

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION SUR UNE POLITIQUE  
COMMUNAUTAIRE EN MATIERE D'IMMIGRATION**

**PRISE DE POSITION DE L'UNICE**

**Synthèse**

L'immigration est un fait; les pénuries de compétences sont une réalité; les conséquences d'une population vieillissante doivent être prises en compte. L'UNICE partage globalement l'analyse de la Commission selon laquelle les politiques "d'immigration zéro" du passé ne sont plus adaptées, et considère qu'étant donné la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union, une réponse européenne commune est nécessaire.

L'UNICE condamne vivement l'exploitation économique des immigrants illégaux. Elle est convaincue qu'il est dans l'intérêt des sociétés européennes dans leur ensemble qu'une politique d'immigration plus ouverte soit élaborée. Cependant, elle insiste pour qu'une telle politique soit fondée sur une analyse approfondie des pénuries de compétences et du besoin à long terme de main-d'œuvre dans une Union européenne élargie caractérisée par une mobilité interne accrue de la main-d'œuvre et soit gérée dans un cadre correctement organisé.

Les employeurs européens conviennent que le cadre commun envisagé devrait inclure un cadre juridique cohérent au niveau de l'UE, mais soulignent la nécessité de respecter le principe de subsidiarité et de prendre en compte les conditions particulières des marchés du travail nationaux. Le cadre communautaire devrait en particulier traiter les questions qui ne peuvent être réglementées au niveau national, notamment celle de savoir si, et à quelles conditions, l'admission sur le marché du travail et le séjour dans un pays peuvent donner lieu à une admission dans les autres États membres.

L'UNICE accueille favorablement l'accent mis sur la nécessité de consulter les partenaires sociaux, mais ne comprend pas la logique de lancer une consultation large sur les objectifs généraux d'une nouvelle politique d'immigration de l'UE si les résultats de ce débat sont largement anticipés par la publication de propositions de directives.

Les employeurs souhaiteraient également des précisions sur plusieurs points. La Commission vise-t-elle l'établissement d'un "guichet unique" et d'une procédure unique pour l'admission, le séjour et l'accès au travail, ou vise-t-elle des procédures et des permis distincts? Qu'entend la Commission par "objectifs indicatifs"? Comment ceux-ci seraient-ils définis? Par qui? À quel niveau?

Il est sain de faire reposer les politiques d'immigration sur les besoins économiques. Néanmoins, la procédure d'évaluation individuelle du besoin économique n'est pas le seul instrument permettant d'établir un besoin économique et de réguler les migrations. Les entreprises européennes insistent pour que les procédures à

promouvoir soient simples, transparentes et rapides. Elle souligne que des critères communs restrictifs ne constituent pas une solution appropriée dans un contexte où les États membres de l'UE sont en compétition au niveau mondial pour attirer de la main-d'œuvre additionnelle, notamment du personnel hautement qualifié.

Enfin, les employeurs européens tiennent à souligner l'importance d'un renforcement de l'intégration des ressortissants de pays tiers résidant dans les États membres de l'UE. Ils estiment que la communication perd de vue l'importance de l'éducation, à la fois comme instrument de l'intégration des immigrants et dans la lutte contre le racisme et la xénophobie.

