernant les EHQ aboutissent à attiser le débat sur ces questions au sein de la société japonaise. Ces débats ont aussi révélé que le Japon n'est pas encore à jour sur le sujet des minorités sexuelles, un autre facteur qui peut nuire à la compétitivité du visa final. Par ailleurs, nous pouvons nous demander si le fait d'aborder ces questions ne relève pas non plus pour les parlementaires d'un moyen de se démarquer de la majorité ainsi que de remettre en question le caractère *a priori* progressiste du projet.

Les débats à la Diète sur l'accueil des EHQ auront finalement démontré que la question du type de travailleurs recherchés au Japon ainsi que le statut du

conjoint ont été centraux. Les parlementaires, toute orientation politique confondue, ont exprimé leur inquiétude concernant le double discours de gouvernement au sujet des travailleurs étrangers. Tout en accueillant les EHQ pour faire face aux problèmes démographiques, les travailleurs non-qualifiés sont relégués au second plan. Une autre question, celle de la définition du conjoint a été soulevée. Après plusieurs discussions, la définition du terme conjoint n'englobe à l'heure actuelle que le conjoint issu d'un couple hétérosexuel, discriminant par cette occasion les couples homosexuels. Il est intéressant de noter que pour un projet où il est question de l'immigration d'individus hautement qualifiés, les parlementaires de l'opposition y abordent des questions connexes comme la question du mariage des couples homosexuels ou des naissances hors-mariages, nous pouvons y voir une manière de se démarquer et d'affirmer leur position.

D'autres thèmes ont été abordés mais de façon sporadique, nous avons donc pris la décision de ne pas les inclure. Par exemple, certains parlementaires ont jugé extrêmement important de rendre accessible les informations aux EHQ en les diffusant sur les sites officiels des ministères concernés, autant en anglais qu'en japonais. Ils ont même proposé de tenir une conférence de presse internationale pour diffuser l'information sur le visa¹⁵¹.

L'introduction de ce nouveau visa n'a que peu d'opposants. Le seul qui s'est ouvertement manifesté contre, le 10 juin 2014, soit un jour avant l'adoption de la révision de la loi, est NIHI Sōhei, parlementaire de la Chambre des représentants du Parti communiste japonais (*Nihon Kyōsantō* 日本共産党). Il déplore que lors de la révision de la déclaration ministérielle en 2013, le salaire annuel requis ait été baissé, voire éliminé dans le système de points et il estime qu'à terme, cela impactera négativement la situation des travailleurs japonais ainsi que leurs conditions de travail. Néanmoins, la majorité l'a emporté le 11 juin

¹⁵¹ KOKKAI KAIGIROKU 国会会議録, *Shūgiin - 186 kaiji - Hōmu Iin Kaigi- Hatsugensha [20 - 149]* 衆議院—186 回次—法務委員会議-発言者 [20 - 149] (186^e session parlementaire – Commission des affaires juridique de de la Chambre des représentants - Interventions 20 - 149)..., *op. cit.* ; KOKKAI KAIGIROKU 国会会議録, *Sangiin - 186 kaiji - Hōmu Iin Kaigi- Hatsugensha [44 - 179]* 参議院—186 回次—法務委員会議-発言者 [44 - 179] (186^e session parlementaire - Commission des affaires juridiques de la Chambre des représentants - Interventions 44 - 179), 10 juin 2014.

2014, lors de la séance plénière de la Chambre des conseillers¹⁵² : sur 236 votants, 224 personnes ont voté pour la révision de la Loi sur le contrôle de l'immigration contre seulement 12 qui ont voté contre, le projet de loi est donc officiellement adopté.

II. LA COMPETITIVITE DU VISA « PROFESSIONS SUPERIEURES »

La révision de la Loi sur le contrôle de l'immigration visant à y introduire, entre autre, le visa « Professions Supérieures », est promulguée le 18 juin 2014. Celui-ci contient deux statuts de résidence : l'EHQ 1 (*kōdo jinzai 1 gō* 高度人材 1 号) qui correspond aux trois catégories d'EHQ existant depuis le système expérimental. Le statut d'EHQ 2 (*kōdo jinzai 2 gō* 高度人材 2 号) est accessible après trois ans de résidence en tant qu'EHQ 1 et permet de résider au Japon de façon indéterminée.

Nous pouvons nous demander si la création de ce visa représente la dernière étape de la grille de Jones c'est-à-dire : la terminaison de la politique publique. L'objectif de cette dernière partie est également de faire état du résultat final. Nous procéderons donc à la présentation du visa en le comparant d'abord aux prototypes précédents puis, pour tester sa compétitivité à l'international, nous le confronterons aux programmes d'accueil de pays participants à la course aux talents. Ces comparaisons nous permettront de lister les qualités et défauts du visa qui mèneront à la tentative de formulation de recommandations.

A. Une très faible évolution du statut de résidence EHQ

La révision de la Loi sur le contrôle de l'immigration, pour y introduire, entre autre, le visa « Professions Supérieures », est finalement mis en vigueur le 1^{er} avril 2015. Les activités concernées par ce visa demeurent les mêmes que celles citées dans la déclaration ministérielle de 2012. Cependant, à présent, les étrangers qui résident ou non sur le territoire japonais, s'ils répondent aux critères requis du système de points en obtenant un score de soixante-dix points, peuvent

¹⁵² KOKKAI KAIGIROKU 国会会議録, *Sangiin - 186 kaiji - Honkaigi* 参議院—186 回次—本会議 (186^e séance plénière de la Chambre des Conseillers), le 11 juin 2014.

prétendre à l'obtention du visa. Le système de points et système préférentiel sont donc ouverts à l'international, permettant au Japon de finaliser le projet visant à accueillir des EHQ. Nous allons dans un premier temps présenter le visa, son système de points et son système préférentiel que nous comparerons avec les prototypes précédents et ce en vue d'extraire les aspects positifs et négatifs du système d'accueil japonais.

i. Version finale du système de points

Comment devenir un EHQ ? Le postulant résidant au Japon doit passer par le Bureau de l'Immigration le plus proche, celui résidant à l'étranger doit passer par une ambassade ou consulat japonais. Dans tous les cas, il lui faut répondre aux critères du système de points comme présenté dans le tableau ci-dessous. S'il remporte au minimum 70 points, il obtiendra le statut de résidence « EHQ 1 » (*kōdo jinzai 1 gō* 高度人材 1 号).

Figure 8 Production personnelle information recueillies sur le site du :MOJ, Système de points pour EHQ, 2014 - 2015

| Catégorie Critères | Activités de la recherche académique (A) | Activités technique et spécialisée (B) | Activités de gestion et entrepreneurial (C) |
|--|---|---|---|
| Niveau de formation | Doctorat 30 points | Doctorat (excluant les diplômes professionnels) 30 points | Doctorat ou master (5 points supplémentaire pour un diplôme en gestion commerciale) 20 points |
| | Master (Master professionnels inclus) 20 points | Master (Master professionnel inclus) 20 points | Licence ou équivalent (les détenteurs d'un doctorat ou master sont exclus) 10 points |
| Licence ou équivalent (les détenteurs d'un doctorat ou master sont exclus) 10 points | | | |
| Expérience professionnelle ou expérience dans la recherche | 7 années ou plus : 15 points | 10 années ou plus : 20 points | 10 années ou plus : 25 points |
| | | 7 années ou plus : 15 points | 7 années ou plus : 20 points |
| | 5 années ou plus : 10 points | 5 années ou plus : 10 points | 5 années ou plus : 15 points |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | 3 années ou plus : 5 points | 3 années ou plus : 5 points | 3 années ou plus : 10 points |
| Salaire annuel | Varie selon l'âge De 10 à 40 points (voir annexe 3) | Varie selon l'âge De 10 à 40 points (voir annexe 3) | 30 millions de yen ou plus 50 points |
| | | | 25 millions de yen ou plus 40 points |
| | | | 20 millions de yen ou plus 30 points |
| | | | 15 millions de yen ou plus 20 points |
| | | | 10 millions de yen ou plus 10 points |
| Age | Jusqu'à 29 ans : 15 points | Jusqu'à 29 ans : 15 points | |
| | Entre 30 et 34 ans : 10 points | Entre 30 et 34 ans : 10 points | |
| | Entre 35 et 39 ans : 5 points | Entre 35 et 39 ans : 5 points | |
| Bonus 1 (Contributions scientifiques) (Catégorie C : Position hiérarchique) | Une invention brevetée 20 points | Une invention brevetée 15 points | Directeur général ou directeur exécutif 10 points |
| | Trois dossiers de participation à une recherche utilisant une subvention financée par un organisme public avant entrée au Japon 20 points | Trois dossiers de participation à une recherche utilisant une subvention financée par un organisme public avant entrée au Japon 15 points | |
| | Publication de trois articles ou plus dans une revue académique disponible dans la base de données utilisée par les organisations nationales japonaises 20 points | Publication de trois articles ou plus dans une revue académique disponible dans la base de données utilisée par les organisations nationales japonaises 15 points | Cadre 5 points |
| | Dossier de recherche équivalent (distinctions, prix), ministère de la Justice détermine | Dossier de recherche équivalent (distinctions, prix), ministère de la Justice détermine | |

| | 20 points | 15 points | |
|----------------------------------|---|---|---|
| Bonus 2 | Travaille pour une entreprise recevant des fonds pour la promotion de l'innovation : 10 points | Possède une qualification d'une entreprise japonaise : 10 points | Travaille pour une entreprise recevant des fonds pour la promotion de l'innovation : 10 points |
| Bonus 3 | Travaille dans une PME dont les dépenses pour la recherche sont supérieures à 3% des revenus totaux 5 points | Travaille pour une entreprise recevant des fonds pour la promotion de l'innovation : 10 points | Travaille dans une PME dont les dépenses pour la recherche sont supérieures à 3% des revenus totaux 5 points |
| Bonus 4 | Possède une qualification d'une entreprise étrangère : 10 points | Travaille dans une PME dont les dépenses pour la recherche sont supérieures à 3% des revenus totaux 5 points | Possède une qualification d'une entreprise étrangère : 10 points |
| Bonus 5 | Possède un diplôme dans une institution d'éducation supérieure au Japon : 10 points | Possède une qualification d'une entreprise étrangère : 10 points | Possède un diplôme dans une institution d'éducation supérieure au Japon : 10 points |
| Bonus 6 | Certificat d'aptitude en langue japonaise (Niveau avancé) / Diplôme en études japonaises d'une université étrangère : 15 points | Possède un diplôme dans une institution d'éducation supérieure au Japon : 10 points | Certificat d'aptitude en langue japonaise (Niveau avancé) / Diplôme en études japonaises d'une université étrangère : 15 points |
| Bonus 7 | | Certificat d'aptitude en langue japonaise (Niveau avancé) / Diplôme en études japonaises d'une université étrangère : 15 points | |
| Score minimum à atteindre | 70 points | 70 points | 70 points |

