COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.1.2005
COM(2004) 811 final

LIVRE VERT

SUR UNE APPROCHE COMMUNAUTAIRE DE LA GESTION DES MIGRATIONS ÉCONOMIQUES

(présenté par la Commission)

1. INTRODUCTION

Le but du présent livre vert est d'engager un débat approfondi, impliquant les institutions de l'UE, les États membres et la société civile, sur la forme la plus appropriée de règles communautaires pour l'admission des migrants économiques ainsi que sur la valeur ajoutée que représente l'adoption d'un tel cadre commun. La Commission organisera une audition publique en 2005 afin que cette question soit discutée entre tous les différents acteurs impliqués.

Ce livre vert concerne les procédures d'admission pour la migration économique des ressortissants de pays tiers et ne traite pas de la libre circulation des citoyens européens à l'intérieur de l'Union. La discussion sur l'achèvement du marché du travail de la Communauté se tient dans un autre contexte.

L'article 63, paragraphe 3, du Traité CE dispose que le Conseil arrête «*des mesures relatives à la politique d'immigration, dans les domaines suivants: (a) conditions d'entrée et de séjour, ainsi que normes concernant les procédures de délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée*». Depuis le Conseil européen de Tampere d'octobre 1999, la Commission a déjà essayé de lancer une discussion approfondie sur un projet stratégique de migration économique. En 2001, une proposition de directive relative aux «*conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante*»[1]. Alors que les autres institutions européennes ont émis des avis positifs[2], le débat au Conseil s'est limité à une première lecture du texte.

La Commission estime qu'il est temps à présent de réexaminer cette question à la lumière des développements ayant eu lieu dans le domaine de l'immigration au cours des trois dernières années. Au niveau politique, le Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003 a mis l'accent sur «*la nécessité d'envisager des moyens juridiques permettant à des ressortissants de pays tiers d'immigrer dans l'Union, en tenant compte de la capacité d'accueil des États membres […]*». Le Traité établissant une constitution pour l'Europe, adopté lors du Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004, stipule que «*L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires [...]*»[3].

En attendant, la Commission, qui reconnaît l'impact que le déclin démographique et le vieillissement de la population ont sur l'économie, a souligné la nécessité de revoir les politiques d'immigration pour le long terme[4], en particulier à la lumière des implications que la stratégie de migration économique aurait sur la compétitivité et, dès lors, sur la réalisation des objectifs de Lisbonne. Cette tendance de la société a encouragé le débat sur la migration vers l'UE, sans pour autant empiéter sur la responsabilité des États membres de décider du nombre d'immigrants à admettre. En fait, même si les objectifs en matière d'emploi fixés à Lisbonne sont atteints d'ici à 2010, les niveaux d'emploi globaux baisseront en raison des

---

1 COM(2001) 386.

2 Opinions du: Parlement européen du 12.2.2003 (A5-0010/2003); Comité économique et social européen du 16.1.2002 (SOC/084, CES 28/2002); Comité des régions du 13.3.2002 (CdR 386/2001).

3 Article III-267.

4 COM(2003) 336.

changements démographiques. Entre 2010 et 2030, aux taux d'immigration actuels, le déclin de la population active de l'Europe des 25 occasionnera une baisse du nombre de travailleurs de l'ordre de 20 millions. Ces développements auront un impact considérable sur la croissance économique globale, le fonctionnement du marché intérieur et la compétitivité des entreprises européennes.

Dans ce contexte, bien que l'immigration en soi ne constitue pas une solution au problème du vieillissement de la population, des flux d'immigration plus soutenus pourraient être de plus en plus nécessaires pour couvrir les besoins du marché européen du travail et pour assurer la prospérité de l'Europe. L'immigration a en outre un impact grandissant sur l'esprit d'entreprise. L'UE doit également prendre en considération le fait que les principales régions du monde se font déjà concurrence pour attirer des travailleurs migrants pour satisfaire les besoins de leur économie. Ceci met en lumière l'importance d'assurer qu'une politique européenne en matière de migration économique apporte un statut légal et une panoplie de droits garantis qui puissent soutenir l'intégration de ceux qui ont été admis.

