

Union européenne

Vers une politique européenne d'immigration économique ? Avancées et reculs

Marcus KAHMANN *

Dans un monde où les sociétés sont organisées en un système d'Etats mutuellement exclusifs et légalement souverains, l'Etat national intervient sur les flux migratoires et différencie la migration internationale, en tant que phénomène social, d'autres formes de mobilité territoriale, historiques et actuelles. La capacité des Etats à peser sur les flux de populations et à déterminer les conditions de leur accueil est réelle, mais limitée. Il serait cependant erroné de réduire les migrations internationales à des processus purement économiques et sociaux. La migration internationale est un processus hautement politique, car elle n'implique pas uniquement un déplacement d'un individu dans l'espace, mais un changement de juridiction et – potentiellement – de citoyenneté. Elle est ainsi intrinsèquement liée à la notion de souveraineté de l'Etat-nation moderne (Zolberg, 1981). Même si, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la communauté internationale était parvenue à créer des instruments en droit international afin de protéger les réfugiés et les travailleurs migrants, le droit des Etats-nations à réguler les flux migratoi-

res entrant pour des raisons non-humanitaires est resté, pour l'essentiel, inchangé. Compte tenu de ces limites, le transfert des compétences nationales au niveau européen en matière d'immigration doit paraître d'autant plus remarquable. Comparé à d'autres processus d'intégration régionale se limitant à la création d'espaces de libre-échange, le caractère singulier de l'Union européenne est patent de ce point de vue également.

Contrairement à la migration de travail des citoyens européens, prise en charge « d'en haut » par les institutions européennes en vue de la création du marché commun, les Etats membres de l'Union ont longtemps refusé de transférer à l'Union européenne leurs compétences souveraines en matière de migration provenant des pays tiers. Le traité de Rome n'avait pas prévu de compétences communautaires dans ce domaine. Ainsi, les différentes politiques nationales relatives à l'immigration et l'accueil d'immigrés ont pu échapper assez longtemps au champ communautaire. Or, depuis les années 1980, l'Union européenne s'est vu attribuer des compétences en matière

* Politologue, sociologue, chercheur associé à l'IRES.

d'immigration et d'asile. Alors que les premiers pas vers la régulation de flux extracommunautaires ont été limités à la coopération intergouvernementale, le traité d'Amsterdam accordait, pour la première fois, un droit d'initiative à la Commission et du pouvoir judiciaire à la Cour de Justice dans ce domaine. L'objectif du développement d'une politique supranationale en matière d'immigration et d'asile, affiché déjà dans le Traité de Maastricht, pouvait désormais compter sur un nouvel élan émanant des institutions en quête de nouvelles compétences et légitimités.

Qu'est-ce qui a déclenché l'évolution vers une communautarisation de la politique d'immigration économique ? Deux arguments principaux sont régulièrement avancés : (1) la création du marché commun, avec l'abolition des contrôles aux frontières (processus de Schengen), a exacerbé le phénomène d'interdépendance des politiques migratoires ; (2) l'émergence d'un niveau supranational de régulation permet aux acteurs nationaux de court-circuiter les obstacles juridiques et politiques au niveau national, afin de poursuivre leurs objectifs domestiques par d'autres moyens. Ces explications ont été développées à partir des analyses de la politique d'asile, de visa, de la protection des frontières et de la migration familiale. Il s'agit là de politiques caractérisées par leurs objectifs de réduire ou d'arrêter les flux migratoires. Mais ces raisons et motivations sont-elles également valables pour la migration de travail que les Etats cherchent à favoriser et pour laquelle les contraintes politiques nationales sont moindres ? Empiriquement, l'activité

législative a été beaucoup plus importante dans les domaines « défensifs » tels que l'asile (règlements Dublin I, II ; directive normes minimales, directive qualification) et la protection des frontières extérieures (système d'informations sur les visas (VIS), agence de protection des frontières Frontex). Pourquoi les Etats devraient-ils déléguer des compétences dans un domaine où, grâce à une main-d'œuvre extérieure abondante, ils ont depuis longtemps réussi à satisfaire leur demande unilatéralement ?