A l'aune de la révision de la déclaration ministérielle de 2013, quelques modifications ont été apportées au système de points final, à commencer par le salaire annuel. La révision de 2013 avait supprimé le critère salarial pour les EHQ

(A), tandis que les catégories (B) et (C) devaient justifier obligatoirement de 3 millions de yen chacun. Dans le système d'accueil final, les EHQ (A) et (B) doivent justifier d'au minimum 4 millions de yen et ce s'ils ont moins de trente ans. Quant à la catégorie (C), elle doit justifier d'au moins 10 millions de yen. Il est aussi noté que les catégories (B) et (C) doivent justifier d'un minimum de 3 millions de yen. La seconde modification concerne le critère de la contribution scientifique. Il semble qu'il soit devenu un point bonus, ce qui nous pousse à imaginer qu'il ne s'agit plus d'une priorité.

Finalement, le système de points de la version finale est comparativement assez similaire au système expérimental de 2012, les seules différences résidant dans l'ajout de points bonus issus de la révision de 2013. Cela veut donc dire qu'après avoir testé le système de points depuis 2012, le gouvernement a jugé qu'il était assez fonctionnel en tant que système d'accueil final puisque presque rien n'a été modifié par rapport aux précédentes versions. Pourtant, les chiffres qu'avait révélés le MOJ étaient décevants par rapport à ce qui était attendu. Cela peut aussi indiquer que la performance du système n'est pas une priorité pour le parti au pouvoir, rappelons que certains parlementaires du PLD étaient assez réticents à l'introduction d'une telle mesure. En outre, il existe de nombreuses critiques, positives comme négatives, que l'on peut émettre sur la dernière version de ce système d'accueil.

ii. Système préférentiel : un accès plus rapide au statut de résident permanent

Avant de jauger les aspects positifs et négatifs du système d'accueil, voyons quelles sont les modifications qui ont été apportées au système préférentiel. Rappelons qu'il y a deux types EHQ. Le statut de résidence EHQ 1 comprend les trois catégories (A), (B) et (C) que nous avons citées précédemment. Tout comme dans les versions précédentes, ils ont la possibilité de bénéficier du regroupement familial, pour leurs enfants, leurs conjoints et leurs parents, ainsi que de faire venir des employés de maison, sous les mêmes conditions. De plus, le conjoint de l'EHQ peut obtenir un visa de travail au Japon.

De nouveaux avantages ont été ajoutés, comme la possibilité pour l'EHQ de pratiquer plusieurs activités en même temps. Par exemple, un chercheur peut être le dirigeant d'une entreprise, ce qui n'est pas possible pour les autres

travailleurs étrangers au Japon. Leur visa est d'une durée de cinq ans de résidence minimum, après quoi ils pourront candidater pour le statut de résident permanent.

Quant au statut de résidence EHQ 2, il est accessible à ceux qui ont été EHQ 1 pendant plus de trois ans ; il faut faire la demande pour obtenir ce statut. L'EHQ 2, en plus de bénéficier de tous les avantages de l'EHQ 1, peut pratiquer toutes les activités autorisées par les autres visas de travail.¹⁵³ Mais surtout, il n'a pas de limite de temps de résidence ; tant qu'il conserve ce statut, il peut rester au Japon indéfiniment.

Ce système d'accueil démontre donc la nouvelle stratégie migratoire du Japon : l'installation sur le long terme de talents étrangers hautement qualifiés. Ces derniers, contrairement aux autres catégories de travailleurs étrangers, ont l'opportunité, après seulement cinq voire trois années de résidence au Japon, de devenir des résidents permanents contre dix années pour les autres types de travailleurs. Les EHQ ont donc accès à une certaine stabilité en plus d'autres avantages. Néanmoins, ces privilèges seront-ils suffisants pour attirer assez d'EHQ ? Le système d'accueil est-il à la hauteur de celui des autres participants à la course aux talents ? Le temps est à présent à l'évaluation de ce nouveau visa.

B. Evaluation du visa: “*too little, too late?*”¹⁵⁴

Le gouvernement a explicitement démontré sa volonté d'accueillir des EHQ en développant un système de points efficace et en offrant des avantages jusqu'alors jamais proposés aux travailleurs étrangers au Japon. Nous pouvons toutefois examiner si, face aux autres pays engagés dans la course aux talents, le système d'accueil japonais peut rivaliser.

i. Comparaison avec les autres pays : la compétitivité du système d'accueil japonais

¹⁵³ C'est-à-dire que l'EHQ peut pratiquer tous les activités autorisées dans la Loi sur le contrôle de l'immigration

¹⁵⁴ David GREEN, « Low Benefit with a High Cost : An Assessment of Japan's Highly Skilled Foreign Professional Visa », 31 janvier 2017, [En ligne]: <http://ir.nul.nagoya-u.ac.jp/jspui/handle/2237/25766> (Consulté le 18 octobre 2017).

Les avantages offerts, en particulier l'accès plus rapide à la résidence permanente, rendent le visa japonais compétitif face aux autres concurrents internationaux. Pour savoir jusqu'à quel degré il est concurrentiel, comparons le visa avec celui de trois autres participants à la course aux talents : les Etats-Unis, pionniers de ce mouvement, le Royaume-Uni, pays dont le système d'accueil a inspiré le Japon et la France, qui s'est jointe à cette course dans les années 2000 (voir l'ensemble des comparaisons dans le tableau en [annexe 4](#)).

Nous pouvons d'ores et déjà observer des différences dans les termes utilisés pour désigner les talents étrangers selon les pays. Tandis que la France, le Japon et dans une certaine mesure, les Etats-Unis optent pour une appellation assez neutre : le talent hautement qualifié, le système britannique s'adresse, lui, avant tout à des entrepreneurs et des investisseurs.

Le visa britannique pour EHQ comprend quatre catégories avec les exigences suivantes :

- Entrepreneur : doit posséder 50 000 livres et être prêt à investir 200 000 livres dans une entreprise au Royaume-Uni et doit obtenir 95 points
- Talent Exceptionnel : être désigné par le *Home Office* (Bureau de l'Intérieur) comme étant un expert dans son domaine (sciences naturelles, sociales, humaines, ingénierie...) et doit obtenir 95 points
- Entrepreneur étudiant : avoir un projet fiable appuyé par le Département du Commerce International ainsi qu'une institution d'éducation supérieure britannique et doit obtenir 95 points
- Investisseur : doit investir 2 millions de livres au Royaume-Uni.

Il y a donc là un message clair pour les candidats à ce visa : il faut être hautement rémunéré ou bien être reconnu comme étant le meilleur dans son domaine professionnel et/ou académique pour postuler à ce visa. Par ailleurs, ils sont tous tenus d'avoir un niveau de langue élevé en anglais.

A contrario, la France n'a aucune catégorie particulière. Il est demandé au postulant pour un Passeport Talent, de détenir un diplôme d'un établissement supérieur sanctionnant au moins trois années d'études et en plus d'un contrat de travail en France, de percevoir un salaire annuel de plus de 50 000 euros. L'une

des contraintes cependant est d'appartenir à un pays partenaire de l'Union Européenne, ce qui constitue une limite géographique.

Quant aux Etats-Unis, une multitude de métiers sont disponibles dans différents domaines comme les activités en sciences sociales, humaines, naturelles mais aussi dans le domaine du religieux, du divertissement etc... La seule exigence se situe dans l'obligation d'être sponsorisé et d'être approuvé par la *State Employment Security Agency* (l'Agence de sécurité de l'emploi). Aux Etats-Unis, le talent étranger ne sera pas approuvé à l'aide de critères spécifiques (diplôme, salaire etc...) mais par sponsorship et au bon vouloir de la *State Employment Security Agency* ; le système est moins transparent que celui des autres pays.

Face à ces pays, le système d'accueil japonais peut être considéré comme étant plus ouvert, surtout par rapport au système d'accueil britannique. En outre, le système de points permet, en théorie, de recruter les talents de façon transparente, contrairement à la France ou aux Etats-Unis où les critères pour obtenir le visa ne sont pas clairement définis.

En ce qui concerne les avantages, comme l'accès à la résidence permanente par exemple, tous l'offrent, après dix ans pour la France, six ans pour les Etats-Unis et trois à cinq ans pour le Royaume Uni et le Japon. Hormis cela, le système préférentiel japonais semble être le plus attrayant car l'EHQ peut faire venir son conjoint et ses enfants sans conditions particulières. Si c'est également le cas en France, au Royaume-Uni les trois premières catégories doivent démontrer leur capacité financière à subvenir au besoin de leur famille et les investisseurs n'ont pas la possibilité de faire venir plus de quatre personnes. En outre, dans le système japonais, le conjoint et l'enfant de l'EHQ peuvent obtenir un visa de travail, ce qui n'est pas le cas aux Etats-Unis. Enfin, le Japon propose le regroupement familial pour les parents et la possibilité de faire venir un employé de maison de nationalité étrangère, ce qu'aucun des autres systèmes ne propose.

