

023279/EU XXIII.GP
Eingelangt am 29/10/07



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.10.2007
SEC(2007) 1382

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant

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**

RESUME DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2007) 637 final}
{SEC(2007) 1403}

FR

FR

1. INTRODUCTION

Les marchés de l'emploi de l'Union européenne (UE) sont confrontés à un besoin croissant de main-d'œuvre hautement qualifiée: il sera de plus en plus vital pour son développement que l'UE attire des immigrants hautement qualifiés, car elle ne pourra plus à l'avenir compter sur ses seuls travailleurs. Le présent document résume le rapport relatif à l'analyse d'impact qui examine les actions envisageables pour renforcer l'attractivité de l'Union pour ces travailleurs migrants et sa capacité à les employer efficacement, en établissant des règles communes pour leur entrée et leur séjour.

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

Les prévisions démographiques indiquent que la population en âge de travailler dans l'Union diminuera de 48 millions de personnes d'ici 2050 et que le taux de dépendance économique devrait doubler et atteindre 51 % d'ici 2050, même si tous les États membres ne seront pas touchés de la même manière. Bien que la stratégie révisée de Lisbonne axée sur la croissance et l'emploi ait commencé à porter des fruits, nombre des mesures qu'elle prévoit nécessitent du temps et des investissements pour atteindre les résultats escomptés. Le vieillissement démographique pourrait donc exiger – à titre de mesure complémentaire – que l'on draine à l'avenir une immigration plus nombreuse, de tous niveaux d'aptitudes et de qualifications, afin d'enrayer ces phénomènes. L'importance grandissante de l'économie de la connaissance, les changements économiques structurels, la croissance du secteur tertiaire, la délocalisation de la production à forte intensité de main-d'œuvre et l'exode de ressortissants de l'UE sont autant d'éléments qui tendent à conclure que l'attraction et la meilleure utilisation des personnels hautement qualifiés provenant de pays tiers demeureront un défi fondamental s'agissant des perspectives de développement de l'Union. Parallèlement, la circulation des travailleurs entre divers postes (mobilité professionnelle) et par-delà les frontières (mobilité géographique) doit être considérée comme un mécanisme essentiel pour améliorer l'efficacité du marché de l'emploi, prévenir les pénuries de main-d'œuvre qualifiée et corriger les déséquilibres régionaux.

Un instrument commun et souple consacré à l'immigration de la main-d'œuvre hautement qualifiée – prévoyant des conditions d'entrée et de séjour attrayantes et encourageant la mobilité professionnelle et géographique en fonction des besoins concrets du marché de l'emploi de l'UE – ne permettrait pas en soi de relever tous ces défis actuels et futurs mais, dans le cadre d'un éventail de mesures visant différents domaines d'action, il devrait constituer une contribution importante. C'est dans ce contexte que le programme de La Haye des 4 et 5 novembre 2004 a reconnu explicitement que «l'immigration légale jouera[it] un rôle important dans le renforcement de l'économie de la connaissance en Europe et dans le développement économique et contribuera[it] ainsi à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne».

La proposition législative ne concernera pas les travailleurs de l'UE-12 qui, conformément aux dispositions transitoires figurant dans les actes d'adhésion de 2003 et de 2005, ne bénéficient pas encore de la pleine liberté de circulation consacrée par le traité CE et l'acquis. Il importe de rappeler que la clause relative au traitement préférentiel contenue dans les dispositions transitoires fait partie du droit communautaire primaire et qu'à ce titre, elle prime sur la législation secondaire: cela signifie que les États membres devront mettre en œuvre une éventuelle future directive consacrée à l'immigration économique dans le respect des dispositions des traités d'adhésion tant que les mesures transitoires prévues seront maintenues, c'est-à-dire en donnant la préférence aux travailleurs de ces États membres.

La proposition législative contient également des dispositions visant à assurer une cohérence avec d'autres politiques européennes, au premier rang desquelles figure la politique de développement. Des mesures complémentaires seront arrêtées parallèlement, afin de réglementer des aspects importants qui ne peuvent être abordés dans la proposition. Il est en particulier essentiel d'organiser des discussions approfondies avec les États membres et les pays en développement – et éventuellement un partenariat de mobilité – pour éviter que des politiques de recrutement actif n'aggravent la situation des pays d'origine subissant déjà une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, notamment en Afrique subsaharienne et dans les Caraïbes.

