

N° 385

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 juin 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation pour l'Union européenne (1) sur la politique européenne d'immigration,

Par M. Robert DEL PICCHIA,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, *président* ; MM. Denis Badré, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Bernard Frimat, Simon Sutour, *vice-présidents* ; MM. Robert Bret, Aymeri de Montesquiou, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Yannick Bodin, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Louis de Broissia, Gérard César, Christian Cointat, Robert Del Picchia, Marcel Deneux, André Dulait, Pierre Fauchon, André Ferrand, Yann Gaillard, Paul Girod, Mmes Marie-Thérèse Hermange, Fabienne Keller, MM. Serge Lagauche, Gérard Le Cam, Louis Le Pensec, Mmes Colette Melot, Monique Papon, MM. Yves Pozzo di Borgo, Roland Ries, Mme Catherine Tasca, MM. Alex Türk, Serge Vinçon.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UNE POLITIQUE EUROPÉENNE D'IMMIGRATION ?	7
A. LE CADRE INSTITUTIONNEL : UNE APPLICATION PROGRESSIVE DE LA MÉTHODE COMMUNAUTAIRE À L'IMMIGRATION	7
1. <i>Les compétences de l'Union européenne dans le domaine de l'immigration</i>	8
2. <i>La procédure de décision : une « communautarisation » par étapes</i>	11
3. <i>Le traité constitutionnel : une « communautarisation » complète de l'immigration</i>	13
B. DES OBJECTIFS AMBITIEUX MAIS DES RÉALISATIONS DÉCEVANTES	16
1. <i>Le bilan mitigé de la mise en œuvre des conclusions du Conseil européen de Tampere</i>	16
2. <i>Le programme de « La Haye » : une panne d'élan ?</i>	23
3. <i>L'absence de vision commune sur les questions migratoires rendra indispensable le recours aux « coopérations renforcées »</i>	25
II. QUELLE APPROCHE COMMUNE DE L'IMMIGRATION ÉCONOMIQUE EN EUROPE ?	31
A. L'ORIGINE ET LE CONTENU DU LIVRE VERT SUR « UNE APPROCHE COMMUNAUTAIRE DE LA GESTION DES MIGRATIONS ÉCONOMIQUES »	31
1. <i>L'immigration économique : un sujet tabou en Europe ?</i>	31
a) <i>La précédente proposition de directive de la Commission</i>	32
b) <i>La proposition de la présidence italienne de mettre en place des « quotas européens » d'immigration et l'étude confiée à la Commission sur ce sujet</i>	34
2. <i>Le contenu du Livre vert</i>	34
a) <i>Les enjeux</i>	35
b) <i>Les procédures d'admission</i>	35
c) <i>Les droits des migrants</i>	37
d) <i>La coopération avec les pays tiers</i>	37
B. QUE PENSER DES ORIENTATIONS PROPOSÉES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE DANS SON LIVRE VERT ?	38
1. <i>Une réflexion nécessaire mais une démarche discutable</i>	38
a) <i>L'immigration ne constitue pas le « remède miracle » au vieillissement démographique</i>	39
b) <i>Une approche qui ne tient pas suffisamment compte de la diversité de la situation des États membres</i>	41
c) <i>Il est particulièrement difficile d'évaluer à moyen ou à long terme les besoins du marché du travail</i>	43

2. <i>Faut-il réellement privilégier une action européenne en matière de procédure d'admission ?</i>	43
a) Tant les traités actuels que le traité constitutionnel reconnaissent une compétence exclusive aux États membres en matière d'admission des ressortissants de pays tiers aux fins d'emploi	44
b) La question des « quotas »	44
c) La réflexion autour de la notion de « préférence communautaire » pose en réalité la question de la situation des ressortissants des nouveaux États membres	49
3. <i>Les domaines où l'Union européenne pourrait apporter une réelle valeur ajoutée</i>	52
a) Les échanges d'informations sur l'immigration	52
b) La lutte contre le travail illégal.....	52
c) Le partenariat avec les pays d'origine et de transit.....	53
CONCLUSION	55
EXAMEN EN DÉLÉGATION	57
ANNEXE : Liste des personnes rencontrées	59

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Après avoir été pendant plusieurs siècles une terre d'émigration, l'Europe est devenue au siècle dernier un continent d'immigration.

Au sein de l'Union européenne, les ressortissants de pays tiers résidant en situation régulière sont de l'ordre de 20 millions, soit 4 % de la population totale, avec toutefois de fortes différences entre les pays (9 % en Allemagne contre 1 % en Finlande, la France se situant dans la moyenne avec 5,6 %).

En termes de flux, l'Union européenne accueille le plus grand nombre de migrants. En 2002, le nombre d'entrées légales était de l'ordre de 2,5 millions dans l'Europe des Quinze, soit plus qu'aux États-Unis et au Canada réunis. Et ce flux est en constante augmentation ces dernières années.

Trois grandes catégories d'immigration peuvent être distinguées : l'immigration fondée sur des motifs humanitaires, le regroupement familial et l'immigration pour des motifs économiques. À partir du milieu des années 1970, avec la fin de la période de forte croissance économique, les États européens ont progressivement limité le recours à la main-d'œuvre étrangère. Toutefois, les États membres ont continué d'accueillir un nombre important d'immigrants au titre du regroupement familial et de réfugiés en vertu du droit d'asile. En réalité, l'Europe n'a jamais pratiqué l'« immigration zéro ».

À ces chiffres, il faut aussi ajouter les flux d'immigration illégale, qui, par définition, sont difficiles à mesurer. Ce phénomène semble avoir pris une forte ampleur ces dernières décennies. Les États européens ont ainsi dû faire face, dans les années 1990, à une véritable explosion du nombre de demandeurs d'asile, expliquée en partie par la résurgence des conflits, comme en ex-Yougoslavie par exemple, mais aussi et surtout par le détournement de l'asile par des « réfugiés économiques ». Le nombre d'immigrés clandestins arrivant chaque année dans l'Union européenne est estimé par Europol à plus de 500 000.

Confrontée à une forte pression migratoire à ses frontières, au Sud et à l'Est, l'Union européenne a progressivement reconnu l'immigration comme un sujet d'intérêt commun. Cette prise de conscience a d'abord été une conséquence directe de la mise en œuvre du principe de la libre circulation des

personnes. En effet, la suppression des contrôles aux frontières intérieures dans l'« espace Schengen » a eu pour corollaire un renforcement de la coopération européenne en matière policière et de contrôle aux frontières, qui a pu accréditer chez certains l'idée d'une « Europe forteresse ».

Cependant, depuis le traité d'Amsterdam et le Conseil européen de Tampere de 1999, l'Union européenne s'est fixée un objectif autrement plus ambitieux, celui de développer une « politique commune de l'immigration ». Pour réaliser cet objectif, les États membres ont transféré à l'Union européenne une partie de leurs prérogatives dans les domaines de l'asile, de l'immigration et des contrôles aux frontières.

Le Sénat s'est naturellement préoccupé de cette nouvelle approche européenne des questions migratoires. Ainsi, un an après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, notre collègue Paul Masson avait présenté un rapport d'information, qui dressait un premier bilan des actions européennes entreprises dans ce domaine (1).

Compte tenu de l'arrivée à échéance du programme de Tampere et du passage, le 1^{er} janvier dernier, de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée au Conseil et à la codécision du Parlement européen pour les mesures relatives au contrôle des frontières et à la lutte contre l'immigration illégale, il paraît particulièrement utile de faire le point aujourd'hui sur la politique européenne d'immigration.

L'échec du référendum français, le 29 mai dernier, sur le traité constitutionnel, le large débat qui l'a précédé dans notre pays et les incertitudes qui pèsent désormais sur l'avenir de la construction européenne, rendent plus que jamais nécessaires de s'interroger sur un domaine qui constitue un sujet légitime de préoccupation des citoyens.

Par ailleurs, la Commission européenne vient de présenter un Livre vert relatif à « une approche communautaire de la gestion des migrations économiques », sur lequel le Sénat est appelé à se prononcer, qui porte sur un enjeu majeur. Dans ce document de réflexion, la Commission européenne s'interroge, en effet, sur l'idée de recourir à l'immigration économique pour faire face aux conséquences du vieillissement démographique en Europe et l'intérêt de développer une approche commune de cette question.

Tels sont donc les deux volets que le présent rapport évoquera successivement.

(1) *Rapport d'information n° 438 (1999-2000) présenté par Paul Masson sur « la coopération européenne dans le domaine de l'immigration » au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat.*

I. UNE POLITIQUE EUROPÉENNE D'IMMIGRATION ?

Conséquence de la libre circulation des personnes et de la suppression des contrôles aux frontières intérieures, la coopération européenne en matière d'immigration s'est d'abord développée en marge des traités dans le cadre des accords de Schengen.

Le traité de Maastricht, entré en vigueur en 1993, a inscrit l'immigration au rang des « questions d'intérêt commun ». Toutefois, cette question continuait à relever du domaine intergouvernemental et de la règle de l'unanimité au sein du Conseil.

Le traité d'Amsterdam et le Conseil européen de Tampere de 1999 ont marqué un véritable tournant, en prévoyant une « politique commune » de l'immigration, mise en œuvre selon la méthode communautaire.

Après une présentation du cadre institutionnel, je m'efforcerai de dresser un bilan des réalisations dans ce domaine et de formuler quelques recommandations.

A. LE CADRE INSTITUTIONNEL : UNE APPLICATION PROGRESSIVE DE LA MÉTHODE COMMUNAUTAIRE À L'IMMIGRATION

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, en 1999, l'immigration, l'asile, les visas et les autres mesures relatives à la libre circulation des personnes sont des compétences partagées entre les États membres et l'Union européenne.

Bien que ces domaines relèvent du « premier pilier » depuis cette date, ils ne sont pas, pour autant, aujourd'hui entièrement soumis à la méthode communautaire. En effet, le traité d'Amsterdam, puis le traité de Nice, ont prévu une application progressive de la méthode communautaire à ces matières.

Le traité constitutionnel constituait l'aboutissement de cette évolution, puisqu'il prévoyait des « politiques communes » menées par l'Union européenne en matière de contrôles aux frontières, d'asile et d'immigration, et une « communautarisation » complète de ces questions.

1. Les compétences de l'Union européenne dans le domaine de l'immigration

Le traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, a transféré aux institutions européennes une partie des compétences qu'exerçaient les États membres dans le domaine de l'immigration.

La principale innovation du traité d'Amsterdam réside, en effet, dans la reconnaissance de l'objectif de réaliser progressivement un « espace de liberté, de sécurité et de justice », au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes.

Pour réaliser cet objectif, le traité d'Amsterdam a introduit un nouveau titre (le titre IV) consacré aux visas, à l'asile, à l'immigration et aux autres politiques liées à la libre circulation des personnes, dans le traité instituant la Communauté européenne.

Les compétences reconnues à la Communauté pour légiférer dans ces matières sont toutefois très encadrées.

Ainsi, dans le domaine de l'immigration, l'article 63, paragraphes 3 et 4, du traité instituant la Communauté européenne ne prévoit que l'adoption de « mesures » relatives à la politique d'immigration, dans des matières limitativement énumérées :

- les conditions d'entrée et de séjour ;
- l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier ;
- les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un État membre de séjourner dans les autres États membres et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire.

Le terme même d'« harmonisation » ne figure pas dans le traité à propos de l'immigration.

Par ailleurs, une disposition a été insérée, selon laquelle les mesures adoptées au niveau européen dans ces domaines « *n'empêchent pas un État membre de maintenir ou d'introduire, dans les domaines concernés, des dispositions nationales compatibles avec le présent traité et avec les accords internationaux* ».

**Article 63 paragraphes 3 et 4 du
traité instituant la Communauté européenne**

Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 67, arrête, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam :

[...]

3) des mesures relatives à la politique d'immigration, dans les domaines suivants:

a) conditions d'entrée et de séjour, ainsi que normes concernant les procédures de délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial ;

b) immigration clandestine et séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier ;

4) des mesures définissant les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un État membre de séjourner dans les autres États membres et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire.

Les mesures adoptées par le Conseil en vertu des points 3 et 4 n'empêchent pas un État membre de maintenir ou d'introduire, dans les domaines concernés, des dispositions nationales compatibles avec le présent traité et avec les accords internationaux.

Le traité d'Amsterdam a également procédé à l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne.

Les accords de Schengen

Les accords de Schengen, entrés en vigueur en 1995, ont représenté une première forme de « coopération renforcée », dessinée hors traité mais entre des États membres de la Communauté européenne. Il s'agissait alors de surmonter l'opposition de plusieurs pays membres, notamment du Royaume-Uni, au projet ambitieux de matérialiser le principe de la libre circulation des personnes et des marchandises par la suppression des contrôles physiques aux frontières intérieures.

L'accord politique conclu en ce sens le 14 juin 1985 à Schengen (Luxembourg) entre cinq pays (la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas) a été complété par une série de dispositions destinées à compenser la levée progressive des contrôles aux frontières par un renforcement de la coopération dans les domaines de la circulation des personnes (visas, immigration, asile), ainsi qu'en matière policière et judiciaire, contenues dans la « Convention d'application de l'accord de Schengen » du 19 juin 1990.

Un comité exécutif chargé de veiller à l'application de ces accords a été institué, sur le modèle du Conseil des ministres de l'Union européenne. Il a adopté de nombreuses normes permettant l'application de ces accords, plus particulièrement dans le domaine des visas et de l'immigration.

Les accords de Schengen ont été progressivement étendus à l'ensemble des quinze anciens États membres de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande, qui cependant y participent partiellement.

Deux États tiers, la Norvège et l'Islande, participent également à ces accords en raison de leurs liens avec les pays scandinaves membres de l'Union européenne dans le cadre de l'« Union nordique des passeports », qui regroupe le Danemark, la Suède, la Finlande, la Norvège et l'Islande. En outre, la Suisse pourrait prochainement adhérer à ces accords.