Comparé à ces autres pays, le Japon semble théoriquement en mesure de rivaliser car les critères de son système de points sont clairement définis et ne sont

pas très difficiles à atteindre ; savoir parler japonais n'est pas une obligation et le système préférentiel est celui qui offre le plus d'avantages. Il apparaît donc bel et bien comme un concurrent dans la course aux talents. Néanmoins, son système possède d'autres défauts qui pourraient drastiquement réduire la liste des intéressés.

ii. Les défauts du visa : avis des postulants au visa

Si les qualités du nouveau visa Professions supérieures sont nombreuses, il reste tout de même de nombreux défauts et incohérences que l'on peut souligner. Nous formulerons d'abord nos propres interrogations et critiques négatives à l'égard du système japonais puis terminerons avec les résultats d'une des enquêtes de David GREEN, professeur de sciences politiques à l'Université de Nagoya.

Nous pouvons commencer par dire que les défauts principaux du visa résident dans son imprécision et son incohérence. Nous constatons tout d'abord une incohérence au niveau des différentes catégories d'EHQ. Quelles sont les différences majeures entre la catégorie (A) et (B) ? Les mêmes critères sont exigés avec plus ou moins le même nombre de points et les différences semblent inexistantes. Cela nous amène à nous demander quels métiers sont reconnus dans la catégorie (B).

Ensuite, concernant le critère du salaire, si dans le système expérimental de 2012 remplir ce critère était une condition *sine qua non*, dans le nouveau système, il est difficile de savoir si c'est toujours le cas. Pour les catégories (B) et (C), on leur demande respectivement de justifier de 4 millions et 10 millions de yen annuels. Toutefois, un autre point indique qu'ils doivent justifier au minimum de 3 millions de yen chacun. Nous ne pouvons donc pas savoir s'il est possible de candidater si l'on ne perçoit que 3 millions de yen au lieu de 4 ou 10 millions. Aucune précision n'est apportée sur la catégorie (A). Durant la révision de la déclaration ministérielle en 2013, ils n'avaient plus d'obligation de justifier du salaire et dans le système final, rien n'indique que le critère salarial est toujours une condition obligatoire.

Le système préférentiel contient également de nombreuses incohérences. La première concerne l'accès à la résidence permanente. Il existe deux moyens d'obtenir le statut de résident permanent : après avoir résidé en tant qu'EHQ 1 pendant cinq ans et postulé au statut de résident permanent ou, après avoir résidé pendant trois ans en tant que EHQ 1 et demandé ensuite à devenir un EHQ 2, ce qui permet rester de façon illimitée au Japon. Dans ce cas, il nous semble y avoir peu d'intérêt à postuler pour le statut de résident permanent si en tant qu'EHQ 2 il est possible de rester de façon indéfinie. D'autant plus que si l'EHQ devient un résident permanent, si jamais il ne répond plus au critère du système de points, il n'est pas possible de savoir s'il peut conserver ce statut privilégié et d'autres avantages comme celui d'avoir un employé de maison étranger.

Concernant le regroupement familial, il est certes possible pour les parents d'EHQ (ou les parents du conjoint de l'EHQ) de venir prendre soin des enfants en bas âge ou de la femme en période de grossesse. Néanmoins, dès lors que l'enfant atteint sa 7^e année, l'installation des parents de l'EHQ au Japon n'est plus requise et leur autorisation de rester n'est plus valable. Enfin, qu'advient-il des EHQ s'ils perdent leur emploi, leurs ressources ou si leur entreprise fait faillite ? Aucune solution ni alternative n'est proposée dans ce cas ; cette incertitude peut rebuter les potentiels intéressés.

Pour savoir exactement quels sont les aspects positifs et négatifs de ce visa pour les postulants, nous pouvons nous appuyer sur les résultats de l'enquête menée entre avril et juillet 2014 par David GREEN, professeur à l'Université de Nagoya¹⁵⁵. Cinq personnes ont répondu à ses questions, ils étaient tous postulants au visa sous la catégorie « chercheur » et résidaient déjà au Japon sous le statut de « Professeur » depuis plus de trois ans. L'un d'entre eux s'est vu refuser le visa.

D'après les postulants, c'est l'accès rapide à la résidence permanente qui les a incités à candidater pour le visa. En revanche, ils ont jugé les autres avantages peu attractifs. Lors de la candidature, ils ont découvert avec surprise que l'obtention du visa n'est pas seulement assujettie au système de points mais à

¹⁵⁵ David GREEN, « Low Benefit with a High Cost : An Assessment of Japan's Highly Skilled Foreign Professional Visa », 2017, [En ligne] : <http://ir.nul.nagoya-u.ac.jp/jspui/handle/2237/25766> (Consulté le 17 octobre 2017) .

la garantie d'un employeur et d'un contrat de travail. C'est-à-dire que si les postulants ne sont pas en capacité de fournir de la part d'un employeur une lettre d'engagement motivée qui justifie un emploi et un salaire fixe sur le long terme, leur demande est rejetée. Selon les répondants, cette information n'avait été précisée que lors de la candidature et non pas sur les documents explicatifs disponibles sur le site web du Bureau de l'immigration.

Ces résultats nous confirment les problèmes principaux de ce visa : les informations contradictoires ou manquantes. Non seulement, les postulants peinent à trouver des informations claires mais il semble aussi exister une résistance au niveau de l'administration. Les agents administratifs, d'après les informations recueillies par l'auteur, sont loin d'être formés sur la prise en charge des candidatures mais aussi sur le contenu même du visa. A titre d'exemple, selon l'un des répondants, s'il est clairement indiqué sur le site de l'immigration qu'avec ce visa les EHQ se voient offrir l'opportunité de pratiquer en parallèle d'autres activités ; lors de la candidature, cette affirmation a été réfutée par un officier du Bureau de l'Immigration.

L'administration n'est pas la seule à être en carence d'informations sur le sujet. Il faudrait une lettre motivée de la part des employeurs, mais encore faudrait-il qu'ils soient informés de l'existence ce nouveau visa. C'est par ce biais que les EHQ sont recrutés aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. Néanmoins dans ces pays, il existe un système de sponsorship, ce qui ne semble pas être le cas au Japon et cela complique davantage l'obtention du visa.

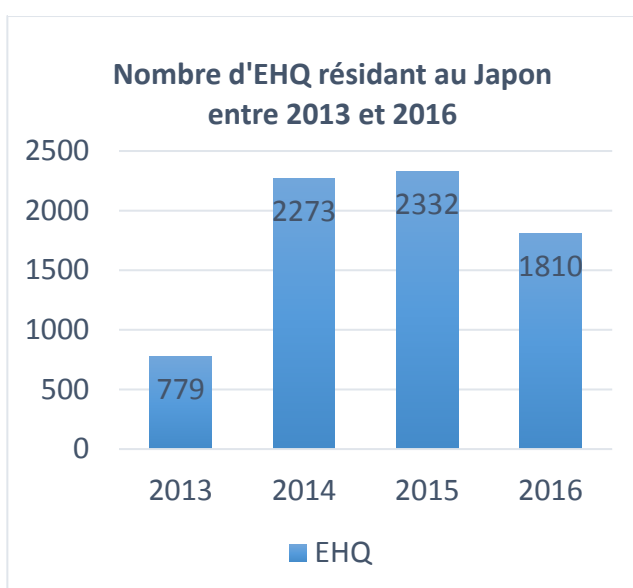
Si les résultats obtenus de cet échantillon restreint ne sont pas nécessairement représentatifs des réalités vécues par les autres EHQ, ils contiennent des informations qui pourraient mener à des pistes expliquant le manque d'attractivité du visa.

En plus des défauts du système de points et du manque d'avantages et de cohérence du système préférentiel, l'administration semble elle aussi complexifier la procédure, par manque de formation ou en appliquant des directives différentes de celles expliquées sur le site du Bureau de l'Immigration. Nous avons pris le parti de ne pas approfondir la question des difficultés relatives à l'environnement de travail et de la vie quotidienne des étrangers une fois établis au Japon, car ce

point en lui-même mériterait de faire l'objet d'une étude supplémentaire. Le gouvernement ainsi que Nana OISHI, Professeure à l'Université de Melbourne, ont soulevé ces questions. OISHI nomme ces difficultés liées à la vie quotidienne et au travail comme étant un « *japanese trap* » qui piège les EHQ mais également le reste des étrangers dans le monde du travail. Elle avance que le marché du travail japonais peine à s'adapter au marché du travail international. De plus, elle ajoute qu'il s'agirait d'un piège social du fait de la difficulté pour les enfants étrangers d'accéder à une éducation de qualité et du fait de la barrière de la langue.¹⁵⁶

C. Proposition de recommandations

Figure 9 MOJ, Nombre d'EHQ résidant au Japon, 2013 - 2016



Le nombre d'EHQ attendu par le ministre de la Justice en 2012 n'a été atteint qu'en 2014 et a fini par décroître en 2016 ; le visa est donc pour le moment un échec. A partir de ce constat et de notre analyse préalable, nous nous proposons de formuler un certain nombre de recommandations, sur le système de points et sur le système préférentiel.

La première des recommandations serait d'apporter plus de clarté à la procédure ; il faudrait que le gouvernement ainsi que son administration soient en mesure de répondre à des questions simples mais essentielles : qui sont les personnes éligibles au visa et comment l'obtenir ? Pour ce faire, nous jugeons nécessaire de mettre en place un système permettant aux EHQ de prendre connaissance des différentes étapes d'entretiens avec l'administration et de publier les critères du système de points en ligne.