Cet article s'interroge sur l'état des politiques européennes en matière de migration de travail extracommunautaire depuis la fin des années 1990¹. En mettant l'accent sur les évolutions les plus récentes, il essaie de mesurer le chemin parcouru depuis le traité d'Amsterdam. L'article montrera notamment que les avancées respectives sont restées timides. Les Etats membres se sont en effet montrés très soucieux de protéger leurs prérogatives en matière de migration de travail. La crise économique mais aussi institutionnelle de l'Union n'a en rien accompagné les efforts des instances européennes et semble même avoir rompu la dynamique, déjà faible, du processus en question. L'hypothèse défendue ici est que la Commission a dû, pour faire avancer la communautarisation de la politique de l'immigration économique auprès des Etats membres, créer systématiquement le lien argumentatif entre des politiques d'admission sélectives et les objectifs de l'agenda économique de l'Union (amélioration de la compétitivité, prise en compte de l'impact démographique sur les mar-

1. Sur la naissance de la politique commune en matière d'immigration et d'asile dans les années 1980, on peut consulter Geddes (2008).

chés du travail, conviction que la mobilité de la main-d'œuvre augmenterait l'efficacité des marchés du travail) (Geddes, 2008:137). Au moment où la crise éclate, ce lien se défait sous la pression de la montée du chômage et des égocentrismes nationaux.

Traité d'Amsterdam et programme de Tampere (1999-2004) : la migration de travail communautarisée

Le traité d'Amsterdam de 1997 amende l'article 2 du Traité de Maastricht et fait apparaître un nouvel objectif pour l'UE : la « création d'un espace, de liberté et de justice » au sein duquel « est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène ». Les politiques d'asile et d'immigration passent désormais du statut de troisième pilier intergouvernemental à celui de premier pilier communautaire et rejoignent au titre IV la libre circulation des personnes. Les accords de Schengen sont désormais considérés comme des acquis communautaires. Depuis l'entrée en vigueur des traités d'Amsterdam, le contrôle des frontières extérieures, au même titre que la gestion des politiques du marché commun, s'impose comme l'une des fonctions principales de l'Union.

La communautarisation des politiques migratoires se poursuit toutefois « au rabais ». D'abord parce qu'elle a permis au Royaume-Uni, au Danemark et à l'Irlande de se dissocier des décisions des instances communautaires. Ensuite, le traité a prévu d'importantes modifications du mode de prise de décision à la majorité qualifiée et de la codécision

entre le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen. Il a fixé une période transitoire (jusqu'au 20 avril 2004), pendant laquelle le Conseil devait voter à l'unanimité les propositions émanant de la Commission ou d'un Etat membre, après avoir consulté le Parlement. Pour empêcher ensuite le passage de tous les domaines de la politique migratoire au mode de vote à la majorité qualifiée, une décision du Conseil de décembre 2004 a défini une liste d'exceptions (conditions d'entrée, de séjour, visas de longue durée, immigration illégale, droits des ressortissants extracommunautaires...). Ce n'est qu'en décembre 2009, après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, que le vote à la majorité qualifiée et la codécision s'appliquent ensemble à tous les domaines d'immigration. Enfin, les pouvoirs de la Cour de justice des communautés européennes en matière de migration extracommunautaire sont limités, par la restriction de la possibilité d'appel à la dernière instance nationale. Ces garde-fous institutionnels témoignent des réticences des Etats membres à déléguer des compétences en matière de migration de travail et sont susceptibles de ralentir, sinon d'interrompre une telle dynamique.

Le terrain politique pour une reprise en main de la migration de travail par l'Etat a été préparé vers la fin des années 1990 lorsqu'un certain nombre d'Etats européens ont commencé à abandonner la doctrine d'« immigration zéro ». A l'époque, au Royaume-Uni et en Allemagne par exemple, la législation fut amendée afin de pouvoir cibler des travailleurs pour des secteurs en manque de main-d'œuvre, tels que la santé, l'informatique, le BTP et l'agriculture (Cornelius *et al.* 2004:318-324 ; 239-242). Dans le contexte du boom de la *New Economy*

UNION EUROPEENNE

et de la croissance de l'économie informelle, l'heure est alors à la réappréciation de l'immigration comme gisement de main-d'œuvre, sans cesser de reconnaître le principe de préférence communautaire. Les experts proches des préoccupations des gouvernements (*policy advisers*) s'accordent à penser que l'ouverture devrait toutefois éviter les « erreurs » du passé, à savoir l'installation permanente de populations supposées retourner dans leur pays à la fin de leurs contrats et l'émergence de « communautés ethniques ». Aux salariés hautement qualifiés, désormais objets d'une compétition acharnée entre les pays développés, on se doit d'offrir des conditions attractives en matière de salaire, de droits familiaux, de circulation et de séjour. Pour les travailleurs faiblement qualifiés, en grand nombre à l'échelle mondiale, les experts prévoient en revanche des conditions d'accueil nettement moins favorables. Les experts présentent une migration de travail strictement temporaire et hautement sélective comme la réponse aux « défauts inhérents » aux politiques précédentes (Ruhs, 2005). En réalité, il s'agit plutôt d'une réédition des anciens programmes de recrutement avec la figure emblématique du *Gastarbeiter* (Castles, 2006)¹.