2.1. L'ampleur et la nature du problème

Les entreprises de l'Union sont confrontées à une hausse des taux de vacances d'emploi, notamment pour ce qui est de la main-d'œuvre hautement qualifiée. Les structures et les taux, récents et actuels, de l'emploi dans l'Union révèlent une croissance plus forte de l'emploi dans les secteurs à haut niveau de formation (3 % par an contre 1 % dans les autres secteurs), une évolution de la structure des professions de la population active occupée qui est favorable aux employés hautement qualifiés et, pour ceux-ci, des taux d'emploi élevés associés à de faibles taux de chômage. En outre, par comparaison à la proportion de main-d'œuvre hautement qualifiée dans l'UE, celle des pays tiers connaît une croissance plus rapide en pourcentage de la population active totale: cela s'explique par l'effet cumulé de la demande croissante de main-d'œuvre hautement qualifiée et du taux d'emploi élevé des ressortissants de l'Union hautement qualifiés, qui est proche du plein emploi. Cependant, la proportion de travailleurs hautement qualifiés des pays tiers dans la population active totale reste faible, ce qui illustre les énormes difficultés éprouvées par l'Union pour attirer - et dans certains cas, valoriser – cette main-d'œuvre: avec 1,72 % de main-d'œuvre hautement qualifiée provenant des pays tiers, l'UE est indéniablement à la traîne par rapport à l'ensemble des principaux pays d'immigration, tels que l'Australie (9,9 %), le Canada (7,3 %), les États-Unis (3,2 %) et la Suisse (5,3 %).

L'ampleur du problème est difficile à cerner: actuellement, les données relatives à l'admission dans les États membres de travailleurs hautement qualifiés provenant de pays tiers ne sont pas homogènes et les estimations fluctuent entre 34 000 et 74 000 (dans 16 États membres) en fonction de la définition retenue. La définition et la disponibilité des données varient d'un État membre à l'autre, selon que celui-ci applique un régime particulier et selon le contenu de ce dernier. Étant donné que l'admission de la main-d'œuvre hautement qualifiée continuera à dépendre des pénuries sur le marché du travail et que les États membres resteront pleinement compétents quant au nombre d'immigrants admis dans l'Union pour y occuper un emploi, le nombre de travailleurs susceptibles de tirer profit de la proposition sera tributaire de plusieurs éléments: l'évolution future de l'économie européenne et en particulier de ses secteurs

hautement spécialisés, la capacité d'accueil des États membres, les choix éducationnels et professionnels des citoyens de l'Union, etc.

2.2. Cadre juridique actuel dans les États membres

Tous les États membres ont mis en place des régimes spéciaux applicables à certaines catégories de ressortissants de pays tiers hautement qualifiés, mais seuls dix¹ d'entre eux y ont englobé d'autres groupes que les scientifiques, artistes, personnes temporairement transférées par leur entreprise, professeurs d'université, etc. Les définitions ainsi que les conditions d'entrée et de séjour diffèrent, même s'il a été possible de dégager des points communs, notamment le fait que pratiquement tous les systèmes sont axés sur la demande.

Cette différence d'approche a plusieurs répercussions:

- L'approche segmentée des États membres ne véhicule pas le message selon lequel l'Union a besoin de la main-d'œuvre hautement qualifiée des pays tiers pour soutenir son économie et sa compétitivité.
- Les grandes disparités entre les définitions et les critères d'admission de la main-d'œuvre hautement qualifiée restreignent manifestement la mobilité dans l'Union, en entravant le redéploiement efficace des ressources humaines qui y résident déjà légalement ainsi que les rééquilibrages régionaux.
- Quelques-uns exceptés, les États membres ne semblent pas disposer de procédures favorisant les migrations circulaires et les migrations de retour des travailleurs hautement qualifiés provenant de pays tiers. Ces dispositions permettraient de maximaliser les retombées positives pour toutes les parties concernées, en répondant aux besoins de main-d'œuvre des États membres tout en contribuant, grâce à un retour ultérieur des migrants, au développement des pays d'origine de ceux-ci.
- La longueur et la complexité des procédures d'admission figurent parmi les éléments principaux susceptibles de nuire à l'attractivité de l'Union.
- La pleine intégration socio-économique des travailleurs hautement qualifiés est primordiale pour conserver cette main-d'œuvre indispensable.

