

La politique européenne d'immigration de travail. Etat des lieux et perspectives

Yves Pascouau

Analyste politique senior, European Policy Centre

Sur base de la thèse de doctorat de Sonia Gsir:

«Une politique européenne d'immigration de travail, l'entrouverture communautaire»

Université de Liège, Institut des Sciences Humaines et Sociales, Centre d'études de l'ethnicité et des migrations - Doctorat en sciences politiques et sociales, 2011

Les opinions exprimées dans le policy paper ne reflètent pas nécessairement le point de vue de la Fondation Roi Baudouin, ni celui de l'auteur du travail primé dans le cadre du Prix Charles Ullens.

INTRODUCTION

Les questions relatives à l'immigration, prises dans une acception large, n'ont jamais vraiment été étrangères à la construction européenne. Ainsi, le traité de Rome adopté en 1957 a consacré la liberté de circulation et organisé le droit de circuler et de séjourner des travailleurs européens et des membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité.

De ce point de vue, le traité de Rome et les mesures prises pour son application ont remis en question le périmètre de la compétence des Etats membres dans le domaine de la politique migratoire, c'est-à-dire dans leur capacité de gérer discrétionnairement l'entrée, le séjour et l'éloignement des étrangers. D'une part, la circulation des travailleurs des Etats membres a été encouragée par un dispositif juridique limitant les contraintes légales et administratives et encourageant l'égalité de traitement. D'autre part, la situation juridique des membres de la famille, ressortissants d'un pays tiers à l'Union européenne est depuis lors régie par le droit de l'Union européenne. Autrement dit, le droit d'entrée et de séjour de l'époux indonésien d'une secrétaire française travaillant en Allemagne n'est pas régi par le droit national mais par le droit de l'Union européenne.

Cette remise en question du périmètre de la compétence des Etats membres a d'abord concerné le travailleur européen ayant exercé la liberté de circulation et les membres de sa famille. Ce dispositif a ensuite été élargi au citoyen européen et aux membres de sa famille. En revanche, l'entrée et le séjour des étrangers, également appelés ressortissants de pays tiers, demeuraient en très grande partie régie par le droit des Etats membres.

C'est en 1999, avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, que l'Union européenne est devenue compétente pour adopter des règles relatives à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des ressortissants de pays tiers.

Ce nouveau contexte a suscité de nombreuses interrogations portant notamment sur la question de savoir si l'attribution d'une compétence à l'Union européenne a pour effet de faire émerger une politique publique européenne de l'immigration. C'est justement l'objet du remarquable travail de Mme Sonia Gsir intitulé «Une politique européenne d'immigration de travail. L'entrouverture communautaire».

Prenant pour domaine de recherche l'immigration de travail, Mme Gsir analyse les multiples ressorts qui fondent la politique, c'est-à-dire, le fonctionnement de la prise de décision, les logiques et contraintes qui participent à la formulation de la politique européenne et le jeu des différents acteurs. Sur la base d'une approche en quatre temps (prélude, l'ouverture, l'impasse, l'issue) Mme Gsir démontre combien la question de l'adoption de règles européennes relatives à l'admission des travailleurs migrants est sensible et divise les acteurs. Focalisant une grande partie de son analyse sur le rôle joué par la

Commission européenne, Mme Gsir démontre que malgré d'immenses difficultés à faire accepter un discours en faveur d'une approche européenne, la Commission est parvenue à enclencher, quoique timidement, un changement de politique grâce notamment à l'adoption d'une directive européenne relative à l'admission des travailleurs hautement qualifiés.

Le travail de Mme Gsir offre l'occasion de dresser un état des lieux (2) et de dessiner les perspectives de la politique européenne d'immigration de travail (3).

ETAT DES LIEUX

1. La priorité à la gestion des frontières extérieures et à l'immigration irrégulière

Souligner que l'Union européenne est compétente depuis 1999 pour intervenir dans le domaine de la politique migratoire ne doit pas faire oublier que 13 des 15 Etats membres avaient à cette époque déjà développé des formes avancées de coopération intergouvernementale. C'est notamment le cas de la coopération de Schengen débutée en 1985 et dont l'objectif visait à mettre en œuvre un espace de libre circulation des personnes sur le territoire des Etats parties à la coopération. A cette fin, la coopération de Schengen définissait les règles relatives aux contrôles aux frontières extérieures de l'espace commun, aux conditions d'entrée et de séjour de moins de trois mois et aux critères permettant pour des raisons d'ordre public de rétablir les contrôles aux frontières intérieures.