En outre, la nécessité d'une initiative stratégique européenne est renforcée par le fait que, en son absence, les flux migratoires seraient encore plus susceptibles de contourner les règles et législations nationales. En conséquence, sans critères communs pour l'admission des migrants économiques, le nombre de ressortissants de pays tiers entrant illégalement dans l'UE et sans garantie d'avoir un emploi déclaré – et donc de s'intégrer dans nos sociétés – va croître.

Dans ce contexte, la Commission reconnaît pleinement que les décisions sur le nombre de migrants économiques pouvant être admis dans le but de rechercher un emploi relèvent des États membres. Le projet de Traité constitutionnel dispose que «*Le présent article* [III-267] *n'affecte pas le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers en provenance de pays tiers sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié*». La décision d'admettre ces ressortissants de pays tiers sur le territoire d'un État membre affecte toutefois les autres États membres (droit de voyager au sein de l'espace Schengen, droit de fournir des services dans d'autres États membres, droit de se rendre sur le territoire d'autres États membres une fois acquis le statut de résident de longue durée; impact de l'admission de travailleurs ressortissants de pays tiers sur le marché européen du travail) et l'UE a des obligations internationales liées à certaines catégories de migrants économiques. La Commission estime par conséquent qu'il est nécessaire d'adopter des critères et règles communs transparents et plus harmonisés au niveau européen pour l'admission des migrants économiques.

Toutes les considérations qui précèdent, associées à une réflexion sur la valeur ajoutée que représente l'adoption de mesures à l'échelon européen, constituent les fondements sur lesquels doit s'appuyer toute action dans ce domaine. Toute mesure adoptée au niveau européen doit en outre réduire au minimum la charge administrative pour les États membres et les ressortissants de pays tiers.

Le but du présent livre vert n'est donc pas de décrire les politiques de l'Europe des 25, ni de les comparer à celles d'autres régions du monde. Il consiste plutôt à cerner les principaux enjeux et à rechercher les options possibles pour la mise en place d'un cadre législatif communautaire en matière de migration économique. Pour ce faire, la Commission a tenu compte des réserves et des préoccupations émises par les États membres lors du débat sur la proposition de directive de 2001, et elle propose des alternatives.

Enfin, dans le Programme de La Haye, le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 a mis l'accent sur l'importance du débat sur le livre vert qui – avec les meilleures pratiques dans les États membres et leur pertinence pour la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne – devrait être pris comme une base pour « un programme d'action relatif à l'immigration légale, comprenant des procédures d'admission qui permettent au marché du travail de réagir rapidement à une demande de main-d'œuvre étrangère en constante mutation»[5]. La Commission présentera ce programme avant la fin de l'année 2005.

2. DEVELOPPEMENT D'UNE APPROCHE COMMUNAUTAIRE DES MIGRATIONS DE MAIN-D'ŒUVRE

La Commission estime que les débats sur la future politique européenne en matière de migration économique devraient se concentrer sur un certain nombre de questions clés, lesquelles, sans être exhaustives, sont interdépendantes. Les options proposées pourraient être combinées de différentes manières en fonction du résultat final à atteindre.

2.1. Quel degré d'harmonisation l'UE devrait-elle chercher à atteindre?

L'accès des ressortissants de pays tiers au marché du travail étant une question extrêmement complexe, la Commission considère que pour qu'une politique communautaire fonctionne bien dans ce domaine, elle ne peut être mise en place que progressivement, afin de faciliter un passage progressif et en douceur des règles nationales à des règles communautaires. La législation européenne sur l'admission des migrants économiques devrait donc être conçue comme une première législation qui établirait certains critères, définitions et procédures communs, mais qui laisserait les États membres répondre aux besoins spécifiques de leur marché du travail. Il importe de rappeler que le projet de Traité constitutionnel laisse aux États membres le droit de déterminer les volumes d'admission de demandeurs d'emploi. Toutefois, une méthode de coordination par laquelle les États membres appliquent des quotas nationaux et informent la Commission de la mise en œuvre et des résultats de ces politiques pourrait être bénéfique pour l'évaluation des besoins globaux du marché européen du travail et pourrait contribuer à la mise en place d'une politique communautaire commune en matière de migration légale ainsi qu'à une procédure plus efficace et mieux coordonnée qui serait à la fois dans l'intérêt des États membres et des personnes concernées.

