

039697/EU XXIII.GP
Eingelangt am 20/06/08

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 17.6.2008
SEC(2008) 2027

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Une politique commune de l'immigration pour l'Europe: principes, actions et
instruments**

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2008) 359 final}
{SEC(2008) 2026}

1. INTRODUCTION

Le présent rapport a été rédigé par la Direction générale «Justice, liberté et sécurité», notamment grâce aux apports de plusieurs autres services de la Commission. Il constitue une analyse d'impact simplifiée dans la mesure où il se borne à définir le problème compte tenu de l'acquis existant, à présenter brièvement les principales orientations (exposé des motifs) et à donner un aperçu de la méthodologie future. Les mesures ultérieures de mise en œuvre des principes communs feront l'objet d'une analyse d'impact détaillée.

La problématique complexe de l'immigration est devenue l'un des défis les plus visibles posés par la mondialisation aux États membres de l'UE. Conscients de la nécessité d'une nouvelle approche en matière de gestion de la migration, les dirigeants européens ont défini les éléments d'une politique commune de l'immigration pour l'UE lors du Conseil européen de Tampere en octobre 1999, en s'appuyant sur les nouvelles dispositions introduites par le traité d'Amsterdam. L'approche définie d'un commun accord à Tampere en 1999 a été confirmée par le programme de La Haye (2004-2009). En décembre 2007, le Conseil européen a souhaité la poursuite des développements politiques ainsi que des progrès rapides sur la voie d'une politique globale de l'immigration pour l'UE sur la base d'un engagement politique renouvelé.

2. PROBLÈMES À RÉSOUDRE ET DÉFIS À RELEVER (DEFINITION DU PROBLEME)

2.1. BAISSÉ DE LA POPULATION DE L'UE ET VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE

En raison de diverses évolutions des caractéristiques démographiques de la population de l'UE, et à la suite du retrait du marché du travail de la cohorte des baby-boomers, la population en âge de travailler connaîtra un déclin important au cours des prochaines années. Les prévisions font état d'un doublement du taux de dépendance des personnes âgées, d'une pression croissante sur le système de soins de santé et de soins de longue durée, ainsi que sur les dépenses de pension, et d'une baisse du taux de croissance potentiel moyen annuel du PIB dans les 25 pays de l'UE. Dans ce contexte, la migration est devenue un facteur essentiel de l'évolution démographique dans l'UE puisque, depuis quelques années, sa contribution dépasse celle de l'évolution naturelle.

2.2. PENURIES DE MAIN-D'ŒUVRE ET DE COMPÉTENCES

Plusieurs États membres sont déjà confrontés à des pénuries de main-d'œuvre et de compétences, aggravées par la faible mobilité des travailleurs dans l'UE. De récentes prévisions à moyen terme font état d'une poursuite de l'augmentation de la demande pour de nombreux emplois non manuels hautement qualifiés, mais aussi pour certaines catégories d'emplois peu qualifiés. Les ressortissants de pays tiers contribuent déjà fortement à satisfaire les besoins du marché du travail, puisque les migrants en âge de travailler originaires de pays tiers tendent à être légèrement surreprésentés aux niveaux les plus qualifiés et à l'être plus sensiblement aux niveaux de qualification les plus faibles. Afin de réduire les pénuries sur le marché du travail, il est par conséquent nécessaire d'améliorer les performances sur le marché du travail des ressortissants de pays tiers résidant dans l'UE et, à court terme, de mettre en place des stratégies visant à attirer de nouveaux migrants économiques.

2.3. INTEGRATION INSUFFISANTE DES MIGRANTS EN SITUATION REGULIERE

Un partage efficace de l'information, une coordination avec les autorités et les parties prenantes à tous les échelons et la prise en compte adéquate des questions de genre et des besoins spécifiques des enfants et des jeunes migrants constituent encore des défis de premier plan. La capacité de recueillir, d'analyser et de diffuser des informations liées à l'intégration, ainsi que le contrôle et l'évaluation des politiques d'intégration et la définition d'indicateurs spécifiques sont à ce jour insuffisants. Les initiatives structurelles à l'intention de la population du pays d'accueil visant à renforcer sa capacité de s'adapter à la diversité ainsi que la participation des immigrés à l'élaboration des politiques d'intégration n'ont encore trop souvent qu'une place insuffisante dans les stratégies nationales. L'amélioration du niveau d'instruction des ressortissants de pays tiers, de leur intégration sur le marché du travail et de leur connaissance de la société du pays d'accueil et de sa langue, afin que tous les immigrés comprennent, respectent et mettent à profit toute la gamme de valeurs et de droits définis par la législation de l'UE et des États membres, et la promotion de la non-discrimination et de l'égalité des chances figurent également parmi les éléments fondamentaux des politiques d'intégration.