Les dix nouveaux pays ayant adhéré à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004 se sont engagés, lors des négociations d'adhésion, à reprendre l'intégralité de l'« acquis de Schengen », qui fait partie intégrante de l'« acquis de l'Union européenne » depuis le traité d'Amsterdam. Cependant, leur adhésion à l'Union n'a pas entraîné la levée des contrôles aux frontières intérieures avec ces pays. En effet, la levée effective des contrôles aux frontières avec tel ou tel de ces pays nécessite une décision prise à l'unanimité par les États participants, à l'issue d'une évaluation de la capacité du pays en question à assumer ses obligations en la matière.

2. La procédure de décision : une « communautarisation » par étapes

Bien que les mesures relatives à l'immigration relèvent depuis le traité d'Amsterdam du « premier pilier », elles ne sont pas aujourd'hui entièrement soumises à la méthode communautaire.

La méthode communautaire

La méthode communautaire « pure » désigne un processus de décision où la Commission européenne, qui dispose du monopole de l'initiative, présente des propositions législatives qui sont ensuite adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée, en codécision avec le Parlement européen, sous le contrôle de la Cour de Justice des Communautés européennes.

En effet, le traité d'Amsterdam, puis le traité de Nice, ont prévu une **application progressive de la méthode communautaire** aux matières du titre IV du traité instituant la Communauté européenne.

Ainsi, ce n'est que depuis le 1^{er} mai 2004, soit cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, que la Commission européenne dispose d'un monopole d'initiative sur ces questions.

En ce qui concerne **la prise de décision au sein du Conseil et le rôle du Parlement européen**, il faut distinguer selon les domaines.

Jusqu'au début de l'année 2005, la plupart des mesures relatives à l'immigration, à l'asile et aux contrôles des frontières restaient soumises à la règle de l'unanimité au Conseil et à la simple consultation du Parlement européen. Seule une partie des mesures relatives à la politique des visas relevait de la procédure de vote à la majorité qualifiée au Conseil en codécision avec le Parlement européen.

Le traité d'Amsterdam avait, toutefois, prévu une « **clause passerelle** », à l'article 67, paragraphe 2, 2^{ème} tiret du traité instituant la Communauté européenne, permettant au Conseil de décider à l'unanimité, après consultation du Parlement européen, de passer au vote à la majorité qualifiée au Conseil et à la codécision avec le Parlement européen pour l'ensemble des matières transférées dans le « premier pilier ».

Article 67 du traité instituant la Communauté européenne (*)

2. Après cette période de cinq ans:

[...]

– le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, prend une décision en vue de rendre la procédure visée à l'article 251 applicable à tous les domaines couverts par le présent titre ou à certains d'entre eux et d'adapter les dispositions relatives aux compétences de la Cour de justice.

() Article modifié par le traité de Nice.*

Pour l'asile, le traité de Nice a prévu que le passage au vote à la majorité qualifiée au Conseil et à la codécision avec le Parlement européen serait automatique, dès lors que le Conseil aurait arrêté une législation communautaire définissant les règles communes et les principes essentiels, ce qui devrait intervenir très prochainement avec l'adoption de la proposition de directive sur les procédures d'asile.

Pour l'immigration et les contrôles aux frontières, les gouvernements des États membres s'étaient engagés, dans la déclaration n° 5 annexée au traité au traité de Nice, à recourir à cette « clause passerelle » pour appliquer, à partir du 1^{er} mai 2004, la procédure de codécision aux mesures relatives à l'immigration clandestine, ainsi que, sous réserve d'un accord sur le champ d'application, aux mesures relatives aux contrôles aux frontières extérieures. Toutefois, en dépit de cet engagement, la décision n'a pas été prise au moment de l'élargissement, en raison notamment des discussions sur le traité constitutionnel au sein de la Conférence intergouvernementale.

C'est dans ce contexte que les Pays-Bas ont proposé, dans le cadre de leur présidence de l'Union européenne au second semestre de l'année 2004, d'utiliser cette « clause passerelle » pour appliquer la procédure de codécision à l'ensemble des mesures relatives à l'asile, à l'immigration et aux contrôles des frontières.

Cette proposition a reçu le soutien de la Commission européenne, du Parlement européen et d'une majorité d'États membres, dont la France. Cependant, certains États membres, en particulier l'Allemagne et l'Autriche, se sont montrés réticents à l'abandon de leur droit de veto, notamment pour les questions liées à l'immigration légale.

En définitive, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé, lors du Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, de recourir à la « clause passerelle » pour passer, à partir du 1^{er} janvier 2005, au vote à la majorité qualifiée au Conseil et à la codécision avec le Parlement européen pour les

mesures relatives aux contrôles des frontières, tant intérieures qu'extérieures, ainsi qu'à l'immigration clandestine. Cet accord a été formalisé par une décision du Conseil en date du 22 décembre 2004 (1).

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2005, les mesures relatives aux contrôles des frontières et à la lutte contre l'immigration clandestine relèvent de la procédure de codécision, c'est-à-dire du vote à la majorité qualifiée du Conseil en codécision avec le Parlement européen.

Seules les mesures relatives à l'immigration légale continuent aujourd'hui de relever de la règle de l'unanimité au Conseil et de la consultation simple du Parlement européen.

Il convient, toutefois, de mentionner que la levée des contrôles aux frontières intérieures avec les nouveaux États membres ayant adhéré à l'Union européenne au 1^{er} mai dernier, nécessitera toujours une décision unanime des États participants aux accords de Schengen.

Par ailleurs, un régime dérogatoire a été accordé au moment du traité d'Amsterdam à trois États membres, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark. Ainsi, les mesures prises dans ces matières ne sont pas applicables au Royaume-Uni et à l'Irlande, qui peuvent toutefois décider au cas par cas de participer à leur adoption ou de les appliquer. Le Danemark, quant à lui, ne participe pas à l'adoption de ces mesures, mais quand celles-ci constituent un prolongement des accords de Schengen – auxquels le Danemark est partie – ce pays peut décider de les transposer dans son droit interne.

Enfin, l'étendue du contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes reste limitée.

3. Le traité constitutionnel : une « communautarisation » complète de l'immigration

Le traité constitutionnel ne modifiait pas fondamentalement le cadre institutionnel en matière d'immigration. En réalité, il constituait davantage un aboutissement de la démarche engagée depuis le traité d'Amsterdam qu'un véritable bouleversement.

Ainsi, lorsqu'il prévoit une « politique commune » en matière d'immigration, il ne fait que reprendre la terminologie employée par les chefs

(1) Texte E 2788, qui a fait l'objet d'une communication du président Hubert Haenel devant la délégation lors de la réunion du 15 décembre 2004.

d'État et de gouvernement dans les conclusions du Conseil européen de Tampere d'octobre 1999, et constamment utilisée depuis.

Les seules innovations notables portent sur :

– la reconnaissance de l'objectif de parvenir progressivement à un « système intégré de gestion des frontières extérieures », qui avait déjà été fixé par le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 ;

– l'inscription de l'objectif d'établir un « système européen commun d'asile », qui avait été fixé comme un objectif à terme par le Conseil européen de Tampere, d'octobre 1999 ;

– l'insertion de bases juridiques spécifiques permettant à l'Union européenne d'adopter des mesures d'encouragement en matière d'intégration des ressortissants de pays tiers en situation régulière (à l'exclusion de toute mesure d'harmonisation) ou de conclure des accords de réadmission avec des pays tiers, dans le prolongement des actions déjà menées à la suite des Conseils européens de Tampere et de Thessalonique ;

– la reconnaissance d'un principe nouveau de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier ;

– un contrôle plein et entier de la Cour de justice des Communautés européennes dans ces matières.

En ce qui concerne la procédure de décision, le nouveau traité n'apporte de véritable changement que dans le cas de l'immigration légale.

En effet, l'entrée en vigueur du traité constitutionnel aurait entraîné le passage de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée au Conseil et à la codécision avec le Parlement européen pour les mesures relatives à l'immigration régulière.

En revanche, le traité constitutionnel ne met pas un terme aux régimes dérogatoires dont bénéficient le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark à l'égard de ces questions.

Enfin, la reconnaissance d'une valeur juridique à la Charte des droits fondamentaux, ainsi que l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, auraient des effets importants sur les questions d'asile et d'immigration, qui touchent directement aux droits des individus.

Article III- 267 du traité constitutionnel

1. L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci.

2. Aux fins du paragraphe 1, la loi ou loi-cadre européenne établit les mesures dans les domaines suivants :

a) les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant la délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial ;

b) la définition des droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans un État membre, y compris les conditions régissant la liberté de circulation et de séjour dans les autres États membres ;

c) l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier ;

d) la lutte contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants.

3. L'Union peut conclure avec des pays tiers des accords visant la réadmission, dans les pays d'origine ou de provenance, de ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou qui ne remplissent plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire de l'un des États membres.

4. La loi ou loi-cadre européenne peut établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur territoire, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

5. Le présent article n'affecte pas le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié.

B. DES OBJECTIFS AMBITIEUX MAIS DES RÉALISATIONS DÉCEVANTES

1. Le bilan mitigé de la mise en œuvre des conclusions du Conseil européen de Tampere

Peu après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, les chefs d'États et de gouvernement se sont réunis à Tampere, en Finlande, les 15 et 16 octobre 1999, pour un premier Conseil européen consacré à l'« espace de liberté, de sécurité et de justice ».

Lors de ce sommet, le Conseil européen a fixé l'objectif d'une « politique commune » en matière d'immigration, dont il a défini trois orientations majeures :

– **le développement du partenariat avec les pays d'origine afin de favoriser en particulier le co-développement ;**

– **un traitement équitable des ressortissants de pays tiers ;**

– **une gestion plus efficace des flux migratoires, comprenant un contrôle efficace aux frontières extérieures.**

Il a également fixé l'objectif d'une « politique commune » en matière d'asile, fondée sur le respect de la Convention de Genève de 1951, et comportant à terme un « régime d'asile européen commun ».

Cinq ans après le traité d'Amsterdam et le Conseil européen de Tampere, le bilan des actions européennes en matière d'asile et d'immigration apparaît mitigé.

Depuis Amsterdam et Tampere, l'Union européenne a adopté six directives, un règlement et une décision en matière d'immigration, quatre directives et deux règlements en matière d'asile, trois règlements en matière de frontières et de visas, soit près d'une vingtaine d'instruments normatifs.

Si quantitativement, le bilan peut sembler impressionnant, **sur le plan qualitatif, on est porté à émettre un jugement beaucoup plus nuancé.**

Dans le domaine de **l'asile**, l'Union européenne s'est dotée de quatre des cinq instruments qui étaient demandés à Tampere : un système plus clair pour la détermination de l'État membre responsable d'une demande d'asile, des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, une définition commune du statut de réfugié et du bénéficiaire d'une protection subsidiaire, et un mécanisme de protection temporaire permettant de faire face à un afflux

massif de personnes déplacées. Le cinquième instrument, la directive sur les procédures d'asile, a fait l'objet d'un accord politique au sein du Conseil en avril 2004, au bout de cinq années de négociations difficiles, et devrait être adopté prochainement.

Toutefois, le principal défaut de ces directives ou règlements réside dans le faible degré d'harmonisation qu'ils entraînent. Les textes adoptés dans ce domaine reposent généralement sur le plus petit dénominateur commun et ils n'apportent, en définitive, qu'une faible « valeur ajoutée ».

Notre délégation avait d'ailleurs adopté, en octobre 2003, des conclusions qui faisaient état de notre préoccupation devant « *le très faible degré d'harmonisation qui caractérise les textes adoptés ou en cours de négociation au niveau européen en matière d'asile* » et qui soulignaient « *l'urgence de la mise en place d'un système d'asile européen commun, fondé sur le respect de la Convention de Genève* » (1).

Ainsi, les mouvements secondaires des demandeurs d'asile s'expliquent le plus souvent par la diversité des législations des États membres, notamment en matière d'accès au marché du travail, comme l'a illustré le camp de Sangatte. L'enjeu principal pour limiter ces flux secondaires et le détournement de l'asile par les « immigrants économiques » réside dès lors dans l'harmonisation au niveau européen des conditions d'accès des demandeurs d'asile au marché du travail.

Or, la directive sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, qui a été adoptée le 27 janvier 2003, ne permet pas cette harmonisation. Ce texte laisse, en effet, aux États membres le libre choix d'accorder ou de ne pas accorder un droit au travail aux demandeurs d'asile nouvellement arrivés et cela durant toute une année.

En ce qui concerne la **politique des visas**, plusieurs avancées avaient déjà été réalisées dans le cadre des accords de Schengen, avec notamment un visa commun pour les séjours de courte durée et la mise en place du Système d'Information Schengen (SIS), qui permet notamment l'échange de signalements aux fins de non-admission entre les États membres.

Ces instruments ont été complétés par l'adoption, en mars 2001, d'une liste commune de pays tiers soumis à l'obligation de visa, qui est révisée périodiquement, et par un règlement communautaire du 13 décembre 2004, qui prévoit un compostage systématique des documents de voyage des ressortissants de pays tiers lorsqu'ils franchissent les frontières extérieures de l'Union.

(1) Voir ma communication sur l'harmonisation européenne des procédures d'asile devant la délégation pour l'Union européenne le 8 octobre 2003.

La délivrance des visas reste cependant toujours du ressort de chaque État membre et, malgré l'adoption d'une instruction consulaire commune, les pratiques sont fortement divergentes entre les consulats des différents pays.

La mise en œuvre concrète du compostage obligatoire des passeports des ressortissants de pays tiers soulève, quant à elle, des interrogations compte tenu des pratiques différentes entre les États membres, notamment dans les aéroports ou lors du passage des frontières en train.

Des progrès ont été enregistrés en matière d'**introduction d'identifiants biométriques dans les passeports et les visas**.

Un règlement communautaire, adopté le 13 décembre 2004, prévoit, en effet, l'introduction obligatoire, avant 2006, des photographies numériques, et, avant 2008, des empreintes digitales, dans les passeports des citoyens des États membres.