Le Conseil européen, lors du sommet de Tampere en octobre 1999, avait préci-

sé le contenu d'une politique communautaire en matière d'immigration pour les cinq ans à venir. Le partenariat avec les pays d'origine, un régime d'asile européen commun, un traitement équitable des ressortissants non communautaires et la gestion des flux migratoires furent les éléments affichés d'une politique qui devait aboutir à des mesures concrètes. Dès lors, de nombreux instruments (directives, règlements, décisions cadres...) ont été développés avec une tonalité nettement répressive. Or, en matière d'immigration légale, le processus reste chaotique et lent. Les textes adoptés (regroupement familial², résidents de longue durée³, étudiants⁴, chercheurs⁵) dans le cadre du programme de Tampere (1999-2004) témoignent d'un alignement communautaire sur les orientations ou législations nationales les moins protectrices pour les migrants. En 2001, la proposition d'une directive relative à l'admission des étrangers aux fins d'emploi⁶ préconise la création d'un cadre commun définissant les conditions d'entrée et de séjour des salariés non communautaires, indépendamment de leurs qualifications ou secteur d'activité (« approche horizontale »). Même si elle accorde aux Etats membres le droit de décider des quotas d'immigrants entrant sur leur territoire, les négociations échouent en 2003 face à la résistance de certains

1. La différence réside plutôt dans le sort réservé à ceux qui sont prisés par les employeurs, mais refusés par l'Etat : les travailleurs sans-papiers. Alors que dans le passé, de nombreux Etats avaient fait de leur régularisation le moyen principal de la politique de migration du travail, les sans-papiers se retrouvent, avec les populations issues de la précédente vague d'immigration et les demandeurs d'asile, cible privilégiée d'un Etat qui se veut d'autant plus protecteur de ses populations que les protections sociales et économiques s'effritent.

2. 2003/86/CE.

3. 2003/109/CE.

4. 2004/114/CE.

5. 2005/71/CE.

6. COM (2001) 386.

gouvernements, soucieux de protéger leurs prérogatives en matière de fixation des procédures d'admission.

**Tentative de redynamisation :
le programme de La Haye (2005-2010)**

En publiant en janvier 2005 le « Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques »¹, la Commission entend relancer le processus, entre autres en invitant les différents « groupes d'intérêts » (dont les organisations patronales et syndicales) et experts nationaux et européens à se prononcer sur ses propos (Math, 2005). Le livre vert précise que, à l'intérieur de l'espace européen sans contrôle des frontières intérieures, des décisions d'admission d'un Etat membre auront des répercussions sur les autres et qu'une harmonisation des règles et des critères s'impose donc. Outre cet argument fonctionnel, la Commission prône la reprise d'une immigration de travail au nom du déclin démographique et de ses conséquences économiques négatives. S'établit ainsi un discours qui sera utilisé jusqu'en 2008, année de la généralisation de la crise financière mondiale. Selon le livre vert, « 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. Ces développements auront un impact considérable sur la croissance économique globale, le fonctionnement du marché intérieur et la compétition des entreprises européennes ». Il constate alors « la nécessité de

revoir les politiques d'immigration pour le long terme, en particulier à la lumière des implications que la stratégie de la migration aurait sur la compétitivité et, dès lors, sur la réalisation des objectifs de Lisbonne ». En essayant de lier systématiquement la migration de travail à l'agenda économique, la Commission tente d'élargir l'espace des politiques supranationales dans ce domaine.

Le changement le plus significatif proposé par le livre vert consiste en une approche sélective (dite « sectorielle ») de l'immigration qui vise à développer, à l'image des programmes nationaux, des mesures pour des « groupes clés ». Présentée comme un résultat de la consultation, cette proposition est intégrée dès 2005 au « Programme d'action relatif à l'immigration légale »², feuille de route du programme de La Haye (2005-2010). En réalité, l'approche sectorielle représente « la seule possibilité de sortir de l'impasse et de dépasser les réserves des Etats membres », comme l'admet la Commission dans une communication de 2007³. Ces derniers auront ainsi, avec le soutien discret des employeurs, réussi à imposer leur logique. La Commission se fixe désormais comme objectif de proposer une directive-cadre générale ainsi que quatre directives dites « sectorielles » (pour les travailleurs hautement qualifiés, les travailleurs saisonniers, les salariés transférés au sein de leur entreprise, les stagiaires rémunérés), à réaliser entre 2007 et 2009. Afin de réduire le risque de blocage au Conseil, elle choisit les deux directives qu'elle estime les plus consensuelles : la directive-cadre générale et la

1. COM (2004) 811.

2. COM (2005) 669.

3. COM (2007) 780.

UNION EUROPEENNE

directive sur les travailleurs à haute qualification.