2.4. PRESSION PERMANENTE EXERCEE PAR L'IMMIGRATION IRRÉGULIERE

Du point de vue de la sécurité, l'immigration clandestine peut être mise en relation avec le terrorisme, la traite des êtres humains, le trafic de drogue et la contrebande d'armes, l'exploitation, l'imposition de conditions de travail proches de l'esclavage et d'autres formes graves de criminalité. En outre, l'immigration clandestine est souvent associée à des tragédies humanitaires, liées à des tentatives de pénétrer sur le territoire de l'UE avec l'aide de réseaux criminels. L'entrée, le transit et le séjour irréguliers entament de surcroît la crédibilité des politiques d'immigration de l'UE et des États membres et entraînent des coûts sociaux multiples et variés. L'immigration clandestine continue d'exister en raison de mesures insuffisantes de retour, elle est renforcée par les réseaux criminels se livrant à la contrebande et au trafic et est nourrie par la possibilité de trouver du travail et la perspective d'une régularisation.

2.5. PARTENARIAT INSUFFISANT AVEC LES PAYS TIERS

Au cours des dernières décennies, l'Union européenne est devenue une destination pour les immigrés de différentes régions du monde et l'importance de cette migration n'a cessé de croître jusqu'au début des années 2000. Des motifs économiques sous-tendent toute décision de migrer; toutefois, ce processus est complexe et dépend de plusieurs autres facteurs: recherche d'une vie meilleure, gouvernance peu efficace, mauvais climat des affaires dû à la corruption et à l'instabilité, marchés du travail perturbés, catastrophes naturelles, conflits, etc. La réduction des causes premières de la migration est un élément important de l'approche globale.

2.6. ADAPTATION INSUFFISANTE DE LA POLITIQUE DE GESTION DES FRONTIÈRES ET DE LA POLITIQUE DES VISAS AUX BESOINS D'UN ENVIRONNEMENT MONDIALISE

Les contrôles aux frontières étant une composante essentielle de la lutte contre l'immigration clandestine et la criminalité transfrontalière, il est indispensable d'assurer des contrôles efficaces et de grande envergure aux frontières. Deux éléments revêtent une importance particulière pour assurer l'efficacité des contrôles aux frontières: l'identification des personnes

ayant dépassé la durée de séjour autorisée, d'une part, et le renforcement de la surveillance aux frontières, d'autre part. Dans le même temps, la plupart des voyageurs ne représentent aucune menace pour la sécurité et devraient pouvoir franchir les frontières selon une procédure simplifiée et ne comportant pas de lourdeurs excessives. En outre, la stratégie suivie en matière de visas nationaux donnant accès à l'ensemble de l'espace Schengen ne prévoit pas l'égalité complète de traitement de tous les demandeurs ni l'application entièrement harmonisée des critères relatifs aux contrôles de sécurité. Enfin, dans un certain nombre de pays les demandeurs doivent parfois parcourir de longues distances pour se rendre dans le consulat d'un État membre.

2.7. GESTION INADEQUATE DE LA MIGRATION

Les mesures prises par un État membre en matière d'asile et d'immigration auront plus que probablement des retombées sur d'autres États membres sous l'effet de l'absence de contrôles aux frontières dans l'espace Schengen, de la politique commune des visas, des relations économiques et sociales étroites entre les États membres de l'UE et de l'élaboration de politiques communes d'immigration et d'asile depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. En raison de la nature transnationale des questions de migration, les mesures nationales s'avèrent insuffisantes et une action au niveau de l'UE est nécessaire, par exemple pour définir des règles communes à toute l'Europe, adresser un message commun aux migrants potentiels ou négocier avec les pays tiers. Le développement parallèle et harmonieux de politiques d'asile et d'immigration nationales et communautaires est donc indispensable. Divers éléments s'y sont opposés jusqu'à présent, notamment la règle de l'unanimité au Conseil, le faible niveau d'information mutuelle, le manque de statistiques communautaires comparables, la répartition inégale des responsabilités, l'ampleur insuffisante de la stratégie en matière de migration et la faiblesse des mécanismes de contrôle et d'évaluation.