Un autre projet de règlement communautaire prévoit l'introduction d'éléments biométriques dans les visas et les titres de séjour des ressortissants de pays tiers, qui résident ou qui se rendent dans l'Union européenne. Ce dernier a fait l'objet d'un accord politique au Conseil, mais il se heurte toujours à des difficultés d'ordre technique.

Peu de progrès ont été réalisés, en revanche, dans le domaine de **l'immigration légale**.

Une directive relative au regroupement familial a été adoptée le 22 septembre 2003, après trois années de négociations difficiles. La définition des membres de la famille, ainsi que le contenu des droits accordés, notamment en matière d'accès au marché du travail, ont fait l'objet de fortes divergences entre les États membres et de critiques de la part de certaines organisations non gouvernementales. Cette directive fait même l'objet d'un recours en annulation de la part du Parlement européen devant la Cour de justice des Communautés européennes.

De la même manière, la directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, qui a été adoptée le 25 novembre 2003, a fait apparaître d'importants clivages entre les États membres sur les droits accordés et notamment la possibilité pour un étranger de s'établir dans un autre État membre.

Plus récemment, deux directives ont été adoptées, l'une pour faciliter l'admission d'étudiants, l'autre de chercheurs, originaires de pays tiers. Mais, là encore, ces textes ont suscité des divergences entre les États et ils se caractérisent par une harmonisation *a minima*.

En outre, malgré l'absence de base juridique explicite dans les traités à cet effet, les institutions européennes ont engagé plusieurs actions d'encouragement et de soutien en matière **d'intégration des étrangers en situation régulière**. Ainsi, la Commission européenne a publié, en novembre 2004, un « Manuel européen d'intégration des immigrants » qui vise à présenter les « meilleures pratiques » dans ce domaine.

La lutte contre l'immigration clandestine constitue une des trois priorités fixées par le Conseil européen de Tampere et rappelée par les Conseils européens de Séville en juin 2002 et de Thessalonique en juin 2003. À la suite de ces Conseils européens, plusieurs textes ont été adoptés au niveau européen. On peut citer notamment la directive du 28 juin 2001 relative aux amendes infligées aux transporteurs coupables d'un manquement à leur obligation de contrôle des documents de voyage, la directive du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irrégulier, ou encore la directive du 29 avril 2004 qui vise à renforcer la lutte contre la traite des êtres humains en accordant un titre de séjour aux victimes qui acceptent de coopérer avec les autorités policières et judiciaires pour démanteler les filières.

En matière de retour, plusieurs textes ont été également adoptés, notamment pour faciliter la reconnaissance et l'assistance mutuelles en matière d'éloignements des étrangers en situation irrégulière. Par ailleurs, la France a été à l'origine de l'organisation de « vols groupés européens » en coopération avec plusieurs partenaires européens.

Mais tout ceci est resté relativement marginal. Ainsi, en France, le nombre de reconduites à la frontière effectivement exécutées en 2004 a été de l'ordre de 15 500 seulement sur près de 70 000 prononcées.

Le faible nombre d'**accords de réadmission** illustre ce maigre bilan.

En effet, bien que onze mandats de négociations aient été confiés à la Commission pour conclure de tels accords avec des pays tiers depuis 2000, à ce jour, seuls quatre accords ont été signés avec Hong Kong, Macao, le Sri Lanka et l'Albanie. Les négociations avec les autres pays se poursuivent laborieusement, la Commission européenne justifiant cette lenteur par l'absence de contrepartie à offrir aux pays tiers, notamment en matière d'admission régulière de leurs ressortissants.

Quant au **partenariat avec les pays d'origine**, il est, pour reprendre l'expression d'un spécialiste de ces questions, « *resté de l'ordre du symbole* » (1).

(1) Henri Labayle, « Bilan du mandat de Tampere et l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne », *Cahiers de droit européen*, 2004, n°5-6, p.591 et s.

Enfin, je voudrais insister tout particulièrement sur **la question des contrôles aux frontières, tant intérieures, qu'extérieures.**

En ce qui concerne les **frontières intérieures**, la Commission européenne a présenté l'année passée une proposition établissant un « *Code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes* », qui vise à clarifier, à consolider et à développer la législation européenne dans ce domaine, telle qu'elle est issue de l'acquis de Schengen.

Comme j'ai eu l'occasion de le souligner dans ma communication sur ce texte devant la délégation pour l'Union européenne (1), cette proposition soulève en particulier **deux difficultés majeures.**

La première concerne le recours à la « clause de sauvegarde ».

La « clause de sauvegarde » de l'accord de Schengen

Cette « clause de sauvegarde », prévue à l'article 2 § 2 de la Convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990, permet à un État, en cas de menace à l'ordre public ou à la sécurité nationale, de réintroduire, pour une durée limitée, des contrôles sur une partie ou la totalité de ses frontières avec les autres États participants.

Elle est utilisée fréquemment par les États notamment lors de rencontres sportives (comme les matches de football du championnat d'Europe) ou de sommets politiques pouvant donner lieu à des rassemblements susceptibles d'engendrer des troubles à l'ordre public (comme les réunions du « G8 » ou de certains Conseils européens).

Dans sa proposition, la Commission européenne envisage, en effet, de nouvelles modalités pour la procédure de réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures, qui aboutiraient, si elles étaient retenues, à soumettre l'appréciation de l'opportunité de la réintroduction de ces contrôles à l'avis préalable de la Commission et des autres États membres.

Or, la responsabilité première de l'ordre public et de la sécurité nationale appartient aux États membres. En cas de troubles à l'ordre public, c'est le gouvernement qui est tenu pour responsable par les citoyens. **Il paraît donc logique que l'appréciation des circonstances et de l'opportunité de recourir à la « clause de sauvegarde » revienne à l'État concerné et à lui seul.**

(1) Voir ma communication sur le régime de franchissement des frontières par les personnes lors de la réunion du 1er décembre 2004 et le rapport de notre collègue Jean-Patrick Courtois, fait au nom de la Commission des lois du Sénat (Rapport n° 170 (2004-2005).

Une deuxième difficulté soulevée par cette proposition porte sur la possibilité pour un État membre d'effectuer des contrôles spécifiques dans la zone frontalière.

La Commission européenne envisage, en effet, de supprimer la possibilité pour les États membres de prévoir une législation particulière relative aux contrôles des personnes uniquement applicable dans la zone limitrophe de la frontière intérieure. Elle considère que de tels contrôles sont incompatibles avec la notion d'espace sans frontières. D'après elle, tout franchissement de frontière intérieure doit être assimilé à un déplacement entre deux départements ou deux régions au sein d'un même État membre.

Or, notre législation prévoit actuellement la possibilité d'effectuer de tels contrôles spécifiques à l'intérieur d'une bande de 20 km le long de la frontière terrestre. Il s'agit principalement de contrôles destinés à lutter contre l'immigration illégale. Ce dispositif a même été renforcé récemment, à l'initiative de notre assemblée, par un amendement à la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration. En outre, la France a développé une importante coopération transfrontalière sur le plan bilatéral, avec notamment des commissariats communs de police et de douane. Le maintien de notre dispositif est donc pleinement justifié. Nous ne devons rien faire qui puisse conduire les citoyens à penser que la suppression des contrôles aux frontières intérieures peut faciliter la criminalité transnationale et l'immigration illégale. Sinon, cela risque de se retourner contre l'idée européenne.

Compte tenu de l'importance de ce sujet, le Sénat a adopté une résolution, le 15 février dernier (1), qui estime notamment que « *la décision de réintroduire temporairement des contrôles aux frontières intérieures en cas de menace à l'ordre du public, à la santé publique ou à la sécurité nationale doit continuer à relever de la seule appréciation de l'État ou des États concerné(s) par cette menace* ». Elle considère également que « *la possibilité de conférer aux agents des services répressifs des pouvoirs particuliers pour procéder à des contrôles dans la zone limitrophe de la frontière intérieure doit être maintenue et expressément prévue dans le code communautaire* ». Elle demande, en outre, au gouvernement de « *prendre des initiatives afin de promouvoir au niveau européen la notion de « zones de contrôles » mouvantes à proximité des frontières intérieures* ».

Interrogé sur ce point lors de son audition au Sénat, le 23 mars 2005, le Commissaire européen chargé de ces questions, Franco Frattini, s'est déclaré prêt à reconsidérer la proposition de la Commission au regard des préoccupations exprimées par notre assemblée.

(1) Résolution n° 62 (2004-2005).

La question du **renforcement des contrôles aux frontières extérieures** est devenue plus aiguë avec le dernier élargissement de l'Union européenne.

Certes, l'adhésion de ces dix nouveaux États membres à l'Union européenne n'a pas entraîné la levée des contrôles aux frontières intérieures avec ces pays. Mais ces pays auront vocation à entrer dans l'espace Schengen et la Commission européenne évoque d'ores et déjà la date de 2007 pour la levée des contrôles aux frontières intérieures avec les nouveaux pays adhérents.

Or, les contrôles aux frontières dans les nouveaux pays adhérents présentent encore de sérieuses lacunes.

J'ai d'ailleurs présenté devant la délégation une communication sur ce sujet, à la suite d'une mission effectuée à la frontière entre la Slovaquie et l'Ukraine (1), qui dressait un constat préoccupant de l'efficacité des contrôles sur cette frontière, qui ne compte pourtant que près de 100 km.

Dès lors, on imagine sans peine les difficultés rencontrées par la Pologne, qui a une frontière extérieure de plus de 1 100 km avec l'enclave russe de Kaliningrad, la Biélorussie et l'Ukraine. Et que dire de la Roumanie, qui devrait adhérer à l'Union européenne au 1^{er} janvier 2007 et qui comptera la frontière extérieure la plus longue de l'Union avec plus de 2 000 km ?

Un autre point noir concerne les frontières maritimes, en particulier en Méditerranée, qui sont d'autant plus fragilisées avec l'adhésion de Chypre et de Malte.

Face à ces enjeux, les mesures prises à ce jour pour renforcer les contrôles aux frontières extérieures de l'Union ont été limitées.

Lors du Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, les chefs d'État et de gouvernement se sont prononcés en faveur d'une mise en place progressive d'une **gestion coordonnée et intégrée des frontières extérieures**. À la suite de ce Conseil européen et du Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003, la création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures a été décidée (2). L'Agence devrait être opérationnelle cette année.

(1) *Communication sur les contrôles aux frontières extérieures de l'Union élargie, lors de la réunion du 20 juillet 2004.*

(2) *Voir à ce sujet ma communication devant la délégation pour l'Union européenne du 20 janvier 2004.*

Cette Agence européenne permettra-t-elle réellement de renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures ? Le précédent de l'Office européen de police (Europol), dont la création il y a dix ans n'a pas donné les résultats escomptés, n'incite guère à l'optimisme.

Tout en approuvant la mise en place de cette Agence, **le Sénat avait d'ailleurs adopté une résolution (1) considérant qu'il faudrait aller beaucoup plus loin dans le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'Union.** Cette résolution demandait en particulier que *« soit examinée (...) la mise en place, éventuellement dans le cadre d'une coopération renforcée, d'une police européenne des frontières, composée de contingents nationaux, qui pourrait venir en appui des polices locales et les soutenir en cas de besoin ».*

Aujourd'hui, la mise en place d'une telle « police européenne des frontières » reste toujours une impérieuse nécessité.

2. Le programme de « La Haye » : une panne d'élan ?

Le 5 novembre 2004, les chefs d'État et de gouvernement ont adopté un programme pluriannuel pour réaliser l'« espace de liberté, de sécurité et de justice ». Ce nouveau programme, dit « programme de La Haye », succède au « programme de Tampere » en fixant les principales priorités pour les prochaines années. Il contient, dans une partie consacrée à « la liberté », des orientations relatives à la politique européenne en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières.

Dans le domaine de l'**asile**, ce programme reprend l'objectif de créer un « système européen d'asile », qui avait déjà été mentionné comme un objectif à terme par le Conseil européen de Tampere et qui figure dans le traité constitutionnel. Ce système commun d'asile, qui comprendrait un statut uniforme d'asile et de protection subsidiaire, ainsi qu'un système commun de protection temporaire, devrait être mis en place avant 2010. Dès cette année, une structure européenne serait chargée de renforcer la coopération entre les services nationaux chargés de l'asile. Cette unité pourrait être transformée en une Agence communautaire de l'asile en 2010.

En matière de **visas et de biométrie**, plusieurs initiatives sont mentionnées, comme des centres communs pour la délivrance des visas, l'introduction d'identifiants biométriques dans les cartes nationales d'identité et l'interopérabilité en 2005 des banques de données, telles que le nouveau système d'information Schengen (SIS II), le système d'information sur les

(1) Résolution n° 68 (2003-2004) du 16 mars 2004.

visas (VIS) et le fichier d'empreintes digitales des demandeurs d'asile (Eurodac).

En ce qui concerne **les contrôles aux frontières**, le programme reprend l'objectif de parvenir progressivement à un « système intégré de gestion des frontières extérieures », qui avait été fixé par les Conseils européens de Séville et de Thessalonique et qui a été repris dans le traité constitutionnel.

En particulier, aux côtés de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, il prévoit la création d'une « **force de réaction rapide** », constituée d'experts nationaux, qui pourrait apporter aux États membres qui le souhaitent une assistance technique mais aussi un soutien opérationnel en cas de crise aux frontières extérieures. La transformation éventuelle de cette force de réaction rapide en un « corps européen de garde-frontières » pourrait être étudiée, mais à une date non précisée.

La partie consacrée plus spécifiquement à **l'immigration** est peut-être la moins ambitieuse. Sur ce point, le programme de La Haye se contente, en effet, de formules assez vagues. Seule la question de l'intégration des ressortissants de pays tiers est réellement développée, avec la nécessité d'une approche plus cohérente entre les politiques nationales et les initiatives de l'Union européenne dans ce domaine.

La seule véritable avancée du « programme de La Haye » réside dans l'objectif de développer **une politique d'asile et d'immigration en dehors des frontières de l'Union européenne**. Dans ce programme, on trouve, en effet, l'idée d'un partenariat avec les pays tiers d'origine et de transit en matière d'asile et d'immigration.