Ces deux directives sont présentées ci-dessous, de même que les réactions et critiques du syndicalisme européen. Alors que la migration de travail concerne au premier chef, la politique d'immigration européenne prive les partenaires sociaux d'une participation aux décisions institutionnalisées.

Le projet de la directive-cadre générale

Le projet de directive-cadre générale¹ comprend deux volets : premièrement, une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique de travail et de résidence et, deuxièmement, un socle commun de droits pour les travailleurs non communautaires résidant légalement dans un Etat membre. Le guichet unique se veut purement procédural, ne touchant pas aux conditions d'admission dans les Etats membres. Il a pour objectif de lever des obstacles bureaucratiques à la demande de permis. Le deuxième volet est plus substantif. Selon la Commission, la création d'un socle commun de droits à tous les travailleurs issus des pays tiers résidant légalement dans un Etat membre devrait surtout « contribuer à réduire la concurrence déloyale favorisée par l'inégalité et jouer ainsi comme un garde-fou protégeant à la fois les citoyens de l'Union de la menace d'une main-d'œuvre bon marché et les immigrants de l'exploitation ». Parmi les cinq directives envisagées par le programme d'action, celle-ci est probablement la plus importante dans le sens où elle contribue à réduire l'écart entre les droits des migrants non communautaires légalement présents sur le

territoire de l'UE, mais n'ayant pas le statut de résidents de longue durée, et les droits des migrants communautaires. Le projet envisage une égalité de traitement en matière de conditions de travail (y compris salaires, licenciement, santé et sécurité au travail), de liberté d'association, d'accès à la formation professionnelle et à l'éducation, de prestations de la sécurité sociale (règlement 1408/71 CEE) pour les travailleurs migrants communautaires, de reconnaissance des diplômes et d'accès aux services sociaux tels que le logement social.

Compte tenu de la défense historique par les syndicats d'une politique d'égalité de droits sociaux et de travail à l'égard des migrants extracommunautaires, l'approbation de la directive par la Confédération syndicale européenne paraît significative. De son point de vue, « le droit européen sur la migration doit couvrir tous les ressortissants de pays tiers, sans préférences ni privilèges généraux » (CES, 2007). C'est dans ce sens qu'elle avait longtemps soutenu l'approche horizontale du projet de directive de 2001. L'approche sectorielle risquerait d'établir des cadres juridiques différents pour chaque groupe de travailleurs. Les moins qualifiés et payés auraient ainsi moins de droits et seraient moins protégés. Se disant consciente du manque de volonté politique des Etats membres à coopérer et à légiférer dans ce domaine, la CES estime que la directive marquerait un pas dans la bonne direction. Elle se félicite de l'initiative de la Commission de vouloir fixer un cadre de droits communs des salariés non communautaires et demande que la directive-cadre soit adoptée avant les directives spécifiques pour éviter l'installation d'un régime à plusieurs vitesses.

1. COM (2007) 638.

VERS UNE POLITIQUE EUROPEENNE D'IMMIGRATION ECONOMIQUE ?

En regardant la proposition de directive de plus près, l'on note d'ores et déjà d'importantes exceptions quant à son champ d'application. Outre les travailleurs détachés régis par des dispositifs juridiques (défavorables) déjà existants (directive 96/71/CE ; AGCS de l'OMC), les demandeurs d'asile et les résidents de longue durée « privilégiés », elle exclut notamment les travailleurs saisonniers (agriculture, tourisme) ne dépassant pas les six mois d'emploi au cours d'une période de douze mois. Ainsi, la plupart des travailleurs migrants à faible qualification admis à des fins d'emploi ces dernières années se trouveraient exclus de la proposition de directive et donc du socle commun de droits. Les Etats membres seraient donc libres d'exclure, entre autres, les migrants chômeurs de la liberté d'association et des droits de travail. Les chômeurs pourraient également se voir refuser l'accès à la sécurité sociale, à l'exception des indemnités de chômage. Au sein du Conseil, les négociations autour de la directive qui devait initialement être adoptée en 2009 n'ont pas encore abouti. Dans la mesure où les négociations intergouvernementales tendent à diluer les dispositions initiales, le catalogue de protections risque encore de s'affaiblir. En attendant, les conditions d'admission et de séjour des travailleurs saisonniers continuent d'être établies par les divers programmes nationaux.