3. QUELS SONT LES PRINCIPALES ORIENTATIONS ET LES PRINCIPAUX OBJECTIFS POLITIQUES?

Sur la base de l'analyse des besoins et des problèmes exposée ci-dessus, et du cadre juridique et politique de la CE en matière de politique d'immigration et des frontières, il convient de définir une série d'objectifs afin de poursuivre le développement de la politique commune. Le Conseil européen a déjà arrêté plusieurs objectifs et options politiques: en fait, à deux exceptions près - la question des régularisations et la participation active des partenaires sociaux et des autorités régionales et locales - tous les objectifs de cette politique ont déjà été fixés au niveau politique le plus élevé.

La Commission a réuni et résumé ces objectifs en onze principes. Chacun de ces principes sera traduit en options politiques concrètes et en mesures opérationnelles qui devraient constituer la contribution de la Commission au vaste débat politique qui aura lieu en 2009 pour définir le contenu spécifique du programme appelé à succéder au programme de La Haye (pour la période 2009-2014) dans le domaine de l'immigration.

Principe n° 1 – des règles claires

L'élaboration de règles claires et transparentes est un préalable indispensable à la définition d'une politique migratoire efficiente et efficace. Les migrants devraient donc recevoir une information claire et objective sur les divers canaux légaux d'entrée en Europe et sur leurs droits et obligations futurs, y compris le devoir de respecter les valeurs fondamentales de l'Union européenne; ils devraient aussi être informés, dans les pays d'origine et de destination, des possibilités concrètes et réalistes de remplir les conditions d'obtention d'un visa et d'un

permis de séjour. Une meilleure intégration résultera également de l'élargissement de l'ensemble de droits accordés aux ressortissants de pays tiers, qui devraient jouir, dans la mesure du possible, des mêmes droits que les citoyens de l'UE.

Principe n° 2 - migration économique

Les bénéfices de la migration sont maximisés lorsque les besoins économiques de la société hôte sont pris en considération, sans, bien sûr, porter atteinte à des formes de migration autres que la migration de main-d'œuvre. En ce qui concerne la migration économique, les conditions d'admission devraient, dans la mesure du possible, se fonder sur une évaluation des besoins - à laquelle contribuera la prochaine évaluation des futurs besoins de compétences en Europe jusqu'en 2020 -, sur les profils d'immigration et sur les politiques de rapprochement de l'offre et de la demande de main-d'œuvre, en recourant éventuellement à des formations dans les pays d'origine. Cette politique accompagne par conséquent des politiques d'emploi et d'éducation visant à exploiter le potentiel existant et à réduire le chômage des ressortissants de pays tiers se trouvant déjà en séjour régulier dans l'UE, et sa mise en œuvre doit respecter pleinement le principe de préférence communautaire.

Principe n° 3 – intégration

L'intégration de ressortissants de pays tiers est un processus d'adaptation mutuelle entre la société du pays d'accueil et les communautés immigrées, et constitue un facteur essentiel pour que les avantages de l'immigration puissent se déployer pleinement. La stratégie d'intégration, fondée sur le Programme commun pour l'intégration, a été déjà suivie et devrait être encore renforcée. La mise en place de programmes spécifiques d'intégration à l'intention des nouveaux venus, l'adaptation des services publics aux particularités des migrants, la lutte contre la discrimination, la promotion de la gestion de la diversité sur le lieu de travail et la sensibilisation de tous les acteurs concernés incombent au pays d'accueil. Les questions de genre devraient aussi bénéficier d'une attention spécifique. Le développement d'indicateurs et une évaluation régulière constituent également un préalable indispensable à l'amélioration de la situation.

