



**2020/2010(INI)**

9.10.2020

## **PROJET DE RAPPORT**

sur de nouvelles voies pour une migration économique légale  
(2020/2010(INI))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteure: Miriam Dalli

Rapporteure pour avis (\*):  
Elżbieta Rafalska, commission de l'emploi et des affaires sociales

(\*) Commission associée – article 57 du règlement intérieur



## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN .....	4
EXPOSÉ DES MOTIFS .....	11

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### sur de nouvelles voies pour une migration économique légale (2020/2010(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu le traité sur l'Union européenne, notamment son article 3, paragraphe 2, et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), notamment son article 79,
- vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et notamment son protocole n° 4, article 2,
- vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment son article 45,
- vu la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, et notamment son article 13,
- vu les normes internationales du travail relatives aux migrations de main-d'œuvre, adoptées par la Conférence internationale du travail de l'Organisation internationale du travail, ainsi que la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 1990,
- vu la communication de la Commission du 13 mai 2015 intitulée «Un agenda européen en matière de migration» (COM(2015)0240),
- vu la communication de la Commission du 6 avril 2016 intitulée «Vers une réforme du régime d'asile européen commun et une amélioration des voies d'entrée légale en Europe» (COM(2016)0197), et celle du 12 septembre 2018 intitulée «Développer les voies d'entrée légales en Europe: un volet indispensable pour une politique migratoire équilibrée et globale» (COM(2018)0635),
- vu la communication de la Commission du 23 septembre 2020 sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile (COM(2020)0609),
- vu le plan d'action et la déclaration politique adoptés lors du sommet Union européenne-Afrique sur la migration, qui s'est tenu à La Valette les 11 et 12 novembre 2015, et en particulier leurs parties respectives sur la migration légale et la mobilité,
- vu le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières du 10 décembre 2018,
- vu le fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique de l'Union européenne,
- vu sa résolution du 12 avril 2016 sur la situation en Méditerranée et sur la nécessité

- d'une approche globale de la question des migrations de la part de l'Union européenne<sup>1</sup>,
- vu son document de travail du 15 janvier 2016 sur l'établissement de canaux de migration économique légale appropriés<sup>2</sup>,
  - vu l'étude du département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles de sa direction générale des politiques internes de septembre 2015 intitulée «Explorer de nouvelles voies pour la législation en matière de migration économique vers l'Union européenne» et celle d'octobre 2015 intitulée «La coopération de l'Union européenne avec des pays tiers dans le domaine de la migration», ainsi que l'étude de l'EPRS de mars 2019 intitulée «The cost of non-Europe in the area of legal migration» (Le coût de la non-Europe dans le domaine de la migration légale),
  - vu le «bilan de qualité de la législation de l'UE relative à la migration régulière» de la Commission du 29 mars 2019 (ci-après le «bilan de qualité»),
  - vu les études du réseau européen des migrations,
  - vu les études de l'Organisation de coopération et de développement économiques,
  - vu les travaux et les rapports du rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants,
  - vu les travaux, rapports et résolutions du Conseil de l'Europe,
  - vu les travaux et les rapports de l'Organisation internationale pour les migrations,
  - vu l'acquis de l'UE en matière de migration économique légale qui s'est constitué entre 2004 et 2016 et régleme nte les conditions d'entrée et de séjour ainsi que les droits des travailleurs ressortissants de pays tiers, comprenant:
    - la directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (directive relative à la carte bleue)<sup>3</sup>,
    - la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre<sup>4</sup>,
    - la directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> JO C 58 du 15.2.2018, p. 9.

<sup>2</sup> PE573.223v01-00.

<sup>3</sup> JO L 155 du 18.6.2009, p. 17.

<sup>4</sup> JO L 343 du 23.12.2011, p. 1.

<sup>5</sup> JO L 94 du 28.3.2014, p. 375.