3. OBJECTIFS

Les objectifs globaux sont les suivants:

- (1) améliorer la capacité de l'Union à attirer et à conserver la main-d'œuvre hautement qualifiée provenant de pays tiers, ce qui constitue une des conditions requises pour accroître la contribution de l'immigration économique à l'éventail de politiques et de mesures visant à renforcer la compétitivité de l'économie de l'Union et à remédier aux effets du vieillissement démographique;

¹ AT, BE, DE, DK, FR, GR, IE, NL, PT, UK. La République tchèque a lancé en 2003 un projet pilote concernant l'admission de travailleurs hautement qualifiés.

- (2) répondre efficacement et rapidement à la demande actuelle et future de main-d'œuvre hautement qualifiée – et compenser le manque de travailleurs qualifiés – en favorisant la venue d'une main-d'œuvre hautement qualifiée issue des pays tiers et la circulation de celle-ci entre différents emplois et entre les États membres, ainsi qu'en promouvant une répartition et un redéploiement efficaces de celle-ci sur le marché du travail de l'Union.

Les objectifs spécifiques – à poursuivre sans porter préjudice aux ressortissants de l'Union – sont les suivants:

- (1) élaborer une approche cohérente et une politique commune en matière d'immigration de la main-d'œuvre qualifiée provenant des pays tiers;
- (2) accroître le nombre de travailleurs hautement qualifiés issus de pays tiers immigrant dans l'Union, en fonction des besoins;
- (3) simplifier et harmoniser les procédures d'admission applicables aux travailleurs hautement qualifiés des pays tiers;
- (4) promouvoir l'intégration socio-économique des travailleurs hautement qualifiés des pays tiers;
- (5) encourager la mobilité au sein de l'Union, supprimer les obstacles inutiles et favoriser une répartition plus efficace dans l'Union de la main-d'œuvre hautement qualifiée des pays tiers.

4. OPTIONS POSSIBLES

Les options suivantes ont été examinées:

Option A: le statu quo. Les politiques d'immigration des États membres varient considérablement pour ce qui est de l'admission de travailleurs hautement qualifiés. Ceux-ci deviennent de plus en plus indispensables pour faire face aux pénuries actuelles et futures sur le marché du travail, mais l'Union ne parvient pas fondamentalement à les attirer. Faute d'une action commune dans ce domaine, la situation pourrait ne pas changer sensiblement.

Option B: établir une politique commune de base pour l'admission des travailleurs hautement qualifiés. Une série minimale de conditions d'entrée serait ainsi proposée, les États membres gardant une large autonomie pour définir les éléments distinctifs de leur législation nationale. Les conditions de séjour et de travail ne seraient pas concernées. Cette option n'aurait qu'un effet limité pour attirer cette main-d'œuvre ou améliorer l'efficacité du marché de l'emploi de l'Union européenne: l'impact global sur l'environnement macroéconomique serait très réduit.

Option C: simplifier le régime d'admission, en instaurant dans l'UE un système de points et une procédure d'admission accélérée, en permettant le regroupement familial immédiat et en créant une base de données pour l'adéquation des qualifications. Cette option pourrait encourager et faciliter nettement la migration de travailleurs hautement qualifiés vers l'Union. Toutefois, les immigrants continueraient à être soumis à des conditions d'admission très différentes, sauf si les points étaient fixés au niveau de l'Union (ce qui se démarquerait de la subsidiarité actuelle).

Option D: établir un ensemble de critères communs et une procédure d'entrée accélérée associée à des conditions de séjour favorables (droits de travailler et de séjourner, regroupement familial immédiat, acquisition plus rapide du statut communautaire de longue durée, etc.). L'insertion effective des travailleurs hautement qualifiés issus de pays tiers sur le marché du travail et au sein de la société serait le meilleur moyen de maximaliser leur contribution à la croissance économique et à la compétitivité. En outre, elle améliorerait véritablement la capacité de l'Union à relever les défis actuels et attendus. Cette politique aurait toutefois des retombées limitées pour les différents États membres.