Les aspects extérieurs couvrent aussi la politique de retour et de réadmission. Dès cette année, le Conseil devrait commencer ses travaux pour définir des normes minimales en matière de retour et un fonds européen pour ce retour serait créé avant 2007. La Commission européenne pourrait désigner un représentant spécial pour la politique commune de réadmission, afin d'accélérer les négociations des accords avec les pays d'origine.

À l'évidence, ce nouveau programme semble manquer d'ambition, en particulier dans le domaine de l'immigration.

3. L'absence de vision commune sur les questions migratoires rendra indispensable le recours aux « coopérations renforcées »

En définitive, la politique européenne d'immigration n'a aujourd'hui de « commune » que le nom parce qu'**il n'existe pas de consensus suffisant entre les États membres sur le contenu même d'une politique européenne d'immigration.**

Cela concerne en particulier l'immigration légale, qui reste une question sensible pour les États membres, comme l'illustre le maintien de la règle de l'unanimité au Conseil. Mais cela concerne aussi la lutte contre l'immigration clandestine et même les contrôles aux frontières.

En veut-on quelques exemples ?

En matière d'**identifiants biométriques dans les documents de voyage**, les pays se sont longtemps opposés sur la technique à retenir, entre l'iris ou l'empreinte digitale, avant de parvenir à trouver un compromis. De plus, si l'introduction d'identifiants biométriques dans les passeports et les visas représente un progrès, cette décision s'explique davantage par les pressions américaines depuis les attentats du 11 septembre 2001, que par une volonté politique proprement européenne.

Dans le domaine de l'**immigration légale**, les faibles réalisations s'expliquent par l'existence d'un clivage entre les États. Le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, déclarait ainsi, lors de son audition devant la délégation, le 13 mars 2002, à propos des directives relatives au regroupement familial et au statut de résident de longue durée :

« Sur ces textes, on retrouve un clivage entre deux groupes de pays. Ceux qui privilégient l'intégration de ces étrangers et qui souhaitent les faire bénéficier du droit de s'installer dans un autre État membre en ayant accès à l'emploi, et ceux qui, au contraire, s'attachent à multiplier les conditions d'accès au statut, à limiter les droits qui y sont attachés et à refuser l'exercice du droit à la libre circulation dans un second État membre. La France appartient à la première catégorie de pays, qui se veut généreuse avec ceux des ressortissants d'États tiers qui ont fait preuve de leur volonté d'intégration et qui est attachée à ce que leurs droits ne soient en rien diminués, quel que soit l'État membre dans lequel ils résident. »

En ce qui concerne la **lutte contre l'immigration clandestine**, la position à adopter vis-à-vis des pays tiers a suscité de fortes divergences entre les États membres lors du Conseil européen de Séville en juin 2002. En effet, les gouvernements britannique et espagnol avaient proposé, lors de la préparation de ce Conseil européen, la mise en place de sanctions à l'égard des

pays tiers dont la coopération serait jugée insuffisante en matière de lutte contre l'immigration clandestine, mais plusieurs pays, comme la France et la Suède, s'étaient vivement opposés à cette idée.

De la même manière, la proposition de créer des **centres de traitement des demandes d'asile en dehors de l'Union ou à ses frontières**, a fait l'objet de nombreuses controverses. Cette idée a été lancée au départ par le gouvernement britannique, puis elle a été reprise dans une initiative germano-italienne. Elle a toutefois été rejetée à chaque fois par plusieurs pays membres, dont la France.

En matière de négociation d'**accords de réadmission**, le conflit oppose plutôt la Commission européenne et les États membres.

Plusieurs États membres, comme la France et l'Allemagne, souhaiteraient pouvoir, en effet, recouvrer leur compétence pour conclure des accords bilatéraux de réadmission, au-delà d'un certain délai et au cas où les négociations menées par la Commission pour conclure de tels accords de réadmission avec les pays concernés n'auraient pas abouti.

Toutefois, cette possibilité a été jusqu'à présent écartée par la Commission européenne, qui a même lancé une procédure d'infraction contre l'Allemagne devant la Cour de Justice, parce que ce pays avait négocié un accord bilatéral avec la Chine, alors que le Conseil avait accordé un mandat en ce sens à la Commission.

Le projet de créer une « **police européenne des frontières** » se heurte, quant à lui, à l'opposition résolue de plusieurs États membres, comme la Pologne, qui s'opposent à l'idée d'une intervention de garde-frontières d'une autre nationalité sur leur sol.

Enfin, les **régularisations massives d'immigrés clandestins** offrent une illustration saisissante de l'absence de toute véritable concertation sur ces questions au niveau européen.

Ainsi, le gouvernement espagnol a lancé, en février 2005, un vaste processus de régularisation d'immigrés clandestins qui devrait concerner environ 700 000 personnes. Or, cette importante mesure a été prise par ce pays sans information préalable de ses partenaires européens. Celle-ci a donc provoqué un « appel d'air » et des déplacements secondaires des immigrés en situation irrégulière, facilités par la libre circulation des personnes dans l'espace Schengen.

Et cette mesure ne constitue pas un cas isolé. En effet, comme le relève une étude de la Commission européenne (1), une trentaine d'opérations de ce type ont été pratiquées par les États depuis les années 1970 et leur fréquence a sensiblement augmenté depuis le milieu des années 1990. Or, la plupart de ces mesures ont été prises par les États sans le moindre souci de cohérence au niveau européen.

Comme le remarque le Commissaire européen, Franco Frattini, lors de son audition par la délégation du Sénat, le 23 mars 2005 :

« Si chaque État membre reste libre de prendre telle ou telle mesure en matière d'immigration, par exemple de procéder à une régularisation des étrangers en situation irrégulière sur son territoire, il n'en demeure pas moins qu'une telle mesure, dès lors qu'elle a des effets sur les autres États membres, devrait être précédée au préalable par une information réciproque ou une consultation au niveau européen. ».

En définitive, comme le résume l'auteur de plusieurs ouvrages sur le sujet, « de nombreux projets de réformes nationales ont été adoptées dans l'Union européenne au cours des années 1998 à 2003, d'ailleurs sans le moindre souci de cohérence entre les États. Face à l'augmentation de la pression migratoire, et devant les attermoissements de la politique européenne de l'immigration, les États sont tentés par un retour à des solutions nationales, parfois au détriment de leurs partenaires européens » (2).

À cet égard, le passage de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil sera-t-il de nature à faire émerger une approche commune, cette vision d'ensemble qui fait aujourd'hui cruellement défaut ? Il est permis d'en douter.

La règle de la majorité qualifiée ne constitue pas une panacée, car comme le soulignait notre collègue Paul Masson (3) : « Elle ne saurait lever les difficultés liées non pas aux procédures de décision mais à une réflexion encore lacunaire sur ce que doit être la présence étrangère en Europe ».

En outre, on imagine mal qu'un État membre puisse se voir imposer une mesure importante à laquelle il serait radicalement opposé dans un domaine aussi sensible que l'immigration.

(1) Commission européenne, « Étude sur les liens entre immigration légale et immigration clandestine », de juin 2004 (COM (2004) 412 final).

(2) Maxime Tandonnet, « Migrations – la nouvelle vague », l'Harmattan, 2003, p. 192.

(3) Rapport d'information de Paul Masson, « L'Europe face à l'immigration : quels objectifs ? Quels moyens ? », Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, n° 438 (1999–2000).

Le recours à la procédure de codécision entre le Conseil et le Parlement européen suscite, en réalité, davantage d'interrogations, résumées par un spécialiste de ces questions :

« Il sera intéressant de voir si, comme cela a jusqu'à présent été le cas, des majorités favorables à plus de liberté par rapport aux positions du Conseil et même de la Commission, se formeront encore au sein du Parlement, dès lors qu'il ne s'agira plus pour l'Assemblée d'exercer uniquement le ministère de la parole. Par ailleurs, le processus législatif, s'il sera incontestablement plus démocratique, risque fort d'être plus compliqué puisqu'il faudra dégager (...) un accord entre le Conseil et le Parlement pour adopter une norme européenne » (1).

Devant les limites rencontrées par la méthode de l'harmonisation, la Commission européenne avait d'ailleurs tenté de suggérer une autre méthode pour renforcer la coopération entre les États dans le domaine de l'immigration. Elle avait ainsi proposé, en 2001, d'appliquer la « méthode ouverte de coordination », telle que mise en œuvre pour l'emploi, avec des lignes directrices et une évaluation, au domaine de l'immigration (2). Toutefois, cette proposition s'était heurtée à l'opposition des États soucieux de préserver leurs prérogatives dans ce domaine.

Le recours aux « coopérations renforcées », qui permet aux pays qui le souhaitent ou le peuvent d'aller plus vite et plus loin dans un domaine particulier, dans le cadre du traité ou en dehors de lui, paraît dès lors inéluctable si nous voulons continuer à progresser sur ces questions dans une Europe élargie.

D'ores et déjà, les accords de Schengen, qui ont représenté une première forme de « coopération renforcée » hors traité, ont permis de réaliser de grandes avancées en matière de liberté de circulation et de lutte contre l'immigration irrégulière. À l'avenir, cette forme de différenciation semble inévitable dans l'Europe élargie.

À cet égard, on peut se féliciter de l'initiative prise par les ministres de l'Intérieur des cinq pays les plus peuplés de l'Union (la France, l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Italie), à la Baule en octobre 2003, de constituer une sorte de « G5 » pour traiter des questions concrètes d'immigration et de coopération policière.

(1) *Philippe de Bruycker*, « Les politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration », in *Commentaires de la Constitution de l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, p.284.

(2) *Communication de la Commission européenne du 11 juillet 2001 sur « une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration ».*

Ces réunions régulières ont déjà permis de rapprocher les points de vue des gouvernements de ces pays et de lancer plusieurs initiatives importantes.

Ainsi, les ministres du « G5 » ont adopté une déclaration, le 12 mai 2005, dans laquelle ils soulignent notamment, en ce qui concerne le projet de « code communautaire pour le franchissement des frontières », la nécessité de préserver la flexibilité des mécanismes actuels de Schengen sur le contrôle des frontières, par « *le maintien de procédures suffisamment souples et efficaces permettant, lorsque les nécessités d'ordre public l'exigent, la réintroduction temporaire des contrôles des frontières intérieures* » et par « *la possibilité d'exercer dans les zones proches des frontières intérieures, dans le cadre des législations nationales en vigueur, des contrôles aléatoires et spécifiques, éventuellement définis et différenciés dans le code, afin de lutter contre l'immigration irrégulière à l'intérieur de l'espace Schengen* ».

Dans cette déclaration, les ministres de l'intérieur déclarent aussi réfléchir à une « force de police européenne d'intervention aux frontières », qui « *permettrait de mobiliser, en cas de crise, des moyens nationaux spécialisés et pré-identifiés dans nos pays en vue d'intervenir sur une frontière extérieure de l'Europe* ».

La signature, le 27 mai dernier, d'un accord dit « Schengen plus », entre sept pays membres de l'Union (l'Allemagne, la France, l'Espagne, l'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg), visant à accroître leur coopération transfrontalière notamment en matière de lutte contre l'immigration illégale, paraît également prometteuse.

Comme le soulignait Dominique de Villepin, alors ministre de l'Intérieur, à l'issue de la réunion du « G5 » à Vienne en avril 2004 :

« Il n'y a pas d'un côté des pays qui voudraient s'ériger en directoire et de l'autre, le reste de l'Europe. Non, il y a une volonté commune de travailler ensemble avec le souci de l'action, avec le souci de la responsabilité. Et cette réunion d'aujourd'hui a marqué clairement de notre part à tous le souhait, la volonté, d'avancer à travers des actions concrètes. Des actions concrètes pour le partage des données qui peuvent exister entre nous, des actions concrètes pour la revitalisation d'outils, d'organismes qui existent. C'est le cas d'Europol, c'est le cas d'Eurojust. Volonté d'agir concrètement pour prévenir. Et c'est là où l'action de protection de nos frontières est une nécessité absolue. »

II. QUELLE APPROCHE COMMUNE DE L'IMMIGRATION ÉCONOMIQUE EN EUROPE ?

La Commission européenne a présenté, le 11 janvier dernier, un Livre vert sur une « approche communautaire de la gestion des migrations économiques ». Par ce document, la Commission souhaite lancer un large débat sur l'opportunité de recourir à l'immigration pour faire face aux conséquences du vieillissement démographique en Europe et sur l'intérêt de développer une « approche commune » de cette question.

Après une présentation rapide de l'origine et du contenu de ce texte, je formulerai quelques observations sur les principales orientations proposées par la Commission européenne.

A. L'ORIGINE ET LE CONTENU DU LIVRE VERT SUR « UNE APPROCHE COMMUNAUTAIRE DE LA GESTION DES MIGRATIONS ÉCONOMIQUES »

1. L'immigration économique : un sujet tabou en Europe ?

À partir du milieu des années 1970, tous les États européens ont progressivement limité le recours à la main-d'œuvre étrangère. La France, l'Allemagne et les pays du Bénélux ont ainsi mis en œuvre, dès 1974, le principe de « l'opposabilité de la situation de l'emploi ». Selon ce principe, qui fonde encore aujourd'hui la politique française en matière d'immigration économique, une autorisation de travail ne peut être accordée à un ressortissant de pays tiers que s'il n'existe pas de travailleur disponible sur le marché du travail local pour occuper cet emploi.

Cette approche restrictive de l'immigration économique s'est également retrouvée dans un premier temps au niveau européen. Ainsi, deux résolutions du Conseil de 1994 prohibaient « l'admission à des fins d'emploi des ressortissants de pays tiers » (1).

La première de ces résolutions posait également le principe de la « préférence communautaire ». Selon ce principe : « *les États membres prendront en compte les demandes d'accès sur leur territoire en vue d'emploi seulement quand l'offre d'emploi proposée dans un État membre ne peut pas être pourvue par la main-d'œuvre nationale et communautaire ou par la*

(1) Résolutions du 20 juin 1994 et du 30 novembre 1994.

main-d'œuvre non communautaire qui réside d'une façon permanente et légale dans cet État membre et qui appartient déjà au marché régulier du travail dans cet État membre ».