La directive carte bleue

La deuxième proposition de directive d'octobre 2007 porte sur les conditions d'entrée et de séjour des travailleurs hautement qualifiés¹. Dès le début, le projet

de directive se présente comme un moyen de renforcer la compétitivité de l'économie européenne dans la perspective de la stratégie européenne de Lisbonne. Comparée aux Etats-Unis et au Canada, l'UE dans son ensemble ne serait pas suffisamment attractive pour les travailleurs hautement qualifiés. Ceci tiendrait notamment à l'existence de vingt-sept systèmes d'admission différents ainsi qu'à l'impossibilité de se déplacer facilement d'un pays à l'autre. L'efficacité des marchés du travail pâtirait de ce cloisonnement. Afin de faciliter l'accès des travailleurs hautement qualifiés aux marchés du travail européens, la proposition établit une procédure accélérée sur la base de définitions et de critères communs. Après des modifications en matière de salaire minimum requis pour l'admission, la directive² dite « carte bleue » est adoptée en mai 2009. Sous la pression des Etats membres ne bénéficiant pas encore entièrement de la libre circulation de travailleurs avant mai 2011, le délai de transposition en loi nationale est fixé au 19 juin 2011. La ressemblance avec la carte américaine de résident permanent (« carte verte ») est intentionnelle mais ses dispositions sont nettement moins favorables aux travailleurs migrants s'agissant de leur admission et de leur accueil (voir tableau 1). Le préambule de la directive révèle le calcul économique sous-jacent qui fait écho à la notion ancienne de *Gastarbeiter* comme variable d'adaptation aux cycles économiques. Il s'agit de créer des règles « qui permettent au marché du travail de réagir rapidement ». Les prérogatives nationales en matière de détermination du volume

1. COM (2007) 637.

2. 2009/50/CE.

UNION EUROPEENNE

d'admissions (quotas), la courte durée de validité de la carte bleue et la possibilité d'expulser le travailleur après une période de chômage brève permettent ainsi de mettre fin à une admission.

annuel brut pour des professions marquées par une forte pénurie de main-d'œuvre. Les instances nationales sont d'ailleurs tenues d'appliquer la préférence communautaire en matière d'emploi, notamment à l'égard

Tableau 1. Principales caractéristiques de deux permis uniques de travail pour les travailleurs hautement qualifiés

Carte bleue	Carte verte (Etats-Unis)
N'accorde pas le statut de résident permanent.	Accorde au détenteur le statut de résident permanent
Validité standard fixée par chaque Etat (entre 1 et 4 ans), renouvelable.	Valable 10 ans, renouvelable.
Permet aux détenteurs et aux familles de résider, travailler et voyager dans l'UE.	Permet aux détenteurs de résider, travailler et voyager aux Etats-Unis.
Les candidats doivent présenter les documents suivants / Conditions d'admission : <ul style="list-style-type: none">- un diplôme reconnu, ou, par dérogation nationale, la preuve d'au moins cinq ans d'expérience professionnelle, et ;- un contrat de travail ou une proposition d'emploi ferme d'au moins un an dans l'UE avec un salaire au moins équivalent au seuil établi par l'Etat membre ;- Néanmoins, la carte bleue est liée à l'individu et non à l'emploi.	Il existe cinq manières d'obtenir une carte: <ul style="list-style-type: none">- le parrainage par l'employeur, ou- le parrainage par un membre de la famille, ou- une loterie, ou- l'investissement, ou- être résident avant 1972.
Résidence permanente automatique après cinq ans de résidence légale et ininterrompue sur le territoire de l'UE, dont deux ans dans l'Etat où la demande est formulée.	Les détenteurs peuvent devenir citoyens américains après cinq ans de résidence (sur le territoire).