Option E1: encourager la mobilité à l'intérieur de l'Union, en coordonnant les listes de priorités nationales et en créant une carte bleue européenne ainsi qu'une base de données relatives aux titulaires de cette carte. La mobilité au sein de l'Union encouragerait vivement les personnels hautement qualifiés des pays tiers à pénétrer sur le marché du travail de l'UE et pourrait jouer un rôle majeur dans la résorption des pénuries de main-d'œuvre dont souffrent certaines régions ou certains secteurs. D'autres instruments pourraient contribuer à rapprocher l'offre et la demande (c'est-à-dire la base de données sur les titulaires de la carte bleue européenne). Cette option pourrait avoir des effets positifs appréciables sur l'efficacité du marché du travail et sur l'environnement macroéconomique de l'Union.

Option E2: appliquer aux travailleurs hautement qualifiés les dispositions relatives à la mobilité au sein de l'UE figurant dans la directive 2003/109/CE. Cette option comprend également le système de points évoqué dans le cadre de l'option C. Elle pourrait toutefois restreindre davantage la mobilité intracommunautaire que l'option E1. Sa pertinence et son efficacité globales pourraient donc être moindres.

Option F: communication, coordination et coopération. Les actions envisagées pourraient contribuer, dans une certaine mesure, à l'établissement d'un socle commun permettant d'attirer plus facilement la main-d'œuvre hautement qualifiée, ainsi que de répartir efficacement celle-ci sur le marché du travail de l'Union. Elles auraient toutefois une efficacité limitée.

5. COMPARAISON DES OPTIONS

Tableau 1 - Impacts

		Option A	Option B	Option C	Option D	Option E 1	Option E 2	Option F
Pertinence	Attirer et conserver la main-d'œuvre hautement qualifiée des pays tiers, ce qui renforcerait la compétitivité de l'économie de l'UE et remédierait aux effets du vieillissement démographique	- / 0 ou √	√√	√√√√	√√√	√√√√	√√√(√)	√√

		Option A	Option B	Option C	Option D	Option E 1	Option E 2	Option F
	Répondre aux demandes actuelles et futures de main-d'œuvre hautement qualifiée, résorber le manque de travailleurs qualifiés, favoriser la venue d'une main-d'œuvre hautement qualifiée issue des pays tiers et la circulation de celle-ci	- / 0	√	√√√	√√√	√√√√	√√√(√)	√√
	Élaborer une approche cohérente et une politique commune en matière d'immigration	-	√√	√√√√	√√√√	√√√√	√√√√	√√
	Supprimer les obstacles à l'entrée	0	0/√	√√√√	√√√	√√√	√√√	√
	Promouvoir l'intégration socio-économique de la main-d'œuvre hautement qualifiée	0	0	√√√	√√√√	√√√	√√√	√
	Encourager la mobilité au sein de l'UE	0	0	√(√)	√√(√)	√√√√	√√√	√
Faisabilité	Difficulté/risques en matière de transposition	N/A	√√	√√√(√)	√√√	√√√√	√√√√	N/A
	Coûts financiers et administratifs	0	√	√√(√)	√√	√√√	√√√	√(√)
Impacts	Impact sur la compétitivité de l'UE	-/ 0/ √	√(√)	√√√√	√√√	√√√√	√√√(√)	√
	Impacts sur les pays tiers		- et √	- et √√√	- et √	- et √√	- et √√	√
	Impact sur la main-d'œuvre hautement qualifiée de l'UE	0	0	√√	√√	√√√	√√√	√
	Impact sur la main-d'œuvre hautement qualifiée des pays tiers	-/ 0/ √	0 ou √	√√(√)	√√√√	√√√√	√√(√)	√
Droits fondamentaux	Protection des données à caractère personnel (art. 8)	0	0	-	0	-	-	0
	Respect de la vie privée et familiale (art. 7)	0	0	√√	√√√	√√	√√	0
	Liberté de circulation et de séjour (art. 45, par. 2)	0	0	0 ou √	√	√√√	√√	0

		Option A	Option B	Option C	Option D	Option E 1	Option E 2	Option F
	Non-discrimination (art. 21)	0	0	0 ou √	√√√	√√	√	0

Après comparaison des différentes options et de leur impact respectif, et à la lumière des opinions exprimées par les États membres et les parties prenantes, il apparaît que c'est l'option E1, combinée à quelques éléments des options C et D, qui a la préférence. Parmi les mesures d'accompagnement pourraient figurer des campagnes d'information, des actions destinées à prévenir et/ou à limiter l'exode des cerveaux et la création de la base de données relatives à la carte bleue.

