

A V I S N° 1.400

Séance du vendredi 26 avril 2002

Politique d'immigration - Opportunité de favoriser l'immigration sélective de travailleurs qualifiés.

x x x

1.848-1.

A V I S N° 1.400

Objet : Politique d'immigration - Opportunité de favoriser l'immigration sélective de travailleurs qualifiés

Par lettre du 2 février 2001, Madame A.-M. LIZIN, Présidente de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat, a souhaité obtenir l'avis du Conseil national du Travail, en préparation d'un rapport parlementaire relatif à l'opportunité de favoriser l'immigration sélective de travailleurs qualifiés. Le courrier adressé à cet effet comportait un certain nombre de questions plus spécifiques.

Le Conseil a saisi cette occasion pour débattre de la problématique mais il a souhaité, ainsi qu'il le précisera plus loin, aborder celle-ci dans le cadre d'une approche plus globale.

La Commission des relations individuelles du travail a été chargée du dossier.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a, le 26 avril 2002, émis l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET DU PRESENT AVIS

Le Conseil constate que par lettre du 2 février 2001, Madame A.-M. LIZIN, Présidente de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat, a souhaité obtenir l'avis du Conseil national du Travail, en préparation d'un rapport parlementaire relatif à l'opportunité de favoriser l'immigration sélective de travailleurs qualifiés. Le courrier adressé à cet effet comportait un certain nombre de questions plus spécifiques.

Le Conseil a saisi cette occasion pour débattre de la problématique mais il a souhaité, ainsi qu'il le précisera plus loin, aborder celle-ci dans le cadre d'une approche plus globale.

Lors des discussions menées à cet effet, le Conseil a pris note des recommandations adoptées entre temps par la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat, quant à la politique gouvernementale à l'égard de l'immigration.

Ces différents éléments ont été versés au dossier et le Conseil a décidé de poursuivre son examen dans l'optique qu'il s'était initialement fixée.

En effet, les partenaires sociaux ont estimé utile de faire connaître leur point de vue quant à cette problématique, et ce, d'autant plus compte tenu du rôle qu'ils seront, dans la logique qu'ils ont initiée, amenés à jouer à l'avenir, si un processus de coordination est organisé au plan européen et des plans d'action nationaux introduits dans ce cadre.

Son étude de la problématique susmentionnée a supposé un travail documentaire approfondi et des débats renouvelés qui ont nécessité du temps. Le Conseil avait en effet décidé de s'accorder les délais nécessaires à la réflexion afin d'appréhender la matière dans toute sa complexité et les différentes facettes qu'elle revêt.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Le rapport de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat

1. Cadre de la demande

Le Conseil prend acte d'une part, du rapport fait par les Sénateurs M. CORNIL, Mme NAGY et M. WILLE, au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat, sur la politique gouvernementale à l'égard de l'immigration et d'autre part, des recommandations émises par celle-ci relativement au sujet susmentionné.

S'il estime que ces différents éléments sont certainement intéressants, le Conseil a toutefois voulu prendre en considération d'autres pièces qui le sont tout autant.

Il cite ainsi l'avis du Conseil consultatif pour l'occupation des travailleurs étrangers sur la communication de la Commission des Communautés européennes du 22 novembre 2000 sur la politique communautaire en matière d'immigration, l'avis émis par le Conseil supérieur de l'emploi concernant la politique communautaire en matière de migration et la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi ou bien encore l'avis émis aux Pays-Bas le 16 février 2001 par le Sociaal-Economische Raad (S.E.R.) sur la mobilité du travail dans l'Union européenne.

Par ailleurs, dans le cadre de la perspective globale que le Conseil a choisi d'adopter, le Secrétariat a établi une note présentant une description des initiatives internationales et européennes en la matière, ainsi que des différentes mesures que certains Etats membres de l'Union européenne ont adoptées. A titre d'exemple des initiatives européennes prises quant à cette problématique, le Conseil relève la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 11 juillet 2001 "sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration" ainsi que la 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 indépendante", présentée par la Commission européenne à la même date.

Il s'agit là d'apports tant utiles qu'enrichissants pour la discussion qui a été menée.

2. Importance de la problématique

Le Conseil estime que le phénomène de l'immigration est une réalité et que s'il fait actuellement l'objet d'une régulation et d'une réglementation, il reste important d'examiner dans quelle mesure cette dernière peut être adaptée, au vu de l'actualité dont ce dossier fait l'objet.

Le Conseil tient tout d'abord à considérer que le principe de l'immigration zéro, qui serait encore aujourd'hui la ligne officielle de la politique gouvernementale, doit être nuancé.

En effet, si le gouvernement belge a effectivement décidé, le 1^{er} août 1974, de mettre fin à toute immigration, celle-ci s'est cependant poursuivie sous diverses formes et notamment par le biais du regroupement familial, de la libre circulation des citoyens ressortissants de l'Union européenne, des étudiants étrangers, d'afflux souvent par vagues de réfugiés et de demandeurs d'asile ou encore d'exceptions légales permettant une immigration économique.

Le Conseil constate ensuite et plusieurs études faites sur ce sujet le démontrent, que la démographie des pays industrialisés est aujourd'hui inéluctablement marquée par un vieillissement de la population. Ce phénomène résulte, de manière très schématique, de la combinaison de deux tendances : la diminution du nombre des naissances d'une part et l'augmentation de l'espérance de vie, d'autre part. L'évolution enregistrée montre ainsi que le nombre de personnes retraitées va encore augmenter rapidement dans l'avenir alors que la proportion de la population en âge de travailler commencera à diminuer d'ici 2010.

Cependant, l'appréciation de l'impact d'un afflux de main-d'œuvre étrangère sur le financement de la sécurité sociale devrait prendre en compte l'ampleur du chômage dans la population autochtone.

De plus, les études de l'O.C.D.E. démontrent que les migrants, qui par ailleurs aussi deviennent vieux, s'adaptent vite au taux de natalité des autochtones. A long terme, l'immigration ne résoudrait pas le problème des pensions, elle ne ferait que le retarder.

La viabilité des pensions ne dépend pas uniquement de facteurs démographiques mais aussi du taux de croissance et de l'emploi.

A ce titre, le Conseil tient à signaler que les phénomènes de chômage et de pénuries de main-d'œuvre, observés actuellement sur les marchés du travail, sont appelés à évoluer à moyen et à long termes et que le déficit démographique qui se profile notamment en Europe ne constitue qu'un des facteurs de cette évolution.

Ceci étant, certaines pénuries de main-d'œuvre, qualifiée ou non, sont constatées dans certains secteurs d'activités.

D'autre part, la Belgique est toujours confrontée à un chômage élevé, qui s'accompagne en outre d'une concentration importante chez les personnes d'origine étrangère. Ce chômage a à nouveau fortement augmenté l'année dernière.

S'il apparaît que cette situation revêt un caractère évolutif, notamment en fonction du taux de croissance, plusieurs pays affichent cependant de plus en plus ouvertement leur volonté de favoriser l'entrée des travailleurs qualifiés et hautement qualifiés, en particulier dans le domaine des nouvelles technologies, afin de répondre aux besoins de leur marché du travail.

Par ailleurs, il existe également des pays qui adoptent une attitude réservée. A ce sujet, le Conseil renvoie à la note susmentionnée élaborée par le Secrétariat, celle-ci examinant notamment, par Etat membre, les règles existantes en matière d'immigration et l'éventuelle volonté politique de modifier ces règles.

B. Considérations du Conseil sur la politique à mener en termes d'immigration

Ces quelques considérations conduisent le Conseil à estimer que la politique d'immigration suppose une approche intégrée.

En effet, l'élaboration d'une stratégie de politique d'immigration implique très clairement de promouvoir, de manière concomitante, l'intégration de ces travailleurs tant dans la société que sur le marché du travail.

Il convient également dans cette démarche de prendre notamment en considération les intérêts du pays d'origine et les répercussions de cette politique sur le marché du travail du pays d'accueil.

Le Conseil tient à mettre en avant le fait que les partenaires sociaux ont un rôle essentiel à jouer dans le cadre de la problématique de l'immigration.

Eu égard aux compétences qui lui sont dévolues, le Conseil estime toutefois opportun de limiter, à son niveau, l'examen de la problématique à la question de l'immigration économique ou professionnelle.

L'immigration à caractère humanitaire de même que la politique d'asile ou bien encore de régularisation sont aussi primordiales mais elles sont avant tout du ressort des pouvoirs publics.

Ceci n'empêche pas, et le Conseil en est conscient, que les mesures prises dans ces domaines sont de nature à influencer l'état du marché du travail et ses capacités en termes d'absorption de ces populations et qu'il faut donc en tenir compte aussi par rapport au volet de l'immigration économique.

Enfin, le Conseil insiste sur l'absolue nécessité de considérer l'interaction existante entre le niveau national et le niveau européen. C'est pourquoi il se propose de développer les deux aspects.

1. Considérations quant à la politique d'immigration

a. Au niveau européen

- 1) Le Conseil constate que le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 a doté l'Union européenne de nouvelles compétences dans la matière qui l'occupe aujourd'hui, puisqu'il transfère les questions d'immigration et d'asile dans le pilier communautaire, afin de créer un "espace de liberté, de sécurité et de justice" dans les pays membres de l'Union européenne.

Depuis, l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le 1^{er} mai 1999, plusieurs instruments ont d'ailleurs été élaborés :

- La communication de la Commission au Conseil et au Parlement sur une politique communautaire en matière d'immigration (COM (2000) 755 final). Le Conseil constate que la procédure concernant cette communication est terminée au niveau du Parlement européen.

- La 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 (COM 2001(386 final). Le Conseil remarque que cette proposition de directive est actuellement en attente du vote en séance au Parlement européen.

- La communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration (COM (2001) 387 final). Le Conseil constate que cette communication est actuellement en attente d'une saisine au Parlement européen.

- La communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine (COM(2001) 672 final). Le Conseil constate que cette communication est actuellement en attente de vote en séance au Parlement européen.

Si le Conseil estime qu'il est nécessaire de développer une politique européenne en matière d'immigration, il considère qu'une marge de manœuvre doit être laissée aux Etats membres, quant à la mise en œuvre des principes adoptés au niveau européen.

Néanmoins, il reconnaît le caractère utile d'une approche commune des Etats membres de l'Union européenne sur certains aspects de la problématique, notamment quant à l'obtention des titres de séjour.

L'observatoire des mutations industrielles pourrait à cet égard s'avérer d'un apport intéressant dans la gestion des politiques prévisionnelles de l'emploi. En outre, le dialogue social européen, là où il existe au plan sectoriel, a certainement aussi un rôle à jouer.

Le Conseil souligne toutefois la nécessité d'une cohérence entre ce processus nouveau que la Commission se propose de mettre en place et la Stratégie européenne pour l'emploi. Il estime que cette politique d'immigration doit trouver son articulation au regard de la Stratégie européenne en faveur de l'emploi et qu'elle ne peut en aucun cas être un élément de relâchement des efforts que reflètent la politique et les décisions adoptées en matière d'emploi, tant au niveau communautaire que national, par rapport aux populations de travailleurs déjà actifs sur le marché du travail de chacun des Etats membres.

- 2) Le Conseil estime qu'il convient d'envisager la démarche communautaire par rapport à l'élargissement de l'Union européenne.

Il tient sur ce dernier point à rappeler toute l'importance que revêt, dans ce cadre, la transposition intégrale, par les Etats candidats, de l'acquis social communautaire.

Ce souci a été exprimé par le Conseil dans une lettre adressée à Mme L. ONKELINX, Ministre de l'Emploi et du Travail, le 22 février 2001, dans le cadre d'une demande d'avis relative aux enjeux sociaux de l'élargissement.