L'idée de développer une politique communautaire en matière d'immigration économique est relativement récente. Elle coïncide avec la prise de conscience soudaine des enjeux soulevés par le vieillissement démographique du vieux continent.

A partir du milieu des années 1990, avec le retour de la croissance économique, plusieurs États membres ont ouvert plus largement leur accès au marché du travail aux ressortissants de pays tiers. Cette ouverture a été particulièrement marquée dans les pays du Sud de l'Europe, comme l'Italie, l'Espagne et le Portugal ou la Grèce, y compris pour les travailleurs peu qualifiés. Par ailleurs, plusieurs pays, comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni, ont mis en place des dispositifs visant à faciliter l'admission des travailleurs qualifiés. D'une certaine manière, on peut considérer que les États se livrent déjà aujourd'hui à une concurrence pour attirer les travailleurs qualifiés, qui ne pourra que s'accroître à l'avenir.

Le Livre vert ne constitue pas, à cet égard, la première tentative de la Commission de définir une approche commune des migrations économiques. La Commission avait, en effet, déjà présenté une proposition de directive sur ce thème en 2001. Toutefois, en raison de fortes divergences entre les États membres sur ce sujet, cette proposition n'avait pas pu aboutir.

Plus récemment, l'Italie avait proposé à ses partenaires européens la mise en place d'un système de « quotas » au niveau européen. Mais, là encore, cette proposition avait suscité de fortes oppositions chez certains États membres, comme l'Allemagne et la France, et elle n'avait débouché, en définitive, que sur une simple étude de la Commission européenne.

a) La précédente proposition de directive de la Commission

La Commission européenne avait présenté, en juin 2001, une proposition de directive 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.

Selon ce projet, chaque État membre restait compétent pour déterminer le volume global de ressortissants de pays tiers admis sur son territoire dans le but d'y exercer un emploi, mais les règles relatives aux procédures de délivrance des titres de séjour et de travail étaient fixées au niveau européen. Chaque État membre conservait néanmoins la possibilité de prévoir une procédure plus souple pour faire face à une pénurie de

main-d'œuvre dans un secteur déterminé. Il pouvait s'agir, par exemple, d'un système de « cartes vertes » pour le recrutement de certains spécialistes.

Ce texte accordait une importance significative au principe d'une autorisation de travail et à l'opposabilité du marché de l'emploi, au profit notamment des citoyens de l'Union. Il visait également à garantir un certain nombre de droits aux salariés des pays tiers, modulés en fonction de la durée de leur séjour. Il prévoyait ainsi l'obligation d'un contrat de travail fondé sur l'égalité de traitement avec les nationaux.

Toutefois, au-delà de ces principes généraux, cette proposition visait également à réglementer dans le détail les procédures d'accès au marché du travail, en mêlant les procédures de délivrance des autorisations de travail, de séjour et de visas. La Commission européenne envisageait, en particulier, la création d'un document unique, « le permis de séjour travailleur », qui servirait à la fois de titre de séjour et de permis de travail.

Cette proposition de directive a fait l'objet de longues et laborieuses négociations devant le groupe de travail compétent du Conseil jusqu'en 2003. Elle a suscité de fortes réticences de la part de certains États membres, en particulier de l'Allemagne et de l'Autriche, qui ont estimé qu'elle ne relevait pas des compétences de l'Union européenne. D'autres pays, comme la France, tout en approuvant le principe de la démarche engagée par la Commission, ont considéré que cette proposition était contraire au principe de subsidiarité parce qu'elle tendait à réglementer dans le détail les différentes procédures.

Interrogé sur ce point, lors de son audition devant la délégation le 13 mars 2003, le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, déclarait à ce sujet :

« Cette directive pose en fait la question de la mise en place d'une politique européenne de l'immigration économique, qui est considérée par certains (Allemagne, Autriche) comme ne relevant pas des compétences de l'Union. De son côté, la France entend veiller au strict respect du principe de subsidiarité et s'opposer à la mise en place d'un dispositif trop rigide, qui ne répondrait pas aux besoins des États membres. Les traditions nationales sont, en effet, très différentes entre le Nord et le Sud de l'Europe. »

En définitive, le Conseil « Justice et affaires intérieures » des 27 et 28 novembre 2003 n'a pu que constater les importantes divergences et les réserves des États membres sur ce texte. Depuis lors, cette proposition de directive n'a plus été discutée au sein du Conseil. Sans avoir été formellement retirée, on peut considérer qu'elle est devenue caduque.

b) La proposition de la présidence italienne de mettre en place des « quotas européens » d'immigration et l'étude confiée à la Commission sur ce sujet

Au cours de sa présidence de l'Union européenne, au deuxième semestre de l'année 2002, l'Italie a proposé à ses partenaires de mettre en place un système de « quotas » au niveau européen.

Ces quotas resteraient fixés par chaque État membre, mais ils seraient additionnés dans un « paquet Union européenne » et ils pourraient être utilisés par l'Union dans ses négociations avec les pays tiers, notamment pour les accords de réadmission, mais aussi dans le cadre des retours et, de manière plus générale, de la gestion des flux migratoires.

Cette proposition a été accueillie favorablement par certains États, comme l'Espagne et l'Autriche, et par la Commission européenne. En revanche, d'autres États membres, comme la France et l'Allemagne, s'y sont opposés. Le Président de la République a rappelé, à l'issue du Conseil européen de Thessalonique, en juin 2003, que « *la position de la France, de l'Allemagne et d'un certain nombre d'autres pays est, a priori, hostile au système même des quotas* ».

Lors de ce Conseil européen, les États membres se sont donc simplement accordés sur l'idée de confier une étude à la Commission européenne sur ce sujet.

La Commission européenne a donc publié, le 4 juin 2004, une étude sur « *les liens entre immigration légale et immigration clandestine* ». Dans cette étude, elle relève notamment que la mise en place par certains États membres d'accords bilatéraux avec des pays tiers fondés sur un système de « quotas » n'a pas eu d'impact significatif sur la réduction des flux d'immigration clandestine.

2. Le contenu du Livre vert

Comme tout Livre vert, il s'agit d'un document de réflexion, qui vise à lancer un débat public sur l'opportunité de développer une approche commune de l'immigration économique et la « valeur ajoutée » que pourrait apporter l'Union européenne dans ce domaine. La Commission européenne formule ainsi une série de questions, qui s'adressent à toutes les parties intéressées : les États membres, la société civile, les partenaires sociaux et les autres institutions européennes. À l'issue de cette consultation, la Commission européenne devrait adopter, avant la fin de l'année, un « plan d'action » sur l'immigration légale.

De manière schématique, on peut distinguer **quatre** parties dans le Livre vert.

a) Les enjeux

La Commission européenne rappelle, tout d'abord, en quelques lignes, **les enjeux économiques du vieillissement démographique**. Celui-ci aura « *un impact considérable sur la croissance économique globale, le fonctionnement du marché intérieur et la compétitivité des entreprises européennes* ».

Dans ce contexte, elle estime que « *bien que l'immigration en soi ne constitue pas une solution au problème du vieillissement de la population, des flux d'immigration plus soutenus pourraient être de plus en plus nécessaires pour couvrir les besoins du marché européen du travail et pour assurer la prospérité de l'Europe* ».

« *La nécessité d'une initiative stratégique européenne est renforcée par le fait que, en son absence, les flux migratoires seraient encore plus susceptibles de contourner les règles et les législations nationales. En conséquence, sans critères communs pour l'admission des migrants économiques, le nombre de ressortissants de pays tiers entrant illégalement dans l'Union européenne et sans garantie d'avoir un emploi déclaré – et donc de s'intégrer dans nos sociétés – va croître* », ajoute-t-elle.

Rappelant enfin l'échec de sa proposition de directive sur l'admission de ressortissants de pays tiers aux fins d'emploi, elle estime que l'adoption du nouveau programme pluriannuel relatif à l'« espace de liberté, de sécurité et de justice » et la perspective de l'entrée en vigueur du traité constitutionnel permettent de rouvrir le débat en matière d'immigration économique sur des bases nouvelles.

b) Les procédures d'admission

L'essentiel du Livre vert consiste ensuite à passer en revue les pistes possibles pour surmonter la difficulté fondamentale posée par le principe en vigueur, qui était d'ailleurs réaffirmé dans le traité constitutionnel, selon lequel **le nombre de migrants économiques autorisés à entrer sur leur territoire est du ressort exclusif des États membres**.

Une lecture maximaliste de ce principe conduirait à contester toute possibilité de développer une approche commune de la question de la migration économique au niveau européen. La Commission européenne considère cependant que, **dans un espace de libre circulation des personnes tel que l'Union européenne, la décision d'admettre des ressortissants de**

pays tiers sur le territoire d'un État affecte inévitablement les autres États membres. Une lecture trop stricte interdirait donc de compenser d'éventuels effets pervers de politiques nationales trop dissemblables. La Commission européenne estime par conséquent nécessaire d'adopter au niveau européen des critères et des règles pour l'admission des migrants économiques.

Revenant implicitement sur l'approche rigide qu'elle a eu par le passé, la Commission européenne propose des voies plus flexibles permettant de conserver la compétence des États membres en la complétant par des politiques permettant de corriger d'éventuels effets pervers et d'apporter une « réelle valeur ajoutée » au niveau européen.

Deux grandes options sont proposées par la Commission pour une éventuelle législation européenne : une approche par catégorie de demandeurs et une approche par procédure d'admission, ces options pouvant elles-mêmes être combinées.

– **l'approche par catégorie de demandeurs** : à une approche « horizontale », sur le modèle de sa précédente proposition de directive, la Commission européenne oppose une approche « sectorielle », qui ciblerait davantage les catégories de demandeurs, sur le modèle des directives relatives à l'admission des étudiants et des chercheurs.

Cette approche sectorielle pourrait elle-même se décliner de plusieurs manières :

- selon le **mode d'exercice de l'activité**, salariée ou non salariée ;
- selon le **type d'activité** : il s'agit ici de privilégier les personnes qui correspondent à des pénuries sectorielles ou professionnelles, comme certains métiers du bâtiment ou de la santé, etc ;
- selon l'**origine géographique** par des accords avec les pays tiers.

– **l'approche par procédure d'admission** : tout en soulignant l'intérêt d'une harmonisation des règles de procédure et de traitement des demandes, la Commission propose d'introduire là aussi de la flexibilité en distinguant trois types de procédures :

- la **procédure normale organisée** : elle consisterait à préciser les modalités de la « préférence communautaire » par un système de cercles concentriques : seraient prioritaires, dans l'ordre décroissant, les citoyens de l'Union, puis les résidents de longue durée, puis les demandeurs d'emploi résidant déjà sur le territoire de l'Union, et, enfin, les demandeurs d'emploi nouvellement arrivés ;

- **une procédure dite accélérée** pourrait être mise en place, consistant à permettre à un ou plusieurs États membres confronté(s) à une pénurie de main d'œuvre ou de qualifications spécifiques de recourir plus rapidement aux travailleurs ressortissants de pays tiers. Il est précisé que cette procédure serait soumise à l'autorisation préalable du Conseil « *via une procédure très rapide* » ;

- enfin, **un mécanisme de sélection préalable** anticipant des pénuries permettrait de faire entrer des demandeurs sans qu'ils aient au préalable un emploi. Cette sélection, reposant par exemple sur le mécanisme de la « carte verte », pourrait attirer les travailleurs pour couvrir les besoins à court terme et à long terme au marché du travail. La dissociation entre permis de travail et contrat de travail serait alors nécessaire. L'idée d'un « permis d'emploi » pour l'employeur est également évoquée.

c) Les droits des migrants

Le thème des droits des migrants est traité assez succinctement, dans la mesure où il reprend pour l'essentiel les dispositions ayant déjà fait l'objet de discussion et pour certaines d'accords dans le cadre des instruments adoptés au niveau européen.

Il s'agit de définir :

- un socle commun de droits fondés sur le principe d'un rapprochement avec ceux des communautaires ;

- un principe éventuel de renforcement des droits en fonction de la durée du séjour (droits spécifiques pour les résidents de longue durée) ;

- la possibilité de traitements plus favorables pour attirer certaines catégories de travailleurs.

d) La coopération avec les pays tiers

Enfin, **la coopération avec les pays d'origine et de transit** est évoquée brièvement. La Commission européenne souligne en effet qu'une politique fondée exclusivement sur les besoins de l'Union européenne serait susceptible de générer des effets pervers, tels que la « fuite des cerveaux » et l'absence de retour sur investissements en formation des pays d'origine.

La Commission propose donc d'explorer quelques pistes dans le Livre vert. Elle suggère, ainsi, la création de centres de formation et de recrutement dans les pays d'origine pour les qualifications pour lesquelles il existe un besoin au niveau européen, ou du moins une prise en charge

partielle. Elle mentionne également la possibilité de systèmes assez flexibles permettant de combiner des périodes de séjour dans l'Union et des périodes de retour dans les pays d'origine. Elle évoque la possibilité de faciliter les transferts financiers des travailleurs des pays tiers vers les pays d'origine. Elle insiste enfin sur la nécessité d'explorer la piste d'accords préférentiels avec certains pays tiers fondés sur une gestion partagée des flux migratoires et ouvrant la possibilité d'accorder des contingents de migrants aux pays signataires de tels accords.

B. QUE PENSER DES ORIENTATIONS PROPOSÉES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE DANS SON LIVRE VERT ?

Les principales questions posées par la Commission européenne dans son Livre vert peuvent se résumer de la manière suivante :

– une intervention de l'Union européenne en matière d'immigration économique est-elle souhaitable ?

– dans quels domaines l'Union européenne pourrait-elle apporter une réelle « valeur ajoutée » ? En particulier : cette intervention doit-elle porter de manière prioritaire sur les procédures d'admission des migrants économiques ? Peut-on envisager un système de « quotas » ? Faut-il revoir le principe de la « préférence communautaire » ?

– enfin, comment concevoir une politique en matière d'immigration économique qui soit profitable à la fois aux pays d'accueil et aux pays d'origine ?