En ce qui concerne la portée d'une future législation européenne, la Commission se trouve face à plusieurs options. Une première possibilité serait d'**adopter une approche horizontale** sur le modèle de la proposition originale, qui couvrirait les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers exerçant une activité salariée, indépendante ou toute autre activité économique pendant plus de 3 mois sur le territoire d'un État membre. Des dispositions spécifiques pourraient couvrir les besoins particuliers de certains groupes, tels que les travailleurs saisonniers, les personnes transférées au sein d'une même entreprise, etc. L'avantage serait la création d'un cadre commun global en matière de migration économique, avec un degré élevé de flexibilité.

Sur le modèle des propositions de directives relatives à l'admission des étudiants[6] et des chercheurs[7], une alternative pourrait consister en une série de **propositions législatives**

---

5 Conclusions du Conseil européen, Annexe I, point III 1.4.
6 COM(2002) 548.
7 COM(2004) 178.

sectorielles. Ce projet de législation pourrait viser les travailleurs saisonniers, les personnes transférées au sein d'une même entreprise, les migrants possédant des qualifications bien particulières (pas nécessairement les travailleurs hautement qualifiés uniquement), les prestataires de services contractuels et/ou d'autres catégories, en mettant de côté pour l'instant tout cadre commun global en matière d'admission des travailleurs ressortissants de pays tiers. L'avantage dans ce cas serait une adoption plus facile de règles communes.

D'autres approches pourraient également être explorées, par exemple la mise en place d'une **procédure commune accélérée** pour l'admission de migrants en cas de pénuries de main-d'œuvre et de qualifications spécifiques; cette procédure serait activée si un certain nombre d'États membres obtiennent du Conseil l'autorisation de ce faire via une procédure très rapide. Cela éviterait aux États membres une concurrence inutile et potentiellement dangereuse pour le recrutement de certaines catégories de travailleurs.

- Dans quelle mesure une politique européenne en matière de migration de main-d'œuvre devrait-elle être élaborée et quel devrait être le degré d'intervention communautaire en la matière?

- Une loi européenne sur l'immigration devrait-elle avoir pour objectif la mise en place d'un cadre juridique global couvrant presque tous les ressortissants de pays tiers entrant dans l'UE ou devrait-elle se concentrer sur des groupes spécifiques d'immigrants?

- Si l'approche législative sectorielle était choisie, quels groupes de migrants devraient-ils être considérés comme une priorité et pourquoi?

- Considérez-vous que d'autres approches – comme une procédure européenne accélérée – devraient être explorées? Pourriez-vous proposer d'autres options?

2.2. Procédures d'admission pour les emplois salariés

En général, préalablement à l'admission d'un travailleur ressortissant d'un pays tiers, les États membres exigent que leur soit fournie la preuve qu'aucun travailleur appartenant déjà au marché national du travail ne peut occuper le poste vacant en question (condition du besoin économique). Certains États membres acceptent des catégories spéciales de travailleurs – par exemple, des travailleurs hautement qualifiés ou appartenant à des secteurs/professions où des pénuries existent déjà – par le biais de régimes spéciaux tels que des procédures accélérées, des cartes vertes, etc. De telles approches pourraient être explorées à l'échelon européen. L'UE devrait aussi s'inspirer de l'expérience d'autres régions du monde[8].

2.2.1. Préférence accordée au marché national du travail

Le principe de «préférence communautaire» est défini en ces termes: «*Les États membres prendront en compte les demandes d'accès sur leur territoire en vue d'emploi seulement quand l'offre d'emploi proposée dans un État membre ne peut pas être pourvue par la main-d'oeuvre nationale et communautaire ou par la main-d'œuvre non communautaire qui réside d'une façon permanente et légale dans cet État membre et qui appartient déjà au marché*

[8] "Efficient Practices for the Selection of Economic Migrants" (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm): voir annexe.

régulier du travail dans cet État membre»[9]. Bon nombre d'États membres dispensent toutefois de cette condition certaines catégories de migrants économiques (les membres du personnel clé transférés au sein d'une même entreprise, les artistes du spectacle de renommée internationale, etc.)