Dans ce courrier, le Conseil a mis en avant le lien étroit qui doit être établi entre d'une part, la transposition de l'acquis social et de la stratégie d'accès au modèle social européen par ces Etats candidats et d'autre part, l'opportunité de l'établissement éventuel d'une période transitoire avant que ne soit intégralement appliquée le principe de la libre circulation des personnes à l'ensemble des travailleurs des nouveaux Etats membres.

Ceci étant, le Conseil reste favorable, en cas de transposition intégrale de l'acquis social communautaire par les Etats candidats, à l'application, sans période transitoire, du principe susmentionné aux travailleurs des nouveaux Etats membres, sous peine d'introduire une discrimination injustifiée à l'égard de ceux-ci.

b. Au niveau national

1) Complémentarité des politiques

a) Politique d'emploi sur le marché intérieur du travail

- Le Conseil constate tout d'abord qu'il y a actuellement une réserve importante de personnes sans emploi sur le territoire belge et pense que la pénurie de main d'œuvre observée dans certains secteurs d'activités pourrait, au moins en partie, être résorbée en favorisant la réintégration des chômeurs sur le marché du travail, entre autres par le biais de formations adaptées.

Il remarque par ailleurs que dans la suite réservée aux lignes directrices pour l'emploi édictées dans le cadre de la mise en œuvre du processus de Luxembourg, un effort particulier doit être fait pour promouvoir une plus grande participation des allochtones, des jeunes, des plus âgés mais aussi des femmes au marché du travail.

- Le Conseil constate ensuite que lors du Conseil européen de Lisbonne, l'Union s'est fixé comme objectif, pour la présente décennie, de "devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale".

Afin d'atteindre cet objectif, l'amélioration des aptitudes fondamentales, et notamment la maîtrise de l'informatique et des technologies numériques, est une priorité de tout premier plan, celle-ci incluant les politiques en matières d'éducation et d'apprentissage tout au long de la vie.

Simultanément, des efforts doivent être fournis au niveau de la demande sur le marché du travail, avec pour objectif une adaptation du comportement de recrutement et de sélection, afin d'augmenter les chances d'embauche des chômeurs faisant partie de la catégorie des chômeurs à risque et en particulier des personnes d'origine étrangère. Les partenaires sociaux plaident pour une politique active axée sur l'intégration et l'égalité des chances et contre la discrimination sur le marché du travail.

Le Conseil souligne l'importance que les partenaires sociaux accordent au développement de la formation professionnelle des travailleurs et rappelle, à ce sujet, qu'il a émis un avis n° 1.359, le 5 juin 2001, sur le mémorandum de la Commission européenne relatif à la formation tout au long de la vie. Dans le cadre de celui-ci, le Conseil a insisté sur le rôle que les partenaires sociaux sont appelés à jouer dans la réforme des politiques d'éducation et de formation tout au long de la vie, au vu de leurs compétences en termes de formation permanente des travailleurs.

Pour le Conseil, il faut une meilleure gestion de l'orientation professionnelle des jeunes afin de garantir une adéquation plus performante de l'offre et de la demande.

De plus et après avoir dans plusieurs accords interprofessionnels mis l'accent sur la formation des groupes à risque, l'actuel accord interprofessionnel du 22 décembre 2000 confirme l'engagement des partenaires sociaux visant à consentir des efforts supplémentaires dans le domaine de la formation permanente, notamment pour les travailleurs moins qualifiés et les femmes.

Le Conseil insiste aussi sur la lutte qu'il y a lieu de mener contre la discrimination à l'embauche ainsi qu'au niveau de l'accès à la formation et aux promotions. Des actions ciblées doivent être entreprises en ce qui concerne plus spécifiquement les travailleurs handicapés et ici aussi, le Conseil tient à rappeler différentes suggestions qu'il a faites. Il estime en effet, qu'il est nécessaire d'améliorer l'égalité des chances sous tous ses aspects, y compris en réduisant la ségrégation professionnelle et en permettant de concilier plus aisément vie professionnelle et vie familiale.

Le Conseil constate par ailleurs que sous la présidence belge de l'Union européenne, le volet de qualité de l'emploi a été appréhendé. L'objectif est là clairement défini : il n'y a pas seulement lieu d'augmenter le volume de l'offre et de la demande mais aussi l'attractivité de celle-ci pour une amélioration des conditions de travail.

- Le Conseil constate enfin plus particulièrement que les lignes directrices 2002 pour l'emploi, telles qu'elle sont formulées en projet, prévoient que les Etats membres doivent faciliter et encourager la mobilité des travailleurs afin d'exploiter pleinement le potentiel des marchés européens du travail ouverts et accessibles. A cette fin, les Etats membres doivent promouvoir la mobilité professionnelle et géographique au sein de l'Union européenne et également au sein de chaque Etat membre de l'Union. La protection des droits à la sécurité sociale en cas de mobilité est un élément essentiel de cette problématique.

Il remarque également qu'une recommandation (2001/613/CE) a été émise le 10 juillet 2001 par le Parlement européen et le Conseil relative à la mobilité dans la Communauté des étudiants, des personnes en formation, des jeunes volontaires, des enseignants et des formateurs.

Par rapport à ce volet, il souligne la complexité du marché du travail en Belgique dans les différences subrégionales des mesures qu'il connaît et qui pourraient être approchées en vue d'accroître la mobilité des travailleurs sur le territoire national.

A ce sujet, le Conseil considère, dans la ligne de l'avis 1.293 rendu le 20 décembre 1999 avec le Conseil central de l'Economie sur la problématique des pièges du chômage, qu'une meilleure mobilité des travailleurs sur le territoire national pourrait être rencontrée par le biais d'une collaboration accrue entre les organismes régionaux de placement que sont le Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (V.D.A.B.), l'Office Communautaire et Régional de la Formation professionnelle et de l'Emploi (FOREM) et l'Office Régional Bruxellois de l'Emploi (ORBEM). Le Conseil rappelle qu'il a, dans ce même avis, développé différentes mesures visant à apporter une première réponse à la problématique des pièges à l'emploi, parmi lesquelles l'octroi d'une prime d'encouragement à la reprise du travail de manière à permettre au chômeur de longue durée de faire face à certains coûts d'investissement initiaux à consentir, notamment les frais d'apprentissage de l'une des langues nationales nécessaire à l'activité professionnelle exercée dans l'une des trois Régions du pays.

Le Conseil rappelle qu'un plan fédéral de mobilité a, pendant cette législature, été mis sur pied par le gouvernement et que, dans le cadre de sa concrétisation, il a rendu un avis n° 1.340, le 15 mars 2001, qui était positif quant à la collecte des données relatives aux déplacements des travailleurs entre leur domicile et leur lieu de travail.

Ce projet visait pour les entreprises occupant 100 travailleurs à permettre d'établir un diagnostic des déplacements des travailleurs entre leur domicile et leur lieu de travail et à transmettre les données de ce diagnostic à une banque fédérale de données.

Le Conseil constate qu'un projet d'arrêté royal a été approuvé par le Conseil des ministres le 31 août 2001 qui organise les modalités d'une enquête dont les résultats devraient sans doute offrir un aperçu des dispositions à mettre sur pied ou à encourager pour favoriser la mobilité interrégionale des travailleurs.

b) Politique d'emploi tenant compte de la dimension de l'élargissement de l'Union européenne

Le Conseil estime, dans la ligne de l'avis émis par le Sociaal-Economische Raad (S.E.R.) sur la mobilité du travail dans l'Union européenne, qu'il serait opportun de promouvoir la mobilité des travailleurs ressortissants des Etats membres, au sein de l'Union européenne. Dans cette perspective, il conviendrait d'une part, d'améliorer le réseau d'informations des travailleurs quant aux emplois disponibles, au profil des marchés de l'emploi régionaux ainsi que sur les conditions de vie et de travail et d'autre part, d'instaurer un régime plus uniforme de reconnaissance des qualifications et diplômes et des périodes d'études.

Il pense dans le prolongement de l'approche qu'il a décidée de privilégier, qu'il y a lieu de tenir compte aussi des effets de l'élargissement de l'Union européenne sur le marché du travail des Etats membres et ainsi, de voir comment et dans quelles conditions prévoir l'accès des ressortissants des pays candidats, en ce qui concerne leur admission sur les marchés du travail des Etats membres de l'Union européenne.

Le Conseil considère qu'il serait prioritairement souhaitable de privilégier la conclusion d'accords bilatéraux entre l'Union européenne et les Etats candidats à l'élargissement de celle-ci, sans pour autant négliger les Etats tiers.

Comme le S.E.R., le Conseil plaide également pour l'élargissement du droit à la libre circulation aux ressortissants de pays tiers qui sont des résidents de longue durée de manière légale dans l'Union européenne et pour l'ouverture aux personnes d'origine étrangère (y compris aux ressortissants de pays tiers) de toutes les fonctions dans le secteur public qui ne concernent pas strictement le maintien de l'ordre.

2) Conditions de la complémentarité des politiques

a) L'encadrement de l'immigration économique

- Compte tenu des conclusions du Conseil européen de Tampere du 15 et 16 octobre 1999 et de la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une politique d'immigration communautaire en matière d'immigration, le Conseil estime que le statut juridique des ressortissants de pays tiers devrait pouvoir être rapproché de celui des ressortissants des Etats membres.

Une personne résidant légalement sur le territoire d'un Etat membre devrait pouvoir bénéficier, à situation égale, des mêmes droits et obligations que ceux dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne.

- Dans la perspective d'une politique d'immigration intégrée, le Conseil considère qu'il est nécessaire d'assortir celle-ci de mesures d'accompagnement des travailleurs immigrés afin de leur assurer une intégration éventuellement durable dans le pays d'accueil. Il s'agirait notamment de mesures visant à permettre le regroupement familial, à favoriser l'apprentissage de la langue du pays hôte et l'accès à la formation professionnelle ou encore à encourager la scolarisation des enfants de ces travailleurs.

Le Conseil insiste par ailleurs sur le rôle que les secteurs peuvent avoir dans l'intégration durable des migrants sur le marché du travail. En effet, à l'instar de la Commission européenne, il considère que la politique d'immigration doit s'accompagner de programmes d'intégration à long terme, conçus par le biais de partenariats avec les autorités nationales, régionales et locales, afin de maximiser les effets positifs au niveau de l'emploi.

- Le Conseil pense qu'il est aussi nécessaire de garantir au travailleur la possibilité de retourner dans son pays d'origine, sans pour autant perdre les droits qu'il a acquis dans le pays d'accueil.

- Enfin, le Conseil estime qu'en ce qui concerne la problématique de la fuite des cerveaux, il y a lieu d'établir un maximum de dialogue entre le pays d'accueil et le pays d'origine et de développer une approche qui intègre les intérêts des uns et des autres et valorise l'effet de retour des migrants, en termes de compétences acquises.

Le Conseil constate qu'il ressort d'un examen de la question que l'émigration peut entraîner, pour le pays d'origine, à la fois des avantages et des inconvénients. La balance entre les avantages et les inconvénients peut varier fortement de pays à pays et dépendra également du type d'émigration.

Dans cette perspective, il considère que cette analyse coûts-bénéfices des flux migratoires pour les pays d'origine doit être prise en compte dans le dialogue à établir avec les pays d'origine.

b) La lutte contre l'immigration illégale, le travail au noir, la traite des êtres humains

Le Conseil constate tout d'abord que la plupart des Etats membres de l'Union européenne doivent faire face à une immigration clandestine qui va s'accroissant, qu'ils soient des pays traditionnels d'accueil ou des nouveaux pays d'immigration. Par ailleurs, ils doivent également lutter contre le développement des trafics de migrants, qui sont maintenant considérés comme relevant de la criminalité organisée.