- la directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe<sup>6</sup>,
- la directive (UE) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair<sup>7</sup>,
- vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées (COM(2016)0378), et les positions respectives du Parlement européen et du Conseil; adoptées en 2017,
- vu les directives qui réglementent les conditions d'entrée et de séjour ainsi que les droits d'autres catégories plus générales de ressortissants de pays tiers, telles que la directive relative au droit au regroupement familial ou celle relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée,
- vu les directives qui réglementent les conditions d'entrée et de séjour pour les catégories de ressortissants de pays tiers qui ne viennent pas dans l'UE pour travailler, mais sont autorisés à le faire, telles que la directive octroyant aux bénéficiaires d'une protection internationale le droit d'accéder à l'emploi et à l'emploi indépendant après reconnaissance de leur statut, ou celle octroyant aux demandeurs de protection internationale un accès au marché du travail dans les neuf mois qui suivent le dépôt de leur demande,
- vu l'article 54 de son règlement intérieur,
- vu l'avis de la commission de l'emploi et des affaires sociales,
- vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A9-0000/2020),
- 1. part du principe que les individus se déplacent constamment et que les besoins de migration doivent être gérés convenablement; est d'avis qu'afin de résoudre la question de la migration légale, il est préférable de commencer par les améliorations stratégiques les plus évidentes avant de s'attacher à des réformes plus ambitieuses;

### ***Le cadre législatif actuel de l'Union***

2. fait observer que l'article 79 du traité FUE prévoit une gestion de la migration légale à l'échelle de l'Union et engage les États membres à élaborer une politique d'immigration commune, avec des règles communes sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers ainsi que sur les droits dont ils jouissent une fois légalement

---

<sup>6</sup> JO L 157 du 27.5.2014, p. 1. Les personnes faisant l'objet d'un transfert temporaire intragroupe sont détachées par une entreprise établie hors de l'Union afin de travailler au sein d'une entreprise appartenant à ce même groupe d'entreprises établi dans l'Union.

<sup>7</sup> JO L 132 du 21.5.2016, p. 21.

résidents dans l'Union; note que l'article 79, paragraphe 5, du traité FUE accorde aux États membres la prérogative de fixer le nombre de ressortissants de pays tiers admis sur leur territoire pour y chercher un emploi;

3. met en avant les effets positifs du cadre de l'Union sur la migration légale recensés par la Commission dans son bilan de qualité, notamment le degré d'harmonisation des conditions, procédures et droits, ainsi qu'une sécurité juridique accrue pour les ressortissants de pays tiers, les employeurs et les administrations;
4. rappelle que le cadre existant qui régit la migration légale dans l'Union est fragmenté, porte sur des catégories spécifiques de travailleurs uniquement, catégories qu'il traite de façon inégale, et permet l'existence de cadres législatifs nationaux parallèles, ce qui crée une concurrence entre ces cadres nationaux et avec le cadre de l'Union;
5. estime qu'une telle approche ne sert qu'à satisfaire des besoins à court terme et n'est pas conforme à l'objectif de l'Union de disposer d'une approche globale de la politique migratoire;
6. souligne que dans son bilan de qualité, la Commission a abouti à une conclusion semblable et a défini le besoin de remédier aux incohérences, aux lacunes et aux défaillances à l'aide d'une vaste gamme de mesures, dont des mesures législatives;

#### *Pour une approche simplifiée*

7. souligne que le cadre législatif actuel et les transpositions divergentes des directives existantes par les États membres ont créé de nombreuses incohérences pour les ressortissants de pays tiers pour ce qui est du traitement égal, des conditions d'entrée et de nouvelle entrée, des permis de travail, du statut de résidence, de la mobilité à l'intérieur de l'UE, de la coordination de la sécurité sociale, de la reconnaissance des qualifications et du regroupement familial; précise que ces incohérences sont également sources de difficultés pour les entreprises qui emploient des ressortissants de pays tiers<sup>8</sup>;
8. souligne la valeur ajoutée de la mise en place d'un cadre de l'Union pour la migration légale dans le cadre d'une approche globale de la migration, étant donné qu'il offre des voies légales aux personnes à la recherche d'un emploi, favorise une migration plus ordonnée, attire les travailleurs dont les marchés du travail de l'Union ont besoin et garantit que les ressortissants de pays tiers sont traités conformément aux droits fondamentaux dans l'Union;
9. rappelle qu'une mise en œuvre plus efficace et plus cohérente du cadre législatif actuel et une meilleure application des droits énoncés dans les directives existantes sont les premières mesures concrètes à prendre;
10. recommande de simplifier et d'harmoniser le cadre législatif en harmonisant les

---

<sup>8</sup> Selon le bilan de qualité, les domaines posant le plus de problèmes de cohérence sont principalement les suivants: les procédures de demande, les conditions d'admission et de séjour (dont les motifs de rejet et de retrait), les conditions d'un traitement égal, la mobilité à l'intérieur de l'UE et le regroupement familial.