Une autre remarque concernant le système de points serait de créer plus de catégories et d'énoncer avec clarté quels métiers sont admis. Ceci aiderait

¹⁵⁶ R. ITO, « L'internationalisation sélective »..., *op. cit.*

notamment les postulants à savoir quel visa leur correspond le mieux. Il est nécessaire d'éclairer aussi les personnes sur la question du salaire : constitue-t-il un prérequis obligatoire ou non ? Par ailleurs, ce critère, s'il est bien obligatoire, peut constituer une limite pour les talents provenant de pays plus pauvres. C'est pourquoi le Japon devrait clairement définir quel type d'étrangers il envisage d'accueillir.

Le système semble être ambigu sur le type de talents recherchés. En effet, le gouvernement semble souhaiter à la fois des personnes possédant un niveau d'étude élevé et déjà des experts dans leurs domaines avec de nombreuses expériences mais également des jeunes car les plus de 40 ans, pour la catégorie (A) et (B), n'obtiennent pas de points. Il faudrait donc s'accorder sur le type de talents recherché car cela peut rendre confus les potentiels intéressés. Le Japon préfère-t-il des jeunes, qui sont des talents en devenir ou plutôt des talents, mûrs mais avec des salaires élevés ?

La meilleure solution, étant donné que le Japon se joint à cette course relativement tard, serait de plutôt de privilégier les jeunes talents en devenir, et donc d'omettre le critère du salaire pour aussi pouvoir attirer des talents du monde entier. Une autre raison pour laquelle le Japon devrait privilégier les jeunes talents est que, comme nous l'avons dit à plusieurs reprises, il s'engage dans la course avec certains inconvénients, dont notamment le fait que le Japon ne soit pas un pays anglophone et fait face à de nombreux problèmes démographiques, sociaux et économiques.

Au vu de ces défauts, il est aussi important pour le Japon de proposer plus d'avantages. Si un accès plus rapide à la résidence permanente ainsi que le regroupement familial sont des éléments attractifs, il faudrait que le Japon puisse offrir plus de flexibilité pour le regroupement familial, ou par exemple, comme l'a suggéré la parlementaire TANI Ryōko affiliée au Parti de la Vie du Peuple¹⁵⁷ offrir une baisse des impôts ou du loyer.

¹⁵⁷ KOKKAI KAIGIROKU 国会会議録, *Sangiin - 186 kaiji - Honkaigi* 参議院—186 回次—本会議 (186^e séance plénière de la Chambre des conseillers) ..., *op. cit.*

Il existe en revanche des désavantages comme la barrière de la langue qui nécessite un effort de longue haleine. Les EHQ ont la possibilité d'obtenir le visa sans avoir un niveau de langue élevé en japonais mais, dans la réalité du monde du travail, les grandes entreprises semblent peu enclines à accueillir des talents qui ne parlent pas japonais. Il serait aussi nécessaire de former les employés d'administration à accueillir les candidats ; les officiers de l'immigration doivent avoir des instructions claires et identiques pour tous et les informations qu'ils divulguent doivent aussi être disponibles sur le site web du Bureau de l'Immigration.

Il est donc indispensable que les autorités fassent l'inventaire des avantages qui permettraient d'accroître de façon drastique le nombre de talents étrangers et ce, car le nombre de talents qui possèdent non seulement d'importantes capacités mais qui ont également de l'intérêt pour le Japon est, comme l'avance David Green, probablement très faible. C'est pourquoi le Japon doit pouvoir répondre à la question : en tant qu'EHQ en quoi choisir le Japon serait un meilleur choix qu'un autre pays ?

En théorie, le visa « Professions Supérieures » est compétitif comparé aux autres pays présentés précédemment ; le système de points permet une transparence et, de plus il a également un système préférentiel concurrentiel. Néanmoins, les résultats démontrent que le visa peine à attirer de nombreux candidats. Il existe plusieurs raisons à cela. La première vient des nombreuses imprécisions qui sont présentes dans le système d'accueil qui restent à clarifier. Ce facteur peut être surmonté si les autorités apportent des éclaircissements sur les zones d'ombres. Néanmoins, d'autres éléments tels que le dysfonctionnement au niveau de l'administration lors des candidatures ainsi que le manque d'attractivité de l'environnement de travail et de la vie quotidienne au Japon demeurent des problèmes difficilement surmontables. La création de ce visa représente une étape importante puisqu'il s'agit ici de la mise en œuvre de ce qui a été décidé par les autorités publiques, toutefois, elle n'indique donc pas l'achèvement de cette politique publique ; elle nécessite encore des modifications pour perfectionner le système d'accueil.

Durant notre préalable analyse des interventions lors des débats, nous avons pu apercevoir deux tendances dans les thèmes soulevés. Le premier concerne le type de travailleur attendu par le gouvernement. Ce projet de révision de loi, déposé pour introduire les EHQ à travers la création d'un visa spécifique, vise aussi à assouplir les conditions d'accueil pour les stagiaires. Ce sont particulièrement ces deux aspects qui ont poussé les parlementaires à dénoncer la stratégie du gouvernement consistant à recruter des stagiaires pour éviter de recruter des travailleurs non-qualifiés. Le deuxième thème abordé est celui de la définition du conjoint de l'EHQ. Après les propositions de trois parlementaires différentes, le gouvernement a refusé d'inclure dans cette définition les conjoints issus d'un mariage homosexuel. Malgré ces désaccords, au moment de l'adoption de la loi, la quasi-totalité des parlementaires présents s'est prononcée en faveur du projet de loi.

Presqu'un an après, la révision de la loi est mise en vigueur, ouvrant le système à l'échelle internationale. Néanmoins, très peu de personnes possèdent le visa, ce qui s'avère donc être un échec. Pourtant, la comparaison du système d'accueil japonais, à d'autres pays dans la course au talents avait démontré qu'en théorie, le visa est concurrentiel. Il contient toutefois de nombreux défauts, que nous avons pointé du doigt ou que nous avons tiré des résultats de l'enquête sur les postulants au visa, telles que des incohérences, des informations manquantes. De plus, il existe également des désavantages difficiles à surmonter comme la barrière de la langue. Ces constatations nous ont poussé à avancer des propositions de solutions qui permettraient, dans une certaine mesure, d'augmenter l'attractivité du visa « Professions Supérieures ». En créant ce visa, le gouvernement japonais ne permet pas totalement d'achever la phase de terminaison de la politique car le problème identifié dans les années 1990 n'est que partiellement résolu ; le résultat final manque de précision et devra probablement être révisé afin d'atteindre le but principal.

CONCLUSION

Les crises démographiques qui touchent le Japon risquent à terme d'impacter de façon négative son marché du travail et son économie. L'une des mesures du gouvernement pour lutter contre ces phénomènes est l'adoption d'une nouvelle stratégie migratoire : l'accueil d'EHQ à travers la création du visa « Professions Supérieures » en 2014. Ce dernier marque également son entrée dans la course aux talents. Nous avons mené cette recherche avec pour objectif de démontrer que la création de ce visa constitue la mise en place d'une politique d'immigration. Nous avançons également que son élaboration était le résultat d'un jeu entre réticence et nécessité d'accueillir des populations étrangères au Japon.

Il est important de rappeler que ce que nous entendons par « politique d'immigration » c'est la mise en place de stratégies par un Etat dans le but d'accueillir une population sur le long terme. Cette définition n'englobe pas les connotations associées au terme « immigration » ou « immigrés » (ou *imin* 移民 en japonais) autant en France qu'au Japon. Ces termes sont généralement utilisés pour des individus ou groupes d'individus qui ont quitté leur pays pour fuir une détresse économique.¹⁵⁸ En outre, comme nous l'avons vu dans les derniers chapitres du mémoire, le terme de *imin seisaku* (politique d'immigration) n'a été utilisé que pour désigner le potentiel accueil sur le long terme de travailleurs non-qualifiés. Notre définition de la politique d'immigration ne comprend que la dimension de l'accueil de longue durée.

Afin de confirmer nos hypothèses, nous avons eu recours à la méthode de l'approche séquentielle comme outil d'analyse de la politique publique.

Après avoir retracé les politiques migratoires des premiers pays à se joindre à la course aux talents, nous avons remis en perspective les logiques

¹⁵⁸ R. ITO, « L'internationalisation sélective »..., *op. cit.* ; Frédérique CORNUAU et Xavier DUNEZAT, « L'immigration en France : concepts, contours et politiques », *Espace populations sociétés. Space populations societies*, 2, 1 septembre 2008, p. 331-352.

migratoires du Japon. Il n'a jamais été question, et ce depuis la première loi sur le contrôle de l'immigration en 1951, d'établir une politique d'immigration. La logique migratoire japonaise a toujours consisté en un contrôle appuyé des populations étrangères, et a renforcé le clivage entre les travailleurs non-qualifiés et les travailleurs qualifiés. Les premiers sont accusés de trouble à l'ordre public, et de détérioration des conditions de travail des ouvriers japonais.

En contraste, les travailleurs qualifiés ont toujours été recherchés afin de mettre à profit leurs compétences. Cela a été le cas avec les *oyatoi gaikokujin* occidentaux, ou conseillers étrangers durant l'ère Meiji. Cette volonté s'est renouvelée à partir des années 1990 lorsqu'est révisée la Loi sur le contrôle de l'immigration. Plusieurs nouveaux visas pour les travailleurs qualifiés sont créés, tandis que les travailleurs non-qualifiés (*tanjun rōdōsha*) sont exclus. Rappelons que ces nouveaux visas pour travailleurs qualifiés n'offrent qu'un temps de résidence temporaire qui peut aller jusqu'à cinq ans. La politique migratoire japonaise reste donc très restrictive, même avec les travailleurs étrangers qualifiés.

Néanmoins, impulsés par l'intensification de la baisse de la population active accompagnée d'une récession économique, à partir des années 2000, le gouvernement ainsi que d'autres acteurs politiques, tels que des universitaires ou leaders économiques, s'intéressent à une possible insertion dans la course aux talents au moyen de la création d'un système d'accueil pour les talents étrangers (*jinzai*). C'est durant cette même période que ce projet est ensuite inscrit à l'agenda politique.