Il estime que si l'Union européenne se devrait idéalement d'élaborer des politiques communes dans les domaines de l'asile et de l'immigration, la nécessité d'exercer aux frontières extérieures un contrôle cohérent doit être pris en compte afin d'endiguer au maximum l'immigration clandestine et de réprimer ceux qui l'organisent.

Il remarque par ailleurs que selon la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une politique communautaire en matière d'immigration, la reconnaissance du besoin de recourir à l'immigration pour des motifs économiques et d'emploi serait un moyen supplémentaire de parvenir à une immigration contrôlée et de lutter plus efficacement contre l'immigration illégale et l'exploitation des immigrants.

D'autres parties doutent qu'un assouplissement de la politique d'immigration économique puisse être mis en place en tant qu'instrument pour diminuer le travail clandestin, et renvoient à cet effet en particulier aux Etats-Unis, où une politique d'immigration souple s'accompagne d'une forte immigration clandestine (Cf. Avis émis par le Conseil supérieur de l'emploi).

Enfin, en ce qui concerne l'encadrement de l'immigration économique et la lutte contre le travail illégal, le travail au noir et la traite des êtres humains, le Conseil rappelle l'existence des instruments de l'Organisation internationale du Travail. Il remarque à ce titre que la Belgique n'est pas partie à la convention n°143 de 1975 sur les travailleurs migrants et demande au gouvernement de réexaminer la possibilité de ratifier cette convention.

2. Propositions techniques

- a. Le Conseil souhaite tout d'abord affirmer le rôle qui doit être attribué aux commissions paritaires à l'égard de la détermination des besoins de main d'œuvre du secteur, et le recours corollaire à l'immigration économique afin de tenir compte des équilibres existants.

A côté de la promotion d'actions en vue d'inciter les migrants à participer à la vie citoyenne et à s'insérer dans les structures locales institutionnelles et associatives, il souligne l'importance du rôle des secteurs dans l'intégration des travailleurs migrants sur le marché du travail.

Il entend, pour ce faire, valoriser la dimension sectorielle dans les domaines de l'emploi et de la formation permanente, en parallèle aux politiques migratoires menées au niveau national, en vue de favoriser plus sûrement l'intégration sur le marché du travail des travailleurs migrants.

Il rappelle, à cet égard, le souhait de valoriser la participation des secteurs au dialogue social européen, dans la mesure où cette dimension est déjà présente, en termes de maintien des équilibres existants et aux fins de permettre une adéquation des politiques nationales et sectorielles.

Il insiste encore dans cette optique pour que dans l'accomplissement de ces politiques, soit garanti le respect du principe d'égalité de traitement entre allochtones et autochtones notamment au niveau de l'accès à l'emploi, aux formations, aux recyclages ainsi qu'aux promotions.

- b. Le Conseil a ensuite porté plus particulièrement son attention aux procédures qui régissent l'évaluation des besoins sectoriels de main d'œuvre moins qualifiée et a, dans un point de vue unanime, formulé une série de propositions en vue d'améliorer ces procédures.

Attendu qu'il souhaite privilégier la piste sectorielle, il préconise, dans un souci de simplification des procédures, le remplacement de l'enquête préalable du marché du travail par une liste de fonctions critiques dont l'établissement serait conféré aux commissions paritaires.

Il entend, pour ce faire, détailler la démarche qui lui semble la plus appropriée compte tenu des inadéquations que comportent, selon lui, la réglementation actuelle.

- 1) Les commissions paritaires établissent une liste de fonctions pour lesquelles il est constaté que les postes vacants ne pourront être pourvu uniquement et à suffisance par le recours aux travailleurs ressortissants de l'Espace économique européen (EEE) et sélectionnent parmi celles-ci, celles pour lesquelles les partenaires sociaux, représentés en leur sein, jugent qu'il ne sera possible, dans un délai raisonnable, de résorber les pénuries de main d'œuvre constatées qu'en faisant appel à des ressortissants de pays tiers à l'EEE.

Les commissions paritaires déterminent, en outre, la durée de validité de la liste qu'elles établissent, cette durée ne pouvant être supérieure à deux ans. Ces dernières ont, par ailleurs, la faculté d'actualiser la liste qu'elles ont établie.

- 2) Les régions devront être associées à ce processus en exerçant les compétences qui leur sont actuellement dévolues en matière de permis de travail et d'autorisation d'occupation. Elles fixent, en négociation avec les secteurs - lesquelles négociations peuvent notamment se concrétiser dans un accord - les conditions à respecter pour l'octroi de permis de travail et d'autorisations d'occupation en fonction de certains critères qu'elles déterminent et en tenant compte des fluctuations du marché du travail régional. La détermination de ces critères doit, en tout cas, tenir compte de la capacité des secteurs et des régions à contracter des engagements portant sur des politiques d'accueil et des projets d'intégration des populations immigrées et visant également à prévenir et/ou à remédier aux pénuries de main d'œuvre sur le marché du travail.

- 3) L'établissement d'une liste des fonctions critiques par les secteurs concernés peut remplacer l'enquête préalable et individuelle du marché du travail par les régions, à condition que :
- Les partenaires sociaux sectoriels puissent soumettre un plan d'action comportant des engagements en vue de prévenir et/ou de remédier à l'avenir aux pénuries de main d'œuvre dans les secteurs;
 - Les partenaires sociaux sectoriels s'engagent à fournir des efforts propres afin de faciliter une intégration aussi rapide que possible des travailleurs migrants nouvellement arrivés;
 - L'employeur puisse fournir la preuve au terme d'une procédure simple et rapide, par exemple par le biais d'une attestation délivrée par l'un des services publics de placement, qu'il a tenté, dans un premier temps mais sans succès, d'attribuer les postes vacants à des travailleurs ressortissants de l'EEE (notamment via les services publics de placement et le réseau Eures).
- 4) Les autres conditions existant dans la réglementation actuelle sont maintenues, à savoir :
- L'existence d'un accord bilatéral avec le pays d'origine.

A ce propos, le Conseil insiste pour que des efforts soient fournis en vue de promouvoir et d'intensifier la conclusion d'accords bilatéraux par priorité avec les pays candidats à l'élargissement de l'Union européenne sans pour autant négliger la conclusion d'accords avec les pays tiers.

- L'examen médical à l'arrivée des travailleurs migrants.
- L'obligation d'obtenir l'avis de la commission paritaire concernée pour la venue de 15 travailleurs au moins.

- 5) Pour ce qui concerne les secteurs où la commission paritaire ne fonctionne pas, le système actuel d'enquête individuelle du marché du travail subsiste étant donné l'impossibilité d'associer une liste éventuellement supplétive de fonctions critiques à un plan d'action visant à prévenir et/ou à remédier aux pénuries de main d'œuvre ou encore à favoriser l'intégration des travailleurs migrants.

ANNEXE

I. INTRODUCTION

La présente note reprend en premier lieu une description des diverses initiatives qui ont été prises en matière de migration de travail tant au niveau international qu'au niveau européen. Dans une deuxième partie, il est examiné par Etat membre quelles sont les règles existantes en matière d'immigration et si la politique souhaite modifier ces règles. Les pays examinés sont la Belgique et les trois Etats membres de référence (la France, les Pays-Bas et l'Allemagne).

Cette note a été utilisée comme base documentaire lors de la préparation de l'avis.

II. CADRE INTERNATIONAL ET EUROPEEN

A. Au niveau international

1. L'Organisation Internationale du Travail (OIT)

Dans un rapport publié à l'occasion de la Sixième Réunion régionale européenne¹, le BIT recommande de compenser le "déficit de compétences" dont souffre l'Europe, particulièrement dans le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC), par la formation. Néanmoins, celle-ci étant un investissement à long terme, le BIT reconnaît que l'immigration pourrait constituer "une solution pour le pays hôte", tout en posant pour le pays exportateur de main d'œuvre, le problème de la "fuite des cerveaux". Le rapport fait également remarquer que les Etats européens ont tendance à favoriser "la circulation relativement libre du personnel spécialisé qui réside normalement ailleurs", plutôt que de développer une politique de l'immigration en tant que telle.

2. L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE)

Dans un rapport intitulé "Tendances des migrations internationales"², l'OCDE constate que de nombreux pays ont la volonté de favoriser l'entrée des travailleurs qualifiés et hautement qualifiés sur leur territoire, afin de "répondre aux besoins du marché et de pérenniser les perspectives de croissance". Les experts de l'OCDE considèrent que "le recours à l'immigration présente l'avantage d'avoir un impact immédiat et relativement important sur la population active, en raison des caractéristiques des nouveaux arrivants, plus jeunes et plus mobiles". Toutefois, avec le temps, "le comportement économique et démographique des migrants s'alignant sur celui des nationaux, il serait illusoire de croire que seul le recours à l'immigration permettra de résoudre le problème du vieillissement démographique, même s'il peut en atténuer les effets".

¹ Cette réunion s'est déroulée au siège genevois du BIT, du 12 au 15 décembre 2000.

² Edition 2000.

3. L'Organisation des Nations Unies (ONU)

Dans un rapport relatif aux "Migrations de remplacement"³, les Nations-Unies prévoient "la diminution et le vieillissement de la plupart des populations des pays développés, dans les cinquante prochaines années". Afin d'éviter le déclin de ces populations, les auteurs de ce rapport préconisent "leur ouverture à d'importants flux migratoires".

B. Au niveau européen

1. Contexte général

Selon un rapport d'Eurostat⁴, l'Union européenne a connu, au cours des années 90, un ralentissement de la croissance démographique et un vieillissement notable de la population. Ce rapport estime, en outre, qu'entre 1995 et 2025, la population d'Europe augmentera plus lentement avant de commencer à décliner. De même, la part des plus de 65 ans dans la population totale continuera à s'accroître sans que celle-ci ne soit compensée par un nombre suffisant de personnes en âge de travailler. Le phénomène ne pourra pas être résorbé par l'adhésion des pays d'Europe centrale et de l'Est à l'Europe des Quinze, ceux-ci étant davantage touchés par les mêmes problèmes démographiques. Dans l'Union, ce sont les mouvements migratoires qui constituent la principale composante de la croissance démographique.

Parallèlement, la pénurie de main d'œuvre qualifiée ou non, touchant certains secteurs d'activités devient de plus en plus problématique dans plusieurs pays de l'Union, certains ayant déjà entamé des politiques de recrutement actif de ressortissants des pays tiers. Les politiques "d'immigration zéro" menées depuis les années 70 ne sont plus justifiées. Ces politiques n'ont pu arrêter une immigration clandestine considérable, qui répondait à un besoin à court terme de main d'œuvre non qualifiée et bon marché, ni dissuader les activités des passeurs et la traite des êtres humains.

³ Rapport intitulé "Migration de remplacement : est-ce une solution pour les populations en déclin et vieillissantes?", publié par la Division de la population du Département des affaires économiques et sociales, au mois de mars 2000. Le concept de migration de remplacement correspond à la migration internationale dont un pays aurait besoin pour éviter le déclin et le vieillissement de la population qui résultent des taux bas de fécondité et de mortalité.

⁴ Document de travail d'Eurostat, "National and Regional Population Trends in the European Union" 3/1999/E/n° 8.

Avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam qui confère une compétence directe à l'Union européenne dans les domaines de l'immigration et de l'asile, le Conseil européen de Tampere⁵, en octobre 1999, a découvert la nécessité d'élaborer une politique européenne commune en matière d'asile et d'immigration. Les quatre volets que doit comprendre cette politique ont déjà été précisés à cette occasion. Ils traiteront du partenariat avec les pays d'origine, d'un régime d'asile européen commun qui devrait déboucher à long terme sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme pour les personnes qui se voient accorder l'asile, d'un traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers et d'une gestion plus efficace des flux migratoires. Ces différents volets sont appelés à être mis en œuvre au plus tard en 2004, selon le calendrier convenu à Tampere.