Cette coopération intergouvernementale a été intégrée dans le cadre de l'Union européenne par le traité d'Amsterdam. Cela signifie que les règles adoptées dans le cadre de cette coopération sont devenues à partir de 1999 du droit de l'Union européenne. Ainsi, l'Union européenne a hérité d'un « arsenal juridique » conséquent que les Etats membres ont cherché en priorité à renforcer et à développer.

Cela explique en partie pourquoi les règles adoptées au niveau de l'Union européenne à partir de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam ont principalement concerné le domaine de la gestion des frontières extérieures et de la lutte contre l'immigration irrégulière. En partie seulement car cette option a aussi résulté du souci des Etats d'assurer en priorité la sécurité du territoire européen pour permettre ensuite la liberté de circulation. Or, comme l'a souligné le Professeur Jean-Yves Carlier, la voie inverse eut été possible, à savoir organiser d'abord la liberté et garantir ensuite la sécurité.

Au final, la politique d'immigration de l'Union européenne s'est fortement développée dans deux domaines spécifiques, la gestion des frontières extérieures et la lutte contre l'immigration irrégulière. Par conséquent, l'admission des travailleurs migrants est restée le « parent pauvre » de la politique.

2. La politique européenne d'immigration légale: le « parent pauvre » de la politique

Comme Mme Gsir l'a démontré dans sa thèse, la question de l'admission des ressortissants de pays tiers n'est pas parvenue à s'imposer dans sa globalité sur la scène européenne. La focalisation sur l'immigration irrégulière ne constitue cependant pas la seule explication à cette situation.

Les obstacles

Les aspects institutionnels ont constitué un premier aspect à considérer. La réticence des Etats membres à s'engager dans l'action commune s'est matérialisée par le maintien d'un processus institutionnel «lourd». En effet, et jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (décembre 2009), l'admission des ressortissants de pays tiers est demeurée le seul domaine de la politique européenne à être régi par la règle de l'unanimité. Ainsi, l'opposition d'un seul Etat membre suffisait à réduire à néant toute perspective d'adoption d'un texte.

Par ailleurs, et comme Mme Gsir l'a illustré, des divergences d'approche entre les directions générales de la Commission européenne ont compliqué l'émergence d'une politique ambitieuse. Alors que la direction générale Affaires intérieures (en charge des questions d'immigration) proposait une ouverture de l'immigration de travail, la direction générale Emploi et Affaires sociales prônait une approche plus protectionniste. Ces divisions ont perturbé l'essor de la politique européenne d'immigration de travail.

Enfin, le contexte politique et factuel a également joué en défaveur de la politique d'admission. La différence entre les marchés nationaux de l'emploi, la mise en avant d'autres priorités (comme la politique d'asile), la perspective des élargissements de 2004 et de 2007 ayant pour effet d'ouvrir la liberté de circulation à de nouveaux citoyens de l'Union européenne et, dans une certaine mesure, les attentats terroristes de 2001 et 2005 ont appuyé un discours moins ouvert sur l'immigration.

Une politique fragmentée

L'ensemble de ces éléments a constitué un frein au développement d'une politique européenne de l'immigration de travail. Dans ce contexte, les Etats membres ont refusé de donner suite à une proposition de la Commission européenne visant à adopter une directive générale sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers en vue de l'exercice d'une activité économique (2001).

L'alternative fut donc d'aborder la question de manière fragmentée. Dans un premier temps, les Etats ont accepté d'adopter deux directives relatives à l'admission des étudiants (2004) et des chercheurs (2005) ouvrant pour ces deux catégories, et selon des modalités définies par le droit national, la possibilité d'accéder au marché de l'emploi.

Dans un second temps, la Commission a privilégié une approche sélective couvrant l'admission et le séjour de catégories spécifiques de travailleurs migrants, à savoir, les travailleurs hautement qualifiés (directive adoptée en 2009), les travailleurs transférés au sein de leur entreprise (en cours de négociation), les travailleurs saisonniers (en cours de négociation) et, enfin, les stagiaires rémunérés (proposition à venir).

L'approche fragmentée a de surcroît été accompagnée par le refus de la part des Etats d'être soumis à des directives trop contraignantes. Ils ont donc négocié et approuvé des textes leur octroyant de confortables marges de manœuvre dans leur mise en œuvre. Par conséquent, les rares directives adoptées dans le domaine de l'immigration de travail n'ont pas un caractère harmonisateur important, ce qui limite l'émergence d'une véritable politique européenne.