La suite de notre travail, afin de répondre à nos interrogations, a consisté à suivre l'évolution de ce projet à travers les différents gouvernements. Nous datons le début du développement de la politique publique en 2008 sous le gouvernement ASO, lorsqu'est placé sous la tutelle de la résidence du Premier ministre, un Comité visant à accueillir des EHQ. Dans cette réunion, l'idée d'accueillir l'EHQ sur le long terme n'est pas encore évoquée, il s'agit plutôt de mener une réflexion sur le type d'EHQ que le Japon recherche.

Par la suite, malgré l'alternance politique de 2009 avec le PDJ au pouvoir, le développement de la politique se poursuit tout de même, confirmant le caractère transpartisan de cette politique publique. Les différents ministères sous les gouvernements HATOYAMA et KAN se sont chargés, avec l'appui d'autres acteurs

politiques de continuer à définir l’EHQ souhaité ainsi qu’à songer à des éléments qui les pousseraient à s’installer comme l’octroi de privilèges.

Sous le gouvernement de NODA, un premier système de points et système préférentiel, empruntés au système britannique, sont publiés sous la tutelle du MOJ dans la déclaration ministérielle n°126 dans le but de reconnaître des EHQ. Toutefois, il ne s’agit là que d’un prototype que le gouvernement a l’intention d’expérimenter sur les résidents étrangers ; le système n’est pas encore ouvert à l’international. Cette déclaration ministérielle nous a permis de prendre connaissance des talents recherchés par le gouvernement : ceux possédant un haut niveau de formation ainsi qu’un salaire élevé. Les moyens déployés pour les inviter à rester sont de leur octroyer la possibilité du regroupement familial ou encore d’engager un employé de maison étranger.

Le PLD revient au pouvoir, avec l’accession d’ABE Shinzō au poste de Premier ministre. L’alternance politique n’a pas impacté le développement du programme, au contraire, son Cabinet soumet à la Diète un projet de révision de la Loi sur le contrôle de l’immigration afin d’y introduire le visa « Professions Supérieures » pour les EHQ et achève par la même occasion la phase de développement de la politique publique. Avant de s’attacher à présenter le résultat final, nous nous sommes enquis au préalable de l’avis des parlementaires. Pour cela, nous avons analysé les débats à la Diète du Japon entre 2012 et 2014. En dépit de quelques réserves émises par les parlementaires de l’opposition et de la majorité, le projet de loi est voté à majorité et donc adopté en juin 2014 puis mis en vigueur en avril 2015. Cette étape correspond, dans la grille séquentielle, à la mise en application de l’action publique.

Dans notre étude, nous avons pu remarquer que les étapes de la grille séquentielle, qui suivent une trajectoire linéaire, n’ont pas nécessairement été en concordance avec le processus de création du visa. Certaines étaient difficilement identifiables. Par exemple, le lancement du système expérimental pourrait être compris dans l’étape de développement, tout comme il représente aussi la phase de mise en œuvre de la politique publique. De surcroît, à l’issue de cette étude, nous n’avons pas atteint l’étape de terminaison de l’action publique, qui est comme l’avait souligné MULLER et SUREL, le plus souvent, un cas d’école. La création de ce visa représente davantage une étape de concrétisation des solutions.

Il convient à présent de présenter les raisons qui démontrent que le visa « Professions Supérieures » constitue une politique d'immigration. Celui-ci permet l'accueil sur le long terme des EHQ après trois à cinq ans de résidence seulement. Avec ce visa, les EHQ peuvent faire venir leurs familles, leurs parents inclus ainsi que du personnel de maison provenant de leur pays d'origine. Même si ces avantages sont soumis à conditions, ces traitements préférentiels indiquent clairement une détermination à accueillir ces travailleurs durablement.

Cette détermination rend perceptible la nécessité d'accueillir des étrangers afin de ravitailler le marché du travail japonais en pénurie de main-d'œuvre. La réticence se trouve dans le choix d'accueillir exclusivement des travailleurs hautement qualifiés, alors que les secteurs les plus impactés, comme les professions dit 3K, requièrent des travailleurs non-qualifiés. Le visa « Professions Supérieures » est donc bien l'incarnation d'une politique d'immigration sélective uniquement en faveur d'un accueil des EHQ. Nous pouvons nous interroger sur la pertinence d'une telle mesure au regard des besoins du marché du travail.

D'autant plus que ce visa est, jusqu'à présent, un échec. Moins de 2 000 EHQ résidaient au Japon en 2016. Dans notre analyse, nous avons relevé que théoriquement, le système japonais en lui-même pouvait être compétitif face à d'autres concurrents de la course aux talents tels que le Royaume-Uni ou la France. Toutefois, le manque d'attraction du visa relevait de plusieurs éléments incohérents dans le système de points et de trop peu d'avantages offerts dans le système préférentiel.

Ces seuls points négatifs ne suffisent probablement pas à expliquer l'échec de ce visa. D'autres éléments que nous avons très peu abordés, soulignés par le gouvernement et OISHI Nana, sont à prendre en considération afin de mieux comprendre les raisons de l'échec de ce visa. Par exemple, l'environnement de la vie quotidienne, comme l'accès à l'éducation des enfants ou la barrière langagière ainsi que l'environnement de travail, tel que les heures supplémentaires ou le manque de transparence sont tant d'éléments qui peuvent rebuter les candidats potentiels. Ces sujets abordés lors des débats ont d'ailleurs été élargis par certains parlementaires qui ont soulevés des questions telles que la reconnaissance des conjoints homosexuels, d'adoption, des enfants nés hors-mariage. Nous pouvons

donc supposer que l'accueil d'étrangers pousse d'une certaine manière le Japon à se confronter à ses propres problèmes sociétaux. Parmi ces problématiques, même si certaines propositions tel que la reconnaissance des enfants adoptés ont été retenues dans le visa final, il persiste encore une résistance, notamment autour de la reconnaissance des minorités sexuelles.

Pourtant, ces éléments sont déterminants dans les décisions prises par un EHQ dans le choix d'un pays d'accueil. Il semble, avec ce visa que les législateurs et hauts fonctionnaires ont plutôt eu tendance à adopter une approche plus technicienne avec l'idée que si le visa offrait assez d'avantage, les EHQ seraient attirés. Or au-delà des avantages, il y a toute une réalité sociale dont le gouvernement semble avoir fait abstraction.

Enfin, les raisons de l'échec de ce visa pourraient également se situer dans la mise en application défailante du système d'accueil par les agents administratifs tel que l'a démontré dans son enquête David GREEN. Dans cette enquête, nous avons remarqué que les informations acquises en amont par les candidats au visa ne correspondaient pas toujours aux renseignements donnés par les agents administratifs. Nous pouvons alors nous interroger sur les raisons de ce décalage. Serait-ce lié au fait que le visa étant très marginal en termes de chiffres, la procédure ne serait pas maîtrisée par les agents ? Il est important de vérifier l'efficacité administrative à ce stade-là, c'est-à-dire la mise en œuvre, car elle constitue une étape cruciale dans la viabilité d'une politique publique. Afin de répondre à ces questions, il serait judicieux de mener une enquête de terrain non seulement auprès des EHQ mais également au Bureau de l'immigration japonais.

Travailler sur ces questions est primordial car les crises démographiques et économiques gagnent progressivement du terrain. Les récents changements de position du Cabinet d'Abe qui élabore des dispositifs d'accueil pour les étrangers non-qualifiés reflètent la situation critique dans laquelle le Japon se trouve actuellement. En effet, en 2018, après des décennies de réticence, le gouvernement japonais ouvre officiellement ses frontières aux travailleurs non-qualifiés. Pour ne pas perdre son statut de puissance internationale, il apparaît donc fondamental que le Japon repense sa politique migratoire et son traitement des travailleurs étrangers.

BIBLIOGRAPHIE/WEBOGRAPHIE

SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AFP, « Shinzo Abe élu Premier ministre du Japon par les députés », *Le Monde.fr*, le 26 décembre 2012 [En ligne] : https://www.lemonde.fr/japon/article/2012/12/26/shinzo-abe-elu-premier-ministre-du-japon-par-les-deputes_1810314_1492975.html (Consulté le 14 mai 2018).
- AFP, « Japon : Aso promet une baisse d'impôts », *Le Figaro*, le 05 septembre 2008, [En ligne] : <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2008/09/29/01011-20080929FILWWW00291-japon-taro-aso-promet-une-baisse-d-impots.php> (Consulté le 13 mai 2018).
- BOYD Monica et VICKERS Michael, « 100 years of Immigration », *Gouvernement of Canada : Statistics*, 2000, [En ligne] : <http://history404.pbworks.com/w/file/etch/49707647/100%20years%20of%20im%20migration%20in%20Canada.pdf> , coll.« Canadian Social Trends », (Consulté le 03 février 2018).
- CASTLES Stephens et VASTA Ellie, « Australia: New Conflicts around Old Dilemmas », in Wayne A. CORNELIUS, Takeyuki TSUDA, Philip L. MARTIN et James F. HOLLIFIELD (éd.), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford University Press., Stanford, California, 2004, p. 141-174.
- CORNUAU Frédérique et DUNEZAT Xavier, « L'immigration en France : concepts, contours et politiques », *Espace populations sociétés. Space populations societies*, 2008/2, 1 septembre 2008, p. 331-352.
- DELAMOTTE Guibourg, « Fukushima, crise d'un modèle de gouvernance, Fukushima, Crisis of a Model of Governance », *Critique internationale*, 59, 11 juin 2013, p. 107-117.
- DOUGLASS Mike, « The new Tokyo story : Restructuring space and the struggle for place in the world city », in Kuniko FUJITA et Richard CHILD HILL (éd.), *Japanese Cities in the World Economy*, Temple University Press., Philadelphia, 1993, p. 83-119.
- GREEN David, « Low Benefit with a High Cost : An Assessment of Japan's Highly Skilled Foreign Professional Visa », 31 janvier 2017, [En ligne] : <http://ir.nul.nagoya-u.ac.jp/jspui/handle/2237/25766> (Consulté le 18 octobre 2017).
- GRIVAUD Arnaud, « Les grands changements survenus dans la politique japonaise depuis les années 1990 », *Sciences Sociales du Japon Contemporain*, le 21 septembre 2017.
- HAMMOUCHE Abdelhafid, LE BAIL Hélène et MORI Chikako, « Le Japon, pays d'immigration », *Hommes et migrations*, 1302, 2013, p. 7-11.

