



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.10.2007

SEC(2007) 1393

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant la

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

**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**

RESUME DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2007) 638 final}

{SEC(2007) 1408}

1. INTRODUCTION

Le Conseil européen a reconnu pour la première fois en 1999, dans les conclusions de Tampere, la nécessité d'assurer un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire des États membres, en leur offrant des droits comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne. Afin de répondre à cette nécessité, le présent document résume le rapport relatif à l'analyse d'impact qui examine les actions envisageables pour garantir un socle commun de droits à l'ensemble des travailleurs issus de pays tiers qui sont en séjour régulier et qui n'ont pas encore acquis le statut de résident de longue durée.

Ce rapport est basé sur des consultations menées auprès des États membres et d'autres parties prenantes. Les données ont été essentiellement recueillies au moyen de consultations, d'études de cas et d'analyses documentaires réalisées dans le cadre d'une étude externe commandée par la Commission. La direction générale «Emploi, affaires sociales et égalité des chances» a contribué à la rédaction de l'étude et du rapport, de même qu'un groupe de pilotage interservices institué par la direction générale «Justice, liberté et sécurité».

2. DEFINITION DU PROBLEME

2.1. Le contexte

Le programme d'action relatif à l'immigration légale¹ définit une feuille de route ainsi qu'une série de mesures et d'initiatives législatives. Il propose en outre d'adopter la ligne de conduite suivante: ouvrir des voies spécifiques de migration légale (migrants hautement qualifiés, travailleurs saisonniers, stagiaires rémunérés, personnes transférées temporairement par leur société) et élaborer une directive générale définissant les droits des travailleurs issus de pays tiers. Celle-ci doit servir de cadre pour l'adoption des directives spécifiques. En d'autres termes, aucune législation horizontale n'est proposée pour fixer les conditions de séjour des ressortissants de pays tiers occupant un emploi. Au contraire, des directives spécifiques régiraient l'admission de certaines catégories de migrants, sur le fondement d'une législation communautaire horizontale qui établirait les droits des travailleurs des pays tiers au niveau de l'Union.

2.2. Le problème à résoudre: l'inégalité de droits et l'inefficacité des procédures d'admission nationales

L'inégalité de droits

L'analyse de l'acquis communautaire, des législations nationales des États membres et des accords internationaux révèle qu'il existe une disparité entre les droits (une inégalité de droits) des travailleurs des pays tiers et ceux des ressortissants ou résidents de longue durée de l'Union.

¹ SEC(2005) 1680.

Actuellement, seules des législations nationales assurent aux travailleurs provenant de pays tiers une égalité de traitement en matière des conditions de travail et de droits aux prestations sociales (sécurité sociale), et divers accords multilatéraux conclus par la Communauté garantissent le respect de ce principe à l'égard de certains groupes particuliers de travailleurs issus de pays tiers. Certaines catégories de travailleurs de pays tiers, définies en fonction de leur statut (à long terme) ou de leur nationalité (ressortissants des pays qui ont signé des accords multilatéraux avec l'Union et ses États membres, tels que les pays de l'AELE et la Turquie), peuvent prétendre à une position plus privilégiée en vertu de la législation communautaire. Ce n'est toutefois pas le cas de la plupart des travailleurs issus de pays tiers. Par conséquent, faute d'une réglementation communautaire générale et horizontale, les droits de ceux-ci peuvent varier sensiblement en fonction de leur nationalité et de l'État membre où ils séjournent. Cette main-d'œuvre souffre d'une insécurité juridique et d'une inégalité avec les travailleurs dont les droits sont explicitement définis. Cette situation n'est pas conforme à l'objectif de Tampere, à savoir attribuer aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier des droits et des obligations comparables à ceux des citoyens de l'UE.