La principale question est de savoir si cette préférence devrait être accordée aux travailleurs des pays tiers déjà présents sur le territoire d'un État membre par rapport aux ressortissants de pays tiers nouvellement arrivés. Il est important de rappeler que, à partir de 2006, les résidents de longue durée bénéficieront d'une préférence sur les migrants nouvellement arrivés dans l'État membre de résidence et auront la possibilité de se déplacer et de s'établir dans un second État membre pour étudier, travailler ou à d'autres fins[10]. Cette préférence devrait-elle en outre être étendue aux ressortissants de pays tiers séjournant dans un État membre différent de celui où il existe une pénurie de main-d'œuvre (en plus des résidents de longue durée)? Cela ne limiterait pas le droit du second État membre de décider qui admettre sur son territoire, mais cela faciliterait le recrutement, en permettant de remédier plus rapidement et plus efficacement aux pénuries de main-d'œuvre et de qualifications là où elles apparaissent. L'UE pourrait donc compter sur un «stock» de travailleurs dont l'intégration a déjà commencé.

Cette préférence pourrait aussi être étendue à ceux qui ont déjà travaillé pendant quelques années au sein de l'UE avant de regagner temporairement leur pays d'origine. Cela pourrait en fait encourager la «mobilité des cerveaux», en permettant aux travailleurs ressortissants de pays tiers d'essayer de s'intégrer à nouveau dans leur pays d'origine en sachant qu'ils bénéficieront d'un traitement plus favorable en termes de réadmission s'ils souhaitent par la suite revenir travailler au sein de l'UE.

- Comment peut-on garantir que le principe de «préférence communautaire» est appliqué de manière efficace?
- La définition existante de la préférence communautaire est-elle toujours pertinente? Dans la négative, comment devrait-on la modifier?
- À quelles autres catégories de migrants économiques (outre les membres du personnel clé transférés au sein d'une même entreprise) la logique de la préférence communautaire pourrait-elle ne pas s'appliquer?
- Outre les résidents de longue durée, à quelles catégories de ressortissants de pays tiers – s'il en existe – devrait-on accorder la préférence par rapport aux travailleurs ressortissants de pays tiers nouvellement arrivés?
- Un droit de priorité – soumis à des conditions précises – devrait-il être octroyé aux ressortissants de pays tiers ayant temporairement quitté l'UE après y avoir travaillé pendant une période donnée?

---

9 Résolution du Conseil du 20 juin 1994, en rapport avec le règlement (CEE) n°1612/68 du Conseil. Il doit être noté que le Traité d'adhésion du 16 avril 2003 donne la préférence aux travailleurs qui sont des nationaux des États membres sur les travailleurs qui sont des nationaux de pays tiers en ce qui concerne l'accès au marché du travail des États membres.

10 Directive 2003/109/CE du Conseil.

- Le fait de faciliter la mobilité, d'un État membre à l'autre, des travailleurs ressortissants de pays tiers serait-il bénéfique à l'économie de l'UE et aux marchés nationaux du travail? Comment cela pourrait-il être mis en pratique de manière efficace? Quelles limitations/facilitations devrait-on prévoir?

- Comment les Services publics de l'emploi européens (SPE) et le portail EURES sur la mobilité de l'emploi[11] peuvent-ils contribuer à faciliter la migration des travailleurs ressortissants de pays tiers?

2.2.2. Systèmes d'admission

Outre le système, il faut tout d'abord discuter un point spécifique : l'admission des ressortissants de pays tiers sur le marché européen du travail devrait-elle n'être autorisée que s'il existe un emploi spécifique à pourvoir ou pourrait-il aussi y avoir des systèmes plus flexibles tels que les cartes vertes, etc., destinés à attirer des travailleurs pour couvrir les besoins à court terme et à long terme du marché du travail? La question se pose également de savoir quelle procédure appliquer pour les ressortissants de pays tiers qui désirent entrer dans l'UE afin d'y exercer une activité économique (en vertu, par exemple, d'un contrat de services conclu entre leur employeur étranger et un client européen), mais qui, en réalité, n'entrent pas sur le marché européen du travail.

- L'admission des ressortissants de pays tiers sur le marché européen du travail devrait-elle toujours être subordonnée à l'existence d'un emploi déterminé à pourvoir ou les États membres devraient-ils également pouvoir admettre des ressortissants de pays tiers sans une telle condition?

- Quelle procédure devrait-on appliquer aux migrants économiques qui n'entrent pas sur le marché du travail?