- HANSEN Randall, « Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons », *The Political Quarterly*, 74, 1 août 2003, p. 25-38.
- HATSUSE 初瀬 Ryûhei 龍平, « Gaikokujin rōdōsha : Sōgo shugi no dōnyū 外国人労働-相互主義の導入 (L'introduction des travailleurs étrangers selon le principe de réciprocité) », *Kōbe hōgaku zasshi* 神戸法学雑誌, 39-2, 1989, p. 299-335.
- Hélène LE BAIL, *Migrants chinois hautement qualifiés: mobilité transnationale et identité citoyenne des résidents chinois au Japon*, Les Indes savantes, Paris, 2012.
- HUMBERT Marc, « Les immigrants au Japon passés au crible commun du jus fusionis », *Transcontinentales. Sociétés, idéologies, système mondial*, 8/9, 31 décembre 2010, [En ligne] : <http://transcontinentales.revues.org/789> (Consulté le 31 janvier 2016).
- INADA Miho et DVORAK Phred, « Same-Sex Marriage in Japan: A Long Way Away? », *The Wall Street Journal*, le 20 mars 2013, [En ligne] : <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2008/09/29/01011-20080929FILWWW00291-japon-taro-aso-promet-une-baisse-d-impots.php> (Consulté 11 juin 2018)
- INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT, *Highly Skilled Migration*, 2005.
- ITO Ruri, « L'internationalisation sélective : travailleurs étrangers et société japonaise », *Revue européenne des migrations internationales*, 6-2, 1990, p. 7-26.
- IWAO Seiichi, IYANAGA Teizō, ISHII Susumu, YOSHIDA Shōichirō, FUJIMURA Jun 'ichirō, FUJIMURA Michio, YOSHIKAWA Itsuji, AKIYAMA Terukazu, IYANAGA Shōkichi et MATSUBARA Hideichi, « 230. Oyatoi gaikokujin », *Dictionnaire historique du Japon*, 16-1, 1990, p. 149-149.
- KAKUGI KETTEI 閣議決定, « Dai 9 ji koyō taisaku kihonteki keikaku 第9次 雇用対策基本計画 (9^e Plan fondamental en faveur de l'Emploi) », 1999.
- KAKUGI KETTEI 閣議決定, « Dai 6 ji koyō taisaku kihonteki keikaku 第6次 雇用対策基本計画 (6^e Plan fondamental en faveur de l'Emploi) », 1988.
- KEIDANREN 経団連, « Gaikoku jin ukeire mondai ni kan suru teigen 外国人受け入れ問題に関する提言 (Proposition de loi concernant l'acceptation des étrangers) », 2004.
- KOKKAI KAIGIROKU 国会会議録, *Sangiin - 186 kaiji - Honkaigi* 参議院－186 回次－本会議 (186^e séance plénière de la Chambre des conseillers), le 11 juin 2014.
- KOKKAI KAIGIROKU 国会会議録, *Sangiin - 186 kaiji - Hōmu lin Kaigi- Hatsugensha [44 - 179]* 参議院－186 回次－法務委員会議-発言者 [44 - 179] (186^e session parlementaire - Commission des affaires juridiques de la Chambre des conseillers - Interventions 44 - 179), le 10 juin 2014.
- KOKKAI KAIGIROKU 国会会議録, *Shūgiin - 186 kaiji - Hōmu lin Kaigi- Hatsugensha [20 - 149]* 衆議院－186 回次－法務委員会議-発言者 [20 - 149] (186^e session parlementaire - Commission juridique de de la Chambre des représentants - Interventions 20 - 149), le 28 mai 2014.
- KOKKAI KAIGIROKU 国会会議録, *Shūgiin - 186 kaiji - Yoson lin Kai - Hatsugensha [26 - 34]* 衆議院－186 回次－予算委員会 -発言者 [26- 34] (186^e session parlementaire -

Commission Budgétaire de la Chambre des représentants - Interventions 26 - 34), le 13 février 2014.

KOKKAI KAIGIROKU 国会会議録, *Shûgiin - 183 kaiji - Hōmu lin Kaigi- Hatsugensha [78 - 97]* 衆議院 - 183 回次 - 法務委員会議 - 発言者 [78 - 97] (183^e session parlementaire - *Commission des affaires juridiques de la Chambre des représentants - Interventions 78 - 97*), le 10 mai 2013.

KOKKAI KAIGIROKU 国会会議録, *Shûgiin - 183 kaiji - Hōmu lin Kaigi- Hatsugensha [140 - 151]* 衆議院 - 183 回次 - 法務委員会議 - 発言者 [140 - 151] (183^e session parlementaire - *Comité des affaires juridiques de la Chambre des représentants - Interventions 140 - 151*), 15 septembre 2013.

KOMAI Hiroshi, « Immigrants in Japan », *Asian and Pacific Migration Journal*, 9-3, 2000, p. 311-326.

KOSHIRO Kazutoshi, « Does Japan Need Immigrants ? », in Myron WEINER et Tadashi HANAMI (éd.), *Temporary Workers or Future Citizens? Japanese and U.S. Migration Policies*, New York University Press., Washington Square, New York, 1998, p. 151-176.

KUBLER Daniel et DE MAILLARD Jacques, *Analyser les politiques publiques*, Presses Universitaires de Grenoble., Grenoble, France, coll. « Politique en + », 2009.

LE BAIL Hélène, *Migrants chinois hautement qualifiés: mobilité transnationale et identité citoyenne des résidents chinois au Japon*, Paris, Les Indes savantes, 2012.

LIU-FARRER Gracia, « Ambiguous Concepts and Unintended Consequences: Rethinking Skilled Migration in View of Chinese Migrants' Economic Outcomes in Japan », *ASIEN, The German Journal on Contemporary Asia*, 124, 2012, p. 159-179.

LIU-FARRER Gracia, *Labour Migration from China to Japan: International Students, Transnational Migrants*, Routledge, 2011.

MARE Cyril, *L'immigration choisie*, Studyrama, 2017.

MARTIN Philip L., « The United States: The Continuing Immigration Debate », in Wayne A. CORNELIUS, Takeyuki TSUDA, Philip L. MARTIN et James F. HOLLIFIELD (éd.), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford University Press., Stanford, California, 2004, p. 51-85.

MEYER Claude, *Chine ou Japon: quel leader pour l'Asie ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.

MHLW 厚労省, « Gaikokujin koyō mondai kenkyūkai hōkokusho 外国人雇用問題研究会 報告書 (Le rapport sur le comité de recherche sur l'emploi des étrangers) », 2002.

MOJ 法務省, « Kōdo jinzai pointo sei no minaoshi ni tsuite 高度人材ポイント制の見直しについて (A propos de la révision du système de points pour les EHQ) », décembre 2013,

MOJ 法務省, « Dai 6 ji shutsunyū koku kanri seisaku kondankai 第6次出入管理政策懇談会 (6e Table ronde sur la politique du contrôle de l'immigration) », 2013.

- MOJ 法務省, « Kōdo jinzai ni tai suru pointo sei ni kakaru shutsunyū koku kanri jō no yūgūseido ni kan suru shōrei nado no seibi ni tsuite (iken boshū) » no kekka ni tsuite 「高度人材に対するポイント制に係る出入国管理上の優遇制度に関する省令等の整備について（意見募集）」の結果について (A propos des résultats sur l'appel à avis de l'ordonnance ministérielle du contrôle de l'immigration relative au système de traitement préférentiel et du système de points pour les EHQ), 2012.
- MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France., Paris, coll.« Que sais-je ? », 2018.
- NONAT Pascal, *La stratégie de Lisbonne en quelques mots*, Centre d'études économiques et sociales du Groupe ALPHA, 2005.
- OIM, *Glossaire de la migration*, 2007.
- OISHI Nana, « Training or Employment? Japanese Immigration Policy in Dilemma », *Asian and Pacific Migration Journal*, 4-2-3, 1 juin 1995, p. 367-385.
- PEYREFITTE Alain, *Du « miracle » en économie: leçons au Collège de France*, Odile Jacob, 1995.
- REITZ Jeffrey G., « Canada: Immigration and Nation-Building in the Transition to a Knowledge Economy », in Wayne A. CORNELIUS, Takeyuki TSUDA, Philip L. MARTIN et James F. HOLLIFIELD (éd.), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford University Press., Stanford, California, 2004, p. 97-133.
- SEIZELET Eric, « L'internationalisation de la société japonaise : enjeux et perspectives », *Politique étrangère*, 53-4, 1988, p. 931-942.
- SHACHAR Ayelet, « The Race for Talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes », *New York University Law Review*, 81, 2006, p. 148-206.
- SHAH Nayan et FEFERMAN Rosine, « « White Label » et « péril jaune » : Race, genre et travail à San Francisco au XIX e siècle et au début du XX e siècle », *Clio*, 3, 1996, p. 95-115.
- SHIN Sumi, « Global Migration: The Impact of Newcomers on Japanese Immigration and Labor Systems », *Berkeley Journal of International Law*, 19-2, 1 décembre 2001, p. 265.
- SHUMIZU 清水 Takao 隆雄, « Gaikokujin seisaku no hensen to kakushu teigen 外国人政策の変遷と各種提言 (Proposition de recommandations sur la transition de la politique sur les étrangers au Japon) », *Sogo chosa « jinko gensho shakai no gaikokujin mondai »* 総合調査「人口減少社会の外国人問題」, janvier 2008.
- SHUSHO KANTEI 首相官邸, « Dai 15 kai sangyō kyōsōryoku kaigi gijiroku 第15回産業競争力会議議事録 (Compte-rendu des délibérations du 15e Comité pour la compétitivité industrielle) », 20 janvier 2014.
- SHUSHO KANTEI 首相官邸, « Dai 1 kai kōdo jinzai suishin kaigi giji yōshi 第1回高度人材推進会議 議事要旨 (Compte rendu sur le 1e Comité consultatif en faveur de l'Admission de Talents Hautement Qualifiés) », 12 février 2008.