---

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION SUR UNE POLITIQUE  
COMMUNAUTAIRE EN MATIERE D'IMMIGRATION**

**PRISE DE POSITION DE L'UNICE**

**Introduction**

1. L'UNICE a pris connaissance de la communication de la Commission sur une politique communautaire en matière d'immigration. L'immigration et le droit d'asile ne relèvent plus de la coopération intergouvernementale, mais de l'action communautaire. Le but de la Commission est de lancer un débat afin de définir une politique d'immigration de l'UE.
2. La communication se concentre sur l'immigration pour des motifs économiques et suggère que cette politique vise à:
  - mettre en place les bases d'une politique d'immigration de l'UE plus ouverte,
  - établir un cadre général à l'échelon européen, en prévoyant des normes et des procédures communes pour l'admission et le séjour des ressortissants de pays tiers,
  - créer un mécanisme permettant de fixer des objectifs, notamment des objectifs indicatifs, à l'intérieur duquel les Etats membres élaboreraient des politiques nationales et les mettraient en œuvre,
  - proposer des mesures horizontales d'intégration.
3. La communication de la Commission semble avoir comme objectif l'institution d'une procédure unique pour l'admission, le séjour et l'accès au travail avec des critères divers selon le type du permis envisagé (par exemple simple admission, permis de résident-salarié, résident-étudiant, etc.).
4. Parallèlement, la Commission est en train de préparer plusieurs propositions liées à la politique d'immigration.

## Observations générales

5. L'UNICE accueille favorablement le débat sur une politique de l'immigration plus ouverte<sup>1</sup>. Elle partage globalement l'analyse selon laquelle les politiques « d'immigration zéro » du passé ne sont plus adaptées. Les États membres de l'Union européenne sont en compétition au niveau mondial pour attirer de la main-d'œuvre additionnelle, notamment du personnel hautement qualifié. Si l'UE veut gagner dans cette compétition, surtout par rapport aux États-Unis, elle doit fournir des conditions qui puissent attirer la main-d'œuvre qualifiée.
6. L'UNICE tient à souligner que la politique de l'immigration est une question fort sensible, qui doit être examinée de manière équilibrée au regard des perspectives économiques, sociales, démographiques, humaines, éthiques et de sécurité nationale.
7. Une politique de l'immigration plus ouverte devrait reposer sur une analyse approfondie des pénuries de compétences et des besoins en main-d'œuvre à long terme dans l'UE. Elle devrait également examiner jusqu'à quel point ces besoins peuvent être rencontrés par la main-d'œuvre existante. De plus, les migrations économiques peuvent être utiles, non seulement pour corriger les pénuries actuelles sur le marché du travail, mais également pour améliorer la qualité du capital humain d'un pays, indépendamment des pénuries de main-d'œuvre à court terme. Cette option devrait demeurer ouverte, au regard de l'évolution démographique prévisible.
8. L'UNICE souhaiterait souligner que les discussions sur une politique communautaire d'immigration plus ouverte se déroulent dans une période où l'UE:
  - se prépare pour l'élargissement: en effet, au moment où la politique d'immigration de l'UE sera pleinement mise en oeuvre, l'UE aura probablement de nouveaux États membres. L'UNICE estime que la préparation de l'élargissement peut être facilitée si l'on considère les futurs membres de l'UE comme une source clé de main-d'œuvre. L'UNICE prépare une prise de position sur la libre circulation des travailleurs dans le cadre de l'élargissement.
  - a besoin d'une mobilité interne accrue.

Ces deux questions clés doivent être prises en compte lors de la définition d'une politique d'immigration de l'UE.

9. L'UNICE accueille favorablement la communication de la Commission. Cependant, les employeurs considèrent que ce document est difficile à

---

<sup>1</sup> Les employeurs danois regrettent que l'exception à la coopération judiciaire dans le cadre du pilier communautaire empêche le Danemark de prendre part à une politique d'immigration de l'UE. Ils accueillent favorablement un débat sur une politique d'immigration plus ouverte.

comprendre, la terminologie utilisée ambiguë et par conséquent qu'elle risque de mener à une confusion dans le débat. En outre, l'UNICE ne comprend pas la logique de lancer une consultation large sur les objectifs généraux d'une nouvelle politique d'immigration de l'UE si les résultats de ce débat sont mitigés par les propositions de directives suivantes, récemment publiées ou annoncées:

- directive relative au statut des ressortissants de pays tiers qui sont des résidents de longue date d'un État membre;
- trois directives sur les conditions d'entrée et de séjour aux fins:
  - d'un emploi ou d'une activité économique indépendante rémunérés;
  - d'activités non rémunérées;
  - d'études et de formation professionnelle;
- directive sur le droit au regroupement familial.