Principe n° 4 - solidarité politique, confiance mutuelle, transparence, partage des responsabilités et information

Pour assurer l'efficacité et la cohérence des politiques migratoires aux niveaux national et communautaire, il est nécessaire de renforcer davantage la coordination entre les différents niveaux de compétence. Cette coordination exige, tant au niveau des États membres qu'au niveau de l'UE, que la politique migratoire soit conçue et mise en œuvre de manière transparente et en respectant pleinement les compétences de chaque niveau. À cet effet, il convient de continuer à promouvoir le mécanisme d'information mutuelle créé en 2006 ainsi que l'échange d'informations et de meilleures pratiques, afin d'instaurer la confiance mutuelle et d'envoyer des messages clairs et sans ambiguïté.

Principe n° 5 - solidarité

La solidarité financière constitue un outil précieux pour assurer l'application uniforme du droit et des politiques communautaires sans imposer de charges disproportionnées aux différents États membres et pour promouvoir la confiance mutuelle par la coopération, la diffusion des meilleures pratiques et l'amélioration des connaissances. Conçue comme un instrument flexible, la mise en œuvre du programme-cadre doit se faire à intervalles réguliers. Les crédits totaux du programme, dans le cadre de l'examen du budget 2009, ainsi que la clé

de répartition pour l'attribution des ressources aux États membres, seront réexaminés, après évaluation de la mise en œuvre, afin de tenir compte de nouvelles situations nationales.

Principe n° 6 – nécessité d'un véritable partenariat avec les pays tiers

Une gestion efficace des flux migratoires exige un véritable partenariat avec les pays tiers, ce qui signifie que l'UE devra, au cours des prochaines années, travailler beaucoup plus étroitement avec les pays partenaires sur des questions telles que les possibilités de mobilité légale, la mise en place de capacités de gestion des migrations, l'amélioration du rapprochement entre les tendances du marché du travail et le développement du capital humain, la protection des droits fondamentaux et la lutte contre les flux migratoires illégaux. En outre, des ressources plus importantes seront affectées au respect des bonnes pratiques au travail, et l'UE continuera à développer des politiques en matière de recrutement éthique, de prévention et de réduction de la fuite des cerveaux et du gaspillage des compétences, des possibilités de migration circulaire, d'exploitation du potentiel de développement inhérent aux transferts de fonds par les immigrés et d'aide à la création d'entreprises par des immigrés revenus au pays. Des travaux exploratoires sur les partenariats pour la mobilité sont en cours et préparent le terrain en vue d'accords fermes de gestion de l'immigration de main-d'œuvre, avec des alliés stratégiques à long terme sélectionnés.

Principe n° 7 – amélioration de la sécurité et simplification de l'entrée des voyageurs de bonne foi

Il est nécessaire de poursuivre les réalisations actuellement en cours par un degré d'harmonisation plus élevé, notamment grâce à la proposition de code de visa et au renforcement de la coopération entre les États membres. Seul le passage à des visas de court séjour véritablement européens garantira l'égalité de traitement entre tous les demandeurs de visas. La mise en place de visas européens doit logiquement et nécessairement s'accompagner d'une évolution vers la gestion des demandes de visa dans des centres européens communs de visas. La mise en commun des ressources et les économies d'échelle qui seraient réalisées garantiraient aussi un accès aisé des demandeurs aux locaux où ces visas seraient délivrés.

Principe n° 8 - intégrité de l'espace Schengen

Différentes initiatives sont nécessaires, notamment des mesures visant à développer la surveillance aux frontières et à renforcer la coordination opérationnelle entre les États membres au moyen de FRONTEX, et l'introduction d'un système entrée-sortie pour enregistrer les dates d'entrée et de sortie de chaque ressortissant de pays tiers admis dans l'espace Schengen. Il faut aussi assurer la cohérence entre les politiques internes et externes dans le domaine de la gestion des frontières. Une approche plus stratégique de la sélection de partenaires clés à cette fin est indispensable, de même qu'une définition plus précise des objectifs généraux à long terme. Il convient d'affiner en permanence les mécanismes permettant d'assurer le partage des charges et la solidarité mutuelle entre les États membres dans la gestion des frontières extérieures de l'UE.