SHUSHO KANTEI 首相官邸, « Gaikoku kōdo jinzai ukeire seisaku no honkakuteki tenkai wo (hōkokusho) 外国高度人材受入政策の本格的展開を (報告書) (Le rapport sur la réelle évolution des mesures d'admission d'Etrangers Hautement Qualifiés) », 2009.

SOUYRI Pierre François, « L'histoire à l'époque Meiji : enjeux de domination, contrôle du passé, résistances », *Ebisu*, 44-1, 2010, p. 33-47.

SUREL Yves, « Politiques Publiques », 2012, [En ligne] : <http://fgimello.free.fr/documents/cours-politiques-publiques.pdf> (Consulté le 18 janvier 2018).

TEZUKA Kazuaki, « Foreign workers in Japan: Reality and challenges », *Japan Labor Review*, 2-4, 2005, p. 48.

TSUDA Takeyuki, « Domesticating the Immigrant Other: Japanese Media Images of Nikkeijin Return Migrants », *Ethnology*, 42-4, 2003, p. 289-305.

TSUDA Takeyuki et CORNELIUS Wayne A., « Japan: Government Policy, Immigrant Reality », in Wayne A. CORNELIUS, Takeyuki TSUDA, Philip L. MARTIN et James F. HOLLIFIELD (éd.), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford University Press., Stanford, California, 2004, p. 439-476.

YAMANAKA Keiko, « "I will go home, but when?" : labor migration and circular diaspora formation by Japanese Brazilians in Japan », in Mike DOUGLASS et Glenda ROBERTS (éd.), *Japan and Global Migration : Foreign workers and the advent of a multicultural society*, Routledge, London, 2000, p. 120-149.

YAMANAKA Keiko, « New Immigration Policy and Unskilled Foreign Workers in Japan », *Pacific Affairs*, 66-1, 1993, p. 72-90.

YAMAWAKI 山脇 Keizō 啓造, *Kindai nihon no gaikokujin rōdōsha mondai* 近代日本の外国人労働者問題 (*La question des travailleurs étrangers dans le Japon contemporain*), Meiji gakuin kokusai heiwa kenkyūsho 明治学院国際平和研究所., Yokohama, 1993.

SITE WEB CONSULTES

Bureau de l'immigration japonais (*nyūkoku kanri kyoku* 入国管理局)

<http://www.immi-moj.go.jp/>

Bureau du Cabinet (*naikakufu* 内閣府)

<http://www.cao.go.jp/>

Chambre des représentants (*shūgiin* 衆議院)

<http://www.shugiin.go.jp/internet/index.nsf/html/index.htm>

Diète du Japon (*kokkai* 国会)

<http://kokkai.ndl.go.jp/>

Fédération des organisations économiques japonaises (*Keidanren* 経団連)

<http://www.keidanren.or.jp/>

Gouvernement japonais (JapanGov)

<https://www.japan.go.jp/>

Haut Conseil à l'Intégration (HCI)

<http://archives.hci.gouv.fr/>

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

<https://www.insee.fr/fr/accueil>

ministère de l'Éducation, de la culture, du sport, des sciences et de la technologie (monbushō 文部省)

<http://www.mext.go.jp/>

ministère de l'Intérieur et des communications (sōmushō 総務省)

<http://www.soumu.go.jp/>

ministère de la Justice (hōmushō 法務省)

<http://www.moj.go.jp/>

ministère de la Santé, du travail et de la sécurité sociale (kōseirōdōshō 厚生労働省)

<https://www.mhlw.go.jp/index.html>

ministère des Affaires étrangères japonais (gaimushō 外務省)

<https://www.mofa.go.jp/>

Organisation Internationales pour les Migrations (OIM)

<https://www.iom.int/fr>

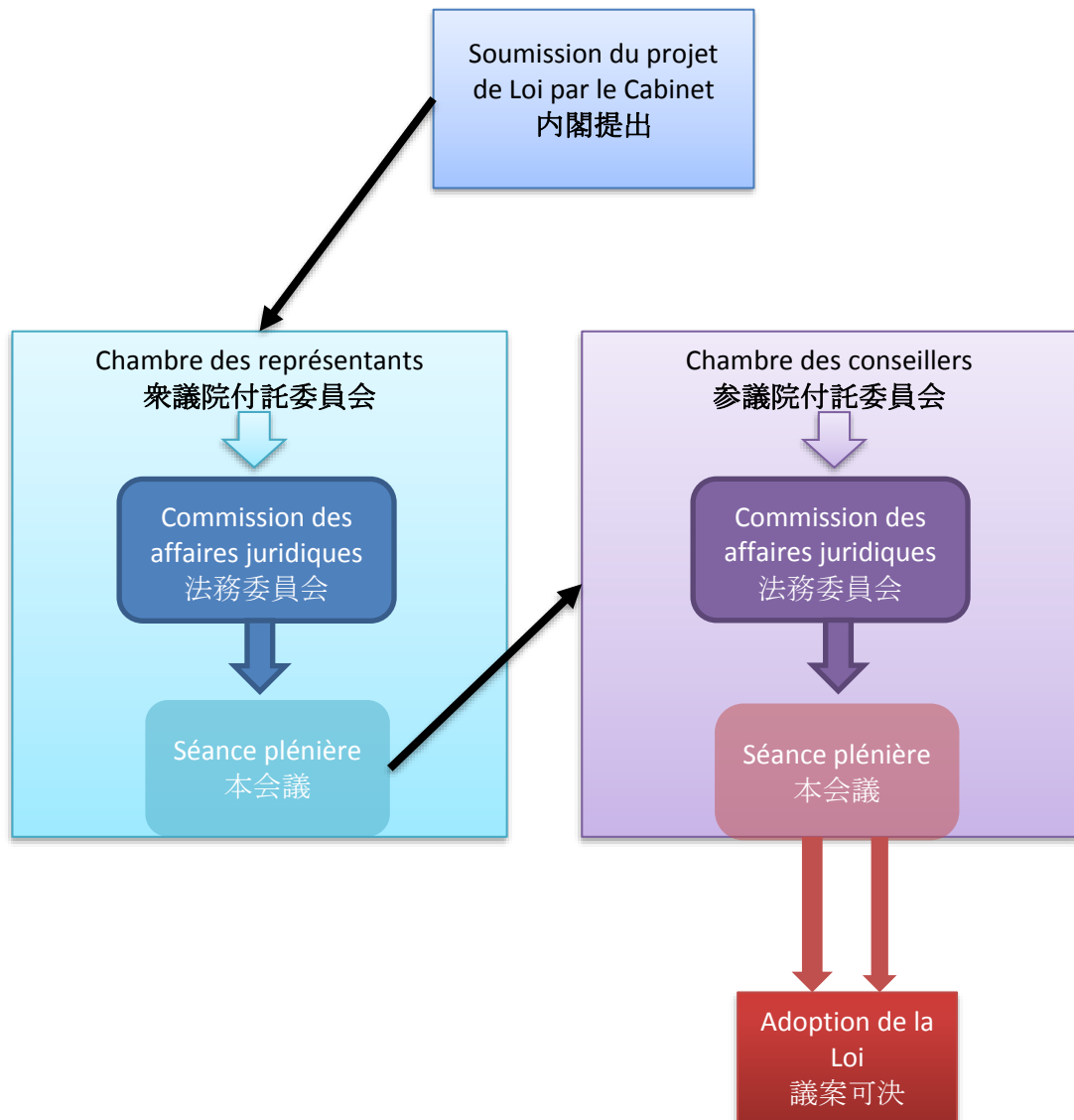
Résidence officielle du Premier ministre (shushō kantei 首相官邸)

