PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission du développement

2008/0228(CNS)

3.9.2008

AVIS

de la commission du développement

à l'intention de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

sur la proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié
(COM(2007)0637 – C6-0011/2008 – 2008/0228(CNS))

Rapporteure pour avis: Danutė Budreikaitė

PA_Legam

JUSTIFICATION SUCCINCTE

En présentant une proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, la Commission européenne cherche à promouvoir le système de la "carte bleue", qui vise à faire venir des immigrants très qualifiés en sorte de répondre aux besoins de main-d'œuvre et de faire face à la concurrence dans la "lutte pour les cerveaux" qui se livre à l'échelle mondiale. Si la démarche qui sous-tend la proposition consiste à faire de l'Union européenne l'économie la plus compétitive au XXI^{e} siècle, plusieurs thèmes relèvent néanmoins, en premier lieu, de la politique de développement. L'UE mesure d'ailleurs l'importance de la cohérence entre sa politique de développement et ses autres politiques, y compris en matière d'immigration, mais la carte bleue risque d'aggraver "l'exode des cerveaux" et la pénurie de personnels qualifiés dans les pays en développement, portant ainsi préjudice à des secteurs essentiels pour le développement. De ce point de vue, la proposition relative à la carte bleue est de nature à contrarier l'initiative, prise en 2006, pour la cohérence des politiques en matière de développement, qui est pourtant l'une des principales contributions de l'Union européenne à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) à l'horizon de 2015.

Plus de 25 % des travailleurs hautement qualifiés de pays africains comme le Mozambique, le Ghana, le Kenya et l'Ouganda, vivent aujourd'hui dans les pays développés. Ce taux s'élève même à 70 % dans les pays des Caraïbes et du Pacifique[1]. Un tel exode des cerveaux porte préjudice à des secteurs aussi fondamentaux que l'éducation et la santé et réduit la capacité des pays en développement à atteindre les OMD, qui est l'une des priorités de la politique de développement conduite par l'Union européenne.

Un autre thème abordé dans la proposition est celui du recrutement effectué selon le principe de la migration temporaire, à savoir que le migrant retournera à son lieu d'origine après avoir travaillé dans l'UE durant une certaine période (on parle alors de "migration circulaire"). Or il se peut qu'un migrant ayant travaillé deux ans dans un premier État membre se rende dans un second État membre et cumule des temps de séjour afin d'obtenir le statut de résident de longue durée, auquel cas la migration temporaire se transformera en migration permanente. Un autre aspect de l'accès des migrants au marché du travail est celui du recrutement éthique, c'est-à-dire l'application d'une sorte de code de conduite destiné à prévenir le recrutement actif dans les secteurs confrontés à des pénuries de ressources humaines. Un code de cette nature n'empêchera cependant pas les travailleurs d'affluer dans les pays développés. De plus, le code de conduite proposé ne prend pas en compte les pratiques de recrutement du secteur privé et ne s'appliquera pas à des pays tels que le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark, qui ne participent pas aux négociations sur la carte bleue.

En résumé, l'Union européenne mesure les effets dommageables que risque de produire dans les pays en développement la migration de personnels hautement qualifiés, mais fait valoir que ce type de migration sera aussi profitable aux pays en développement dans la mesure où il atténuera les difficultés d'obtenir un emploi dans les pays considérés et se traduira par des envois de fonds vers le pays d'origine. Aucun de ces arguments n'apparaît entièrement

[1] Policy Coherence for Development: Climate Change/Energy/Biofuels, Migration and Research: 22-23. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC(2008)434%20Pol%20coherence-3.pdf

valable. Il se peut que la carte bleue réduise la pression de la demande sur le marché du travail, mais elle attirera des travailleurs présents dans des secteurs qui souffrent déjà d'une pénurie de main-d'œuvre, comme l'enseignement et la santé. De plus, les avis sont partagés quant à la contribution effective des envois de fonds au développement de secteurs sociaux tels que la santé et l'éducation dans les pays en développement.

AMENDEMENTS

La commission du développement invite la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, compétente au fond, à incorporer dans son rapport les amendements suivants:

Amendement 1

Proposition de directive
Considérant 4 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	(4 bis) Afin de mieux assister les États membres dans l'élaboration de leurs stratégies et de leurs politiques en matière d'immigration et d'aider les migrants à mieux comprendre et suivre le processus de migration, il y a lieu de concevoir et de mettre en œuvre une politique commune de l'immigration au niveau européen.