Si l'admission doit être subordonnée à l'existence d'un emploi déterminé à pourvoir (condition du besoin économique), et si on adopte une approche communautaire horizontale de la migration économique, une possibilité serait de procéder sur la base d'une «évaluation individuelle»: si les employeurs ont publié une offre d'emploi pendant une durée minimale et qu'ils n'ont pas reçu de candidature acceptable en provenance du marché européen du travail, ils seraient autorisés à recruter à l'étranger. Ce système - reposant sur un outil tel qu'EURES, pour la diffusion dans toute l'UE d'informations sur les offres d'emploi - permettrait d'exercer un certain contrôle sur les recrutements, de façon à limiter les abus. En outre, il y a lieu de se demander si cette condition devrait être à nouveau appliquée lorsqu'un contrat à court terme est arrivé à expiration et que l'employeur désire le renouveler.

- Considérez-vous que la condition du besoin économique soit un système viable? Devrait-il être appliqué d'une façon flexible, tenant compte par exemple des caractéristiques nationales ou sectorielles ou de la taille de l'entreprise concernée ?

---

[11] Les Services publics de l'emploi (SPE) des États membres sont coordonnés au niveau européen par le biais du réseau EURES (Services européens de l'emploi). EURES a créé un Portail européen sur la mobilité de l'emploi (http://europa.eu.int/eures) où toutes les offres d'emploi européennes enregistrées dans le réseau public seront accessibles à partir de 2005 via une plate-forme informatique unique basée sur la technologie des services web.

- Devrait-il y avoir une durée minimale pendant laquelle une offre d'emploi doit être publiée avant qu'un candidat ressortissant d'un pays tiers puisse être pris en considération pour le poste?

- De quelle autre façon pourrait-on efficacement prouver qu'on a besoin d'un travailleur ressortissant d'un pays tiers?

- La condition du besoin économique devrait-elle être appliquée à nouveau après l'expiration du permis de travail, si le contrat de travail – sur la base duquel le travailleur ressortissant d'un pays tiers a été admis – a été/doit être renouvelé?

Plusieurs systèmes optionnels pourraient permettre une plus grande flexibilité: un État membre pourrait considérer que la condition du besoin économique est remplie au-delà d'un certain revenu annuel et/ou d'un certain niveau de qualification, et/ou aucune preuve de pénurie ne serait exigée pour certains secteurs ou régions, déterminés par l'État membre concerné (cartes vertes). Le même concept pourrait s'appliquer aux quotas de travailleurs, permettant ainsi aux États membres de tenir leurs engagements internationaux à l'égard des pays tiers.

- Quels systèmes optionnels alternatifs pourrait-on envisager?

Une autre possibilité serait d'appliquer un système européen de sélection afin de répondre aux besoins de qualifications spécifiques, en particulier dans une perspective à long terme. Un cadre commun à l'échelon européen pourrait être mis en place (par exemple, années d'expérience, formation, connaissances linguistiques, existence d'une offre d'emploi/de pénuries de main-d'œuvre, parents dans cet État membre, etc.) et chaque État membre pourrait alors choisir de l'appliquer ou non; s'il décide de l'appliquer, il pourrait choisir de quelle façon l'adapter aux besoins de son marché du travail. Sinon, il pourrait exister plusieurs systèmes, par exemple un système pour les travailleurs peu qualifiés (la préférence serait, par exemple, donnée aux années d'expérience dans un secteur donné) et un autre système pour les travailleurs moyennement/hautement qualifiés (la préférence serait, par exemple, donnée à la formation, puis à l'expérience), et les États membres pourraient décider d'appliquer l'un ou l'autre de ces systèmes. Un tel système pourrait coexister tant avec la philosophie de l'«évaluation individuelle» qu'avec les «cartes vertes». Enfin, les États membres désireux d'introduire des «permis de demandeur d'emploi» pour certaines qualifications, certains secteurs, etc., y seraient autorisés.

Dans ce contexte, on pourrait envisager un système de bourse, reposant par exemple sur les services fournis par EURES: un employeur pourrait consulter les curriculum vitæ des candidats pour toute l'UE lorsqu'il aurait besoin de travailleurs ressortissants de pays tiers. Le candidat sélectionné pourrait vérifier via le site web de l'État membre s'il remplit les conditions et entamer les démarches nécessaires pour l'obtention des permis.

- Un système de sélection pourrait-il servir de règle générale au niveau européen pour l'admission de migrants économiques sur le marché du travail et quels devraient être les critères?

- Comment pourrait-on donner aux employeurs un accès global aux CV des candidats pour toute l'UE et comment EURES pourrait-il être amélioré dans ce contexte?