Des procédures d'admission complexes et inefficaces

L'analyse révèle qu'en l'absence de législation communautaire, plus de la moitié des États membres disposent déjà d'une procédure de demande unique ou envisagent de modifier leur système, et qu'une minorité d'entre eux appliquent des procédures distinctes pour la délivrance des permis de travail et de séjour. Ces procédures distinctes comportent un délai de traitement des demandes plus long ainsi que des contraintes administratives plus lourdes et des coûts plus élevés pour l'employeur et le travailleur migrant potentiel (dus aux différentes procédures).

2.3. Qui est concerné dans quels États membres et dans quelle mesure? L'ampleur du problème

Il est difficile de déterminer qui est touché par le problème de l'inégalité des droits et de l'inefficacité des procédures d'admission. Les ressortissants de pays tiers qui travaillent légalement dans l'Union constituent un groupe très hétérogène. À l'échelle de l'Union, il n'existe pas de données relatives aux flux migratoires à destination des États membres ventilées en fonction du motif de la migration (par exemple, l'occupation d'un emploi, le regroupement familial)². Par conséquent, l'emploi des ressortissants de pays tiers sur le marché du travail de l'UE a été analysé dans le cadre de l'enquête européenne sur les forces de travail (EFT) qui distingue les travailleurs présents sur le marché du travail européen sur la base de leur nationalité.

² Outre le problème de l'indisponibilité des données, seule l'Allemagne possédait des données relatives au groupe cible des travailleurs issus de pays tiers, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas encore obtenu le statut de résident de longue durée.

La brève étude statistique de 2005 a démontré que:

- les ressortissants de pays tiers représentent 3,6 % de la population de l'UE (16 millions de personnes);
- la plupart d'entre eux (environ 12 millions) vivent dans cinq États membres (l'Allemagne, la France, l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Italie);
- leurs origines varient, essentiellement en fonction de la proximité géographique et des liens historiques avec leur État membre de résidence;
- il semble que la catégorie des travailleurs provenant de pays tiers soit subdivisée en un groupe hautement qualifié et un groupe plus nombreux de personnes peu et moyennement qualifiées.

3. Objectifs

Les objectifs globaux sont les suivants:

- 1) Répondre à la demande exprimée pour la première fois à Tampere afin que des droits comparables soient accordés aux travailleurs issus de pays tiers dans l'ensemble de l'Union, en établissant le principe de l'égalité de traitement à leur égard.
- 2) Améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi de l'Union.
- 3) Protéger les travailleurs citoyens de l'Union contre la concurrence déloyale sur le marché du travail.

Les objectifs spécifiques et opérationnels sont les suivants:

- 1) Dégager une entente au niveau de l'Union à propos du groupe de travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans l'UE mais n'ont pas encore obtenu le statut de résident de longue durée.
- 2) Définir un ensemble de droits à accorder aux travailleurs des pays tiers.
- 3) Protéger les ressortissants et les résidents de longue durée de l'Union contre les éventuelles répercussions d'une concurrence exercée par une main-d'œuvre étrangère peu onéreuse et exploitée.
- 4) Rendre le marché commun européen du travail plus transparent pour les travailleurs issus de pays tiers.

4. OPTIONS POSSIBLES

La question est de savoir jusqu'où doit aller l'intervention de l'Union. Dans les États membres, l'inégalité de droits entre les travailleurs provenant de pays tiers et les autres est la plus marquée en ce qui concerne l'accès au marché de l'emploi, l'accès à la sécurité sociale (notamment aux indemnités de chômage, aux allocations familiales et à l'aide sociale), la possibilité de transférer des droits à pension et d'exporter des prestations sociales, et l'accès aux services publics (accès aux services de placement et à d'autres services publics, dont le logement social). S'agissant de la complexité et de l'inefficacité des procédures nationales d'admission, la question est de savoir comment y remédier.