Amendement 2

Proposition de directive
Considérant 6

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(6) Pour atteindre les objectifs du processus de Lisbonne, il importe également d'encourager la mobilité au sein de l'Union européenne des travailleurs ***hautement qualifiés*** qui en sont citoyens, et notamment des ressortissants des États membres qui ont adhéré en 2004 et en 2007. Lorsqu'ils mettent en œuvre la présente directive, les États membres sont tenus de respecter le principe de la préférence communautaire, consacré	(6) Pour atteindre les objectifs du processus de Lisbonne, il importe également d'encourager la mobilité au sein de l'Union européenne des travailleurs qui en sont citoyens, et notamment des ressortissants des États membres qui ont adhéré en 2004 et en 2007. Lorsqu'ils mettent en œuvre la présente directive, les États membres sont tenus de respecter le principe de la préférence communautaire, consacré notamment dans les dispositions

notamment dans les dispositions pertinentes des actes d'adhésion du 16 avril 2003 et du 25 avril 2005.

pertinentes des actes d'adhésion du 16 avril 2003 et du 25 avril 2005.

Amendement 3

Proposition de directive
Considérant 17

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(17) Il convient de favoriser et de soutenir la mobilité des travailleurs hautement qualifiés issus de pays tiers, entre la Communauté et leurs pays d'origine respectifs. Il y a lieu de prévoir des dérogations à la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, afin de prolonger la période d'absence du territoire de la Communauté qui n'est pas prise en considération pour le calcul de la durée de résidence légale et ininterrompue nécessaire pour pouvoir bénéficier du statut communautaire de résident de longue durée. Il convient également d'autoriser des périodes d'absence plus longues que celles que prévoit la directive 2003/109/CE du Conseil après que le travailleur hautement qualifié issu d'un pays tiers a obtenu ce statut de résident de longue durée. Afin d'encourager la migration circulaire de la main-d'œuvre hautement qualifiée provenant de pays en développement, les États membres devraient envisager de recourir aux possibilités offertes à l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, et à l'article 9, paragraphe 2, de la directive 2003/109/CE du Conseil, pour autoriser des périodes d'absence plus longues que celles qui sont prévues dans cette directive. Par souci de cohérence notamment avec les objectifs de développement sous-jacents, ces dérogations ne devraient s'appliquer que s'il peut être prouvé que l'intéressé est retourné dans son pays d'origine ***pour y***	(17) Il convient de favoriser et de soutenir la mobilité des travailleurs hautement qualifiés issus de pays tiers, entre la Communauté et leurs pays d'origine respectifs. Il y a lieu de prévoir des dérogations à la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, afin de prolonger la période d'absence du territoire de la Communauté qui n'est pas prise en considération pour le calcul de la durée de résidence légale et ininterrompue nécessaire pour pouvoir bénéficier du statut communautaire de résident de longue durée. Il convient également d'autoriser des périodes d'absence plus longues que celles que prévoit la directive 2003/109/CE du Conseil après que le travailleur hautement qualifié issu d'un pays tiers a obtenu ce statut de résident de longue durée. ***Selon la communication de la Commission du 12 avril 2005 intitulée "Cohérence des politiques au service du développement - Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement" (COM(2005)0134), promouvoir les migrations circulaires implique de mettre l'accent sur les cinq objectifs suivants: 1) la formation des travailleurs dans les pays en développement; 2) le souci de retenir les travailleurs hautement qualifiés dans les pays en développement; 3) l'encouragement au retour volontaire dans le pays d'origine par une plus grande sécurité sur les plan social et***

travailler, y étudier ou y exercer des activités bénévoles.

financier; 4) la promotion du recrutement éthique par l'application d'un code de conduite juridiquement contraignant; et 5) le développement des migrations circulaires par la mise en œuvre de normes relatives à la double nationalité et à la reconnaissance mutuelle des diplômes. Afin d'encourager la migration circulaire de la main-d'œuvre hautement qualifiée provenant de pays en développement, les États membres devraient envisager de recourir aux possibilités offertes à l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, et à l'article 9, paragraphe 2, de la directive 2003/109/CE du Conseil, pour autoriser des périodes d'absence plus longues que celles qui sont prévues dans cette directive. Par souci de cohérence notamment avec les objectifs de développement sous-jacents, ces dérogations ne devraient s'appliquer que s'il peut être prouvé que l'intéressé est retourné dans son pays d'origine.

