

Programme d'action relatif à l'immigration légale

2006/2251(INI) - 21/12/2005 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présenter un programme d'action pluriannuel s'étendant de 2006 à 2009 et destiné à favoriser l'immigration légale.

CONTEXTE : le programme de La Haye (novembre 2004) a souligné toute l'importance d'un débat ouvert au niveau de l'UE sur l'immigration économique. Le Conseil a notamment indiqué sa volonté de prévoir une politique structurée dans ce domaine au niveau de l'Union et a appelé la Commission à présenter un plan d'action allant dans ce sens.

Pour répondre à la demande du Conseil, la Commission a donc décidé de prendre l'initiative et de proposer une série de mesures concrètes qui font l'objet du présent document. Ce dernier est également le fruit d'une consultation publique qui s'est tenue à la suite du « Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques » de 2005 auquel toutes les parties prenantes ont répondu (voir [INI/2005/2059](#)). L'analyse de toutes ces contributions montre qu'il existe un large soutien en faveur d'une politique commune de l'UE sur l'immigration économique, même si on note d'importantes divergences quant aux approches à suivre et quant aux résultats escomptés.

CONTENU : au cours des dernières décennies, les flux migratoires mondiaux ont fortement progressé. Les écarts économiques entre, et les changements démographiques dans, les pays développés et les pays en développement, dans un contexte de commerce et d'instabilité politique dans les pays d'origine, sont autant de facteurs ayant contribué à l'augmentation régulière de cette mobilité de la main-d'œuvre.

Alors que la fixation du nombre de migrants économiques qui sont admis dans l'UE à des fins d'emploi relève de la seule compétence des États membres, la Commission indique que ces politiques nationales ont des répercussions inévitables sur l'ensemble du territoire communautaire en matière de marché du travail.

Parallèlement, le défi démographique de l'UE étant de plus en plus préoccupant (les dernières projections Eurostat indiquent que la croissance de la population de l'UE-25 jusqu'en 2025 sera principalement due au solde migratoire puisque le total des décès devrait dépasser le total des naissances dès 2010), l'immigration constituera indiscutablement une des solutions disponibles (mais pas la seule) pour répondre au manque d'actifs dans la Communauté.

Devant ces différents constats, des mesures s'imposent, qui ne peuvent se limiter aux seuls instruments relatifs à l'admission des immigrants : elles incluent des mesures d'intégration, de lutte contre l'immigration et l'emploi clandestins et de lutte contre la traite d'êtres humains.

Dans ce contexte la Commission annonce la publication d'une autre communication sur les priorités futures dans le domaine de l'immigration clandestine ([INI/2006/2250](#)) mais propose, dans l'attente, une série de mesures **législatives** et **non législatives** destinées à favoriser **l'entrée légale d'immigrants à des fins économiques**.

1. Mesures législatives : un ensemble ciblé de plusieurs mesures complémentaires – une directive-cadre générale et 4 directives spécifiques – est considéré comme l'instrument le plus approprié pour concrétiser les objectifs de transparence, d'efficacité de la législation de l'UE et de non-discrimination (voir aussi la **fiche d'impact annexée**). L'objectif de ce paquet de mesures est de mettre en place des instruments non bureaucratiques et souples qui, d'une part, s'appliqueraient à l'ensemble de la main-d'œuvre immigrée, dans le cadre d'une approche équitable et fondée sur le respect des droits, et d'autre part, prévoieraient des conditions intéressantes pour attirer certaines catégories de migrants dont l'UE a besoin.

a : une directive-cadre générale : l'objectif principal de cet instrument horizontal est de garantir des droits, dans un cadre commun, à tous les ressortissants de pays tiers occupant un emploi légal et déjà admis dans un État membre, mais qui ne peuvent encore prétendre au statut de résident de longue durée. La question de la reconnaissance des diplômes et des autres qualifications serait également abordée.

b : des directives spécifiques : l'objectif recherché serait de trouver un équilibre entre les intérêts de certains États membres – plus enclins à attirer les travailleurs hautement qualifiés – et de ceux qui ont principalement besoin de travailleurs saisonniers. Ces instruments seraient complémentaires de la directive-cadre et ne concerneraient que les travailleurs salariés.