Sur mandat du Conseil de Tampere, la Commission européenne a émis une communication⁶ prônant la mise en place et le développement d'une politique communautaire en matière d'immigration. Cette communication est destinée à ouvrir le champ à la consultation et à la discussion au sein des Etats membres. Pour ce faire, la Commission propose que les résultats de ces consultations étatiques soient examinés lors de la présidence belge au second semestre 2001 et ce, en vue de permettre à la Communauté de "fournir une réponse coordonnée face aux fluctuations des pressions migratoires et à l'évolution des conditions économiques et démographiques dans l'Union".

Selon la Commission, l'immigration sélective répond à un objectif plus global et plus ambitieux que s'est fixé le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, à savoir "devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale".

L'immigration sélective ne permettant pas, à elle seule, de réduire les effets du vieillissement de la population dans l'Union, ni le rapport de dépendance entre actifs et retraités, le Sommet de Lisbonne a convenu de mettre en place une politique de l'emploi qui puisse résoudre les faiblesses de l'économie européenne, notamment, la persistance d'un nombre élevé de chômeurs, le taux d'emploi insuffisant des femmes et des personnes âgées, le chômage structurel de longue durée, le sous-développement du secteur des services, en particulier dans les domaines des télécommunications et de l'internet.

⁵ SN 200/99 (Conclusions de la présidence, Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999).

⁶ Communication de la Commission du 22/11/2000 au Conseil et au Parlement européen, une politique communautaire en matière d'immigration, COM(2000) 757 final.

2. Vers une politique communautaire en matière d'immigration

a. Définition de l'immigration pour des motifs économiques

Sont regroupés sous le vocable "immigration", l'immigration pour des motifs économiques, l'immigration pour des motifs humanitaires et le regroupement familial. Les deux dernières formes d'immigration ne sont pas prioritaires pour la Commission. Sans toutefois être freinées, elles ne seront l'objet que d'une coordination des politiques ou législations nationales en vigueur au sein de l'Union.

L'objectif de favoriser l'immigration de type économique est dicté par la nécessité de satisfaire les besoins du marché, en personnes qualifiées mais aussi en main d'œuvre moins ou non qualifiée ou encore en travailleurs saisonniers. Par ce biais, il s'agit d'"apporter une réponse rapide et efficace aux besoins du marché du travail à l'échelon national, régional et local" étant entendu que ces besoins sont appelés à varier rapidement et impliquent, en conséquence, une grande mobilité des travailleurs migrants en provenance de pays tiers, au sein de l'Union.

Subsidiairement, l'admission d'immigrants économiques est également destinée à contrer l'immigration illégale au sein de l'Union européenne et l'occupation non déclarée de ces travailleurs migrants illégaux.

b. Elaboration d'une nouvelle approche de l'immigration

L'élaboration de cette nouvelle approche européenne plus flexible est justifiée par le fait qu'une "immigration ordonnée peut présenter des avantages pour l'Union européenne, pour les migrants eux-mêmes ainsi que pour leur pays d'origine."

"Cette approche doit s'adapter à la nature changeante de la migration proprement dite, qui a cessé d'être un simple flux à sens unique et est devenue un processus nettement plus flexible de mouvements entre pays." Le contrôle de cette immigration répondra aux besoins économiques et aux nécessités démographiques des Etats membres ainsi que des pays d'origine sans oublier de tenir compte de la capacité d'accueil de l'Union. Selon la Commission, cette approche nouvelle n'a pas pour objectif d'aboutir à l'adoption d'une politique d'immigration de remplacement.

Pour ce faire, la Commission estime que si l'échelon européen est compétent pour définir un cadre général établissant des normes et des procédures communes, notamment par le biais de directives, ce sont les Etats membres, conservant une marge de manœuvre importante, qui devront s'atteler à légiférer en vue de l'instauration et de la mise en œuvre de leur politique nationale.

c. Admission des immigrants

1) Evaluation des niveaux d'immigration appropriés

La Commission laisse, à chaque Etat membre, le soin de définir leurs besoins. Toutefois, en vue de mettre au point une coopération entre Etats membres, la Commission estime nécessaire de mettre en place à l'échelon européen un processus (procédure de coordination ouverte) qui favorise l'échange d'informations et l'établissement de rapports aux fins de mener une politique européenne d'immigration qui s'adapte en permanence aux besoins économiques du moment.

Ces rapports porteraient sur l'évaluation périodique du bien-fondé des politiques nationales ainsi que des résultats globaux qu'ils engendrent. Pour l'analyse des besoins futurs du marché européen, lesdits rapports tiendraient compte des accords conclus avec les pays d'origine ainsi que d'autres facteurs tels que l'accueil réservé par l'opinion publique à l'arrivée de travailleurs migrants supplémentaires dans le pays en cause, les ressources disponibles pour l'accueil et l'intégration des immigrants, ..). De même, les progrès réalisés par l'Union en matière d'emploi et leurs effets sur le marché du travail européen, peuvent influencer sur les perspectives futures de la politique migratoire menée par l'Union.

Pour l'établissement de ces rapports, il est important de prévoir une collaboration des Etats avec les partenaires sociaux ainsi qu'avec les autorités régionales et locales et les autres acteurs concernés par l'intégration des immigrants. Ces rapports permettraient ainsi aux institutions européennes de fixer les principes devant guider la politique commune à mettre en place pour la période suivante.

2) Définition d'un cadre juridique commun dans le domaine de l'admission

La définition d'un cadre juridique commun dans le domaine de l'admission que s'était assignée la Commission dans sa communication précitée relative à la politique communautaire en matière d'immigration a fait l'objet, après consultation des Etats membres, des partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales, d'une proposition de directive présentée au Conseil. Elle a trait aux conditions d'entrée et de séjour au sein de l'Union, des ressortissants des pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante⁷. Cette dernière est à mettre en rapport avec la proposition de directive sur les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée⁸ dont elle constitue le complément.

⁷ COM (2001) 386 "Conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié et d'une activité économique indépendante", du 11 juillet 2001.

⁸ Proposition de directive du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée COM (2001) 127 final du 13.3.2001.

Une fois approuvée, cette directive fixera les conditions communes d'entrée et de séjour des travailleurs ressortissants de pays tiers qui seront applicables dans les Etats membres en vue de permettre l'adoption des mesures nationales qui s'imposent.

D'autres propositions devront suivre concernant cette fois l'admission aux fins d'études et de formation professionnelle ainsi qu'à des fins non lucratives.

a) Principes directeurs

Les principaux objectifs et les grands principes sur lesquels doit reposer, de l'avis de la Commission, le cadre juridique commun à instituer dans le domaine de l'admission ont déjà été fixés précédemment et concernent :

- **La transparence et la rationalité** : ces principes impliquent une définition précise des conditions d'entrée et de séjour dans l'Union des ressortissants de pays tiers, en qualité de travailleurs salariés ou indépendants, de leurs droits et obligations, une garantie leur donnant accès à l'information y relative ainsi que la mise en place de mécanismes permettant de vérifier l'application équitable de la législation en la matière.
- **La modulation des droits conférés en fonction de la durée du séjour** : ce principe doit être le fondement de la politique européenne en matière d'immigration. Il convient également de s'assurer que les personnes admises bénéficient, pour l'essentiel, des mêmes droits et obligations que les ressortissants de l'Union, ces droits et obligations pouvant toutefois être progressifs et dépendre de la durée du séjour.

La Commission établit une distinction entre :

- les travailleurs temporaires d'une part qui ont l'intention de rentrer à terme dans leur pays d'origine, auxquels il conviendrait de conférer un statut juridique sûr ;
- les personnes qui souhaitent rester, d'autre part, pour lesquels il convient de prévoir des modalités leur permettant d'acquérir ultérieurement un statut plus stable, tel qu'accorder à l'origine un permis de travail temporaire, renouvelable, qui deviendrait permanent après un certain temps à déterminer, avec la possibilité d'obtenir un statut de résident de longue durée, passé un certain délai.

Ces modalités devront ainsi être combinées avec les conditions prévues par la proposition de directive précitée relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Dans cette perspective, les droits et obligations s'accommodent au fur et à mesure que le statut du travailleur migrant évolue et nécessite un accord entre Etats membres en vue d'une coordination des différents systèmes nationaux.

- **La clarté et la simplicité des procédures de demande et d'examen.**

- **Le respect de l'état du marché du travail national:** pas de remise en question du principe appliqué dans les Etats membres selon lequel un emploi ne peut être pourvu par un travailleur d'un pays tiers qu'à l'issue d'un examen approfondi de l'état du marché du travail national (sauf disposition contraire à déterminer par les Etats membres).

- **L'accès à l'information :** utilisation plus systématique des nouvelles technologies de communication et, par exemple, mise en place d'un point européen d'information qui fournirait des données relatives aux offres d'emploi et aux conditions de travail, etc.

Il convient à cet égard de mentionner la création en 1993 du réseau EURES⁹, le réseau européen d'information sur l'emploi et la mobilité des travailleurs. Ce réseau a pour objectif d'offrir aux chercheurs d'emploi et aux employeurs un service d'information et de conseil destiné à faciliter la mobilité de la main d'œuvre et la transparence du marché de l'emploi au sein de l'Union européenne. EURES est ainsi destiné à contribuer au développement d'un véritable marché de l'emploi européen en améliorant les conditions de la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union.

EURES est fondé sur un partenariat entre la Commission, les services publics de l'emploi de 17 Etats membres (15 Etats membres de l'Union, Norvège et Islande) et associe également dans 18 bassins d'emploi transfrontaliers, d'autres organismes concernés par la mobilité des travailleurs européens, notamment les partenaires sociaux locaux et les collectivités territoriales.

⁹ Décision (CEE) n°569/93 de la Commission, du 22 octobre 1993, portant application du règlement (CEE) n°1612/68 du Conseil, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté en ce qui concerne en particulier un réseau dénommé EURES.

Les informations véhiculées par le réseau portent notamment sur les offres à vocation communautaire disponibles, sur les méthodes de recherche d'emploi, sur les conditions de vie et de travail dans le pays de destination, sur les implications en terme de droits sociaux, sur les possibilités de formation. Le réseau diffuse également les profils des chercheurs d'emploi intéressés par un poste dans un autre Etat membre et offre également une assistance aux employeurs dans la diffusion de leurs offres, la recherche de candidats et l'aide au recrutement.

- **L'aide aux entreprises** : en vue de faciliter le recrutement par les entreprises européennes, et notamment par les petites et moyennes entreprises, prévoir, à l'attention des employeurs, un instrument permettant de démontrer l'existence d'une pénurie réelle sur le marché du travail de l'Union européenne en considérant par exemple que le critère du "besoin économique" est atteint lorsqu'aucune candidature valable d'un ressortissant européen n'a été reçue relativement à une offre d'emploi publiée par l'intermédiaire des services d'emploi de plusieurs Etats membres.

b) Objectifs poursuivis

Conformément au principe de subsidiarité, la proposition de directive précitée vise ainsi à coordonner les différentes pratiques nationales en vigueur en matière d'immigration par l'institution d'un cadre juridique harmonisé à l'échelon européen en ce qui concerne les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité indépendante, ainsi que des procédures de délivrance par les Etats membres des titres et permis correspondants.