1. Une réflexion nécessaire mais une démarche discutable

La Commission européenne fonde sa réflexion sur le postulat suivant : compte tenu de l'impact du déclin et du vieillissement démographique sur l'économie, « *des flux d'immigration plus soutenus pourraient être de plus en plus nécessaires pour couvrir les besoins du marché européen du travail et pour assurer la prospérité de l'Europe* ». Dans une première version du Livre vert, la Commission européenne était même plus affirmative puisqu'elle considérait que « *des flux d'immigration plus soutenus seront de plus en plus nécessaires* ». Or, cette affirmation peut sembler discutable à trois niveaux différents.

a) L'immigration ne constitue pas le « remède miracle » au vieillissement démographique

Comme le souligne la Commission européenne dans un Livre vert consacré aux changements démographiques (1) : « *L'Europe connaît aujourd'hui des changements démographiques sans précédent par leur ampleur et leur gravité* ».

Ces changements démographiques sont le fruit de trois tendances de fond :

- l'allongement continu de l'espérance de vie ;
- l'accroissement des générations âgées de plus de 65 ans, et notamment de la proportion des personnes âgées de 80 ans ou plus ;
- une faible natalité persistante : le taux de fertilité est partout inférieur en Europe au seuil de renouvellement des générations (environ 2,1 enfants par femme) ; il est même tombé en dessous de 1,5 dans de nombreux États membres.

Dans ce contexte, selon les projections démographiques, la population de l'Europe ne devrait croître que faiblement jusqu'en 2025, grâce à l'apport de l'immigration, avant de commencer à décliner. Selon une étude récente du Conseil de l'Europe (2), la population européenne pourrait diminuer dans une fourchette qui pourrait aller de 13 à 22 % d'ici à 2050. L'Europe pourrait ainsi voir sa population réduite d'un cinquième en cinquante ans. Dans certains pays, la baisse de la population pourrait même atteindre 10 % à 15 % à l'horizon 2050. À cet égard, les pays d'Europe centrale et orientale ne sont pas dans une meilleure situation que les pays d'Europe occidentale, bien au contraire. La plupart de ces pays connaissent, en effet, déjà une baisse de leur population.

Or, cette baisse générale de la population concernera au premier chef la population en âge de travailler (les personnes âgées de 15 à 64 ans), qui pourrait passer de 67 % aujourd'hui à 56 % en 2050. Le taux de dépendance globale (le ratio inactifs/actifs) devrait ainsi passer, dans l'Union des Vingt-cinq, d'environ 50 % aujourd'hui à près de 75 % en 2050. Autrement dit, alors qu'il y a aujourd'hui un inactif (jeune ou retraité) pour deux actifs, il y aurait en 2050, trois inactifs pour quatre personnes en âge de travailler.

(1) *Communication de la Commission européenne du 16 mars 2005 – Livre vert « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations » (COM (2005) 94 final – texte E 2848).*

(2) *Comité européen sur la population du Conseil de l'Europe, « Évolution démographique récente en Europe 2004 », avril 2005.*

Dans ce contexte, l'immigration constitue-t-elle une solution au vieillissement démographique ?

La Commission européenne semble être de cet avis dans son Livre vert.

Ainsi, elle relève que « *entre 2010 et 2030, aux taux d'immigration actuels, le déclin de la population active de l'Europe des 25 occasionnera une baisse du nombre de travailleurs de l'ordre de 20 millions* ».

Comme le relève un observateur avisé (1), « *Doit-on comprendre qu'il faudrait faire face à ce déficit par un nombre analogue d'immigrés ?* ».

En réalité, cette question n'est pas nouvelle. Ce débat a été lancé à la suite de la publication en 2000 d'un rapport de la division des populations des Nations unies. Ce rapport estimait, en effet, que pour maintenir constant le ratio entre la population en âge de travailler et les plus de 65 ans, l'Europe dans son ensemble aurait besoin de 1,4 milliard d'immigrants entre 1995 et 2050. Compte tenu de l'absurdité de ce chiffre, on voit bien les limites d'un tel raisonnement.

Comme le souligne l'étude du Conseil de l'Europe, le déclin démographique a peu de chance de pouvoir être contrebalancé par l'immigration, car il faudrait à l'Europe « *1,8 million de migrants par an d'ici 2050 pour maintenir sa population à son niveau de 1995 ; 3,6 millions d'immigrants par an pour maintenir à son niveau la population en âge de travailler et même 25,2 millions d'immigrés par an pour maintenir le rapport entre les actifs et les retraités.* »

De plus, « *doubler la population active demain, c'est quadrupler la population retraitée d'après demain par rapport à son niveau actuel, donc devoir quadrupler la population active d'après demain et ainsi de suite* » (2).

Si les projections démographiques sont par définition incertaines, il convient, en outre, de tenir compte d'autres facteurs pour mesurer leur incidence sur la croissance et le marché du travail, comme le progrès technologique par exemple.

L'immigration ne peut donc à elle seule résoudre le problème du vieillissement démographique et il convient d'explorer d'autres voies, comme, par exemple, l'allongement de la durée du travail, l'augmentation du

(1) *Ferdinando Riccardi, Bulletin Quotidien Europe, 27 janvier 2005.*

(2) *Didier Blanchet « Immigration et avenir démographique », in Commissariat général du Plan, « Immigration, marché du travail, intégration », Rapport du séminaire présidé par François Héran, octobre 2002, p. 361-362.*

taux d'activité (notamment des femmes, des jeunes et des seniors) ou encore l'encouragement à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Comme le relèvent les conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, consacré à la mise en œuvre à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, visant à faire de l'Union européenne l'économie la plus dynamique et la plus compétitive du monde à l'horizon 2010 :

« Il est indispensable d'attirer davantage de personnes sur le marché du travail. Cet objectif sera atteint en misant sur une politique active de l'emploi, sur l'attrait financier du travail, sur des mesures conciliant vie professionnelle et vie familiale, y compris l'amélioration des structures d'accueil en faveur des enfants ; priorité doit aussi être donnée à l'égalité des chances, aux stratégies de vieillissement actif, à la promotion de l'intégration sociale ainsi qu'à la transformation du travail non déclaré en emplois réguliers. Il faut aussi développer de nouveaux gisements d'emplois dans les services aux personnes et aux entreprises, dans l'économie sociale, dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, ainsi que dans les nouveaux métiers industriels (...) ».

Les chefs d'État et de gouvernement ont, en outre, adopté, lors de ce Conseil européen, un « Pacte européen pour la jeunesse ». Ce Pacte, qui est le fruit d'une initiative de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne et de la Suède, vise notamment à améliorer la formation et l'insertion professionnelle des jeunes, tout en facilitant la conciliation entre activité professionnelle et familiale. Cette recommandation, sans force contraignante, pourrait s'interpréter comme l'ébauche d'une action européenne de soutien à la natalité.

b) Une approche qui ne tient pas suffisamment compte de la diversité de la situation des États membres

La Commission européenne privilégie dans le Livre vert une approche globale de l'Union européenne, tant en termes de marché du travail, que d'espace de libre circulation des personnes. Elle utilise ainsi fréquemment l'expression de « marché européen du travail ». **Or, cette approche ne tient absolument pas compte des divergences de situation existantes entre les pays de l'Union.** La situation démographique, le marché du travail et les flux migratoires restent, en effet, très différents entre les États membres.

Les perspectives démographiques ne sont pas identiques pour l'ensemble des pays. Ainsi, la population de la France et celle du Royaume-Uni devraient continuer à augmenter. La situation économique n'est pas non plus la même dans l'Union, notamment du point de vue de l'emploi. Enfin, au sein de l'Union européenne, on distingue des pays d'immigration

ancienne, comme la France, et des pays d'immigration récente, comme l'Italie ou l'Espagne. Plusieurs États ont noué des relations particulières avec certains pays d'origine (comme l'Afrique francophone et le Maghreb en France, les pays du Commonwealth au Royaume-Uni), dont il convient de tenir compte.

En particulier, la situation de la France au sein de l'Union européenne est singulière à plusieurs égards.

Elle l'est, tout d'abord, du point de vue de la **démographie**. La France se caractérise, en effet, par un accroissement naturel de la population qui ne dépend pas de l'immigration. Avec un indicateur conjoncturel du nombre moyen d'enfants par femme le plus élevé d'Europe après l'Irlande, la fécondité reste significative dans notre pays (cet indicateur est en France de 1,89 enfant par femme en 2002 contre 1,97 en Irlande et 1,31 en Allemagne). La France connaît donc le taux d'accroissement naturel de la population le plus élevé d'Europe occidentale après l'Irlande (4 ‰ contre 7,3 ‰ en 2002) (2). Le solde migratoire ne représente que le quart de l'accroissement de la population en France, contre les neuf dixièmes dans l'ensemble des autres États membres.

Comme le relève un rapport du Commissariat général du Plan : *« Aucune raison d'ordre démographique ne justifie que l'on encourage le développement massif de l'immigration en France dans les décennies à venir [...] la France est le seul grand pays qui pourra maintenir les effectifs de sa population d'âge actif sur le demi-siècle qui vient. Elle atteindra cet objectif si sa fécondité reste voisine du seuil de remplacement et si elle continue d'accueillir des immigrants au rythme d'environ 120 000 par an en migration nette »*.

Au niveau du marché du travail, notre pays connaît un taux de chômage élevé (10 % de la population active), en particulier chez les jeunes et les seniors.

Enfin, **la France connaît d'ores et déjà un flux important d'immigration régulière**. En 2003, elle a accueilli 170 000 étrangers, dont 136 000 ressortissants de pays tiers, principalement au motif du regroupement familial mais ayant accès à ce titre au marché du travail. En France, plus de 100 000 étrangers accèdent donc chaque année au marché du travail.

Un système unique et uniforme au niveau européen en matière d'immigration économique ne paraît donc pas souhaitable compte tenu de l'hétérogénéité de la situation des différents États membres, d'autant plus dans une Europe à vingt-cinq.

c) Il est particulièrement difficile d'évaluer à moyen ou à long terme les besoins du marché du travail

Certes, en France, certains secteurs spécifiques d'activité, tels que le bâtiment, les transports, l'hôtellerie ou la restauration sont confrontés aujourd'hui à des difficultés de recrutement. Le nombre d'offres d'emploi non pourvues était évalué à près de 300 000 en 2004 par le ministère du travail. Mais il serait très exagéré de parler de pénurie de main d'œuvre dans un pays qui compte environ deux millions et demi de chômeurs, soit 10 % de la population active.

Comme j'ai pu le constater lors de mes différentes auditions, les entreprises elles-mêmes éprouvent des difficultés pour évaluer et anticiper leurs besoins de main d'œuvre à moyen terme.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le gouvernement a confié récemment au Commissariat Général du Plan une mission pour évaluer les besoins de main d'œuvre globaux, sectoriels et locaux, auxquels pourrait faire face l'économie française à l'horizon 2015-2020 et d'apprécier dans quelle mesure une intensification des flux migratoires de travail serait en mesure d'y répondre.

Cette demande dépend de multiples facteurs, comme le montre l'exemple de l'agriculture : *« le secteur agricole rencontre déjà aujourd'hui d'importantes difficultés de recrutement imputables notamment à la forte saisonnalité de ses besoins. Il est difficile d'établir des projections sur les besoins de main d'œuvre. La production agricole est fortement tributaire des modifications de la Politique agricole commune, des effets de l'élargissement de l'Union européenne intervenu le 1^{er} mai 2004, des stratégies développées par les grands groupes agroalimentaires et des changements de comportement des consommateurs »* (1).

Il serait donc souhaitable qu'avant toute proposition législative, la Commission européenne procède à une étude détaillée sur l'évaluation des besoins de main d'œuvre des entreprises dans les prochaines années.

2. Faut-il réellement privilégier une action européenne en matière de procédure d'admission ?

L'approche de la Commission européenne dans son Livre vert est principalement axée sur les procédures d'admission des ressortissants de pays

(1) Voir KAZAN « Les tensions sur le marché du travail augmenteront-elles avec le vieillissement de la population ? », Les quatre pages, numéro 1.20, CGP, janvier 2005

tiers aux fins d'emploi. **Or, il n'est pas certain que cette approche soit la plus pertinente pour une éventuelle intervention européenne dans ce domaine.**

a) Tant les traités actuels que le traité constitutionnel reconnaissent une compétence exclusive aux États membres en matière d'admission des ressortissants de pays tiers aux fins d'emploi

Lors des travaux de la Convention, une disposition a été insérée dans le projet de Constitution européenne à la demande de l'Allemagne, qui concerne directement cette question.

Selon cette disposition, qui figure à l'article III-267, paragraphe 5, du traité constitutionnel, **les États restent compétents pour « fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié ».**

Cette phrase a été introduite à titre de compromis pour permettre le passage de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil pour les mesures relatives à l'immigration légale, sur lequel l'Allemagne était très réticente. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une disposition nouvelle, mais simplement d'une confirmation de l'état du droit existant.

Dès lors, l'intervention de l'Union en matière d'immigration économique est nécessairement limitée. En particulier, tout « système européen de sélection » serait contestable au point de vue du respect des traités.

b) La question des « quotas »

La Commission européenne évoque à plusieurs reprises, dans son Livre vert, les notions de « carte verte » ou de « quotas ».

Elle évoque ainsi la possibilité de mettre en place un « système européen de sélection ». Elle suggère, en outre, « une méthode de coordination par laquelle les États membres appliquent des quotas nationaux et informent la Commission de la mise en œuvre et des résultats de ces politiques ». Elle souligne, enfin, l'intérêt de conclure des accords avec certains pays tiers comprenant une préférence pour l'admission de leurs ressortissants.

Avant d'examiner les difficultés soulevées par ces instruments, il convient au préalable d'en préciser le sens et la portée.

La notion de « quotas »

Inventés aux États-Unis dans les années 1920, les « quotas » recouvrent des systèmes très différents. Il s'agit de fixer des « plafonds » ou des « niveaux cibles » par année pour l'accueil des immigrants, c'est-à-dire d'attribuer une « quote-part » à un groupe particulier de migrants.