- **directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des travailleurs hautement qualifiés :** une procédure spéciale commune pourrait être proposée pour la sélection et l'admission accélérées de ces immigrants, ainsi que des conditions avantageuses afin de les encourager à choisir l'Europe. Il conviendra notamment de savoir si l'Union proposera l'introduction d'un permis de travail communautaire (sorte de «carte verte» de l'UE) délivrable par un État membre mais valable dans toute l'UE. La proposition pourrait également prévoir une clause de souplesse permettant, le cas échéant d'ouvrir le territoire communautaire à certaines catégories de travailleurs autres que les travailleurs hautement qualifiés ;
- **directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des travailleurs saisonniers :** certains secteurs (agriculture, bâtiment et tourisme) où beaucoup d'immigrants travaillent illégalement dans des conditions précaires, ont régulièrement besoin de travailleurs saisonniers. Le mécanisme proposera un titre combiné (titre de séjour/permis de travail), qui permettra aux ressortissants de pays tiers de travailler pendant un certain nombre de mois par année, et ce, durant 4 à 5 ans. Des cachets d'entrée et de sortie devraient empêcher les abus ;
- **directive relative aux procédures régissant l'entrée, le séjour et la résidence temporaires des personnes transférées au sein de leur entreprise :** cet instrument prévoira des procédures communes permettant la réaffectation à l'intérieur de l'Europe de membres du personnel clé et des spécialistes de sociétés internationales : la question de la mobilité intra-UE des personnes transférées devrait également être abordée ;
- **directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des stagiaires rémunérés :** il s'agit d'un type de stagiaires pour lesquels il n'existe aucune règle commune (à la différence des stagiaires non rémunérés): il est donc important de combler ce vide juridique. En donnant aux ressortissants de pays tiers la possibilité d'acquérir des qualifications et des connaissances dans le cadre d'un stage en Europe, on pourrait encourager la mobilité des cerveaux, dans l'intérêt tant du pays d'origine que du pays d'accueil.

2. Mesures non législatives : un ensemble de mesures non législatives sont également envisagées parmi lesquelles :

- des mesures de développement des connaissances et d'information sur les migrants : un certain nombre d'outils seront développés afin d'améliorer l'accès aux informations existantes sur les immigrants potentiels ainsi que sur l'échange d'informations et la coordination en la matière (la Commission envisage entre autre, la création d'un portail d'information dans le domaine de l'immigration, l'extension du réseau EURES,...) ;
- des mesures destinées à favoriser l'intégration : parmi les mesures recommandées par la Commission figurent la mise en œuvre de programmes de formation pour les immigrants légaux et les personnes à leur charge (notamment, création de dossiers d'informations pour les immigrants économiques nouvellement arrivés et d'orientation civique destinés à faire en sorte que les immigrants comprennent et respectent les valeurs nationales et européennes communes ;...) ;
- mesures de coopération avec le pays d'origine : en particulier, mesures destinées à améliorer la connaissance des réalités mutuelles entre pays européens et pays tiers d'origine et sur les perspectives réelles d'aboutissement et de carrières sur le territoire communautaire ; inventaire des secteurs touchés dans les pays d'origine par la fuite des cerveaux et meilleure information dans les

pays d'origine sur les mesures communautaires en matière de migrations circulaires (venue en Europe, développement d'une activité, retour au pays pour créer des liens économiques, puis retour en Europe pour faire fructifier les liens économiques) et sur le retour volontaire,

- mesures de formation dans le pays d'origine : ces actions comprendraient des actions de formation professionnelle et des cours de langue dans le pays d'origine avant l'arrivée sur le marché du travail de l'UE (les mesures linguistiques ne devraient pas être contraignantes).

À noter que la Commission présente un calendrier de mise en œuvre de ces différentes actions de 2006 à 2009 dans une annexe à la communication.