Amendement 4

Proposition de directive
Considérant 20

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(20) Lors de la mise en œuvre de la présente directive, les États membres doivent s'abstenir de pratiquer un recrutement actif dans les pays en développement dans les secteurs confrontés à des pénuries de ressources humaines. ***Il y a lieu d'élaborer des politiques et des principes de recrutement éthique applicables aux employeurs du secteur public et du secteur privé, et notamment du secteur de la santé, comme le soulignent les conclusions du Conseil et des États membres, du 14 mai 2007, sur un programme européen d'action visant à faire face à la pénurie grave de professionnels de la santé dans les pays en***	(20) Lors de la mise en œuvre de la présente directive, les États membres doivent s'abstenir de pratiquer un recrutement actif dans les pays en développement dans les secteurs confrontés à des pénuries de ressources humaines***, particulièrement dans les secteurs de la santé et de l'enseignement***. Il convient d'étayer ***les politiques et les principes de recrutement éthique*** en élaborant des mécanismes, des lignes directrices et d'autres outils facilitant les migrations circulaires et temporaires, ainsi que d'autres mesures visant à minimiser les effets négatifs de l'immigration de personnels hautement qualifiés et à en

développement (2007-2013). Il convient d'étayer ***ceux-ci*** en élaborant des mécanismes, des lignes directrices et d'autres outils facilitant les migrations circulaires et temporaires, ainsi que d'autres mesures visant à minimiser les effets négatifs de l'immigration de personnels hautement qualifiés et à en maximaliser les effets positifs sur les pays en développement. Toute intervention en ce sens doit s'inscrire dans le cadre de la déclaration conjointe Afrique-UE sur la migration et le développement adoptée à Tripoli les 22 et 23 novembre 2006, et doit viser à établir la politique migratoire globale que le Conseil européen des 14 et 15 décembre 2006 a appelée de ses vœux.

maximaliser les effets positifs sur les pays en développement. Toute intervention en ce sens doit s'inscrire dans le cadre ***des conclusions du Conseil du 15 mai 2007 sur un programme européen d'action visant à faire face à la pénurie grave de professionnels de la santé dans les pays en développement (2007-2013), de la communication de la Commission intitulée "Cohérence des politiques au service du développement - Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement", du nouveau partenariat stratégique UE-Afrique inauguré lors du sommet UE-Afrique qui s'est tenu à Lisbonne en décembre 2007 et*** de la déclaration conjointe Afrique-UE sur la migration et le développement adoptée à Tripoli les 22 et 23 novembre 2006, et doit viser à établir la politique migratoire globale que le Conseil européen des 14 et 15 décembre 2006 a appelée de ses vœux.

Amendement 5

Proposition de directive
Considérant 20 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	(20 bis) La Commission et les États membres devraient concevoir et mettre en œuvre, comme annoncé dans les conclusions du Conseil du 10 avril 2006 sur la stratégie d'action concernant la pénurie de ressources humaines dans le secteur de la santé dans les pays en développement, un code de conduite de l'Union européenne pour le recrutement éthique de professionnels de la santé, dans le respect des règles de l'OIT (Organisation internationale du travail) et des meilleures pratiques appliquées dans les États membres.

Justification

En application du principe du recrutement éthique, nous suggérons d'introduire des mesures concrètes (sous la forme d'un engagement juridiquement contraignant) destinées à prévenir la pénurie de personnel qualifié dans les pays en développement.

Amendement 6

Proposition de directive
Considérant 20 ter (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	(20 ter) Le champ du code de conduite de l'Union européenne pour un recrutement éthique de professionnels de la santé devrait être étendu à d'autres domaines vitaux, comme l'enseignement, avec l'objectif de garantir que les recruteurs tant publics que privés adoptent une démarche éthique à l'égard de l'embauche de migrants qualifiés travaillant dans tout secteur où leur pays d'origine souffre d'une grave pénurie de main-d'œuvre, ou - mieux encore - renoncent à embaucher dans ces conditions.

Justification

Nous suggérons également d'étendre le code de conduite au domaine fondamental que constitue l'enseignement, en sorte de prévenir les effets dommageables du recrutement non éthique dans ce secteur.

Amendement 7

Proposition de directive
Considérant 20 quater (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	(20 quater) Il convient que la Commission évalue les incidences de la présente directive sur le partenariat relatif à la migration, la mobilité et l'emploi inscrit dans le nouveau partenariat stratégique UE-Afrique signé lors du sommet UE-Afrique qui s'est tenu à Lisbonne en

décembre 2007.

Amendement 8

Proposition de directive
Considérant 20 quinquies (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	(20 quinquies) Il convient que la Commission fournisse aux pays en développement une assistance technique et des capacités de formation suffisantes, en sorte que soient mises au point des stratégies efficaces pour éviter le départ des travailleurs hautement qualifiés, par exemple sous la forme de programmes de développement visant à améliorer l'offre locale d'emplois et les conditions de travail.

Amendement 9

Proposition de directive
Considérant 20 sexies (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	(20 sexies) Il convient que l'UE conçoive une stratégie globale et cohérente pour compenser les effets négatifs probables dans les pays en développement de la migration de travailleurs hautement qualifiés. Cette stratégie devrait mettre l'accent sur les investissements en faveur de la formation de ressources humaines hautement qualifiées, en particulier dans la santé et l'enseignement, ainsi que sur les moyens d'aider les pays en développement à éviter le départ de travailleurs hautement qualifiés.