3. Les conséquences

Le refus de s'engager pleinement dans le développement d'une politique européenne d'immigration de travail est préoccupant. D'un côté, il ne permet pas d'atteindre les objectifs figurant dans le traité de Lisbonne et prévoyant le développement d'une politique commune de l'immigration. D'un autre, et de manière plus alarmante, il ne permet pas de satisfaire les besoins auxquels les Etats membres de l'Union européenne doivent faire face dans le présent et à l'avenir.

A l'heure où les pénuries de main d'œuvre frappent de nombreux secteurs de l'économie européenne et à la veille d'un déclin démographique inéluctable, l'Union européenne ne constitue pas un espace attractif comparé aux autres régions du monde. D'une part, les travailleurs migrants sont dans la très grande majorité des cas confrontés à 27 législations différentes. D'autre part, la perspective pour les travailleurs migrants de pouvoir circuler d'un Etat à l'autre est très limitée. En effet, cette possibilité n'est octroyée qu'après l'acquisition du statut de résident de longue durée, c'est-à-dire grosso modo après cinq années de résidence légale sur le territoire d'un Etat. Par comparaison, il existe une règle applicable à l'entrée et au séjour aux Etats-Unis et le travailleur migrant peut débiter une activité salariée à New-York et traverser le pays pour exercer une autre activité à Los Angeles.

Or, les Etats membres de l'Union ont et auront besoin de main d'œuvre étrangère, d'une part, pour faire face aux pénuries existantes et à venir et, d'autre part, occuper les emplois nouveaux liés au déclin démographique et au vieillissement de la population. Ces besoins vont toucher des pans entiers de l'économie européenne et concerner des travailleurs peu comme hautement qualifiés. En décembre 2010, la Commission européenne a d'ailleurs indiqué que l'économie européenne pourrait avoir besoin de 384 000 à 700 000 ingénieurs informatiques d'ici à 2015. A l'horizon 2020, les besoins dans le secteur des soins de santé pourraient atteindre 1 à 2 millions de personnes.

Ces analyses sont souvent contestées en raison notamment de la mauvaise santé économique de l'Union et du taux de chômage élevé. Ces contestations méritent d'être renversées. D'une part, le vieillissement de la population occasionne une baisse de la population active qui stimule l'offre. Il crée par ailleurs des besoins et des emplois nouveaux destinés à cette population vieillissante. C'est là un paradoxe de l'Union européenne qui, en dépit d'un contexte économique défavorable, continue de manquer de main d'œuvre. D'autre part, le taux de chômage élevé a peu d'incidence sur le besoin de main d'œuvre étrangère. Les pénuries de main d'œuvre constatées dans de nombreux secteurs d'activité en témoignent. Ce besoin peut dériver de plusieurs facteurs: les citoyens européens refusent d'exercer certaines activités, telles que les 3 D Jobs (dirty, dangerous, demanding); les Etats ne parviennent pas à recruter «en interne» la main d'œuvre qualifiée requise; enfin il n'est pas toujours possible de former une personne à une autre activité (il y a peu de chances qu'une aide-soignante devienne ingénieur agronome).

Cette situation met les Etats membres de l'Union européenne face à un choix crucial. Continuer sur la voie actuelle et risquer de répondre en ordre dispersé et de manière inadéquate aux défis à venir. Ou bien, développer une véritable politique européenne de l'immigration de travail mais accepter en contrepartie un abandon de souveraineté difficile à concéder, en particulier en temps de crise économique. Le contexte économique et démographique plaide pour le dépassement des résistances et l'engagement dans une politique européenne d'immigration de travail.

LES PERSPECTIVES

La modification du dispositif institutionnel pourrait constituer un facteur de déblocage puisque le Conseil prend désormais les décisions à la majorité qualifiée et le Parlement européen est co-législateur. Ce dernier pourrait alors plaider pour le développement d'une nouvelle approche. Deux voies sont envisageables, une approche à court terme (1.) et une approche à moyen terme (2.).

1. Les actions à mettre en œuvre à court terme

Favoriser l'admission des étudiants et leur transition vers le marché du travail

Il existe actuellement une véritable compétition mondiale pour les étudiants. Ils sont en effet considérés comme une source d'immigration hautement qualifiée pour autant qu'il leur soit permis de travailler dans le pays d'accueil après l'accomplissement de leurs études. Or, si l'admission des étudiants dans l'Union européenne a fait l'objet d'une directive, aucune approche commune n'existe en ce qui concerne leur capacité à basculer du monde de l'éducation au monde du travail. Plus grave encore, les Etats membres développent des politiques radicalement opposées. Ainsi, lorsque l'Allemagne offre un accès au marché de l'emploi aux étrangers diplômés de l'enseignement supérieur allemand, la France leur demandait il y a peu encore de retourner dans leur pays d'origine sitôt leurs études terminées...