- **Option n 1 – Le statu quo.**
- **Option n 2 – L’option non législative: communication, coordination et coopération.** Aucune législation nouvelle n’est adoptée en ce qui concerne les droits des travailleurs migrants en général. Les droits de certaines catégories de travailleurs migrants (comme les travailleurs hautement qualifiés) sont précisés plus avant en droit national et ne sont couverts, au niveau européen, que par des directives spécifiques (consacrées, par exemple, aux travailleurs hautement qualifiés). L’accent est plutôt mis sur des mesures complémentaires et des actions de soutien visant à rapprocher les pratiques législatives des États membres par la collecte et l’échange d’informations et de connaissances.
- **Option n 3a – L’option législative, sous la forme d’une directive se concentrant sur un socle minimal de droits communs.** Les ressortissants de pays tiers déjà admis sur le marché du travail se verraient offrir l’égalité de traitement dans tous les domaines liés à l’emploi, à l’exclusion de la sécurité sociale, du transfert des cotisations sociales et droits à pension et de l’accès aux services publics.
- **Option n 3b – L’option législative de l’égalité de traitement accordée sous la forme d’une directive.** Les ressortissants de pays tiers déjà admis sur le marché du travail se verraient offrir l’égalité de traitement dans tous les domaines liés à l’emploi, y compris la sécurité sociale, le transfert des cotisations sociales et droits à pension et l’accès aux services publics.
- **Option n 4 – L’option de la législation complémentaire, sous la forme d’une directive prévoyant une procédure de demande unique et la délivrance d’un permis de séjour et de travail unique.** La directive prévoirait essentiellement une procédure de demande unique, qui simplifierait les formalités à accomplir aussi bien pour les immigrants que pour les autorités publiques, et la délivrance d’un document unique permettant aux ressortissants de pays tiers qui en seraient titulaires à la fois de résider et de travailler dans un État membre. Ces dispositions pourraient s’inspirer du règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers, qui permet d’ores et déjà aux États membres d’ajouter des observations à usage national concernant l’autorisation de travailler. Selon l’approche fondée sur le respect des droits, l’option n° 4 pourrait inclure la mise en place de protections et garanties procédurales dans le cadre de la demande de permis unique.
- **Option n 5 – L’option législative exhaustive, sous la forme d’une directive réglementant l’accès au marché du travail et garantissant en outre l’égalité de droits aux travailleurs issus de pays tiers.** La directive régulerait l’accès des travailleurs issus de pays tiers au marché du travail d’un État membre, de manière à leur garantir l’égalité de traitement en matière d’emploi et de mobilité dans cet État membre. Il faudrait, à cet effet, harmoniser les conditions d’accès au marché du travail (critère des besoins économiques, etc.). L’option n° 5 garantirait de surcroît l’égalité de traitement avec les travailleurs nationaux dans tous les domaines répertoriés sous l’option n° 3b.

5. COMPARAISON DES OPTIONS

Les six options (les n° 3a et 3b étant des sous-options) ont été comparées au regard de la réalisation des objectifs globaux, de lourdeur de la charge administrative et de leurs répercussions socio-économiques.

L’analyse visant à déterminer si les options atteignent les objectifs globaux a révélé que trois d’entre elles se distinguent nettement, à savoir les options législatives n° 3b, 4 et 5.

Quant à l'incidence économique des options, c'est la n° 4 qui obtient les meilleurs résultats, ce qui s'explique essentiellement par les réductions de coûts potentielles que permettent la simplification et l'uniformisation de la procédure de demande. Les options n° 3b, 4 et 5 offrent une série d'avantages économiques mais elles font effectivement supporter des coûts financiers et administratifs aux entreprises et aux pouvoirs publics. Par contre, les options n° 3b, 4 et 5 ont d'importantes retombées sociales positives, notamment en matière d'inclusion sociale, d'égalité de traitement et d'accès à la protection sociale et aux services publics. L'option n° 4 comporte des avantages essentiellement liés à la rupture du cercle vicieux des retards enregistrés dans les différentes procédures de délivrance des permis de séjour et de travail, ainsi qu'à la simplification, à la rationalisation et à l'uniformisation des procédures et de la législation.