Justification

La "fuite des cerveaux" des pays en développement a des conséquences négatives sur la satisfaction des besoins en ressources humaines dans ces pays. Les États membres de l'Union

européenne profitent fondamentalement des fruits des investissements que les pays en développement effectuent dans le domaine de l'éducation. L'Union européenne a le devoir moral de concevoir des dispositifs visant à compenser le préjudice que les divers pays en développement pourraient ainsi subir.

Amendement 10

Proposition de directive
Considérant 21

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(21) Il y a lieu de prévoir des dispositions spécifiques en matière de communication de rapports, afin de surveiller la mise en œuvre du régime applicable à la main-d'œuvre hautement qualifiée, ainsi que de cerner et, éventuellement, de compenser ses effets possibles en termes d'exode des cerveaux dans les pays en développement, surtout en Afrique subsaharienne. Il convient donc que les États membres transmettent annuellement des données relatives aux professions et aux nationalités des immigrants hautement qualifiés dont ils autorisent l'admission, par l'intermédiaire du réseau créé à cet effet par la décision 2006/688/CE Conseil du 5 octobre 2006 relative à l'établissement d'un mécanisme d'information mutuelle sur les mesures des États membres dans les domaines de l'asile et de l'immigration.	(21) Il y a lieu de prévoir des dispositions spécifiques en matière de communication de rapports, afin de surveiller la mise en œuvre du régime applicable à la main-d'œuvre hautement qualifiée, ainsi que de cerner et, éventuellement, de compenser ses effets possibles en termes d'exode des cerveaux dans les pays en développement, surtout en Afrique subsaharienne. Il convient donc que les États membres transmettent annuellement des données relatives aux professions***, à l'âge, au sexe*** et aux nationalités des immigrants hautement qualifiés dont ils autorisent l'admission, par l'intermédiaire du réseau créé à cet effet par la décision 2006/688/CE Conseil du 5 octobre 2006 relative à l'établissement d'un mécanisme d'information mutuelle sur les mesures des États membres dans les domaines de l'asile et de l'immigration. ***Par conséquent, la Commission devrait conduire une évaluation des incidences pour les pays en développement de la mise en œuvre de la proposition relative à la carte bleue et transmettre les données recueillies aux États membres et au Parlement européen.***

Amendement 11

Proposition de directive
Considérant 21 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	(21 bis) La Commission devrait prendre en considération les incidences potentielles de la présente directive sur le développement des secteurs de la santé et de l'enseignement et veiller, eu égard à l'importance primordiale que ces secteurs revêtent pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) n° 2, 4, 5 et 6, à la cohérence entre la présente directive et les OMD.

Amendement 12

Proposition de directive
Considérant 26 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	(26 bis) Étant donné l'importance d'associer les immigrants au développement de leur pays d'origine, l'Union devrait proposer aux gouvernements des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ainsi qu'aux gouvernements des autres pays d'origine d'étudier avec elle la mise en œuvre et l'application de politiques visant à exploiter au mieux les retombées positives des envois de fonds des expatriés en garantissant que les sommes en question passent par les systèmes officiels de transfert, et soient donc plus élevées, acheminées plus rapidement, transmises pour un moindre coût et mieux canalisées.

Amendement 13

Proposition de directive
Considérant 27 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*

(27 bis) Dans la perspective de l'application de la législation de l'Union européenne et d'une stratégie commune à l'égard des conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers pour l'exercice d'un emploi hautement qualifié, la Commission et le Conseil devraient déclarer qu'ils déplorent la décision du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande de ne pas s'associer à la directive relative à la carte bleue et mettre en œuvre un code de conduite juridiquement contraignant sur les conditions applicables aux ressortissants de pays tiers.

PROCÉDURE

Titre	Conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié
Références	COM(2007)0637 – C6-0011/2008 – 2007/0228(CNS)
Commission compétente au fond	LIBE
Avis émis par Date de l'annonce en séance	DEVE 17.1.2008
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Danutė Budreikaitė 18.12.2007
Examen en commission	25.6.2008
Date de l'adoption	25.8.2008
Résultat du vote final	+: 18 –: 0 0: 0
Membres présents au moment du vote final	Thijs Berman, Marie-Arlette Carlotti, Corina Crețu, Nirj Deva, Fernando Fernández Martín, Juan Fraile Cantón, Gay Mitchell, Horst Posdorf, Frithjof Schmidt, Jürgen Schröder, Jan Zahradil, Mauro Zani
Suppléants présents au moment du vote final	John Bowis, Ana Maria Gomes, Miguel Angel Martínez Martínez, Manolis Mavrommatis, Anne Van Lancker, Renate Weber