dispositions relatives aux procédures de demande, aux motifs d'admission et de refus, aux garanties procédurales, à l'égalité de traitement, à l'accès au marché du travail, à l'unité familiale et à la mobilité à l'intérieur de l'Union dans toutes les directives existantes sur la migration légale;

11. invite la Commission à proposer des mesures législatives appropriées pour améliorer les directives existantes en les alignant sur les dispositions les plus favorables;

#### ***Pour une meilleure mobilité à l'intérieur de l'UE***

12. souligne que la mobilité au sein de l'Union des ressortissants de pays tiers est un élément essentiel de la politique de migration légale de l'Union, car elle apporte une valeur ajoutée évidente qui ne peut être atteinte au niveau des États membres; rappelle que la libre circulation des travailleurs contribue à faire correspondre la demande et l'offre sur les marchés du travail de l'Union;
13. souligne que des règles plus harmonisées facilitant la mobilité à l'intérieur de l'Union serviraient d'incitation aux ressortissants de pays tiers, constitueraient une mesure positive pour les employeurs et aideraient les États membres à combler les lacunes de leurs marchés du travail; souligne, en outre, que cela permettrait aux ressortissants de pays tiers déjà présents dans l'Union d'améliorer leurs perspectives d'intégration;
14. note que les directives sur les étudiants et les chercheurs et les TIC adoptées plus récemment accordent aux ressortissants de pays tiers des droits de mobilité plus étendus que les directives antérieures sur la migration légale, telles que la directive initiale sur la carte bleue;
15. recommande que, comme première étape sur la voie de la simplification, les droits à la mobilité à l'intérieur de l'Union soient renforcés dans l'ensemble des directives existantes sur la migration légale; répète que la Commission devrait proposer des mesures législatives appropriées;

#### ***Pour la création d'un réservoir de talents***

16. souligne que de nouveaux outils sont nécessaires pour aider à mettre en relation les employeurs et des employés potentiels; souligne qu'une meilleure information sur la migration légale vers l'Union est nécessaire pour les employeurs et les ressortissants de pays tiers, et qu'il convient d'intensifier le dialogue structuré et constructif avec les pays tiers concernés sur la migration légale;
17. propose, dès lors, la mise en place d'une plateforme européenne de réserve de talents, qui servirait de guichet unique pour les travailleurs ressortissants de pays tiers, les employeurs de l'UE et les administrations nationales; recommande que cette plateforme couvre tous les secteurs de l'emploi, y compris ceux qui sont considérés comme moyennement ou faiblement rémunérés; note que la participation des services publics de l'emploi à une telle plateforme, tant dans l'Union européenne que dans les pays d'origine, pourrait contribuer à améliorer les partenariats entre eux;
18. recommande de faciliter la reconnaissance et la certification des diplômes, certificats et autres qualifications professionnelles, y compris l'acquisition formelle et non formelle



de compétences dans les pays tiers; insiste pour que les États membres mettent immédiatement en place des mécanismes et des modalités de validation de l'expérience professionnelle et de l'apprentissage non formel et informel, conformément à la recommandation du Conseil de 2012<sup>9</sup>;

***Pour des relations renforcées avec les pays tiers et la promotion des voies d'entrée légale***

19. soutient la coopération mondiale et régionale en matière de migration afin de renforcer la disponibilité et la flexibilité des voies de migration légale; demeure convaincu que l'augmentation du nombre de canaux de migration légale contribuerait à réduire la migration irrégulière, porterait atteinte au modèle économique des passeurs criminels, réduirait la traite des êtres humains et l'exploitation par le travail, renforcerait l'égalité des chances pour tous les travailleurs et offrirait une voie légale aux personnes tentées de migrer illégalement vers l'Union;
20. souligne le rôle important des envois de fonds et les avantages d'une migration sûre, régulière et ordonnée, tant pour les pays d'origine que pour les pays d'accueil; soutient les efforts visant à résoudre les problèmes de «fuite des cerveaux» et d'«afflux des cerveaux» en développant davantage les instruments permettant la migration circulaire;