- Devrait-on envisager la possibilité de délivrer un «permis de demandeur d'emploi»?

2.3. Procédures d'admission pour les emplois indépendants

On pourrait également introduire à l'échelon européen des conditions harmonisées pour l'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'emploi indépendant. Ces conditions différeraient de celles décrites dans la partie 2.2: par exemple, il pourrait être demandé à un ressortissant de pays tiers de présenter un plan d'entreprise détaillé et financièrement viable, de prouver qu'il possède des ressources financières et de démontrer l'effet bénéfique de ces activités sur l'emploi ou sur le développement économique de l'État membre concerné. On pourrait introduire différents degrés de flexibilité, comme la possibilité pour les États membres d'exclure ou de promouvoir certains secteurs, etc.

- L'UE devrait-elle disposer de règles communes pour l'admission de travailleurs indépendants ressortissants de pays tiers? Dans l'affirmative, à quelles conditions?
- Pourrait-on envisager des procédures plus flexibles pour les travailleurs indépendants désireux d'entrer dans l'UE pour une durée inférieure à un an afin de remplir un contrat spécifique conclu avec un client européen? Dans l'affirmative, lesquelles?

2.4. Demandes de permis de séjour et de travail (combiné ou non)

Une procédure nationale unique de demande de permis de séjour et de travail combiné (guichet unique) pourrait simplifier les procédures existantes. Lorsqu'un visa d'entrée est requis, les États membres pourraient soit continuer d'exiger un visa d'entrée initial, soit considérer que la délivrance de ce permis combiné par leur consulat suffit.

Ce permis n'interférerait pas avec les pratiques internes des administrations nationales ni avec les conditions d'admission. Dans la plupart des États membres, les ressortissants de pays tiers doivent préalablement être en possession d'un permis de travail pour que leur demande de permis de séjour soit examinée. On pourrait donc avoir l'impression que la délivrance d'un permis de séjour – sur la base de critères différents de ceux du permis de travail – deviendrait presque automatique dans le cadre de cette procédure combinée, ce qui n'est pas l'intention de la Commission.

Une alternative serait de ne pas réglementer cette question au niveau européen. Un compromis consisterait à proposer une demande unique pour les permis de séjour et de travail, même si cette demande aboutirait à la délivrance de deux permis distincts selon les règles nationales.

- Devrait-il exister un «permis de séjour et de travail combiné» au niveau européen? Quels en seraient les avantages et les inconvénients?
- Ou devrait-on proposer une demande unique (pour les permis de séjour et de travail)?
- Existe-t-il d'autres options?

2.5. Possibilité de changer d'employeur ou de secteur

La possibilité de changer d'employeur ou de secteur pendant la première période de travail au sein de l'UE est étroitement liée à la question de savoir qui est le titulaire du permis ainsi

qu'aux conditions d'admission du travailleur (partie 2.2). Si un ressortissant de pays tiers a été admis dans le cadre d'un régime spécial, sa mobilité pourrait être temporairement limitée dans le but d'éviter des abus des conditions d'admission. En revanche, aucun problème réel pour l'économie du pays d'accueil ne se poserait si le travailleur a été admis en dehors du cadre de tels régimes et si on lui propose un emploi plus rémunérateur (sous réserve de la condition du besoin économique, le cas échéant). Pour ce qui est du permis, si le titulaire du permis est l'employeur, le travailleur pourrait être exposé au risque d'être injustement contrôlé, voire d'être « la propriété », de son futur employeur européen.

- Devrait-il y avoir des limitations de la mobilité du travailleur ressortissant d'un pays tiers sur le marché du travail de l'État membre de séjour? Dans l'affirmative, lesquelles (employeur, secteur, région, etc.), dans quels cas et pendant combien de temps?

- Qui devrait être le titulaire du permis ? L'employeur, le travailleur ou devraient-ils être co-titulaires ?

2.6. Droits

Les travailleurs migrants doivent avoir un statut juridique[12] sûr, qu'ils souhaitent retourner dans leur pays d'origine ou obtenir un statut plus permanent. Les travailleurs ressortissants de pays tiers devraient bénéficier du même traitement que les citoyens de l'UE en particulier quant à certains droits sociaux et économiques fondamentaux avant d'obtenir le statut de résident de longue durée, qui implique un ensemble plus étendu de droits, conformément au principe de différenciation des droits en fonction de la durée du séjour.