Il y a une certaine urgence à rendre le territoire européen attractif pour les étudiants étrangers et les convaincre de demeurer sur le territoire des Etats membres. Cela passe tout d'abord par le renforcement du cadre législatif existant en vue de faciliter l'admission des étudiants. Cela implique ensuite de développer des règles harmonisées afin de permettre aux étudiants diplômés d'accéder, dans les mêmes conditions que les citoyens de l'Union, au marché de l'emploi des Etats membres.

Ce qui vaut pour les étudiants vaut a fortiori pour les chercheurs. Aussi, les Etats membres ont tout intérêt à faciliter et rendre attractive la possibilité pour les chercheurs étrangers de venir exercer leur activité sur le marché européen.

Faciliter la mobilité et le séjour à l'intérieur de l'UE

Il existe une directive relative aux ressortissants tiers résidents de longue durée (2003) qui a pour objectif de faciliter la circulation et le séjour entre les Etats membres en vue notamment d'exercer une activité économique. Cependant, ce dispositif n'est pas satisfaisant. D'une part, la liberté de circulation n'est octroyée qu'après une période relativement longue de cinq années de résidence légale. D'autre part, la Commission a indiqué dans un récent rapport (2011) que l'objectif visant à faciliter la mobilité à l'intérieur de l'UE est loin d'avoir été réalisé. Elle souligne en particulier que moins de 50 personnes par Etat membre ont tiré parti de cette possibilité de mobilité.

L'intensification de la mobilité des travailleurs entre les Etats membres doit devenir une priorité de l'action commune. Les Etats membres doivent appliquer le dispositif existant et la Commission présenter de nouvelles propositions permettant de rendre cette liberté de circulation plus aisée, comme cela est déjà le cas pour les travailleurs hautement qualifiés.

Cette intensification est d'autant plus souhaitable qu'elle conditionne la réalisation de deux objectifs. Tout d'abord, l'UE ne peut prétendre créer un « marché unique du travail » sans réelle liberté de circulation des travailleurs y compris ressortissants de pays tiers. D'un point de vue économique, tout travailleur doit pouvoir se rendre dans un autre Etat membre afin de répondre à une offre d'emploi. Ensuite, l'intensification de la mobilité au bénéfice des ressortissants de pays tiers doit renforcer l'attractivité de l'UE. Si les travailleurs migrants ont la perspective de pouvoir circuler dans l'ensemble de l'UE, après une période de temps réduite et des modalités qu'il conviendra de définir, ils seront plus enclins à orienter leur parcours en direction de l'UE.

L'intensification de la mobilité intra-UE pourrait bénéficier du soutien des Etats membres pour deux raisons différentes. D'une part, cela relève de la logique du marché intérieur et de son approfondissement. D'autre part, cela sert les arguments des Etats hostiles au développement d'une politique européenne d'admission des travailleurs migrants. En effet, la mobilité intra-EU permet de répondre aux besoins du marché du travail européen à l'aide d'une population déjà résidente et d'éviter par conséquent de faire appel à des travailleurs étrangers.

2. Les actions à développer dans le moyen terme

Abandonner l'approche sectorielle au profit d'une approche générale

L'approche sectorielle ne constitue pas aujourd'hui une réponse appropriée aux besoins de l'Union européenne, tant en ce qui concerne les pénuries identifiées qu'en ce qui concerne son attractivité. Il importe donc de rompre avec cette approche et de revenir à ce que la Commission européenne a présenté il y a plus de dix ans maintenant, c'est-à-dire l'adoption d'une directive européenne réglementant les conditions d'entrée et de séjour pour tous les ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante.

Ce texte doit poser les premières pierres d'un système harmonisé d'admission et de séjour des travailleurs migrants. Cela signifie tout d'abord que les Etats doivent continuer à bénéficier d'importantes marges de manœuvre dans le recrutement des travailleurs migrants, au regard notamment des besoins de leur marché du travail. D'autre part, le texte doit établir des définitions et des procédures communes concernant les conditions d'entrée et de séjour pour que les Etats présentent un système d'admission identique. Enfin, l'approche générale devrait inclure les textes déjà existants et relatifs aux droits (directive permis unique) et à la liberté de circulation (directive résidents de longue durée).