<http://www.kantei.go.jp/>

ANNEXES

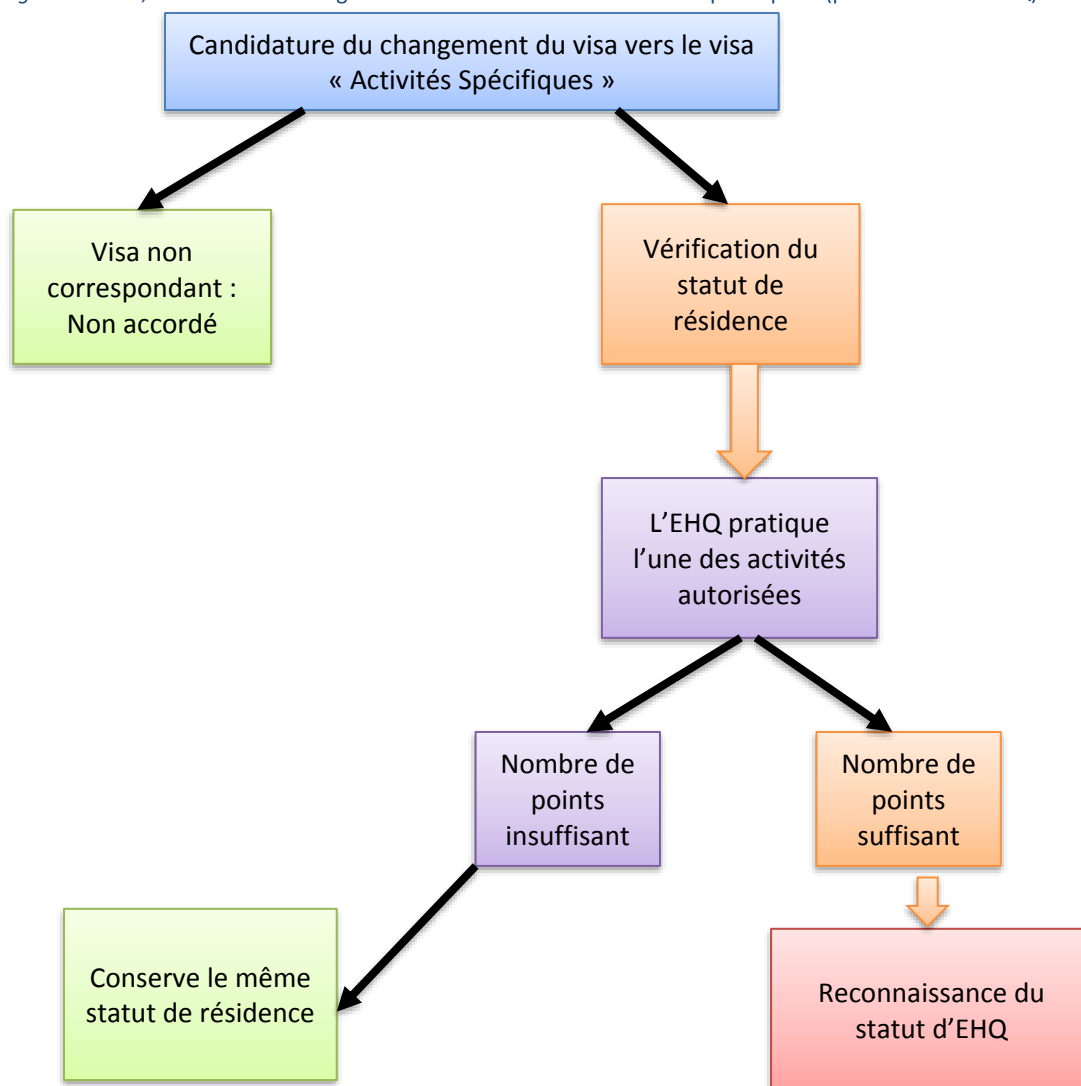
ANNEXE 1 : PROCESSUS D'ADOPTION D'UN PROJET DE LOI

Figure 10 Production personnelle : Processus d'adoption d'un projet de loi (basé sur l'adoption du visa EHQ)



ANNEXE 2 : PROCEDURE DE CHANGEMENT DE VISA VERS LE VISA « ACTIVITES SPECIFIQUES » (2012 - 2013)

Figure 11 MOJ, Procédure de changement de visa vers le visa "Activités Spécifiques" (pour le statut d'EHQ).



ANNEXE 3 : GRILLE DE POINTS EN FONCTION DU SALAIRE ET DE L'AGE

Figure 12 MOJ, Grille de points en fonction du salaire et de l'âge, 2014 - 2015

| Salaire Annuel (yen)/Age | Moins de 30 ans | Entre 30 et 34 ans | Entre 35 et 39 ans | 40 ans ou plus |
|--------------------------|-----------------|--------------------|--------------------|----------------|
| 10 millions | 40 | 40 | 40 | 40 |
| 9 millions | 35 | 35 | 35 | 35 |
| 8 millions | 30 | 30 | 30 | 30 |
| 7 millions | 25 | 25 | 25 | |
| 6 millions | 20 | 20 | 20 | |
| 5 millions | 15 | 15 | | |
| 4 millions | 10 | | | |

ANNEXE 4 : TABLEAU COMPARATIF DES VISAS POUR EHQ (2016-2017)

Figure 13 Production personnelle Tableau comparatif des visas pour EHQ en : France, Royaume-Uni, Etats-Unis et Japon, 2017

| | France | UK | US | Japon |
|----------------------------|--|--|--|--|
| Géré par | ministère de l'Intérieur | Home Office | Citizenship and Immigration Services | ministère de la Justice |
| Appellation et visa | Travailleur Hautement qualifié | Business People, Investors and those with Exceptional Talent (regular or premium) | Specialty Workers or Students (regular/premium) | Etrangers Hautement Qualifiés |
| | Passeport Talent ou Carte européenne bleue | Tier 1 Visa | H-1B Visa | Visa Professions Supérieures |
| Activité | N/A | Entrepreneur: International business people (50 000 and 200 000 £ in funds available for investment (establish or take over a UK business) fund by bank of venture capital firm free to spend | Occupations in architecture, engineering and surveying, Math and Physical Sciences, and IT and Telecom Occupations, Life Sciences | EHQ 1 (A): Recherche, direction de recherche, professeur |
| Activité | N/A | Exceptional talent: Designated by the Home Office leader or emerging leader in science, humanities, engineering medicine digital technology or the arts | Medicine and Health, Education and Research, writing and languages, Finance and Administrative Specializations, business management and administration | EHQ 1 (B) : experts dans le domaine des sciences naturelles ou humaines et domaines techniques |
| Activité | N/A | Graduate entrepreneur : Endorsed as having a genuine and credible business idea. | Occupations In Economics, Occupations In Political Science, Occupations In History, Occupations In Sociology, Occupations In Anthropology, | EHQ 1 (C) : Diriger ou gérer une organisation publique ou privée au Japon, domaine de comptabilité ou juridique |

| | | | | |
|-------------------|---|--|--|--|
| | | | Other Occupations In Social Sciences, Librarians, Archivists, Museum Curators And Related Occupations, Other Occupations In Museum, Library, And Archival Sciences, Lawyers, Judges, Other Occupations In Law And Jurisprudence, Clergy, | |
| | | | Other Occupations In Religion And Theology, Commercial Artists: Designers And Illustrators, Graphic Arts, Environmental, Product, And Related Designers, Other Occupations In Art, Occupations In Music, | |
| Activité | N/A | Investor : invest 2 000 000 or more in the UK | Other Occupations In Entertainment And Recreation, Occupations In Social And Welfare Work, Miscellaneous Professional, Technical, And Managerial Occupations, Sales Promotion Occupations, Fashion Models | EHQ 2 : EHQ 1 pendant 3 ans, toutes activités autorisées pour les étrangers au Japon |
| Conditions | être ressortissant d'un pays tiers à l'UE | Entrepreneur : Invest 50 000 £ | Be sponsored by a firm | EHQ 1 (A) : Salaire annuel minimum de 4 millions de yen Diplômé d'un doctorat ou master Etre âgé de moins de 40 ans |
| | être titulaire d'un diplôme sanctionnant au moins 3 années d'études supérieures par un établissement d'enseignement supérieur | Exceptional talent : Approbation from the Home Office | | EHQ 1 (B) : Salaire annuel de 4 millions de yen Diplômé d'un doctorat, master ou licence, Etre âgé de moins de 40 ans |

| | | | | |
|---|---|---|---|--|
| | reconnu par son Etat <u>OU</u> justifier de 5 ans d'expérience pro de niveau comparable | | | |
| | contrat de travail 1 an ou plus par le service chargé de la main d'oeuvre étrangère | Graduate Entrepreneur : having a genuine and credible business idea, approbation from the Department for international trade and a UK higher education institution, proficiency in English | State Employment Security Agency determines the minimum annual salary by observing what is required from employees with the same job and ask the firm the qualifications and experiences required for the job | EHQ 1 (C) : Salaire annuel de 10 millions de yen Etre diplômé d'un doctorat, master ou licence |
| | rémunération annuelle min 53 836,50 eu brut en 2016 | investor : Invest 2 000 000 or more in the UK | | EHQ 2 : Avoir été un EHQ 1 pendant 3 ans |
| Validité et résidence permanente | 1 à 3 ans selon le contrat | Entrepreneur : 3 ans et 4 mois (extension de 2 an) indefinite leave to remain after 5 years + proficiency in English | 6 ans peut demander la résidence permanente "dual intent" | 5 ans + postuler pour la résidence permanente |
| | | *exceptional talents : 5 years for settlement | | |
| | après 5 ans de résidence solliciter carte de "résident de longue durée" valable dans toute l'UE | Graduate Students : 1 year 1 year extend | | |
| | après 10 ans carte de résident permanent | Investor : 3 years and 4 months 2 years extend Can settle after 2 years if invest 10 millions 3 years if invest 5 million | | |

| | | | | |
|------------------------------|--|--|--|---|
| Regroupement familial | <p>Famille accompagnante</p> <p>carte de séjour "vie privée et familiale" après 5 ans renouvellement indépendant de la carte bleue du conjoint</p> | <p>entrepreneur/exceptional/graduate :</p> <p>"dependants" : doit montrer moyen de subvenir à la famille</p> | <p>H1B spouse and children (cannot work in the US)</p> | <p>Permission pour le conjoint et les enfants et les parents de venir</p> <p>Permission pour le conjoint de travailler au Japon</p> |
| | | <p>investor : pas plus de 4 personnes</p> | | |
| Frais | <p>Délivrance du visa :</p> <p>241 euros pour chaque membre de famille</p> <p>Renouvellement 87 euros pour 1an et 181 par an</p> | <p>Entrepreneurs :</p> <p>en ligne : 1,204</p> <p>en personne : 963</p> <p>également pour les membres accompagnant</p> | <p>Si l'entreprise a moins de 25 employés : 2 000 dollars</p> <p>si plus de 25 employé : 2 500</p> | <p>N/A</p> |
| | | <p>Exceptional talent :</p> <p>574£ + assurance maladie</p> | | |
| | | <p>Graduate entrepreneur :</p> <p>342 £ également pour les membres accompagnants + assurance maladie</p> | | |
| | | <p>Investisseur :</p> <p>1,350£</p> | | |
| Système de points | <p>Non</p> | <p>entrepreneur : 95 points</p> | <p>non</p> | <p>70 points</p> |
| | | <p>exceptional talents : 95 points</p> | | |
| | | <p>graduate : 95 points</p> | | |
| | | <p>investisseur : non</p> | | |
| Sponsor | N/A | oui | oui | non |