- Quels droits spécifiques devrait-on accorder aux ressortissants de pays tiers travaillant temporairement au sein de l'UE ?

- La jouissance de certains droits devrait-elle être subordonnée à un séjour d'une durée minimale? Dans l'affirmative, quels droits et un séjour de quelle durée?

- Devrait-on envisager des mesures incitatives – par exemple, de meilleures conditions pour le regroupement familial ou pour l'obtention du statut de résident de longue durée – pour attirer certaines catégories de travailleurs ressortissants de pays tiers? Dans l'affirmative, pourquoi et lesquelles?

2.7. Mesures d'accompagnement: intégration, retour et coopération avec les pays tiers

Comme cela a été souligné dans plusieurs communications de la Commission[13] et dans les Conclusions du Conseil sur la migration et le développement du 19 mai 2003, une politique européenne efficace en matière de migration économique exige que l'on gère les flux

---

[12] La législation communautaire prévoit déjà un certain nombre de droits, par exemple ceux prévus par la directive 2003/109/CE du Conseil (résidents de longue durée), règlement (CE) n° 859/2003 du Conseil étendant les dispositions du règlement (CEE) n° 1408/71 (coordination de la sécurité sociale) et les deux directives sur l'anti-discrimination (directives 2000/43/CE et 200/78/CE). De plus, les directives communautaires sur des questions telles que la sécurité et la santé sur les lieux de travail ou les conditions de travail sont en principe applicables à tous les travailleurs, quelque soit leur nationalité. Il en est de même pour la plupart des articles de la Charte européenne des droits fondamentaux.

[13] COM(2004) 412 et COM(2002) 703.

migratoires en coopération avec les pays d'origine et de transit, en tenant compte de leur réalité et de leurs besoins. Les mesures prises doivent être accompagnées par des politiques fortes pour intégrer les migrants admis.

La coopération avec les pays tiers pour faciliter la migration légale ainsi que l'intégration sociale et économique des migrants potentiels devrait par conséquent inclure une série de questions, telles que la fuite des cerveaux, le fait que les pays d'origine investissent dans le développement des qualifications de personnes qui partiront travailler à l'étranger, la difficulté pour les migrants de conserver des liens sociaux et culturels, etc. Il importe de réfléchir à la manière d'aborder ces questions et aussi aux mesures visant à faciliter le retour des travailleurs temporaires à l'expiration de leur contrat ainsi qu'à les réintégrer dans leur société d'origine. Des mesures possibles pour favoriser des solutions avantageuses pour tous, et/ou pour compenser des situations défavorables qui pourraient survenir, pourraient consister à : fournir des informations actualisées sur les conditions d'entrée et de séjour dans l'UE; créer des centres de formation et de recrutement dans les pays d'origine pour les qualifications pour lesquelles il existe un besoin au niveau européen, ainsi que pour la formation culturelle et linguistique; créer des bases de données par qualifications/emploi/secteur (portefeuille de compétences) des migrants potentiels; faciliter le transfert d'une partie de la rémunération dans le pays d'origine; dédommager les pays tiers pour les coûts de formation des migrants qui quittent leur pays pour l'UE. Une autre question est de savoir si on pourrait accorder à certains pays tiers une préférence pour l'admission de leurs ressortissants dans le cadre d'accords de coopération renforcée.

En outre, comme cela a été souligné dans le Premier rapport annuel sur la migration et l'intégration, l'UE doit poursuivre ses efforts pour promouvoir une meilleure intégration des immigrants actuels et à venir, tant sur le marché du travail que dans la société d'accueil en général. Des programmes d'introduction pour les immigrants nouvellement arrivés – couvrant principalement la formation linguistique, l'éducation civique et l'information sur les normes et valeurs fondamentales de la société d'accueil – acquièrent de plus en plus d'importance dans tous les États membres.

- Quel genre de mesures d'accompagnement devrait-on envisager pour faciliter l'admission et l'intégration des migrants économiques, tant dans l'UE que dans les pays d'origine?
- En ligne avec les politiques de développement de l'UE, que pourrait faire l'UE pour encourager la circulation des cerveaux et répondre aux effets négatifs potentiels de la fuite des cerveaux ?
- Les pays en développement devraient-ils être dédommagés (par qui et comment) pour leur investissement dans un capital humain qui émigre vers l'UE? Comment pourrait-on limiter les effets négatifs?
- Devrait-on obliger les pays d'origine et d'accueil à veiller au retour des migrants économiques temporaires? Dans l'affirmative, dans quels cas?
- Comment le retour peut-il être géré dans l'intérêt mutuel des pays d'origine et d'accueil?
- Devrait-on accorder à certains pays tiers une préférence en termes d'admission et comment?