On distingue généralement deux systèmes : les « quotas » par nationalité et les « quotas » par catégorie de demandeurs (travailleurs, réfugiés, famille).

En réalité, très peu de pays ont aujourd'hui recours à des « quotas » migratoires par nationalité (seule l'Italie semble pratiquer un tel système dans le cadre d'accords spécifiques avec certains pays tiers). Dans la plupart des pays qui utilisent un système de « quotas », des « plafonds » ou des « niveaux cibles » annuels s'appliquent généralement à des catégories de demandeurs, notamment aux travailleurs en fonction de leurs qualifications.

Les États-Unis sont souvent cités comme modèle en ce qui concerne les « quotas ».

Le système de « quotas » aux États-Unis

Les États-Unis, qui pratiquaient à l'origine un système de « quotas » par nationalité, en fixant des contingents annuels de migrants par pays d'origine pour maintenir la répartition ethnique et religieuse du pays, ont aboli un tel système en 1965.

La loi de 1990 sur l'immigration aux États-Unis spécifie un niveau global d'immigration de certaines catégories de personnes. Actuellement, des plafonds spécifiques sont notamment attribués aux immigrants relevant de deux catégories :

– les travailleurs (avec un plafond de 140.000) répartis en plusieurs catégories, par métier et secteur d'activité ;

– les ressortissants de pays ne comptant que 50.000 citoyens devenus immigrants permanents aux États-Unis au cours des cinq dernières années (avec un plafond de 55.000). Cette seconde procédure est fondée sur un tirage au sort.

Certains pays pratiquent également un système de sélection reposant sur un système par « points ».

Le système à « points » canadien

Le Canada a renoncé à son système de « quotas » dans les années 1960 pour adopter une politique de sélection des migrants fondée sur un système à « points ».

Selon ce système, les personnes qui souhaitent immigrer au Canada en tant que « travailleurs qualifiés » sont sélectionnées en fonction de six critères : les compétences linguistiques, le niveau d'études, l'expérience professionnelle, l'âge, l'existence d'un emploi réservé au Canada et la capacité d'intégration de la personne. Chacun de ces six critères se voit attribuer un certain nombre de points, qui est variable. Le candidat est admissible s'il a obtenu un score de 67 sur 100.

En 2004, le Canada a admis plus de 90.000 personnes au titre de l'immigration économique sur un total de 165.000 nouveaux résidents (soit 70 %). Les travailleurs qualifiés ont été de l'ordre de 80.000, ce qui représente 65 % de l'objectif fixé par les autorités. Pour 2005, le gouvernement canadien a annoncé au Parlement l'objectif de recruter entre 110.000 et 125.000 « travailleurs qualifiés ».

Des systèmes similaires sont en vigueur en Nouvelle-Zélande et en Australie.

D'autres États utilisent le mécanisme de la « carte verte », qui repose sur l'octroi d'un titre de séjour sans production préalable d'un contrat de travail.

Le système de « carte verte » : l'exemple de l'Allemagne

L'Allemagne a instauré au début de l'année 2000 un système de « carte verte » destiné à attirer sur son sol des informaticiens étrangers (principalement Indiens et d'Europe centrale et orientale) pour faire face aux pénuries de main-d'œuvre dans ce secteur. Selon ce système, les personnes concernées bénéficient d'un droit de séjour de cinq ans au maximum.

Alors que l'objectif affiché par le gouvernement allemand était de recruter 20.000 informaticiens entre 2000 et 2005, au milieu de l'année 2004, seulement 10.000 avaient été recrutés.

En revanche, la France n'a pas recours à ce type d'instrument.

L'immigration de travail en France

L'immigration de travail obéit en France à un **régime d'autorisation préalable** défini par le code du travail. Les autorisations de travail sont délivrées au cas par cas et de manière déconcentrée dans les départements, sous réserve de l'autorisation de séjour, en fonction des besoins du marché du travail.

Le principe de base, lors de toute demande d'autorisation de travail, qu'il s'agisse d'une introduction d'une demande par un employeur ou d'une demande relative à un changement de statut, est celui de **l'opposition de la situation de l'emploi** : l'autorisation de travail n'est accordée que s'il n'existe pas de travailleur disponible sur le marché du travail local pour occuper cet emploi.

Ce régime d'autorisation préalable ne s'applique pas à deux catégories d'étrangers :

- d'une part, les ressortissants de l'Espace économique européen bénéficient d'une totale liberté de travail (sous réserve de la disposition transitoire applicable aux ressortissants des nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale) ;
- d'autre part, dans un grand nombre de cas, le titre de séjour emporte de lui-même le droit au travail sans qu'il y ait besoin d'autorisation (comme le regroupement familial par exemple).

Ce régime d'autorisation de travail peut aussi être assoupli *ad libitum* pour répondre aux difficultés de recrutement rencontrées dans certains secteurs de l'économie.

Ainsi, entre 1998 et 2004, le recrutement d'informaticiens étrangers a été facilité pour faire face aux besoins des entreprises de ce secteur. Le ministère du travail a donné pour instruction, par voie de circulaire, en juillet 1998, de répondre favorablement et rapidement à toute demande d'autorisation de travail visant à recruter des informaticiens. Compte tenu du renversement de tendance dans le secteur de l'informatique, avec notamment une progression du chômage chez les jeunes informaticiens, le gouvernement a, en accord avec les partenaires sociaux, décidé en janvier 2004 de mettre un terme à ce dispositif. La situation de l'emploi est donc à nouveau opposable à toute demande.

Actuellement, la situation de l'emploi n'est pas opposée à certaines catégories spécifiques d'étrangers, comme les étudiants ayant étudié en France ou encore les cadres dirigeants et les cadres de haut niveau ainsi que les membres de leur famille, dans le cadre du programme visant à renforcer l'attractivité de la France, lancé par le gouvernement en juin 2003.

En 2003, la France a délivré environ **6 500** cartes de séjour temporaires aux ressortissants de pays tiers sur le seul fondement de l'exercice d'une activité professionnelle. Ce chiffre est en diminution par rapport aux années précédentes. L'immigration de travail ne représente que près de **5 %** du nombre total de cartes de séjour temporaires délivrées en France en 2003 (100 000), pour une large part au titre du regroupement familial (40 %) ou pour faire des études (40 %). Le dispositif français est souvent critiqué par les entreprises, en raison de sa complexité et de ses lourdeurs, notamment en matière de délais de réponse. Il présente toutefois l'avantage d'être géré au plus près du terrain en fonction des demandes des entreprises et d'être suffisamment flexible pour répondre à des besoins spécifiques sur le marché du travail.

Un système de sélection ou de « quotas » présente plusieurs avantages :

– ce système favorise le passage d'une « immigration subie » à une « immigration choisie » et contribue à attirer davantage de travailleurs qualifiés ; le Canada accueille ainsi chaque année environ 60 000 travailleurs qualifiés, ce qui représente 70 % du nombre total d'immigrants, alors que, en France, la part de l'immigration de travail en provenance de pays tiers ne représente qu'environ 5 %, contre 63 % pour le regroupement familial et 8 % pour l'asile ;

– il permet également de négocier des accords bilatéraux avec les pays d'origine pour assurer une véritable gestion des flux migratoires ; l'Italie a ainsi négocié avec certains pays tiers, comme la Tunisie ou l'Albanie, des accords qui comportent des « quotas privilégiés » pour les travailleurs originaires de ces pays, en échange de leur collaboration dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine, lesquels « quotas » pouvant être réduits lorsque le pays en cause n'apporte pas sa pleine coopération ;

– enfin et surtout, un tel système présente l'avantage d'être plus lisible aux yeux de l'opinion et de permettre un véritable débat public sur l'immigration ; au Canada, le gouvernement fédéral soumet chaque année au Parlement un rapport sur l'immigration, qui comporte les résultats et les objectifs chiffrés de sa politique migratoire.

Toutefois, il comporte aussi des inconvénients importants :

– l'expérience des pays qui pratiquent un système de « quotas » montre qu'il n'a pas d'impact significatif sur l'immigration clandestine ; les États-Unis doivent ainsi faire face à un afflux massif d'immigrants clandestins ;

– la mise en œuvre d'un tel système se caractérise souvent par une lourdeur des procédures ; on constate, par exemple, un important arriéré dans le traitement des dossiers aux États-Unis ;

– la fixation de « quotas » est un exercice périlleux car il est très difficile d'apprécier les besoins de main-d'œuvre longtemps à l'avance ; dans certains pays, comme l'Italie par exemple, les plafonds sont fixés à un niveau trop bas et perdent donc de leur intérêt, alors que dans d'autres, comme l'Espagne, ils sont fixés à des niveaux trop élevés et ne sont jamais atteints.

Quel que soit le jugement porté sur ce système, il revient, en tout état de cause, à chaque État membre de décider s'il souhaite ou non y recourir. Il ne serait ni souhaitable, ni réaliste, de vouloir mettre en place un système de « quotas » qui serait géré au niveau européen.

Interrogé sur ce point lors de son audition au Sénat le 23 mars dernier, le Commissaire européen chargé de ces questions, Franco Frattini, n'a pas dit autre chose :

« Personnellement, je n'aime pas le terme de « quotas », car cela renvoie à l'idée d'une sélection des personnes. Je crois aussi qu'il revient à chaque État membre de décider s'il souhaite ou non instaurer un tel système de quotas en fonction de ses intérêts nationaux. Je rappelle, en effet, que les États membres restent et resteront compétents à l'avenir, y compris avec l'entrée en vigueur de la Constitution européenne, pour déterminer librement le nombre des ressortissants de pays tiers autorisés à entrer sur leur territoire pour y rechercher un emploi. Mais, dans le même temps, il me semble indispensable d'avoir, au niveau européen, une approche commune des questions migratoires et une stratégie européenne.

Soyons clairs sur ce point : la Commission européenne n'envisage pas de mettre en place une politique européenne d'immigration qui aurait vocation à remplacer les politiques nationales. Il s'agit pour l'Union européenne d'apporter une réelle « valeur ajoutée » aux différentes politiques des États membres ».

c) La réflexion autour de la notion de « préférence communautaire » pose en réalité la question de la situation des ressortissants des nouveaux États membres

La Commission européenne s'interroge dans le Livre vert sur le point de savoir si la définition existante de la « préférence communautaire » est toujours pertinente. Elle se demande notamment s'il ne convient pas de la modifier, afin de l'accorder aux travailleurs des pays tiers déjà présents sur le territoire d'un autre État membre ou à ceux qui ont déjà travaillé pendant quelques années au sein de l'Union européenne, par rapport aux ressortissants de pays tiers nouvellement arrivés ou n'ayant jamais séjourné dans l'Union.

Certes, les interrogations de la Commission ne sont pas dénuées d'intérêt car elles présentent l'avantage de recruter en priorité des travailleurs déjà intégrés ou ayant une expérience professionnelle dans un État membre.

Toutefois, la notion de « préférence communautaire » pose surtout **la question de la situation des ressortissants des nouveaux États membres** ayant adhéré à l'Union le 1^{er} mai 2004.

Lors des négociations d'adhésion, l'Union européenne a, en effet, imposé aux pays candidats, à l'exception de Malte et de Chypre, une période transitoire pouvant aller jusqu'à sept années, permettant de limiter l'accès des

travailleurs salariés originaires de ces pays aux marchés du travail des anciens États membres.

La période transitoire applicable à la liberté de circulation des travailleurs salariés des nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale

Le mécanisme retenu dans le traité d'adhésion repose sur un système en trois étapes dit « 2 + 3 + 2 » :

– Pendant les deux années suivant la date d'adhésion du 1^{er} mai 2004, les États membres ont la faculté d'ouvrir ou non leur marché du travail aux travailleurs salariés originaires des nouveaux États membres ;

– Deux ans après l'adhésion (soit le 1^{er} mai 2006) les États membres doivent reconsidérer l'ouverture de leur marché du travail et décider, le cas échéant, de la prolongation pour trois ans de la période transitoire ;

– Cinq ans après l'adhésion (soit en 2009), la libre circulation s'applique de droit, sauf dans les États membres qui feraient état de perturbations graves de leur marché du travail et qui pourraient, dans ce cas, prolonger une nouvelle fois la période transitoire pour deux ans.

Au plus tard sept ans après l'adhésion, soit le 1^{er} mai 2011, la libre circulation devait être effective dans toute l'Union.

Cette période transitoire, qui avait déjà été utilisée lors de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à l'Union européenne, avait été demandée par l'Allemagne et par l'Autriche, en raison de la crainte de ces pays d'un afflux massif de travailleurs en provenance des nouveaux États membres.

Elle a toutefois été très mal perçue par les pays concernés, qui ont vu dans cet instrument une mesure discriminatoire, leur conférant un statut de pays membre de « deuxième catégorie ».

Notre collègue Paul Masson avait d'ailleurs vivement dénoncé ce traitement dérogatoire avant son adoption, dans un rapport d'information présenté au nom de notre délégation (1), dans lequel il estimait qu'une telle « période générale et rigide de transition (...) ne paraît pas convenable. Les limitations abusives de la libre circulation des travailleurs ne pourraient qu'accélérer l'immigration illégale et ouvrir un « marché gris » que certaines professions seraient tentées d'encourager ».

Elle a été utilisée néanmoins par douze des quinze anciens États membres, seuls le Royaume-Uni, l'Irlande et la Suède n'y ayant pas recouru.

(1) Paul Masson, « Quel marché du travail après l'élargissement ? », délégation pour l'Union européenne – Rapport d'information n° 291 (2000-2001).

Dès lors, comment expliquer aux nouveaux États membres que la Commission européenne souhaite encourager l'arrivée de travailleurs en provenance de pays tiers, alors que les ressortissants de pays membres à part entière de l'Union ne bénéficient pas aujourd'hui de la libre circulation des travailleurs, qui constitue pourtant une des quatre libertés fondamentales du traité de Rome ? Ne serait-il pas paradoxal que l'Union européenne accorde à des ressortissants de pays tiers ce qu'elle refuse d'accorder à des citoyens de l'Union ?