Pour être admis, le demandeur d'une carte bleue doit présenter un contrat de travail ou une offre d'emploi ferme d'une durée d'au moins un an, posséder un diplôme d'enseignement supérieur reconnu (cours d'au moins trois ans ou cinq ans d'expérience professionnelle) et obtenir un salaire qui corresponde au minimum au seuil fixé dans l'Etat membre. Ce seuil est d'une fois et demi le salaire annuel brut moyen dans l'Etat concerné. Les Etats membres peuvent toutefois diminuer le seuil de rémunération à 1,2 fois le salaire

des pays nouveaux entrants. Sont exclues du champ d'application de la directive les catégories de ressortissants déjà admises (demandeurs d'asile, réfugiés, travailleurs détachés, chercheurs, résidents de longue durée, travailleurs saisonniers...). En cas d'admission, le candidat reçoit une carte bleue dont la période de validité standard, déterminée nationalement, est comprise entre un et quatre ans, renouvelable. Elle peut lui être retirée si le titulaire ne parvient pas à subvenir à ses propres besoins (et à ceux

VERS UNE POLITIQUE EUROPEENNE D'IMMIGRATION ECONOMIQUE ?

de sa famille) sans recourir à l'aide sociale, si la durée de chômage est supérieure à trois mois consécutifs¹ ou si le chômage survient plus d'une fois durant la période de validité de la carte. Les dispositions en matière de migration familiale sont plus favorables que celles des résidents de longue durée. Elles prévoient le droit au regroupement en moins de six mois et l'accès immédiat des membres de la famille au marché du travail. La carte de résident de longue durée est accordée après un séjour légal et ininterrompu de cinq ans. Aussi, les salariés migrants peuvent quitter l'UE pendant douze mois sans perdre leur carte. En matière de droit de travail et de droits sociaux, la directive s'efforce d'être conforme au principe d'égalité de traitement de base tel qu'il a été établi dans le projet de la directive-cadre².

La CES a accueilli le projet de directive avec réserve (CES, 2007). Sans s'y opposer par principe, elle réclamait des modifications. Rappelant la longue histoire de la défense du « travail national » par les syndicats européens (Gallissot *et al.*, 1994)

et de la préférence communautaire³, la CES demande notamment l'implication des partenaires sociaux à tous les niveaux dans « l'évaluation et le traitement des besoins du marché du travail ». Afin d'éviter tout *dumping social*, ils souhaitent la participation des syndicats locaux à la gestion de ces flux migratoires, en particulier s'agissant de la détermination du seuil de salaire applicable. La CES craint notamment une pression sur les normes salariales et un moindre effort public en matière de formation des chômeurs⁴. Elle refuse qu'en matière de regroupement familial, les droits des migrants hautement qualifiés soient supérieurs à ceux des populations présentes sur le territoire depuis souvent très longtemps et faiblement qualifiées, constatant une discrimination concernant les normes sociales en matière de qualification. Les craintes de la CES quant à l'approche sectorielle se sont avérées fondées.

Il convient aussi de s'interroger sur l'impact réel de cette directive, car il y a des facteurs, à la fois structurels et

1. Cette norme est défavorable en comparaison à celle de la Convention du Conseil de l'Europe 1977 concernant le statut des travailleurs migrants, ratifiée par dix Etats membres (six au lieu de trois mois pour retrouver un emploi). Elle rend d'ailleurs le migrant particulièrement vulnérable dans le rapport avec l'employeur et contrecarre ainsi les efforts de traitement égal en matière de droit du travail.
2. La transposition de la directive « carte bleue » en loi française fait partie du projet de loi Besson du 31 mars 2010 relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.
3. Voir la résolution du Conseil du 30 novembre 1994 concernant la limitation de l'admission de ressortissants de pays tiers sur le territoire des Etats membres aux fins de l'exercice d'une activité professionnelle indépendante. Depuis l'entrée en vigueur de la directive 2003/109/CE, cette notion comprend, dans l'Etat membre de résidence, également les ressortissants non communautaires de longue durée.
4. La CES (2007) a adopté une position plus ouverte en matière d'immigration irrégulière. Ainsi, elle s'est opposée fermement à la directive 2009/52/CE sur les sanctions et les mesures à l'encontre d'employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Elle critique l'instrumentalisation des sanctions contre les employeurs pour résoudre le problème du séjour irrégulier. Afin de faire respecter les normes du travail, la CES prône la création d'un « espace légal » pour les travailleurs sans-papiers, en séparant l'inspection du travail des services d'immigration.