Tableau 2 – L'option privilégiée

Question	Principales caractéristiques
Définition de la main-d'œuvre hautement qualifiée et des conditions d'admission	Régime d'admission fondé sur une série de critères communs (contrat de travail, seuil salarial, qualifications professionnelles)
	Définition ouverte (c'est-à-dire fondée sur le respect des critères)
	Dérogations pour les jeunes professionnels
Procédures d'admission	Instauration d'un mécanisme d'admission accéléré (procédure unique/permis unique dénommé «carte bleue européenne»)
	Fixation d'un délai maximal pour le traitement des demandes (30 ou 60 jours)
	Validité initiale du permis: 2 ou 3 ans, renouvelable pour les contrats de travail à durée indéterminée
	Acceptation des demandes introduites dans le pays pour des catégories définies au niveau de l'UE (ainsi que d'autres définies au niveau des États membres)
Conditions de séjour	Mobilité sur le marché du travail de l'État membre de résidence après une «période d'attente» (c'est-à-dire deux ans)
	Retrait automatique du permis en cas de chômage mais après un certain délai seulement (c'est-à-dire trois mois)
	Cumul des durées de séjour dans différents États membres en vue d'obtenir le statut communautaire de résident de longue durée après 5 années de séjour régulier dans l'UE
	Autorisation du regroupement familial dans les plus brefs délais
	Égalité de traitement avec les nationaux garantie aux travailleurs hautement qualifiés, telle que prévue dans la directive 2005/71/CE
	Accès immédiat au marché du travail pour les conjoints
	Dispositions permettant la migration circulaire avant et après l'acquisition du statut communautaire de résident de longue durée
Mobilité au sein de l'UE	Mobilité autorisée au sein de l'UE après une «période d'attente» minimale dans le premier État membre (c'est-à-dire deux ans), dans certaines conditions et notamment l'existence d'une offre d'emploi dans le deuxième État membre. La famille serait autorisée à suivre le travailleur hautement qualifié qui exerce son droit à la mobilité.

Principaux avantages de l'option privilégiée

- Approche cohérente commune des migrations de travailleurs hautement qualifiés dans l'UE, en vue de faciliter et d'harmoniser l'admission de ceux-ci, également en soutenant leur répartition et leur redéploiement efficaces (mobilité professionnelle et géographique).
- Effets positifs s'agissant d'attirer et de conserver cette main-d'œuvre hautement qualifiée, ainsi que de répondre, selon une approche axée sur le besoins, aux demandes actuelles et futures des entreprises manquant de travailleurs hautement qualifiés partout dans l'Union.
- Effets positifs sur la compétitivité globale de l'UE à court et à long terme.
- Signal fort adressé aux immigrants potentiels hautement qualifiés.
- Marge suffisante laissée aux États membres pour qu'ils adaptent le régime aux besoins de leur marché du travail et à leurs politiques.
- Intégration progressive et efficace des travailleurs hautement qualifiés et de leur famille sur le marché du travail et au sein de la société qui les accueillent.
- Les entreprises de l'Union bénéficieraient d'une réserve de plus en plus mobile de main-d'œuvre hautement qualifiée.
- Des mesures en faveur des migrations circulaires seraient adoptées au niveau de l'UE.
- Des mesures complémentaires telles que la base de données relatives à la carte bleue européenne pourraient contribuer à la mise en œuvre efficace du régime et au rapprochement de la demande et de l'offre de main-d'œuvre hautement qualifiée.

Principaux inconvénients de l'option privilégiée

- Cette option pourrait nuire à la compétitivité de la main-d'œuvre hautement qualifiée de l'UE sur le marché du travail. Cependant, étant donné qu'un critère salarial est exigé et que la mobilité professionnelle et géographique n'est pas immédiate et est soumise à certaines conditions, les éventuels effets néfastes devraient être limités. En outre, les États membres pourraient continuer à appliquer des mesures nationales pour vérifier le respect du principe général de la préférence communautaire (comme le prévoit la directive du Conseil du 20.6.1994).
- Il est possible que la proposition ait une incidence négative sur les pays en développement souffrant d'une pénurie de ressources humaines dans certains secteurs ou certaines professions. Il conviendrait de prévoir des mesures permettant de compenser ou, éventuellement, de prévenir ces effets.
- L'approche axée sur la demande n'est pas aussi attrayante que l'approche fondée sur l'offre: elle pourrait montrer ses limites à long terme, si la demande relative à cette catégorie de travailleurs devient importante et généralisée.