Elle consacre plus particulièrement, dans les règles qu'elle édicte, les objectifs suivants :

- établir des définitions et des procédures communes, ainsi que des critères communs, concernant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité indépendante;
- définir des critères communs pour l'admission des ressortissants de pays tiers à des activités salariées ou économiques indépendante (examen des besoins économiques et examen des effets positifs) et offrir différentes possibilités de prouver qu'il est satisfait à ces examens ;
- prévoir des garanties de transparence et d'ordre procédural afin d'assurer la sécurité juridique et une information suffisante de tous les intervenants intéressés, quant aux règles et aux pratiques des Etats membres en vigueur en la matière ;

- prévoir une procédure de demande nationale unique, débouchant sur la délivrance, dans le cadre d'un seul acte administratif, d'un titre combiné unique qui serve à la fois de titre de séjour et de permis de travail, de manière à simplifier et à harmoniser des règles encore divergentes entre les Etats membres ;
- accorder des droits aux ressortissants de pays tiers tout en respectant le pouvoir discrétionnaire des Etats membres de limiter l'immigration à des fins économiques : si les ressortissants de pays tiers salariés ou indépendants remplissent toutes les conditions prévues, ils seront admis, à moins que les Etats membres imposent des limitations (des plafonds nationaux ou des limitations nationales pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique) ;
- instituer un cadre souple permettant une réaction rapide face à des circonstances économiques et démographiques changeantes et offrir la possibilité d'un échange de vues par le biais d'un mécanisme ouvert de coordination sur la politique communautaire en matière d'immigration ;
- reconnaître le droit des Etats membres de limiter l'admission des ressortissants de pays tiers s'ils considèrent que des mesures horizontales (plafonds ou quotas) s'imposent à cet effet.

3) Intégration des ressortissants de pays tiers

Dans sa communication portant sur une politique communautaire en matière d'immigration, la Commission estime que les mesures destinées à intégrer les travailleurs originaires de pays tiers, dans les sociétés européennes, doivent être considérées comme le corollaire indispensable de la politique d'admission. Selon le Conseil européen de Tampere, l'intégration des immigrants passe par la nécessité de leur garantir des conditions de vie et de travail comparables à celles des ressortissants nationaux. A défaut de fournir des moyens suffisants en vue d'une intégration des immigrants et de leur famille, l'on prend le risque d'exacerber des problèmes sociaux pouvant engendrer eux-mêmes exclusion, délinquance et criminalité.

Il est donc recommandé aux Etats membres d'élaborer des politiques nationales d'intégration devant prendre en charge les nouveaux migrants dès l'admission et impliquant un partenariat entre les immigrants et la société hôte. Parmi les moyens avancés pour atteindre cet objectif d'intégration, figurent des formations en langue, des informations sur les structures politiques et sociales de l'Etat d'accueil. La Commission souligne également que l'intégration étant un processus à long terme, une attention spécifique doit être accordée aux immigrants de la seconde génération et de manière plus particulière aux femmes et à la famille.

3. La méthode de coordination ouverte préconisée par la Commission

Dans les conclusions de sa communication sur une politique communautaire en matière d'immigration, la Commission avait proposé, "eu égard au caractère multidimensionnel du phénomène migratoire, au grand nombre d'acteurs concernés par la gestion de ces flux et à la responsabilité permanente des Etats membres dans la mise en œuvre d'une politique en matière de migration", de mettre sur pied une procédure ouverte de coordination politique au niveau communautaire.

Une Communication¹⁰ de la Commission datant du 11 juillet 2001 s'est ainsi attelée à formuler des propositions d'adaptation de la méthode ouverte de coordination à la politique migratoire, et ce, en vue notamment de fournir une base de travail à la Conférence européenne sur les migrations qui s'est déroulée les 16 et 17 octobre 2001 dans le cadre de la présidence belge de l'Union européenne et devant préparer l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice lors du Conseil européen de Laeken en décembre 2001.

En outre, le caractère international et l'interconnexion des différents aspects de la politique en matière de migration exige une procédure permettant d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs européens communs et d'adapter ces objectifs le cas échéant.

La méthode ouverte de coordination est conçue en complément du cadre législatif communautaire existant en la matière et constitue le point de passage obligé pour l'élaboration progressive d'une politique de l'Union dans le domaine de l'immigration. Cette méthode consistera dans un premier temps à identifier et à définir les objectifs communs que doivent respecter les Etats membres dans la mise en œuvre de leur politique nationale et ce, en vue d'aboutir à terme à une politique commune et coordonnée en matière d'immigration.

Cette méthode serait ainsi mise en œuvre pendant une période initiale de 6 ans, au terme de laquelle il serait procédé à une première évaluation de l'application de la directive sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié et d'une activité économique indépendante. A l'issue de cette période d'application progressive et à la lumière de l'évaluation du fonctionnement de la méthode de coordination, la commission se réserve le droit d'introduire, le cas échéant, des dispositions législatives supplémentaires afin d'assurer la coordination de la politique commune.

¹⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 11/07/2001, sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration.

La méthode ouverte de coordination reposera essentiellement sur l'approbation, par le Conseil, d'orientations pluriannuelles pour l'Union assorties d'un calendrier pour la réalisation des objectifs à court, moyen et long termes. Ces orientations seront ensuite transposées dans la politique nationale sous la forme d'objectifs spécifiques à atteindre et tenant compte des disparités nationales et régionales. Les orientations à suivre seront en premier lieu définies dans les domaines suivants: gestion des flux migratoires, admission des migrants économiques, partenariat avec les pays tiers et intégration de leurs ressortissants. Les premières orientations devraient être approuvées par le Conseil en 2002 et pourraient faire l'objet, s'il y a lieu, d'une révision annuelle dans le cadre du mécanisme de coordination ouvert.

La méthode ouverte de coordination ainsi que la définition par le Conseil d'orientations à suivre par les politiques nationales implique pour les Etats membres qu'ils rédigent des plans d'action nationaux destinés à évaluer les résultats de la mise en œuvre au niveau national des objectifs fixés par l'Union. Ces plans seront constitués de deux volets et viseraient, d'une part, à dresser le bilan des actions menées l'année précédente par rapport aux orientations européennes et, d'autre part, à présenter des propositions d'application des orientations en matière de migration pour l'année à venir.

Ces plans d'action nationaux seront réexaminés et adaptés annuellement en fonction des résultats obtenus et contribueront ainsi à déterminer comment adapter les orientations pour répondre à l'évolution des besoins. A la lumière de ces rapports, la Commission préparera un rapport de synthèse qui mettra en évidence les problèmes communs et identifiera les domaines dans lesquels des solutions européennes pourraient être appropriées. Ce rapport sera établi en tenant compte et en parallèle à ceux existant dans les domaines de l'emploi et de l'intégration sociale.

Le rôle de la Commission, en cette matière, consiste, pour l'essentiel, à apporter son soutien et sa collaboration à la mise en place d'un cadre législatif approprié en formulant les propositions y afférentes pour 2004 au plus tard. Parallèlement, elle participera à l'application de la méthode ouverte de coordination en formulant des propositions d'orientations européennes, en assurant la coordination des politiques nationales, l'échange des meilleures pratiques, ainsi que le suivi et l'évaluation de l'impact de la politique communautaire ainsi qu'en organisant des consultations avec les pays tiers concernés. Dans ce cadre, des comités et des groupes de travail seront institués. Il est également prévu de mener des consultations avec des hauts fonctionnaires, des experts des Etats membres en matière d'immigration, des représentants des partenaires sociaux et des pouvoirs locaux et régionaux ainsi que de spécialistes des questions particulières à l'étude et d'autres représentants de la société civile.

Les initiatives prises par la Commission, en matière de migration, veilleront également au respect de la complémentarité et de la cohérence des autres politiques instituées au niveau européen, comme notamment l'évolution de l'économie européenne, la stratégie pour l'emploi et les politiques sociales telles que l'insertion sociale et la stratégie communautaire de lutte contre la discrimination.

Enfin, la participation des pays candidats à l'adhésion est également souhaitée en vue qu'ils soient informés et intégrés au plus tôt au mécanisme de coordination ouverte.

5. Aperçu de l'état des travaux réalisés au niveau européen

Conformément au programme des travaux établi à Tampere et décrit ci-avant, la Commission a déjà formulé, à ce jour, diverses propositions en vue de parvenir à l'élaboration progressive d'une politique commune en matière d'asile et d'immigration.

Pour ne reprendre que le thème de l'immigration légale, une proposition de directive relative au regroupement familial est actuellement examinée par le Conseil¹¹.

La Commission prépare par ailleurs des propositions sur l'admission des ressortissants de pays tiers. Outre la proposition de directive précitée relative à l'admission des ressortissants de pays tiers aux fins d'une activité économique, figure également à l'ordre du jour des travaux de la Commission pour le deuxième semestre 2001, des propositions de directives relatives à l'admission des ressortissants de pays tiers aux fins d'études et de formation professionnelle ainsi qu'à des fins non lucratives.

S'agissant du volet "traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers", outre l'adoption de dispositions législatives en vue d'encourager l'égalité de traitement sans distinction de race ou d'origine ethnique et de lutter contre le racisme et les discriminations¹², une proposition de directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée¹³ est actuellement examinée par le Conseil. Ces dispositions définiront pour la première fois et conformément au souhait exprimé lors du Conseil européen de Tampere, un statut commun pour ces ressortissants.

En ce qui concerne l'immigration clandestine ainsi que la lutte contre la traite des êtres humains et les activités des passeurs, la Commission a présenté une communication¹⁴ y relative visant à coordonner et consolider les actions dans ce domaine. Ce texte sera suivi d'une communication sur une politique communautaire en matière de retour.

¹¹ Proposition de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial (COM (1999) 638 final du 1.12.1999 ; proposition modifiée : COM (2000) 624 final du 10 octobre 2000.

¹² Directive 2000/43, JO L 180 du 19.7.2000, et directive 2000/78, JO L 303 du 2.12.2000.

¹³ Proposition de directive du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée COM (2001) 127 final du 13.3.2001.

¹⁴ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine, du 15 novembre 2001, COM (2001) 672 final.

Enfin, s'agissant de la mobilité des travailleurs, considérée comme pendant indispensable de la politique commune qui sera instituée en matière d'immigration, le Parlement européen et le Conseil ont approuvé, le 10 juillet dernier une recommandation relative à la mobilité dans la Communauté des étudiants, des personnes en formation, des volontaires, des enseignants et des formateurs¹⁵.

La Task Force¹⁶ s'est également penchée sur la question de la mobilité et a, à cette occasion, formulé un certain nombre de recommandations en vue notamment de favoriser la mobilité professionnelle au sein de l'Union européenne. Parmi celles-ci, il est notamment demandé à la Commission ainsi qu'aux Etats membres de procéder en 2002 à l'établissement d'un site européen unique d'informations sur la mobilité et de moderniser dans ce cadre le réseau EURES en vue d'assurer son intégration par rapport aux services de l'emploi des Etats membres et d'augmenter son rôle comme prestataire de services pour le marché du travail européen.

Ces recommandations pourront servir de base de travail à la Commission pour l'élaboration de son plan d'action sur les compétences et la mobilité qu'elle s'est proposée de soumettre au Conseil européen de Barcelone en mars 2002.

III. SITUATION DANS LES ETATS MEMBRES DE L'U.E.

A. Belgique

1. Réglementation

La Belgique pratique actuellement une politique d'immigration contrôlée¹⁷. Le principe qui prévaut est qu'un employeur ne peut occuper un travailleur étranger que s'il n'est pas possible de trouver dans un délai raisonnable un travailleur adéquat parmi ceux se trouvant sur le marché du travail belge¹⁸. En outre, il doit s'agir de travailleurs qui sont des ressortissants d'un pays avec lequel la Belgique est liée par un traité international en matière d'emploi.

¹⁵ Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 10 juillet 2001 relative à la mobilité dans la Communauté des étudiants, des personnes en formation, des volontaires, des enseignants et des formateurs, (2001/613/CE).

¹⁶ Rapport final de la Task Force sur les compétences et la mobilité du 14 décembre 2001.