### Concernant l'analyse

10. L'UNICE partage l'analyse de la Commission selon laquelle, vu les contextes économique et démographique de l'Union, les politiques « d'immigration zéro » menées au cours des trente dernières années ne sont plus adaptées pour les raisons suivantes.

- Les tendances démographiques: une disponibilité accrue de main-d'œuvre en provenance des pays tiers peut contribuer à une croissance de la population et peut aider à atténuer les effets du vieillissement de la population en Europe.
- Les pressions migratoires: au cours des dernières années, l'Union a été confrontée à un grand nombre d'immigrants venant des pays tiers. Cette tendance devrait se poursuivre.
- La pénurie de main-d'œuvre: en raison des pénuries croissantes de main-d'œuvre, qualifiée ou non qualifiée, un certain nombre d'États membres ont déjà engagé des politiques de recrutement actif de ressortissants des pays tiers.

11. Par ailleurs, les employeurs sont conscients que l'immigration peut aussi engendrer des craintes et des tensions sociales dans les pays d'accueil. Il est donc très important que tous les acteurs concernés, et plus particulièrement les États membres, conduisent des politiques de nature à promouvoir la compréhension de la société et à générer une attitude plus positive.

12. L'UNICE condamne vivement l'exploitation économique des immigrants illégaux pour des raisons évidentes de nature morale mais aussi pour des raisons de nature économique. L'exploitation économique de l'immigration illégale peut engendrer des dépenses pour les finances publiques et pour le système de sécurité sociale, constituer une perte de recettes fiscales et de cotisations de sécurité

sociale, et créer une concurrence déloyale vis-à-vis des entreprises qui observent la loi et vis-à-vis des citoyens.

13. Les employeurs européens considèrent qu'il est dans l'intérêt des sociétés européennes dans leur ensemble, y compris des immigrants établis dans l'Union européenne, que l'immigration soit gérée dans un cadre organisé et approprié.

### **Concernant l'établissement d'un cadre au niveau de l'UE**

14. Etant donné la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union, une réponse européenne commune est nécessaire. Dès lors, l'UNICE souscrit à la proposition d'une approche commune d'une politique plus ouverte en matière d'immigration, qui tienne compte du principe de subsidiarité, de l'évolution démographique et des différences entre les marchés du travail nationaux au sein de la Communauté européenne.

15. La capacité de certains pays à accueillir et à intégrer des ressortissants des pays tiers dépend des circonstances du marché local du travail, de la situation des secteurs ou des activités spécifiques, de considérations de nature sociale, etc. De plus, la capacité peut varier dans le temps. En outre, des différences importantes existent entre les catégories diverses d'immigrants: demandeurs d'asile, regroupement familial, travailleurs non qualifiés ou hautement qualifiés, migrants économiques des pays voisins, etc.

16. Par conséquent, l'UNICE estime que le cadre commun envisagé devrait:

- être assez large pour tenir compte des différences et des évolutions sur les marchés du travail, ainsi que des exigences des entreprises et des pénuries de compétences à travers l'Europe;
- prévoir des instruments souples, permettant aux États membres de réagir rapidement et de gérer les différentes catégories d'immigrants;
- instaurer la sécurité juridique et faciliter des procédures rapides et transparentes au niveau national;
- rencontrer les besoins des entreprises, surtout les plus petites d'entre elles.

### **Concernant la méthode proposée**

17. L'UNICE appuie la proposition selon laquelle une telle politique d'immigration de l'UE devrait être conçue dans un cadre nouveau de coopération, à l'échelon communautaire, reposant sur la coopération, l'échange d'informations et l'établissement de rapports.