UNION EUROPEENNE

propres au dispositif légal, qui la limitent. La mobilité professionnelle à l'intérieur de l'espace européen a été l'un de ses objectifs principaux. La directive prévoit que le bénéficiaire puisse se rendre dans un autre Etat membre afin d'accéder à un emploi hautement qualifié après une période de dix-huit mois de séjour légal dans un seul Etat membre. Or, à la différence de la proposition initiale qui prévoyait le libre accès au marché du travail européen après plusieurs années dans l'Etat membre initial, seront désormais applicables les conditions de l'Etat membre recevant (salaire, qualification, offre d'emploi, etc.). L'intention de la Commission a ainsi été détournée. En l'absence de standards en matière de reconnaissance des diplômes des pays tiers, la question des qualifications requises risque de nuire à la mobilité transfrontalière de ces migrants. Aussi, les Etats membres ont gardé le droit de bloquer l'accès aux détenteurs de la carte bleue à leur marché du travail. De fait, la mobilité des migrants se trouve limitée par le *opt out* de pays d'immigration importants (Irlande, Royaume-Uni, Danemark). Au final, ces limitations régulatrices mettent en question l'avantage d'une solution européenne sur les dispositifs nationaux¹, d'autant plus que, sur un plan plus structurel, les énormes différences salariales et sociales entre les Etats membres représentent un obstacle en soi à une mobilité professionnelle accrue. Une carte bleue obtenue en Roumanie sur la base d'un salaire de 400 euros mensuel

sera difficilement acceptée partout en Europe et les migrants admis dans les pays à salaires élevés auront peu d'intérêt économique à migrer dans les pays à faible salaire nominal. L'impact de la carte bleue sera vraisemblablement aussi réduit en termes de volume global d'admissions. Son attractivité paraît d'autant plus limitée pour les migrants potentiels que la directive offre aux Etats membres la liberté de maintenir et d'établir des dispositifs nationaux plus attractifs à côté de la carte bleue.

La politique européenne d'immigration économique en standby : le programme de Stockholm

Avec l'échéance du programme de la Haye en 2009, le Conseil européen a dû à nouveau définir les orientations de « l'Espace européen de liberté, de sécurité et de justice » pour la période 2010 à 2014. Le programme de Stockholm a été adopté en décembre 2009, suivi de son plan d'application² en mai 2010. L'élaboration de ces documents se situe à un moment historique qui ne semble pas propice à la poursuite d'une politique d'immigration économique, de surcroît européenne. Les premières données accessibles indiquent que la contraction du marché du travail en Europe, comme lors de la crise des années 1970-1980, touche d'une façon disproportionnée la main-d'œuvre étrangère (communautaire et non communautaire), à l'image des Polonais au Royaume-Uni ou des Equatoriens en Espagne. Dans quelques pays européens, les gouvernements ont réagi à

1. La Commission elle-même (SEC (2009) 766) s'est montrée déçue de la directive. Compte tenu de ses limitations en matière de liberté de circulation et de séjour, elle la considère uniquement comme un premier pas en direction d'une harmonisation.

2. COM (2010) 171.

VERS UNE POLITIQUE EUROPEENNE D'IMMIGRATION ECONOMIQUE ?

cette évolution en développant des mesures d'incitation financière au retour des chômeurs (Espagne, Tchéquie) et en réduisant leurs quotas d'entrées (Italie, Espagne, Royaume-Uni). D'autres mesures touchent à la politique de renouvellement des titres de séjour plus restrictive, au renforcement de la législation contre l'immigration irrégulière ou à la restriction du regroupement familial (SOPEMI 2009:34-41). Malmenée dans la gestion de la crise par les Etats membres et confrontée à l'essoufflement de la stratégie de Lisbonne, la Commission elle-même affronte ces évolutions dans une situation d'autorité considérablement fragilisée.

Du côté des Etats membres, la présidence française du Conseil de l'Union européenne (juillet-décembre 2008), dont on savait qu'elle ferait de l'immigration une priorité, avait préparé le terrain du futur programme de Stockholm. A cette fin, elle avait élaboré un « Pacte européen sur l'immigration et l'asile » qui sera signé par les Etats membres, après une série de modifications en octobre 2008. Ce document, non contraignant juridiquement, présente les principes et la direction de la future politique migratoire européenne. Les missions énoncées ne sont pas nouvelles, même si elles révèlent une vision surtout répressive : organiser l'immigration d'une façon sélective en fonction des marchés du travail, privilégier la migration temporaire et circulaire, « mieux » réguler la migration familiale, renforcer la coopération avec les pays d'origine pour contrer l'immigration illégale, mettre en place un système commun d'asile, etc. Ce qui sort clairement du document, c'est la tentative générale de transposer la vision, les priorités et initiatives issues du contexte national au niveau européen. Plus frappante encore est

l'orientation fortement intergouvernementale du pacte, qui donne priorité aux compétences des vingt-sept Etats membres (Carrera, Guild, 2008). Aucune allusion ne figure sur ce fait que depuis 1999, les compétences en matière d'immigration, d'asile et de frontières sont communautarisées. Le document donne l'impression qu'il n'existerait pas de limitations supranationales à la capacité de décision souveraine des Etats membres, par exemple en matière de regroupement familial ou de politique d'intégration. Le processus européen initié en matière de politique d'immigration économique est également ignoré. Au lieu de viser une harmonisation, l'accent est mis plutôt sur le désir des Etats membres de contrôler l'immigration nationale ainsi que sur leurs différences de visions et de besoins.