***Pour un développement du cadre législatif de l'UE***

21. rappelle que l'Union européenne est à la traîne dans la concurrence mondiale pour les talents; reste déterminé à demander une révision significative de la directive sur la carte bleue afin d'apporter une valeur ajoutée en termes d'harmonisation, de reconnaissance des compétences, de simplification des procédures et d'amélioration de la mobilité à l'intérieur de l'Union;
22. est d'avis que la politique de l'Union en matière de migration légale devrait répondre aux pénuries de main-d'œuvre; recommande que l'Union développe son cadre législatif afin de couvrir, dans une plus large mesure, les ressortissants de pays tiers à la recherche d'un emploi peu ou moyennement qualifié<sup>10</sup>;
23. fait observer, à cet égard, que les ressortissants de pays tiers sont souvent employés dans le secteur des services d'aide à domicile<sup>11</sup>; demande à la Commission de présenter un projet de directive établissant des conditions d'entrée et de séjour pour les aidants domestiques;
24. invite la Commission à envisager la mise en place d'un régime à l'échelle de l'Union afin d'attirer les travailleurs indépendants et/ou les entrepreneurs, notamment en facilitant leurs activités transfrontalières;
25. reconnaît que les directives sectorielles ne constituent une panacée ni pour les besoins du marché du travail de l'Union, ni pour la question de la migration légale en général;

---

<sup>9</sup> Recommandation du Conseil du 20 décembre 2012 relative à la validation de l'apprentissage non formel et informel (JO C 398 du 22.12.2012, p. 1).

<sup>10</sup> Voir, par exemple, Réseau européen des migrations, *Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in the EU*, Commission européenne, Bruxelles, 2015.

<sup>11</sup> Voir également: EPRS, *The cost of non-Europe in the area of legal migration*, Parlement européen, Bruxelles, 2019, p. 21-22.

estime qu'à moyen terme, l'Union doit s'éloigner d'une approche sectorielle et adopter un code de l'immigration définissant des règles générales d'entrée et de séjour pour tous les ressortissants de pays tiers à la recherche d'un emploi dans l'Union;

26. souligne qu'un tel instrument législatif global effacerait les différentes exigences fixées dans les États membres et permettrait la simplification et l'harmonisation nécessaires des règles sans discrimination à l'égard d'un secteur d'emploi ou d'un type d'employé;

◦  
◦ ◦

27. charge son président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

Dans son discours sur l'état de l'Union de 2020<sup>1</sup>, Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, a déclaré que la création de voies d'entrée légale faisait partie des actions clés visant à lutter contre la migration irrégulière en Europe.

En effet, il serait naïf de penser qu'il existe une solution unique. La migration, irrégulière ou non, a toujours fait et continuera de faire partie de notre histoire. À la vue des principaux défis auxquels l'Union européenne et le monde sont confrontés, tels que le changement climatique, la famine, la guerre et les inégalités, il apparaît clairement que l'UE doit en faire beaucoup plus.

Le présent rapport traite de la migration légale de la main-d'œuvre, et recommande une approche progressive en trois temps: d'abord, répondre immédiatement aux problèmes immédiats, puis chercher à étendre les secteurs régis par le droit de l'UE, et enfin envisager une réforme plus globale de la politique de migration légale de l'UE. Il existe dans l'UE une réalité qui n'a pas été correctement prise en compte: le vieillissement de la population, l'exploitation des travailleurs étrangers, la réalité migratoire et la course mondiale aux talents.

Selon le rapport 2019 sur le vieillissement<sup>2</sup>, près d'un cinquième de la population vivant dans l'UE-28 au début de l'année 2018 était âgée de 65 ans ou plus. Le rapport estime qu'au cours des trente prochaines années, le nombre de personnes âgées dans l'Union européenne devrait suivre une trajectoire ascendante, culminant à 149,2 millions d'habitants en 2050; leur part relative dans la population totale augmentera également progressivement et devrait atteindre 28,5 % en 2050.

Dans ce cadre, auquel s'ajoutent les lacunes constatées sur le marché du travail, une nouvelle politique de migration légale est l'un des quatre piliers d'une gestion équilibrée des migrations au niveau de l'UE.

Dans sa communication relative au nouveau pacte sur la migration et l'asile, la Commission européenne reconnaît les avantages que la migration légale apporte à la société et à l'économie. Si les États membres conservent la prérogative de fixer le nombre de ressortissants de pays tiers admis sur leur territoire en provenance de pays tiers pour y chercher un emploi, il est possible de combler les lacunes du marché du travail tout en offrant à ces travailleurs les bonnes possibilités et les bonnes conditions de travail dont ils sont si souvent privés.