18. Les employeurs européens conviennent que le cadre envisagé devrait être un cadre juridique cohérent au niveau de l'UE, respectant le

principe de subsidiarité et les conditions particulières des marchés du travail nationaux. Le cadre communautaire devrait en particulier traiter les questions qui ne peuvent être réglementées au niveau national, notamment celle de savoir si, et à quelles conditions, l'admission sur le marché du travail et le séjour dans un pays peuvent donner lieu à une admission dans les autres États membres.

### **Concernant l'admission des migrants économiques**

19. La Commission envisage plusieurs propositions législatives détaillées sur l'immigration, qui porteraient non seulement sur les conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers en vue d'un emploi ou à d'autres fins, mais également sur des normes et des procédures pour les visas et les permis de séjour de longue durée. Cependant, il n'est pas clair quelle proposition couvrira quoi et quel sera le lien entre ces propositions.
20. Concernant l'admission des migrants économiques, la Commission prépare une directive qui:
- mettrait en place un régime souple fondé sur un nombre limité de statuts, en commençant par l'octroi d'un permis de travail temporaire (avec la possibilité de distinguer les travailleurs saisonniers, les travailleurs frontaliers et les employés détachés par leur entreprise), renouvelable, qui pourrait mener à un permis de travail permanent, après un certain nombre d'années et à un statut de résident de longue durée,
  - inclurait la possibilité de l'octroi d'un visa de demandeur d'emploi pour les travailleurs migrants.
21. La Commission semble viser la simplification des procédures en proposant la notion unique de « condition d'admission ». La réintroduction de la notion de permis de travail comme notion distincte de celle de permis de séjour ou visa est contradictoire par rapport à cet objectif.
22. En outre, on ne comprend pas quel sera le lien entre les diverses procédures et les diverses autorités nationales impliquées dans la délivrance des documents suivants:
- permis de séjour (par exemple pour travailleurs salariés, pour travailleurs indépendants, etc.),
  - permis de travail,
  - visa.
23. Il est donc souhaitable de clarifier si l'objectif est ou non d'établir un « guichet unique » et une procédure unique pour l'admission, le séjour et l'accès au travail des ressortissants des pays tiers.
24. Dans le cas d'une réponse affirmative, l'UNICE souscrirait probablement à cette idée, sous réserve de clarifications supplémentaires. En revanche, les employeurs s'opposeraient à des

propositions qui mèneraient à une multiplication des procédures administratives ou à des procédures additionnelles, et donc rendraient encore plus difficile qu'à présent la migration économique légale.

25. Etant donné les conditions très différentes qui existent actuellement dans les marchés du travail nationaux, et au regard des structures administratives différentes d'un État membre à l'autre, l'UE devrait être prudente au moment de décider l'établissement de conditions de base pour l'ensemble de l'UE. En tout état de cause, de telles conditions, pour l'admission d'immigrants en relation avec le marché du travail, devraient laisser suffisamment de marge aux États membres pour qu'ils conçoivent des solutions adaptées, tenant compte de leur situation démographique et régionale particulière.

### **Concernant les critères et les conditions d'admission**

26. La communication souligne que les quotas ne constituent pas une solution appropriée et propose par contre la création d'objectifs indicatifs fondés sur des critères convenus au niveau de l'Union, à l'intérieur desquels les États membres élaboreraient des politiques nationales et les mettraient en œuvre. Ce mécanisme serait combiné à un critère du « besoin économique » comme « un instrument pratique à l'intention des employeurs permettant de démontrer qu'il existe une pénurie réelle sur le marché du travail dans l'Union européenne ».
27. L'UNICE convient qu'une politique européenne de l'immigration imposant des quotas nationaux serait rigide et ne permettrait pas de faire face à des besoins économiques qui évoluent. Des objectifs indicatifs seraient donc préférables. Il serait utile, cependant, de préciser les aspects pratiques de la mise en œuvre de ces objectifs indicatifs. En outre, un rejet d'une approche par quotas au niveau européen ne devrait pas signifier que les États membres ne sont pas autorisés à appliquer un mécanisme de sauvegarde lorsque le nombre d'immigrants atteint un niveau menaçant l'ordre public. Ce mécanisme pourrait être lié aux objectifs indicatifs proposés par la communication de la Commission.
28. Concernant les critères à appliquer pour l'admission, les États membres devraient avoir la possibilité de définir le contenu des critères et les procédures à appliquer pour cette admission.
29. L'UNICE estime que la « procédure d'évaluation individuelle du besoin économique » n'est pas le seul instrument permettant d'établir un besoin économique et de réguler les migrations. Lorsque cet instrument est appliqué, la procédure devrait être simple, transparente et rapide.
30. L'UNICE souhaiterait également souligner que des critères communs trop restrictifs ne constituent pas une solution appropriée dans un contexte où les États membres de l'Union européenne sont en