- Ces préférences pourraient-elles être liées à des cadres spéciaux, comme la politique européenne de voisinage ou les stratégies de pré-élargissement?

3. CONCLUSION

La Commission considère l'admission des migrants économiques comme la pierre angulaire de toute politique d'immigration et estime qu'il est donc nécessaire d'aborder cette question au niveau européen dans le contexte de l'élaboration progressive d'une politique communautaire cohérente de l'immigration. Dans le présent livre vert, la Commission a tenté de décrire les principaux enjeux et a proposé un certain nombre d'options qui pourraient composer un cadre communautaire commun. Ce système devrait être transparent, non bureaucratique et pleinement opérationnel. Il devrait fonctionner dans l'intérêt de toutes les parties concernées: les migrants, les pays d'origine et d'accueil. Lorsqu'elle intensifie sa politique visant à attirer les migrants économiques et à en faciliter l'admission, l'UE doit, au même titre que ses États membres, être très attentive aux effets négatifs possibles d'un tel exode pour le pays d'origine.

L'objectif principal du présent livre vert est de susciter les réactions et d'amorcer un large débat entre tous les acteurs concernés. Le Conseil, le Parlement européen, le Comité économique et social européen, le Comité des régions, les autorités nationales, régionales et locales, les partenaires sociaux (y inclus les associations d'entrepreneurs et les syndicats), les organisations non gouvernementales, les pays candidats, les partenaires des pays tiers, les universités et autres personnes et organisations de la société civile sont invités à y contribuer. À l'issue de ce processus global de consultation, la Commission présentera un programme d'action relatif à l'immigration légale, y inclus les procédures d'admission, pour la fin de 2005, ainsi que cela est prévu par le Programme de La Haye.

*

***

En vue de la préparation d'une audition publique sur la migration économique en 2005, la Commission invite toutes les parties intéressées à envoyer leurs observations par écrit avant le 15 avril 2005 à l'adresse suivante:

Le Directeur général

Direction générale Justice, Liberté et Sécurité

Commission européenne

B-1049 Bruxelles

jls-economic-migration@cec.eu.int

ANNEXE

BIBLIOGRAPHY

A. Legislative instruments and proposals:

(1) Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (applicable as of 3 October 2005);

(2) Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (applicable as of 26 January 2006);

(3) Proposal for a Council Directive on the conditions of admission of third-country nationals for the purpose of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service - COM(2002) 548; political agreement reached in March 2004;

(4) Proposal for a Council Directive on a specific admission procedure for third country researchers - COM(2004) 178;

(5) Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities - COM(2001) 386;

(6) Council Regulation (EEC) n°1612/1968 on freedom of movement for workers (in particular, article 19(2) for the "Community preference");

(7) Council Resolution of 20 June 1994 on limitations on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment;

(8) Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin;

(9) Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation;

(10) Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality.

B. Commission Communications:

(1) Communication from the Commission "Study on the links between legal and illegal immigration" - COM (2004)412 final;

(2) First Annual Report on Migration and Integration - COM(2004) 508 final;

(3) Communication from the Commission on immigration, integration and employment - COM(2003) 336 final;

(4) Communication from the Commission on integrating migration issues in the EU's relations with third countries - COM(2002) 703 final.

C. Studies:

(1) Studies on labour migration, Migration Research Group, Hamburg Institute for International Economics (HWWA), Germany; papers prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, June 2004, available at: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm. The papers examine best practice regarding recruitment of labour migrants, projecting future labour needs and labour market integration in the European countries as well as in other industrialised countries. They were prepared by experts from the MRG, in cooperation with the Migration Policy Institute, Washington DC.

(2) Admission of third-country nationals for paid employment or self-employed activity, European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs, 2001, ISBN 92-894-1689-0. The study, undertaken by Ecotec Research and Consulting Limited between November 1999 and May 2000, analysed and compared the legal and administrative frameworks in the EU-15 concerning the admission of third-country nationals to the EU Member States for the purposes of paid employment and self-employment.