Principe n° 9 – renforcement de la lutte contre l'emploi illégal et le travail non déclaré

Les initiatives dans ce secteur devraient se concentrer sur la prévention ainsi que sur les sanctions et leur exécution et faire intervenir les institutions européennes, les États membres et les principales parties concernées, telles que les partenaires sociaux. Un important pas en avant sera franchi avec l'adoption de la proposition de directive prévoyant des sanctions à

l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier¹. Il convient de soutenir les incitations au travail déclaré et de poursuivre les efforts d'application des sanctions, en dégagant des ressources financières et humaines supplémentaires au niveau national, dont la création d'organismes de contrôle spécialisés, l'analyse des risques, le renforcement de la coordination et une meilleure évaluation des contrôles. En outre, la législation ainsi que les systèmes de contrôle et de répression doivent s'adapter à de nouveaux types de fraude comme la sous-traitance et le travail sous le statut de «faux indépendant».

Principe n° 10 – lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains

Il convient de réexaminer la législation nationale et communautaire afin de mieux tenir compte des nouveaux phénomènes criminels et d'améliorer la protection des victimes. En conséquence, le cadre juridique actuel relatif à l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers ainsi qu'à l'exploitation sexuelle des enfants devrait être renforcé et adapté aux réalités d'aujourd'hui. Il faut en outre faire en sorte que les États membres affectent des ressources suffisantes aux techniques d'enquête, au financement d'organisations de la société civile et, plus généralement, à toutes les mesures de poursuite et de protection. Par ailleurs, en raison de la nature transfrontalière de ces phénomènes, l'action de l'UE devrait être intensifiée aux niveaux régional et international, en recourant en particulier aux instruments internationaux de lutte contre la traite des êtres humains.

Principe n° 11 - politique de retour durable et efficace - régularisations

Une politique de retour et de réadmission à la fois efficace et respectueuse des droits de l'homme et des libertés fondamentales des intéressés nécessite une amélioration de la coopération opérationnelle entre les États membres, le renforcement du rôle de FRONTEX dans le soutien des opérations communes de retour et l'intensification de la coopération et du partenariat avec les pays tiers, ainsi que la mise en place de normes communes. L'expérience a en outre montré qu'il est indispensable d'aller au-delà de la décision du 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, notamment dans le cas de mesures de régularisation, qui pourraient exercer des effets d'entraînement sur d'autres États membres.

4. METHODOLOGIE FUTURE: UNE MEILLEURE GESTION DE L'IMMIGRATION

L'immigration étant un phénomène complexe et aux multiples facettes, elle requiert un mélange de mesures politiques portant sur un large éventail de questions et de domaines: contraintes démographiques, besoins économiques, attentes sociales, conséquences en matière de santé, engagements commerciaux, besoins en matière de développement, possibilités d'enseignement, dimension sécuritaire, etc. En outre, ce domaine politique étant une compétence partagée, il convient d'encourager énergiquement la coordination entre le niveau communautaire et les niveaux nationaux, particulièrement en matière de politique économique, sociale et de développement. La consultation transparente, systématique et en temps utile de toutes les parties concernées au sujet des nouveaux développements politiques doit être assurée.

Tout développement politique ultérieur devra tenir compte de la situation de l'immigration dans chaque État membre en ce qui concerne les données de stock et de flux. À cet effet, des

¹ COM(2007) 249 final du 16.5.2007

profils d'immigration spécifiques devraient être dressés pour chaque État membre, afin d'établir le bilan des compétences de la population immigrée existante et de recenser les éventuels besoins futurs de main-d'œuvre. Sur la base des différents profils d'immigration, des orientations et objectifs pluriannuels devraient être définis. Il est également nécessaire de concevoir des mécanismes d'évaluation et de contrôle fournissant un retour régulier d'information aux décideurs politiques. Pour permettre des améliorations politiques, il convient d'élaborer des indicateurs de performance quantifiables et des critères de référence. L'existence de statistiques et de la nécessaire capacité d'analyse est essentielle à la mise en place de tout système d'évaluation. La Commission européenne devrait présenter des rapports annuels sur l'immigration pour donner un aperçu complet de la situation, analyser les éventuels besoins du marché du travail et permettre au Conseil de procéder à une évaluation politique et de formuler des recommandations sur les mesures à adopter.