compétition au niveau mondial pour attirer de la main-d'œuvre additionnelle, notamment du personnel hautement qualifié.

### **Concernant le rôle des partenaires sociaux dans la définition d'une nouvelle politique d'immigration de l'UE**

31. La communication propose que les partenaires sociaux soient consultés :

- par les États membres lors de la préparation des rapports évaluant l'impact de la politique d'immigration au cours de la période écoulée et définissant la politique d'immigration à venir;
- par la Commission avant l'adoption des propositions de directives relatives aux conditions d'entrée et de séjour des migrants économiques.

32. Les employeurs européens estiment que les entreprises, les organisations d'employeurs, les agences de l'emploi privées ou publiques, les organisations de travailleurs et les autorités régionales sont les mieux placées pour signaler les besoins des marchés locaux du travail. Les autorités nationales devraient toutefois rester responsables pour la définition de la politique d'immigration et des conditions d'admission des migrants économiques sur la base des besoins identifiés avec l'aide des acteurs susmentionnés.

### **Concernant les mesures d'accompagnement**

33. La Commission a déjà présenté une longue série d'initiatives en vue d'établir un cadre législatif pour l'intégration des migrants. Ces initiatives touchent à des questions telles que l'extension aux ressortissants de pays tiers de la coordination communautaire des régimes de sécurité sociale; le droit des travailleurs salariés et non salariés, ressortissants de pays tiers qui sont déjà installés légalement dans un État membre, d'effectuer des prestations dans d'autres États membres; le droit au regroupement familial, etc.

34. Les employeurs européens souhaiteraient souligner l'importance d'un renforcement de l'intégration des ressortissants de pays tiers résidant dans les États membres de l'Union. À cet égard, la communication perd de vue l'importance de l'éducation, y compris des demandeurs d'asile légitimes, comme instrument de l'intégration des immigrants. De plus, l'enseignement peut jouer un rôle très important dans la lutte contre le racisme et la xénophobie.

### **Conclusion**

35. En résumé, les employeurs accueilleraient globalement favorablement une politique d'immigration de l'UE plus ouverte. Ils regrettent toutefois que la communication ne soit pas claire sur ce que serait le contenu d'une telle politique.

36. L'UNICE estime que le cadre commun envisagé devrait:

- être assez large pour tenir compte des différences et des évolutions sur les marchés du travail, ainsi que des exigences des entreprises et des pénuries de compétences à travers l'Europe;
- prévoir des instruments souples, permettant aux États membres de réagir rapidement et de gérer les différentes catégories d'immigrants;
- instaurer la sécurité juridique et faciliter des procédures rapides et transparentes au niveau national;
- rencontrer les besoins des entreprises, surtout les petites entreprises.

37. Cela implique que:

- des objectifs indicatifs devraient être utilisés plutôt que des quotas inflexibles,
- les États membres devraient avoir la possibilité de choisir entre une évaluation individuelle ou collective des besoins économiques,
- les autorités nationales gardent la responsabilité première de la définition de la politique d'immigration et elles impliquent les entreprises et les organisations des employeurs dans l'identification des besoins en matière de qualification de la main-d'œuvre.

\*\*\*\*\*