¹⁷ A cet effet, un système d'autorisations d'occupation et de permis de travail a été mis en place. Ce système a été réformé en 1999 et il est depuis lors régi par la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers. Dans ce cadre, sous l'impulsion du Conseil national du Travail, un nouveau souffle a été donné au Conseil consultatif pour l'occupation des travailleurs étrangers. L'article 19 de ladite loi instaure une obligation pour le Roi de consulter ce conseil.

¹⁸ S'il est prouvé que le marché du travail est frappé par des pénuries structurelles, l'employeur peut demander une autorisation pour un contingent de travailleurs étrangers. Toutefois, cela n'est pas appliqué dans la pratique.

Ce principe connaît plusieurs exceptions. Les ressortissants de l'Es-pace Economique Européen sont dispensés d'autorisation et, pour certaines catégories professionnelles spécifiques, des autorisations temporaires sont accordées.

Une autre dérogation consiste à ce que l'on ne tienne pas compte de la situation du marché du travail pour l'octroi d'un permis de travail lorsqu'il s'agit de personnel hautement qualifié¹⁹. Sous ces conditions, une autorisation d'occupation peut leur être accordée pour maximum quatre ans. La condition selon laquelle il doit s'agir de res-ortissants d'un pays avec lequel la Belgique a conclu une convention ou un accord inter-national ne concerne pas non plus ces travailleurs.

Par ailleurs, les membres du personnel de direction occupés dans une filiale belge d'une entreprise étrangère ne doivent pas être détenteurs d'une autorisation pour autant qu'ils gagnent plus de 1.976.000 BEF par an.

Un dernier régime de dérogation concerne l'emploi sur la base d'une autorisation provisoire d'occupation. Ce système s'applique aux candidats réfugiés dont la demande est déclarée recevable, aux expatriés auxquels a été accordé un statut de pro-tection temporaire sur une base adéquate dans le passé récent, et aux candidats à la ré-gularisation²⁰.

2. Aspects politiques

A l'occasion du débat au Sénat sur la politique d'immigration et la réforme de la politique d'asile, la commission sénatoriale de l'Intérieur et des Affaires ad-ministratives a proposé de continuer l'examen de cette problématique. Sur la base d'une série d'auditions avec diverses organisations et divers partenaires sociaux, un rapport a été déposé à ce sujet le 3 juillet 2001 et des recommandations relatives à la politique ont été formulées²¹.

La commission sénatoriale y plaide pour que les permis de travail et les autorisations d'occupation soient délivrés de façon plus souple aux travailleurs étran-gers. Etant donné qu'il faudrait déterminer une telle politique d'immigration à l'échelle eu-ro-péenne, elle a demandé au gouvernement belge de s'y attacher pendant sa prési-dence²².

¹⁹ Cette possibilité est assortie de la condition que ces personnes perçoivent une rémunération annuelle d'au moins 1.186.000 BEF. Ce plafond a été abaissé en 1999.

²⁰ La circulaire du 6 février 2001 stipule que, dès leur demande d'une autorisation provisoire d'occupation, les candidats à la régularisation peuvent être mis au travail auprès de leur employeur. Les services régionaux de placement sont tenus de fournir un document à cet effet.

²¹ Sénat, 2000-2001, 2-565/1 et 2-565/2.

²² Le VEV et la FEB demandent également que cette politique soit assouplie. Ils estiment qu'un flux entrant plus large devrait être possible pour les fonctions à pénurie de main-d'œuvre et le personnel de direction. Au sein de l'Union européenne, une série d'obstacles qui entravent la libre circulation des personnes devraient être levés. La Commission sénatoriale de l'Intérieur a également formulé dans ses recommandations un certain nombre de propositions en vue d'un assouplissement de la législation.

Sous la présidence belge de l'Union européenne (lors du second semestre de l'année 2001), le thème de l'immigration constituait l'une des priorités. Dans ce contexte, une conférence internationale a été tenue les 17 et 18 octobre 2001.

Dans le cadre de cette présidence, le Conseil consultatif pour l'occupation des travailleurs étrangers a émis, le 22 novembre 2000, un avis au sujet de la politique communautaire en matière d'immigration. Il y soutient les efforts de la Commission en vue de coordonner et d'harmoniser les politiques migratoires des Etats membres. Néanmoins, le conseil formule un certain nombre de remarques quant à une politique d'immigration plus souple et il souligne qu'il n'est pas partisan d'un système de "green cards".

Par ailleurs, en mai 2001, le Conseil supérieur de l'Emploi a émis, en préparation à la réunion informelle du Comité européen de l'Emploi, un avis concernant "la politique communautaire en matière de migration et la mise en œuvre de la stratégie européenne de l'emploi". Le Conseil supérieur s'y montre assez réservé quant à la question de savoir si une immigration systématique est la solution la plus indiquée pour remédier aux pénuries sur le marché de l'emploi. Le Conseil considère que la politique doit avant tout viser à augmenter le taux d'activité des groupes de population déjà présents, tels que les personnes âgées, les femmes, les jeunes peu qualifiés ou d'origine étrangère.

Suite aux événements du 11 septembre 2001, le Sommet de Laeken a seulement donné une première impulsion en vue de parvenir à une politique commune en matière d'asile et de migration. Plus précisément, il a été demandé à la Commission européenne de rédiger dans les trois mois un projet de directive à ce sujet.

B. France

1. Réglementation

Tout comme en Belgique, les travailleurs étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne sont soumis, en France, à des conditions restrictives d'accès à l'emploi salarié. En effet, un étranger doit être titulaire d'un titre de séjour et d'une autorisation de travail en cours de validité, pour exercer, à temps plein ou à temps partiel, une activité professionnelle salariée sur le territoire français.

De ce fait, lorsqu'un employeur souhaite occuper un travailleur étranger non ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, certaines formalités s'imposent à lui.

D'une part, si le ressortissant étranger se trouve dans son pays d'origine lorsque l'employeur envisage de le recruter, ce dernier doit déposer une demande auprès de l'agence locale pour l'emploi du lieu de résidence de l'entreprise. Le dossier est alors transmis, pour instruction, à la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. En cas de décision favorable, le contrat de travail joint au dossier est transmis à l'Office des Migrations Internationales²³ (O.M.I.), afin de mettre en œuvre la procédure dite "d'introduction" à l'égard de ce travailleur²⁴.

D'autre part, si le ressortissant étranger réside déjà en France, sans autorisation de travail, l'employeur doit établir une promesse d'embauche à l'égard de son futur salarié. Ce dernier doit alors se présenter, muni de celle-ci, à la préfecture de son lieu de séjour et, s'il n'y a pas d'opposition, recourir à la procédure dite de "régularisation".

L'autorisation de travail peut être refusée à un étranger en raison de la situation de l'emploi présente et à venir dans la profession concernée. Le refus de l'administration doit être motivé par des données statistiques précises faisant état des offres et demandes d'emploi par qualification professionnelle.

Cependant, des accords bilatéraux permettent aux ressortissants de certains Etats de ne pas être soumis à l'autorisation de travail ou de ne pas se voir opposer la situation de l'emploi. Il s'agit des ressortissants andorrans et monégasques, des ressortissants algériens, des Togolais et Gabonais, des ressortissants turcs, ainsi que des réfugiés et apatrides.

La situation de l'emploi n'est également pas opposable aux ingénieurs informaticiens détachés de l'étranger, recrutés directement en France ou bénéficiaires d'un changement de statut.

Pour leur part, les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne bénéficient du principe de libre circulation des travailleurs et possèdent le même droit d'accès à l'emploi que les ressortissants français. Leur seule obligation est de détenir, à partir de 18 ans, une carte de séjour propre à ces ressortissants.

2. Aspects politiques

Si le gouvernement français reconnaît que certains employeurs peuvent éprouver des difficultés de recrutement dans certaines zones géographiques, dans certains secteurs d'activités ou par rapport à des profils bien déterminés de travailleurs, il estime néanmoins que l'expression "pénurie de main d'œuvre" revêt un caractère excessif, eu égard au nombre encore élevé de demandeurs d'emploi en France²⁵.

²³ L'O.M.I. est un établissement public à caractère administratif rattaché au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Il est chargé d'exécuter les opérations de recrutement et d'introduction des immigrants étrangers et de leurs familles en France. Il peut notamment accomplir toute opération concernant l'accueil, l'information, l'adaptation sociale et professionnelle des travailleurs étrangers.

²⁴ L'O.M.I. détient le monopole de l'introduction des étrangers sur le marché du travail. Aucun employeur ne peut donc recruter directement ou par un intermédiaire, un travailleur étranger dans son pays d'origine.

²⁵ Le taux de chômage au sens du BIT représentait, fin octobre 2001, 8,9% de la population active.

Globalement, le gouvernement français n'est pas favorable à un assouplissement de la politique d'immigration afin de faire face aux difficultés de recrutement susmentionnées. Il estime que dans un grand nombre de cas, celles-ci pourraient être levées par le biais d'efforts en matière de recherche de candidats, de conditions de travail, de formation ou d'exigences²⁶. Toutefois, un texte est actuellement en préparation, à la Direction de la population et des migrations du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, en ce qui concerne le recrutement d'infirmières à l'étranger.

Par ailleurs, une proposition²⁷ de loi permettant de "faire face aux pénuries de main d'œuvre et de lever les obstacles à la poursuite de la croissance économique" fait actuellement l'objet d'un examen à l'Assemblée nationale²⁸. Les auteurs de celle-ci estiment nécessaire de revoir le système de formation afin d'apporter une solution aux pénuries de main d'œuvre précitées. Cependant, en attendant les résultats de cette réforme, ils considèrent qu'il est indispensable de lever l'obstacle à la poursuite de la croissance que constitue, pour les entreprises, la limitation du recours aux heures supplémentaires mise en place par la loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail. Cette proposition de loi a donc pour objet de permettre aux entreprises, à titre transitoire, de recourir aux heures supplémentaires afin de satisfaire les commandes.

Du côté des partenaires sociaux, les points de vues divergent. Le MEDEF, pour sa part, considère qu'il y a effectivement une "pénurie de main d'œuvre" et met en cause l'absence de candidats pour des métiers considérés comme pénibles, l'absence de mobilité des travailleurs, l'inadaptation du système de formation et la croissance des nouveaux métiers. Il accuse également la réduction du temps de travail de ne créer aucun emploi et d'entraîner des tensions sur le marché de l'emploi. Afin d'augmenter la main d'œuvre disponible, il revendique l'ouverture des frontières à l'immigration.

Les syndicats²⁹, quant à eux, reconnaissent qu'il existe des "tensions" dans certains secteurs d'activités mais récusent, au même titre que le gouvernement, l'expression "pénurie de main d'œuvre". Face à cette situation, ils proposent de revaloriser les conditions de travail et les salaires dans les secteurs les plus touchés et de mettre en place une politique de formation plus ambitieuse et mieux adaptée aux besoins du marché. Ils refusent d'autre part, le recours systématique à la main d'œuvre étrangère qui risque, selon eux, d'entraver la revalorisation des secteurs concernés, tout en privant les pays en voie de développement de personnels qualifiés.

²⁶ Note d'information émanant du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité concernant les "emplois vacants" et les "pénuries de main d'œuvre".

²⁷ Proposition de loi déposée au Sénat le 24 octobre 2000 et adoptée en première lecture le 14 décembre 2000.

²⁸ Cette proposition a été transmise à l'Assemblée nationale et enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale, sous le numéro 2818, le 15 décembre 2000. Elle a été renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

²⁹ C.G.T., C.F.D.T., F.O., C.F.T.C., et C.G.C.

C. Pays-Bas

1. Réglementation

Pour l'occupation d'étrangers, les Pays-Bas connaissent un système similaire à celui de la Belgique³⁰. Là aussi, un employeur ne peut occuper un travailleur étranger que s'il ne trouve pas de personnel adéquat sur le marché du travail néerlandais.