Développer la politique de recrutement

La réalisation d'un marché intérieur de l'emploi impose une meilleure coordination entre les services publics de l'emploi des Etats membres. Le système EURES permettant actuellement de coordonner les offres et demandes d'emplois pour les citoyens européens doit être élargi aux ressortissants de pays tiers résidant légalement dans les Etats membres. Concrètement, les offres d'emploi disponibles pourraient être portées à la connaissance et occupées par des travailleurs migrants.

La politique de recrutement doit également être accompagnée par l'établissement d'un dispositif adapté de reconnaissance des qualifications et des compétences. En pratique, nombre de travailleurs migrants disposent de qualifications et d'expériences non ou mal exploitées. Ce sont des situations économiquement absurdes et socialement dévalorisantes qu'il importe de limiter, voire d'éliminer. Ce dispositif doit concerner la reconnaissance des qualifications et compétences acquises en dehors de l'UE mais aussi celles reconnues par un autre Etat membre. Par exemple, la France devrait reconnaître la qualification reconnue par l'Allemagne selon le principe de «la reconnaissance de la reconnaissance».

Harmoniser les droits sociaux

L'adoption de la directive «permis unique» constitue une première étape dans l'harmonisation des droits attribués aux travailleurs migrants. Cependant, la directive organise des dérogations au bénéfice des Etats membres qui sont habilités à ne pas reconnaître certains droits aux travailleurs migrants. Cela a pour effet, d'une part, de préserver l'existence de régimes juridiques nationaux différents et, d'autre part, de maintenir des différences de traitement entre les travailleurs. Or, ces différences doivent être limitées, voire supprimées, de manière à ce que le statut des travailleurs migrants soit aussi proche que possible de celui des citoyens de l'UE.

Cette perspective s'inscrit dans la logique visant à établir un marché unique du travail permettant à chaque travailleur de bénéficier d'un traitement et de droits identiques quel que soit l'Etat dans lequel il réside. Cela évite, d'une part, la concurrence entre les Etats. En effet, les Etats peuvent chercher à attirer les travailleurs migrants à la faveur de politiques salariales intéressantes mais de politiques sociales peu protectrices. D'autre part, l'harmonisation des droits offre une meilleure visibilité et constitue un facteur d'attraction supplémentaire.

Intensifier la coordination des politiques d'intégration

La politique européenne de l'immigration de travail ne doit pas être fondée exclusivement sur la loi de l'offre et de la demande. L'approche «utilitariste» doit être dépassée et le migrant considéré comme un être humain ayant vocation à contribuer à l'économie et à participer à la société d'accueil. Cela implique de développer des politiques visant, d'une part, une meilleure intégration des travailleurs migrants sur le marché du travail et, d'autre part, une meilleure intégration dans la société d'accueil.

Ces politiques doivent être approfondies dans le cadre de coordination des politiques nationales déjà existante au niveau de l'UE. Cette coordination doit être fondée sur le principe selon lequel les politiques d'intégration contribuent à l'inclusion sociale des travailleurs migrants et des membres de leur famille.

CONCLUSION

Pénuries de main d'œuvre, déclin démographique, société vieillissante, mondialisation, développement des moyens de communication sont autant d'éléments qui expliquent la réalité de l'immigration de travail actuelle et à venir. Si la crise économique a pour effet de ralentir le phénomène, elle ne le stoppe pas. Bien au contraire, elle met en exergue la nécessité d'accroître la mobilité des travailleurs à l'intérieur de l'UE pour assurer une meilleure distribution de la force de travail. En outre, la crise économique n'évacue pas la question de l'ouverture de l'immigration de travail à destination de l'UE. Face à cela, les Etats membres opposent un discours politique de fermeture, parfois teinté de xénophobie. En conséquence, l'Union européenne n'est pas en situation de relever les défis soulevés par un monde en profonde mutation.

Pourtant, la situation invite les Etats à l'action. L'action commune peut prendre la voie classique, c'est-à-dire «la marche à 27», ou la voie de la coopération renforcée, c'est-à-dire l'harmonisation entre les 17 Etats membres de la zone Euro. En effet, la coordination des politiques économiques de ces 17 Etats aura pour effet qu'émerge à court ou moyen terme la question du développement d'une politique d'immigration de travail entre ces Etats.

La politique européenne d'immigration de travail est un chantier ouvert dont les fondations doivent désormais être posées afin de développer une politique équilibrée. Cette dernière doit prendre en compte les aspects économiques, c'est-à-dire libéraliser la mobilité du travail afin de relever les défis d'attractivité, de compétitivité et de croissance. Mais elle doit également considérer le migrant dans sa dimension humaine c'est-à-dire préserver sa vie familiale, reconnaître sa diversité comme un atout et non une contrainte et assurer son inclusion dans la société d'accueil.