Il convient en fait de poser d'abord la question du maintien de cette disposition transitoire, y compris dans notre propre pays. A l'instar de la plupart de ses partenaires, la France a, en effet, fait usage de cette période transitoire, à l'exception de quelques ouvertures ponctuelles, notamment vis-à-vis des personnes ayant étudié en France ou disposant de qualifications particulières.

Il convient de souligner que, en France, la période transitoire ne concerne que les travailleurs salariés, mais qu'elle ne s'applique ni aux travailleurs indépendants, ni aux entreprises. En particulier, les entreprises prestataires de services établies dans les nouveaux États membres bénéficient, depuis le 1^{er} mai 2004, de la liberté d'effectuer des prestations de services et ce dans l'ensemble des secteurs d'activités. En cela, la situation de la France se distingue de celle de l'Allemagne et de l'Autriche, où certaines activités (comme le bâtiment ou les services sociaux) restent soumises au mécanisme de la période transitoire.

Or, en dépit des règles posées en matière de détachement des travailleurs par la directive de 1996, certains abus ont été constatés en France, comme l'ont illustré plusieurs affaires récentes dont la presse s'est faite l'écho.

Comme l'ont souligné plusieurs personnalités que j'ai rencontrées, la France cumule donc les inconvénients des deux systèmes, puisque, d'un côté, les entreprises établies dans les nouveaux pays adhérents peuvent détacher des travailleurs pour effectuer une prestation de service sur notre territoire, alors que, dans le même temps, les entreprises établies en France ne peuvent pas embaucher librement des salariés originaires de ces pays.

Par ailleurs, selon un rapport récent du gouvernement britannique (1), **l'ouverture du marché du travail aux travailleurs issus des nouveaux États membres au Royaume-Uni le 1^{er} mai 2004 ne s'est pas traduite par un afflux massif de ressortissants de ces pays.** En effet, un an après, ce sont

(1) Home Office, « Accession Monitoring Report, May 2004 – March 2005 », *A joint online report by the Home Office, the Department for Work and Pensions, HM Revenue & Customs and the Office of the Deputy Prime Minister, 26 May 2005.*

environ 175 000 travailleurs qui ont été enregistrés, dont près de la moitié étaient déjà présents sur le territoire britannique. Il s'agit à 80 % de célibataires sans enfants, âgés entre 18 et 35 ans. De plus, 96 % des personnes concernées occupent un emploi à temps plein. Au total, ce rapport estime que ces travailleurs ont contribué de manière positive à l'économie britannique.

Compte tenu des inconvénients, à la fois politiques et économiques, du système actuellement en vigueur en France et de l'expérience positive du Royaume-Uni, ne serait-il pas judicieux que la France ne reconduise pas après 2006 la période transitoire et qu'elle ouvre l'accès à son marché du travail à l'ensemble des ressortissants des nouveaux États membres, cette ouverture étant de toute manière inéluctable à terme ?

3. Les domaines où l'Union européenne pourrait apporter une réelle valeur ajoutée

L'Union européenne pourrait apporter une véritable plus-value en matière d'immigration économique dans trois domaines en particulier.

a) Les échanges d'informations sur l'immigration

Comme l'ont souligné la plupart des personnalités que j'ai rencontrées, il existe aujourd'hui un vrai déficit d'informations au niveau européen sur les questions migratoires. **L'Union européenne pourrait ainsi utilement contribuer à améliorer les échanges d'informations entre les États membres sur ces sujets.**

On pourrait ainsi envisager la création de points de contact sur les questions migratoires. Ces points de contact permettraient à des experts d'échanger des informations et des analyses sur les questions d'emploi, de marché du travail et d'immigration économique. Ils permettraient en particulier d'approfondir la question des conséquences sur le marché du travail du vieillissement démographique et de l'évaluation à moyen et à long terme des besoins de main-d'œuvre des entreprises européennes.

b) La lutte contre le travail illégal

La lutte contre le travail illégal devrait également être une priorité de l'Union européenne. Le « travail au noir » constitue, en effet, un phénomène de grande ampleur dans l'Union européenne, puisque l'économie parallèle représenterait entre 7 et 16 % du PIB de l'Union.

Cette forme particulièrement odieuse d'esclavage moderne est souvent le fait de véritables organisations criminelles qui contrôlent toutes les étapes de ce trafic, de l'acheminement jusqu'à l'exploitation du travail de ces clandestins, et qui n'hésitent pas à sacrifier la vie des personnes concernées, comme l'a illustré de manière dramatique la mort par étouffement d'une soixantaine de clandestins chinois à Douvres en 2000.

La lutte contre les réseaux qui acheminent ces travailleurs clandestins et les employeurs sans scrupules qui les exploitent nécessite un renforcement de la coopération administrative, policière et judiciaire entre les États membres. Ainsi, la création éventuelle d'un Office central européen de lutte contre le travail clandestin pourrait être envisagée, sur le modèle de l'Office central de lutte contre le travail illégal créé récemment en France.

c) Le partenariat avec les pays d'origine et de transit

Une gestion efficace des flux migratoires ne peut se concevoir que dans le cadre d'un véritable partenariat avec les pays d'origine et de transit. Dans ce cadre, la notion de « **co-développement** » devrait prendre toute sa place. Cette notion repose, en effet, sur l'idée que les émigrés originaires de pays en développement, qui contribuent par leur travail à la prospérité des pays qui les accueillent, représentent, par les compétences qu'ils ont acquises, les réseaux de relations qu'ils ont tissés et leur capacité d'épargne, un potentiel qui peut également être valorisé en vue du développement de leur pays d'origine. Elle vise donc à reconnaître et à promouvoir le rôle que les migrants peuvent jouer dans leur pays d'origine.

Une action européenne en matière de co-développement pourrait poursuivre deux objectifs principaux, en s'inspirant de l'expérience française :

– faciliter la canalisation d'une part accrue de l'épargne des migrants vers l'investissement productif dans le pays d'origine. Les fonds envoyés par les migrants dans leur pays d'origine représentent des sommes considérables, supérieures à l'aide publique au développement et qui sont estimés entre 3 et 5 % du PNB du pays d'origine ;

– permettre aux élites des communautés étrangères de faire profiter leur pays d'origine de leurs compétences, de leur savoir-faire et de leurs réseaux de relations. Le co-développement permettrait ainsi de répondre à certaines des préoccupations exprimées par la Commission européenne dans son Livre vert, telle que la « fuite des cerveaux ».

Cette notion, qui figurait dans les conclusions du Conseil européen de Tampere d'octobre 1999, mériterait donc d'être à nouveau promue au niveau des différentes politiques de l'Union européenne, qu'il s'agisse de l'aide au développement ou des questions d'immigration.

CONCLUSION

L'immigration est un domaine qui traditionnellement est profondément ancré au cœur de la souveraineté des États. Des questions telles que l'admission des étrangers sur le territoire, l'acquisition de la nationalité ou encore le contrôle des frontières sont liées par essence à l'État-nation.

Or, la construction européenne nécessite, comme dans beaucoup d'autres domaines, de renouveler cette conception. Dans un espace de libre circulation des personnes, tel que l'Union européenne, un État ne peut plus prétendre, en effet, pouvoir contrôler à lui seul les flux migratoires.

Une politique commune de l'immigration est donc indispensable, à la fois pour renforcer la coopération en matière de lutte contre l'immigration clandestine et pour accueillir dans les meilleures conditions les ressortissants de pays tiers et les personnes à la recherche d'une protection internationale.

Depuis le traité d'Amsterdam, les instruments nécessaires pour mener cette politique ont été progressivement mis en place. Cependant, les orientations de la politique européenne d'immigration restent encore largement à définir.

Une réflexion sur le contenu de cette politique est donc nécessaire et, de ce point de vue, le Livre vert de la Commission européenne sur « *une approche communautaire de la gestion des migrations économiques* » paraît particulièrement opportun.

Toutefois, une telle approche doit impérativement tenir compte des fortes différences existantes entre les États membres, en matière de démographie, d'emploi et de flux migratoires.

Dans une Europe à vingt-cinq pays aujourd'hui, vingt-sept demain, un modèle unique et uniforme au niveau européen en matière d'admission des ressortissants de pays tiers aux fins d'emploi ne paraît pas souhaitable et serait d'ailleurs contestable au regard des traités.

En revanche, l'Union européenne pourrait apporter une réelle « valeur ajoutée » en améliorant les échanges d'informations sur les questions migratoires, en rendant plus efficace la lutte contre le travail clandestin et en promouvant un véritable partenariat avec les pays d'origine, fondé notamment sur la notion de « co-développement ».

Enfin, comment ne pas lier un tel débat avec l'impossibilité actuelle, pour les travailleurs salariés issus des pays de l'Europe centrale et orientale qui ont adhéré à l'Union le 1^{er} mai 2004, de profiter de la libre circulation dans douze des quinze anciens membres de l'Union ?

Ne serait-il pas paradoxal, en effet, que l'on accorde aux ressortissants de pays tiers ce que l'on refuse d'accorder à des citoyens de l'Union européenne ?

Compte tenu des inconvénients à la fois politiques et économiques de cette disposition transitoire et de l'expérience positive du Royaume-Uni (qui n'en a pas fait usage), **ne serait-il pas opportun d'envisager en France de ne pas reconduire après 2006 la période transitoire et d'ouvrir l'accès au marché du travail à l'ensemble des ressortissants des nouveaux États membres ?**

Un tel signal ne pourrait que contribuer à améliorer l'image de notre pays auprès de nos partenaires européens.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

La délégation s'est réunie le mardi 7 juin 2005 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par le rapporteur, M. Robert Del Picchia, le débat suivant s'est engagé :

M. Hubert Haenel :

Je rappelle que la délégation a déjà abordé le problème de la période transitoire pour les ressortissants des nouveaux États membres, il y a quatre ans, sur le rapport de notre collègue Paul Masson qui n'est jamais passé pour laxiste ; et les conclusions de ce rapport avaient souligné tous les inconvénients de la mise en place d'une période transitoire.

Mme Alima Boumediene-Thiery :

Une politique de l'immigration est indissociable d'un effort d'aide au développement : or, celle-ci ne cesse de diminuer.

Vous avez évoqué le cas du Canada : les conditions de séjour, de travail et d'installation des immigrants n'y sont pas les mêmes qu'en France, où l'intégration reste difficile, les migrants n'ayant pas certains droits. Au Canada, l'immigrant obtient la nationalité au bout de trois ans de résidence.

Je n'approuve pas la formule des quotas, mais quelle est l'alternative ? L'ouverture des frontières, que je souhaiterais, fait peur – à tort – au plus grand nombre. Des quotas par nationalité, qui sont une forme de discrimination, doivent être très clairement exclus, d'autant que, dans la pratique, lors des régularisations, ils ont été parfois une référence implicite dans notre pays. Les quotas par profession ne doivent pas être exclus par principe : mais n'est-ce pas traiter les pays tiers comme un libre-service de main-d'œuvre ? Et, lors du retour au pays d'origine, quid des droits sociaux acquis dans le pays de destination ? Et quelle mobilité à l'intérieur de l'Europe ? Quel statut pour les travailleurs indépendants, par exemple les infirmières exerçant en libéral ? Enfin, le problème de la « fuite des cerveaux » ne peut être éludé : est-il juste que nous « aspirions » les meilleurs ?

M. Yann Gaillard :

Des quotas par profession, pourquoi pas ? Cette solution me paraissait intéressante. Mais votre exposé suggère que cette solution s'avère

peu efficace. Si tel est le cas, inutile de se lancer dans des complications supplémentaires !

M. Aymeri de Montesquiou :

Comment gérer le problème des ateliers clandestins ? Il semble que la lutte soit peu efficace, ou que les sanctions ne soient pas suffisantes.

M. Robert Del Picchia :

La question de la lutte à l'échelon national contre le travail clandestin n'est pas dans l'objet de mon rapport, qui concerne seulement la gestion de l'immigration légale. Il faudrait une étude spécifique.

J'ai effectivement souligné le bilan assez peu convaincant des quotas par profession, sans nier certains aspects positifs. Il y a sans doute un moyen terme possible entre ce système et celui que nous appliquons aujourd'hui, préfecture par préfecture, qui laisse un sentiment d'arbitraire. Les quotas par nationalité ne peuvent être qu'une solution ponctuelle pour régler des problèmes bilatéraux, comme l'a fait l'Italie avec la Tunisie et l'Albanie.

Le problème de la « fuite des cerveaux » doit être abordé dans une approche de co-développement. N'oublions pas que les fonds envoyés par les expatriés vers leur pays d'origine représentent parfois plus de 5 % du PIB de celui-ci !

ANNEXE

Liste des personnes rencontrées

1. À BRUXELLES

- **M. Jean-Louis De Brouwer**, Directeur de l'unité « Immigration, asile et frontières » à la Direction générale « Justice et Affaires intérieures » de la Commission européenne.
- **M. Daniel Lecrubier**, Responsable de la cellule « Justice et Affaires intérieures » à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, et **M. Gilbert Elkaïm**, Conseiller « Asile et Immigration » à la Représentation permanente.

2. À PARIS

- **M. François Martin Barry-Delongchamps**, Directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France et **M. Eric Lubin**, Sous-directeur de l'asile et de l'immigration au ministère des Affaires étrangères.
- **M. Stéphane Fratacci**, Directeur des Libertés publiques et des Affaires juridiques au ministère de l'Intérieur.
- **M. Jean Gaeremynck**, Conseiller d'État, Directeur de la population et des migrations et **Mme Brigitte Frenais-Chamaillard**, Sous-directrice au ministère de l'Emploi, du travail et de la solidarité.
- **M. Jean-Pierre Garson**, Chef de la division des économies non membres et des migrations internationales de l'OCDE.
- **Mme Agnès Jaouich**, Conseillère à l'Ambassade du Canada en France.
- **M. Jérôme Bédier**, Président de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution.
- **M. Jean-Louis Terdjman**, Directeur des Affaires sociales et de la formation, et **Mme Nicole Victor-Belin**, Directrice des Affaires législatives et parlementaires, de la Fédération française du bâtiment.