Pour certaines catégories de travailleurs étrangers, aucune autorisation d'occupation n'est exigée, et notamment les ressortissants de l'Union Européenne, les personnes qui ont bénéficié d'une autorisation d'occupation pendant une période ininterrompue de trois ans et les demandeurs d'asile.

Depuis octobre 2001, les Pays-Bas ont accéléré la procédure de demande existante pour les travailleurs du secteur des TIC et pour les chercheurs d'origine étrangère. Par ailleurs, il existe des accords entre les autorités néerlandaises et le secteur des soins de santé pour attirer des infirmiers étrangers. Un accord à ce sujet stipule que le nombre de ressortissants hors EEE peut s'élever au plus à 3 % du personnel, et il contient des exigences strictes quant à leur logement et leur formation.

2. Aspects politiques

En raison de l'augmentation des pénuries sur le marché du travail, les Pays-Bas connaissent également des discussions houleuses au sujet de la migration de travail.

Dans le cadre de ce débat, le Conseil économique et social (SER) s'est prononcé au sujet de la mobilité de la main-d'œuvre dans l'Union européenne³¹. Le SER est d'avis que la mobilité de la main-d'œuvre dans l'Union Européenne doit être favorisée et que, pour ce faire, bon nombre d'obstacles doivent encore être aplanis³². Par ailleurs, le SER demande que, lors de l'octroi de permis, la priorité soit d'ores et déjà donnée, pour le recrutement hors U.E., au personnel provenant des Etats candidats à l'adhésion.

³⁰ Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV - loi sur le travail des étrangers).

³¹ Avis du 16 février 2001.

³² Les obstacles les plus importants, qui sont décrits dans le projet d'avis, sont la perte de pension (les systèmes de pension des pays européens ne correspondent pas tout à fait), la reconnaissance des diplômes, les conditions restrictives d'accès à certaines professions (essentiellement dans le secteur public), les lacunes dans la réglementation sur les droits de séjour pour les demandeurs d'emploi et le personnel intérimaire, l'information limitée sur l'offre dans les autres Etats membres (utilisation restreinte de la Banque de données européenne d'offres d'emploi).

A son tour, le gouvernement néerlandais a donné au Conseil scientifique pour la politique gouvernementale la mission d'examiner cette problématique. Sur la base des résultats de cet examen³³, le gouvernement s'est prononcé contre un assouplissement de la politique d'immigration comme remède à la pénurie de main-d'œuvre³⁴. Il donne la priorité à l'insertion du potentiel de main-d'œuvre inexploité, à la formation des demandeurs d'emplois et à la diminution des départs du marché du travail³⁵.

Dans la mesure où l'immigration est proposée comme solution aux Pays-Bas, c'est sous la forme de contrats temporaires et selon une approche sectorielle. La préférence est en outre donnée à une immigration provenant de l'Union Européenne ou d'Etats candidats à l'adhésion.

Dans cette optique, la procédure d'autorisation a été assouplie pour les travailleurs du secteur des TIC et pour les chercheurs d'origine étrangère³⁶. Les activités autorisées ont également été élargies pour les demandeurs d'asile. Pour les pénuries dans le secteur des soins de santé, un accord a été conclu qui fixe les conditions pour une immigration d'infirmiers étrangers.

D. Allemagne

Officiellement, l'Allemagne a connu, depuis 1973, année de la première crise pétrolière, une interdiction d'attirer les travailleurs étrangers et, par conséquent, la majorité des migrants est arrivée en faisant appel à l'une des nombreuses réglementations de séjour pour les demandeurs d'asile.

Toutefois, depuis quelques années, les discussions au sujet de l'immigration en Allemagne se sont déroulées de manière plus pragmatique. Un certain nombre de révisions de la loi indiquent que l'on s'approche d'un tournant historique ("Paradigmenwechsel") dans la politique allemande en matière d'immigration, suite auquel la porte est ouverte pour les vrais demandeurs d'asile, tandis que le facteur qui prévaut pour les autres immigrants n'est plus leur intérêt personnel, mais celui de l'Allemagne.

Dans une première phase, l'attention du gouvernement allemand a été essentiellement consacrée à la croissance de l'emploi au niveau mondial dans le secteur des TIC et aux pénuries sur le marché du travail pour ce secteur. La mise en œuvre d'un programme axé sur les besoins des entreprises allemandes du secteur des TIC a ouvert le débat. Dans une deuxième phase, le gouvernement allemand a lancé une large discussion sur la nécessité de moduler l'immigration potentielle selon les besoins du marché du travail, sur l'intégration des migrants et sur le droit d'asile. Fin mars 2002, cela a abouti à une modification en profondeur du droit de l'immigration allemand tant en ce qui concerne les règles de l'immigration pour raisons économiques, le droit à l'intégration que le droit d'asile.

³³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, "Nederlands als immigratiesamenleving", octobre 2001.

³⁴ Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, "Knelpunten op de arbeidsmarkt en arbeidsmigratie", La Haye, 2001 ; cette note a été approuvée par le Conseil des ministres le 28 septembre 2001.

³⁵ Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, "In goede banen. Een aanpak van de knelpunten op de arbeidsmarkt", La Haye, 2000.

³⁶ Le gouvernement néerlandais étudiera si la WAV possède à long terme la maniabilité et la flexibilité suffisantes afin d'attirer les personnes les plus qualifiées. Un groupe de travail interdépartemental émettra un avis à ce sujet.

1. Les règles en matière d'immigration économique avant la modification de la loi de mars 2002

L'Allemagne pratiquait les règles d'immigration suivantes. En Allemagne (également), on ne pouvait travailler comme ressortissant hors U.E. (et être occupé par un employeur) sans permis de travail ("Genehmigung"), sauf si l'on disposait d'un titre de séjour valable pour une durée indéterminée ou que l'on bénéficiait d'un régime d'exception (par exemple, pour du personnel de direction venant travailler dans une filiale d'une entreprise étrangère).

Un permis de travail pouvait être obtenu si l'on possédait un permis de séjour. En principe, le permis de travail était accordé pour une durée déterminée et en fonction des entreprises, des catégories professionnelles et des secteurs ("Arbeitserlaubnis"; comparable au permis belge de travail B), sauf si l'on répondait aux conditions pour obtenir une "Arbeitsberechtigung" (comparable au permis belge de travail A)³⁷.

Pour l'obtention d'un Arbeitserlaubnis, il était requis qu'aucun impact négatif pour le marché du travail (au niveau de la structure de l'emploi, des régions et des secteurs) ne résulte de l'occupation de travailleurs hors U.E., qu'il n'y ait pas de travailleur allemand (ou U.E.) disponible pour cette fonction, et que le travailleur ne travaille pas à des conditions moins favorables qu'un travailleur allemand comparable. Dans des cas individuels, il pouvait être dérogé aux deux premières conditions. L'"Arbeitserlaubnis" était valable pour la durée de l'occupation, avec un maximum de trois ans.

De plus, le candidat-travailleur devait en principe avoir son domicile ou son lieu de résidence habituel en Allemagne. Cependant, cette dernière règle connaissait des exceptions (encore assouplies en septembre 1998) pour les travailleurs de certains pays ou pour certaines professions – notamment, les infirmières, les chefs-cuqs, le personnel domestique – et pour certains groupes de personnel hautement qualifié³⁸.

Pour l'obtention d'une Arbeitsberechtigung, il fallait avoir accompli en Allemagne un travail assujéti pendant au moins cinq ans ou y avoir séjourné pendant au moins 6 ans sans interruption et ne pas être engagé à des conditions moins favorables qu'un travailleur allemand comparable.

³⁷ Art. 284 – 288 Sozialgesetzbuch ; Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer (Arbeitsgenehmigungsverordnung - ArGV) du 17 septembre 1998.

³⁸ Anwerbestoppausnahme-Verordnung du 17 septembre 1998. Même si l'on ne relevait pas de l'une de ces catégories, un "Arbeitserlaubnis" pouvait être délivré pour un cas individuel si "un intérêt économique régional particulier ou l'intérêt du marché du travail nécessite l'occupation du travailleur étranger" (§ 8).

2. Un premier assouplissement des règles en matière d'immigration, spécifique au secteur des TIC

a. Cadre général de l'assouplissement

Le "Bündnis für Arbeit", organe tripartite, s'est donné pour but en juillet 1999 de mettre au travail, pour 2005, 250.000 travailleurs supplémentaires dans le secteur des TIC. Selon le BITCOM (une fédération patronale du secteur), il y a dans ce secteur 75.000 emplois vacants pour lesquels on ne trouve pas de personnel, alors que, par ailleurs, on dénombre quelque 30.000 informaticiens au chômage.

Dans ce cadre, le gouvernement a adopté en mars 2000 le "Sofortprogramm zur Deckung des IT-Fachkräftebedarfs".

D'une part, d'importants moyens financiers sont mis à la disposition pour la formation et le recyclage de travailleurs du secteur des TIC. Les employeurs se sont engagés à créer 60.000 places de formation supplémentaires pour 2003 ; l'office fédéral pour l'emploi ("Bundesanstalt für Arbeit") va accroître le nombre de places de formation de 36.000 à 40.000 ; le gouvernement fédéral va mettre en chantier, de concert avec les gouvernements des Länder, une campagne pour doubler le nombre de places d'étude dans les orientations adéquates et améliorer leur efficacité, et ce, afin de stimuler l'intérêt des jeunes pour ces formations.

Un premier rapport intermédiaire au sujet du programme TIC, examinant la situation après 11 mois (le 22 juin 2001), montre :

- que fin 2000, près de 54.000 des 60.000 places de formation offertes étaient déjà occupées et qu'un nouveau système de formations complémentaires en TIC était mis en place ;
- que fin 2000 l'office fédéral pour l'emploi avait déjà rempli 46.000 places de formation pour le secteur des TIC ;
- que d'importantes sommes ont été investies pour les orientations adéquates dans les universités et les écoles supérieures et pour la mise en place de programmes informatiques dans les écoles professionnelles.

D'autre part, pour faire face à court terme à la pénurie de travailleurs dans le secteur des TIC, le gouvernement allemand promet de traiter plus rapidement les demandes (de ressortissants hors U.E.) dans le cadre de la réglementation actuelle sur l'immigration, et de définir un cadre juridique plus souple pour l'occupation de ressortissants hors U.E. dans le secteur des TIC, tout en respectant des limites strictes (maximum 20.000 "green cards" pour cinq ans). Le nouveau cadre est entré en vigueur le 1er août 2000.

*L'assouplissement des règles en matière d'immigration, qui a pris effet au 1er août 2000, concerne tout d'abord la délivrance du *permis de travail* (en particulier, de l'"Arbeitserlaubnis")*

En premier lieu, pour certaines catégories (impliquant un certain niveau de formation), il y a dérogation à la condition de domicile ou de résidence habituelle³⁹. Plus spécifiquement, un permis de travail peut être accordé pour des professions dans les TIC à des travailleurs hors U.E. qui n'ont pas leur domicile ou leur lieu de résidence habituelle en Allemagne. Y sont assimilés les ressortissants hors U.E. qui séjournent en Allemagne dans le cadre d'une formation de niveau supérieur principalement liée aux TIC (accomplie avec succès) et qui, par la suite, souhaitent travailler dans ce secteur.

Deuxièmement, il est partiellement dérogé à la condition relative à la situation du marché du travail pour la délivrance d'un permis de travail. En particulier, après la remise d'un premier permis de travail, d'autres permis de travail peuvent être remis au même travailleur indépendamment de la situation du marché du travail. En d'autres mots, pour la délivrance d'un premier permis de travail au travailleur, il est bien tenu compte de la situation du marché du travail.