Si l'on classe les options en fonction de leurs résultats au regard des objectifs globaux et de leur incidence socio-économique, les options n° 3b, 5 et 4 s'avèrent les plus favorables. L'option n° 3b présente quelques inconvénients, tels qu'une hausse probable des coûts associés à l'exercice des droits des travailleurs issus de pays tiers.

L'option n° 4 a été comparée aux autres à titre distinct, mais elle leur est en réalité complémentaire et peut être combinée à l'une des options législatives.

En ce qui concerne les possibilités d'adoption, l'option n° 5 est actuellement considérée comme politiquement irréalisable, eu égard au sort réservé à la proposition de la Commission de 2001³ qui a été retirée en 2006.

6. OPTION PRIVILEGIEE

Compte tenu des résultats de la comparaison des options, l'option privilégiée devrait présenter les caractéristiques suivantes:

- la *large portée* de l'option n° 3b, qui offre une égalité de traitement couvrant tous les domaines liés à l'emploi, dont l'accès à la sécurité sociale, l'exportation des pensions versées, l'accès à l'enseignement, la formation professionnelle, la reconnaissance des diplômes, l'accès aux services publics, notamment à l'assistance offerte par les agences pour l'emploi⁴,

combinée à

- l'option n° 4 qui prévoit l'instauration d'une procédure de demande unique pour l'obtention d'un permis de travail/séjour unique, subordonnant donc l'égalité de traitement à l'acceptation de la demande de ce permis (c'est-à-dire à l'admission sur le marché du travail d'un État membre).

Cette approche semble plus riche d'avantages potentiels sur le plan tant pratique que politique.

³ COM(2001) 388. Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante.

⁴ Mais qui n'accorde pas de droit d'accès au marché du travail et ni de droit à la mobilité au sein de l'Union.

Les deux options peuvent être aisément combinées pour constituer l'option privilégiée, car elles abordent des questions différentes mais sont de nature complémentaire, contribuant ainsi au renforcement de la sécurité juridique et à une meilleure intégration de la main-d'œuvre. En ce qui concerne les liens entre ces options – entre les droits des migrants, d'une part, et la procédure de demande unique et le permis unique, d'autre part –, toutes deux visent à améliorer la gestion des migrations au moyen d'une approche équitable. Leurs objectifs sont complémentaires: toutes deux contribuent à l'amélioration du fonctionnement du marché du travail. Un deuxième lien entre les droits en question et le permis unique réside dans le fait que ceux-ci ne sont accordés qu'aux personnes qui résident et travaillent légalement. La possession d'un permis unique prouve la légalité du séjour et du travail. Enfin, à l'instar de l'option n° 3b, la procédure de demande unique prévue dans l'option n° 4 octroie aussi des droits et protège les migrants, en établissant une procédure d'admission plus efficace et plus transparente qui prévoit des garanties procédurales en leur faveur.

Les options n° 3 et 4 ont également des retombées variables sur le marché du travail. L'option n° 3b peut faire baisser la demande de main-d'œuvre légale issue des pays tiers et peut donner lieu à des emplois non déclarés, tandis que l'option n° 4 réduit le travail illégal et non déclaré, essentiellement en rompant le cercle vicieux des retards enregistrés dans les différentes procédures de délivrance des permis de séjour et de travail, grâce à l'instauration d'une procédure plus rapide et plus efficace.

6.1. Avantages et inconvénients de l'option privilégiée

L'**option n° 3b** garantirait la réalisation de tous les objectifs globaux. De plus, elle protégerait et elle intégrerait les travailleurs des pays tiers de la manière la plus optimale et la plus souple. Parallèlement, l'approche fondée sur l'égalité de traitement comporte un écueil: faute de compétence communautaire pour procéder à une harmonisation, les droits effectivement accordés dans les États membres continueraient à varier de l'un à l'autre (par exemple, en ce qui concerne la durée des prestations sociales). Pour ce qui est des prestations de sécurité sociale, un autre inconvénient tient au coût de l'élargissement du champ d'application personnel des régimes nationaux de sécurité sociale dans les États membres où les travailleurs issus de pays tiers ne peuvent pas encore prétendre à certaines prestations sociales.