Un rapport<sup>3</sup> de 2019 de l'Agence des droits fondamentaux a mis en évidence l'exploitation des travailleurs migrants, y compris les ressortissants de pays tiers qui viennent dans l'UE et les ressortissants de l'UE qui se rendent dans un autre pays de l'UE. Cette exploitation a notamment pour caractéristiques un salaire d'à peine 5 EUR par jour, la contrainte de payer des dettes aux trafiquants avant de gagner un centime et l'hébergement dans des conteneurs de transport sans eau ni électricité. Le rapport a mis en lumière l'emploi précaire dans différents secteurs, dont

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/soteu\\_2020\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/soteu_2020_fr.pdf)

<sup>2</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10166544/KS-02-19%E2%80%91EN-N.pdf/c701972f-6b4e-b432-57d2-91898ca94893>

<sup>3</sup> <https://fra.europa.eu/fr/news/2019/lexploitation-grave-par-le-travail-des-travailleurs-migrants-un-rapport-de-la-fra-appelle>

l'agriculture, la construction, le travail domestique, l'hôtellerie, l'industrie manufacturière et les transports.

La situation causée par la COVID-19 ne peut non plus être ignorée. Souvent, les travailleurs migrants et saisonniers occupent un emploi précaire, subissent de mauvaises conditions de travail et sont hébergés dans des logements insalubres. La mise en place d'un cadre juridique approprié pour cette situation garantirait l'accès aux mesures d'aide au revenu, à la protection sociale et aux soins de santé.

La Commission européenne parle d'attirer des compétences et des talents dans l'UE. De fait, le marché du travail de l'UE est confronté à des pénuries de compétences spécifiques dans différents secteurs, de faible, moyenne ou haute qualification. Dans la stratégie en matière de compétences pour l'Europe récemment publiée, la Commission européenne a déclaré<sup>4</sup> qu'elle travaillerait avec les États membres sur des stratégies nationales en matière de compétences modernes et globales et unirait ses forces avec les agences publiques nationales pour les mettre en œuvre. À cet égard, elle suggère également que cela pourrait s'accompagner d'une approche plus stratégique de la migration légale, axée sur un meilleur attrait et une meilleure rétention des talents.

La rapporteure soulève un certain nombre de points dans son rapport, dont le fait que la législation de l'Union en matière de migration légale est très fragmentée. La diversité de règles et de règlements différents rend le cadre de l'UE peu clair et peu attrayant tant pour les ressortissants de pays tiers que pour les États membres eux-mêmes. S'il reste de la compétence des États membres de décider quels sont leurs besoins sur le marché et quel est le nombre de permis de travail à délivrer, il est indispensable de renforcer la coordination et la coopération, ainsi que de veiller à ce que les travailleurs ressortissants de pays tiers, comme les ressortissants de l'UE, soient traités conformément aux droits fondamentaux dans l'UE. Il est également nécessaire d'approfondir les recherches pour comprendre l'intégration des migrants non économiques sur le marché du travail, les schémas de mobilité à l'intérieur de l'UE et les mécanismes nécessaires pour faire correspondre le profil des travailleurs migrants aux besoins des marchés du travail de l'UE.

À cet égard, la rapporteure propose la création d'un réservoir de talents: une plateforme de mise en relation qui garantirait une mise en correspondance efficace des travailleurs migrants au niveau international avec les exigences du marché du travail de l'UE. Un guichet unique où les employeurs pourraient faire connaître les compétences dont ils ont besoin et où les employés potentiels pourraient savoir quelles sont les compétences recherchées. Cette plateforme serait utilisée pour optimiser l'utilisation de la main-d'œuvre actuelle dans l'UE, ainsi que pour fournir des informations claires à ceux qui offrent leurs compétences et à ceux qui ont besoin de compétences spécifiques. Numérique, elle faciliterait la mise à disposition d'informations en mettant en relation les entreprises avec les institutions ou les autorités et fournirait un service fiable qui ne ferait pas attendre les employeurs et les salariés pendant des mois et des mois.

Par ailleurs, la Commission devrait envisager de mettre en place un régime à l'échelle de l'Union visant à attirer les travailleurs indépendants et les entrepreneurs.

---

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_20\\_1196](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_1196)

Une approche coordonnée est nécessaire. La fragmentation législative actuelle fait qu'il existe des règles et des réglementations différentes pour les différents groupes de travailleurs, et pour ceux qui cherchent à faire venir leur famille. Cette situation est aggravée par la complexité des procédures et le manque d'uniformité dans leur mise en œuvre.

L'Union européenne est à la croisée des chemins. Les décisions prises aujourd'hui définiront l'Europe dans laquelle nous vivrons, les possibilités qui nous seront offertes et les valeurs que nous défendrons.