L'assouplissement des règles en matière d'immigration concerne ensuite la remise du *titre de séjour*. La remise d'un titre de séjour est conditionnée par l'octroi ou la remise d'un permis de travail dans le cadre des conditions assouplies (et non l'inverse)⁴⁰.

b. Un assouplissement limité

Les limites dans lesquelles les règles d'immigration sont assouplies concernent :

- la formation préalable des candidats-travailleurs : ils doivent soit avoir accompli une formation supérieure principalement consacrée aux TIC, soit fournir la preuve d'un accord salarial avec un (futur) employeur à hauteur de minimum 100.000 DM (bruts) par an ;

³⁹ *Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-ArGV) du 28 juillet 2000.*

⁴⁰ *Verordnung über Aufenthaltserlaubnisse für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-AV) du 25 juillet 2000. La réglementation est entrée en vigueur au 1er août 2000 et cessera de produire ses effets le 1^{er} août 2008.*

- les professions donnant lieu à l'octroi d'un permis de travail : sont seules visées les professions relevant des TIC ;
- le nombre de permis de travail à délivrer : dans un premier temps, 10.000 permis de travail maximum seront accordés aux conditions assouplies. Lorsque ce quota sera atteint, si une enquête démontre que les besoins ne sont pas satisfaits, un autre contingent de 10.000 permis de travail maximum pourront encore être accordés ;
- la durée de validité des titres de séjours et permis de travail délivrés : les autorisations sont accordées pour la durée de l'occupation et pour maximum 5 ans ; pour des périodes d'occupation successives, plusieurs permis ne peuvent être délivrés que pour maximum 5 ans ;
- la durée des conditions assouplies : la réglementation prend cours le 1er août 2000 et cesse de produire ses effets le 1er août 2008. Une première demande de permis de travail peut être introduite jusqu'au 31 juillet 2003.

c. Le traitement pratique des demandes

L'objectif du gouvernement allemand est de rendre aussi rapide, transparente et peu bureaucratique que possible la procédure assouplie d'immigration pour le secteur des TIC (la fameuse "Green-Card-Regelung"). A cette fin, l'office fédéral pour l'emploi a créé un site internet destiné à mettre en contact les travailleurs et employeurs potentiels du secteur allemand des TIC ; par ailleurs, les bureaux de placement privés agréés peuvent, sur proposition de l'office fédéral pour l'emploi, obtenir l'autorisation de placer des travailleurs étrangers dans ce secteur (cette dernière possibilité ne sera plus d'application à partir du 1er août 2003). Dans un délai d'une semaine après l'introduction d'un dossier complet, l'agence locale pour l'emploi doit prendre une décision quant à l'attribution ou à la remise d'un permis de travail. L'autorisation accordée à l'employeur avant l'arrivée en Allemagne du travailleur remplace le permis de travail pour les trois premiers mois de l'occupation.

La demande de "green cards" n'a pas à ce jour atteint les prévisions.
Sur les 11 premiers mois suivant l'entrée en vigueur de la réglementation, près de 8600 permis de travail ont été délivrés, majoritairement à des Indiens (20,7 %), et à des informaticiens originaires des pays de l'ex-bloc de l'Est (14 %). Deux tiers d'entre eux ont abouti dans des entreprises comptant au maximum 100 travailleurs. La régression de la demande de "green cards" est imputable à la durée limitée d'un séjour en Allemagne et au handicap de l'Allemagne sur le plan linguistique par rapport aux pays anglo-saxons. Entre-temps, le nombre d'inscriptions dans les universités pour la formation d'informaticien a augmenté de 30 % pour l'année académique 1999-2000.

3. La modification de la loi de mars 2002

a. Le débat préalable

Les critiques émises notamment par la CDU-CSU, au sujet de la décision prise par le gouvernement rouge-vert d'ouvrir le débat, ont eu pour résultat la création d'une commission indépendante qui doit se pencher sur la nécessité de modifier la politique d'immigration et de droit d'asile ("Zuwanderungskommission")⁴¹. Elle est présidée par Rita Süssmuth, de la CDU, dans l'espoir de parvenir à un consensus dépassant les clivages de partis. L'objectif est de pouvoir réaliser les modifications nécessaires de la loi avant la fin du mandat du gouvernement en 2002, de sorte que le débat se soit apaisé au moment des élections parlementaires.

La commission a remis son rapport en juillet 2001. Elle affirme que pour que l'Allemagne puisse maintenir sa position face à la concurrence internationale et compenser les conséquences de l'évolution démographique, il est nécessaire d'avoir une immigration (dosée), qui doit être modulée en fonction des besoins de l'économie allemande.

Elle propose d'accorder en 2002 un permis de séjour permanent ("Daueraufenthaltsstatus") à 20.000 travailleurs qualifiés, sélectionnés au moyen d'un système de points sur la base de leur capacité à s'intégrer, un permis de travail de cinq ans à 20.000 autres personnes pour travailler dans des professions pour lesquelles existe une pénurie de main-d'œuvre⁴² ("Engpassarbeitskräfte"), un permis de travail également limité à des scientifiques (sans limite de nombre), à condition qu'ils aient un salaire suffisamment élevé en Allemagne et que leurs qualités scientifiques soient incontestables. En outre, 10.000 personnes suivant une formation pourraient recevoir un permis temporaire.

Toutes les catégories peuvent ensuite, en fonction de leur capacité à l'intégration mesurée via un système de points, recevoir un permis de séjour permanent ; pour les scientifiques, la poursuite de leur relation de travail suffit. A l'avenir, les quotas devraient être proposés chaque année par une future commission d'experts ("Zuwanderungsrat").

En outre, le rapport déclare que ce changement de direction ne peut constituer un obstacle à d'autres changements nécessaires au niveau de la politique du marché de l'emploi et de la politique de la famille, que des cours d'intégration devraient être rendus obligatoires et que le droit d'asile ne peut être restreint, mais que son octroi doit être plus efficace et plus rapide.

⁴¹ Bien que le BDI et le DGB aient eu des représentants au sein de cette commission, ils ont également publié leurs avis. Pour plus d'informations à ce sujet, voir EIRO, mai 2001, "Employers and unions debate new rules for immigration".

⁴² Cette pénurie serait déterminée, d'une part, par l'office fédéral pour l'emploi sur la base d'un diagnostic statistique des besoins de main-d'œuvre dans certains secteurs, et, d'autre part, grâce la mise en place d'une cotisation pour les efforts de formation à charge de l'employeur qui souhaite engager un ressortissant hors U.E.

Les modifications radicales de la politique d'immigration exigent, selon le rapport, le remplacement complet de la législation actuelle en la matière (par un nouveau "Zuwanderung- und Integrationsgesetz"), une simplification des différentes sortes de permis de séjour et une simplification de la procédure administrative. Ainsi, il est proposé qu'une seule décision suffise pour l'octroi du permis de travail et du permis de séjour (en application du principe du "one stop government").

En plus de ce rapport, le ministre de l'Intérieur O. Schilly (SPD) a pu disposer sur la problématique d'un éventail de rapports de groupes de pression sociaux et de partis politiques⁴³. Le 3 août 2001, il a déposé un projet de loi qui est en grande partie basé sur les recommandations de la commission Süßmuth, mais qui reprend certaines des suggestions de son partenaire au sein de la coalition, Bündnis 90/Die Grünen, et de l'opposition chrétienne-démocrate.

b. Une réforme en profondeur du droit de l'immigration

Outre des programmes obligatoires d'intégration comprenant notamment des cours de langue, des mesures simplifiant la procédure d'asile et protégeant le droit d'asile contre les abus et une simplification des règles pour les citoyens de l'U.E., le projet de loi pose comme principe de base que la situation juridique des citoyens hors U.E. est déterminée par les raisons pour lesquelles ils veulent immigrer en Allemagne (études, travail, motifs humanitaires et regroupement familial) et non par la nature de leur permis de séjour. L'octroi d'un permis de travail et d'un permis de séjour se fait par une seule et même décision administrative. Il ne reste d'ailleurs plus que deux sortes de permis de séjour sur les cinq qui existaient avant : un permis pour un séjour limité et un permis pour un séjour permanent.

En ce qui concerne l'immigration pour des raisons économiques, il faut distinguer quatre situations :

- l'"Auswahlverfahren" ou "Punktesystem" : le candidat n'a pas d'offre de travail mais il satisfait à un certain nombre de critères (âge, qualifications, connaissances linguistiques, pays d'origine) et le quota maximal pour cette catégorie n'a pas encore été atteint. Il reçoit un permis permanent. Les critères doivent encore être fixés dans une loi ; le quota maximal devrait être déterminé conjointement par l'office fédéral pour l'emploi et un "Bundesamt für Migration" qui doit encore être créé. Les candidats des pays candidats à l'adhésion pourront avoir la priorité⁴⁴.

⁴³ Pour une vue d'ensemble, voir www.bundesauslaenderbeauftragte.de

⁴⁴ L'Allemagne a fixé une période de transition de 7 ans maximum, durant laquelle elle pourra néanmoins refuser des travailleurs des nouveaux pays de l'U.E.

- le "Regelverfahren" : le candidat a une offre d'emploi. L'office fédéral pour l'emploi contrôle s'il n'est pas possible de trouver de travailleur dans l'U.E. pour cet emploi. Il peut également vérifier pour certains métiers et secteurs si l'immigration hors U.E. ne risque pas d'avoir des conséquences négatives sur le marché du travail pour une région donnée ou si elle peut être justifiée du point de vue de l'intégration. Il peut alors adopter à ce sujet une ligne directrice plus générale qu'il confronte aux cas individuels. Il n'existe pas de quota pour cette catégorie. Le travailleur reçoit un permis qui est limité dans le temps, mais qui peut être prolongé sous les mêmes conditions.
- le candidat est hautement qualifié. Selon son activité professionnelle concrète, il est exigé ou non un revenu annuel minimal pour qu'il se qualifie en tant que tel. Le candidat reçoit un permis permanent.
- le candidat souhaite débiter une activité d'indépendant en Allemagne. La demande est considérée à la lumière des intérêts économiques régionaux et globaux de l'Allemagne et des moyens financiers du candidat. Il peut recevoir un permis de trois ans maximum, qui peut être transformé en permis permanent, à condition que l'activité s'avère réussie.

Il faut noter que le système de points - d'après le modèle canadien - est repris de la proposition de la commission, mais qu'un quota d'immigrants pour raisons économiques (où il est prévu) n'a pas encore été fixé.

Le 1^{er} mars 2002, le projet de loi a été adopté au Bundestag, le parlement allemand. Le 22 mars 2002, après un vote houleux, il a également été adopté au Bundesrat, qui représente les gouvernements des 16 länder allemands. La loi y a été approuvée par 35 voix contre 34, mais les 4 voix décisives, celle du land de Brandebourg, ont été comptabilisées par le président du Bundesrat comme étant en faveur du projet de loi, alors que le ministre brandebourgeois de l'Intérieur, de tendance CDU, a émis ses deux votes contre le projet de loi. Etant donné qu'il n'est pas clair si un land peut émettre un vote divisé, le gouvernement rouge-vert a considéré que la loi a été adoptée, tandis que l'opposition chrétienne-démocrate a jugé le vote contraire à la constitution.

La CDU menace d'aller devant la Cour constitutionnelle de Karlsruhe si le président de la République Fédérale d'Allemagne, Rau, signe la loi.

Finalement, il faut encore observer que peu de temps après ce projet de loi, le gouvernement allemand a déposé un autre projet de loi (le "Job-AQTIV-Gesetz") qui contient un ensemble de mesures dans le cadre d'une politique active du marché du travail afin de réduire le chômage de longue durée et de favoriser le retour des inactifs sur le marché du travail⁴⁵.

⁴⁵ Pour plus d'informations, voir EIRR, novembre 2001, "Government proposes reform of labour market policy".