L'**option n° 4** prévoit une procédure de demande unique débouchant sur la délivrance d'un permis unique. Elle garantirait l'application de procédures plus rapides et simplifiées (délai de traitement plus bref, moins de formalités) pour les travailleurs issus de pays tiers et leurs employeurs, accroissant ainsi la transparence et la sécurité juridique. En outre, le recours à une seule procédure au lieu de deux allégerait les charges administratives et les coûts supportés par les administrations nationales à long terme: il n'y aurait qu'un bureau de contact au lieu de deux. Par ailleurs, l'existence d'un permis unique permettrait d'écartier le risque de divergences que comportent deux permis distincts et d'avoir un aperçu plus clair du statut du ressortissant du pays tiers et de la finalité de son séjour dans l'État membre. Parallèlement, il faut une étroite coordination interne entre les services administratifs pour réussir à mettre en place une procédure de demande unique. De plus, s'il y a lieu de restructurer la procédure existante, des dépenses non récurrentes supplémentaires pourraient devoir être engagées pour employer un personnel spécialisé ou former le personnel en place. En ce qui concerne le format, il convient de souligner que le permis unique devrait être conforme au modèle uniforme de titre de séjour qui existe déjà pour les ressortissants de pays tiers⁵. Cela signifie

⁵ Établi dans le règlement (CE) n° 1030/2002 du Conseil du 13 juin 2002.

que les États membres ne devraient pas introduire, à leurs frais, de nouveaux permis, mais utiliser le modèle uniforme déjà créé, dans lequel ils devraient insérer, obligatoirement, toutes les informations pertinentes en matière d'accès au marché du travail (durée et étendue de l'accès, etc.).

6.2. Évaluation des coûts administratifs et de mise en œuvre de l'option privilégiée

L'analyse qualitative a révélé:

- une hausse pour ce qui est du paiement de prestations sociales aux travailleurs issus de pays tiers et une hausse des dépenses engagées en matière de services publics pour ces travailleurs dans les États membres n'ayant pas encore accordé une pleine égalité de traitement, et
- des réductions de coûts en ce qui concerne la procédure de demande et la délivrance des permis de séjour et de travail, qui sont liées aux coûts administratifs (réduction du personnel affecté au traitement des demandes et à l'information des demandeurs) et aux recettes fiscales supplémentaires (car les travailleurs issus de pays tiers peuvent occuper un emploi rémunéré plus tôt).

L'analyse qualitative a en outre démontré que l'option privilégiée pourrait avoir une incidence positive sur les performances socio-économiques des travailleurs issus de pays tiers, augmentant ainsi leurs contributions fiscales et leurs cotisations sociales, tout en diminuant le recours aux prestations sociales. Par conséquent, les coûts inhérents à l'octroi de certains droits aux travailleurs provenant de pays tiers pourraient être atténués par des recettes fiscales supplémentaires dues à l'amélioration des performances socio-économiques de cette main-d'œuvre.

7. SUIVI ET EVALUATION

En ce qui concerne les modalités de suivi et d'évaluation, elles pourraient prendre la forme d'un rapport que la Commission rédigerait, sur la base des rapports établis par les États membres, trois ans après le délai de transposition de la directive. Les États membres peuvent être tenus, en vertu de la directive, de communiquer des tableaux de correspondance afin de démontrer qu'ils ont transposé les dispositions de la directive dans leur législation nationale. Dans le cadre de cette communication de rapports, la Commission devrait décider s'il y a lieu de présenter des propositions de modification afin de mieux satisfaire aux exigences définies.