Ce changement de contexte économique, politique et social trouve un reflet dans le programme de Stockholm. Référence au pacte y est faite à plusieurs reprises. Conformément à son engagement depuis Tampere, le Conseil maintient la nécessité de bâtir une « véritable politique commune en matière d'immigration et d'asile ». Selon la Commission, la crise économique ne devrait pas entamer ces ambitions respectives. L'immigration continuerait à jouer un rôle important dans la résolution des problèmes démographiques et économiques, mais dans une perspective à long terme. Si cette expression revient à plusieurs reprises dans le programme et le plan, il semble suggérer que les activités en matière d'immigration économique doivent être retardées à l'après-crise. Le Conseil, par contre, charge la Commission d'évaluer la nécessité même de poursuivre l'approche sectorielle en matière d'immigration de travail. Dans son plan d'action, la

UNION EUROPEENNE

Commission insiste sur la nécessité de créer de nouveaux cadres d'admission, mais fait disparaître deux propositions de directives, initialement annoncées pour 2009 (salariés transférés au sein de leur entreprise, stagiaires rémunérés). Seule celle sur l'emploi saisonnier est retenue alors qu'aucune allusion n'est faite au sort de la directive-cadre générale. Au lieu de légiférer sur l'immigration de travail, le Conseil charge plutôt la Commission d'évaluer l'impact et l'efficacité des politiques déjà menées, d'étudier les compétences de la main-d'œuvre dans les pays tiers ainsi que les besoins du marché du travail national (!) et de présenter des synthèses de législation. L'heure semble donc à la gouvernance « soft » des questions d'immigration économique et à l'intergouvernementalisme. Reste à savoir si le freinage de ces activités législatives n'indique pas un changement éventuel du rapport des Etats au mode d'intégration européenne.

Conclusion

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999, l'Union européenne a travaillé à développer une politique d'immigration commune. Les progrès ont été remarquables, faisant de ce champ l'un des plus actifs de la dernière décennie. Désormais, les normes européennes incluent des standards minimaux en matière de regroupement familial, d'accueil de demandes d'asile, d'admission des chercheurs et d'étudiants, de coordination des systèmes de sécurité sociale, de sanctions contre les employeurs des migrants irréguliers et des règles communes quant à l'expulsion des migrants en provenance de pays tiers. Or, l'admission primaire et l'immigration

économique ont été largement exclues de cette dynamique. Les Etats membres ont été soucieux de garder la haute main sur un domaine qui concerne au premier chef la souveraineté des Etats, l'appareil productif et les compromis sociaux nationaux. La préservation du mode de décision intergouvernemental, en dépit des dispositions du traité d'Amsterdam qui envisageait un partage de compétences entre instances nationales et européennes, et les restrictions imposées à la Cour de justice des communautés européennes en matière d'immigration légale, traduit la résistance des Etats à la perte de leurs prérogatives. Par conséquent, les avancées dans le domaine de l'immigration économique ont été faibles. Sur les cinq directives prévues par le programme d'action de La Haye, seule celle portant sur les travailleurs hautement qualifiés a été adoptée. Au vu des intentions de la Commission de promouvoir la mobilité de ces migrants à l'échelle européenne, les résultats sont décevants. La communautarisation s'est faite mais privilégie les orientations et prérogatives des Etats membres.

Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le mode de décision communautaire en matière d'immigration légale bascule vers la procédure de codécision avec le Parlement et de vote à la majorité qualifiée au Conseil. En même temps, avec l'article 79 du traité de Lisbonne, les Etats empêchent constitutionnellement, et pour la première fois, une trop grande ingérence de l'UE en établissant le droit des Etats membres à contrôler le volume d'admission des ressortissants des pays tiers. Paradoxalement, au moment où l'on aurait pu s'attendre à un certain déblocage avec le passage au vote à la majorité qualifiée, se dessine le retour aux politi-

VERS UNE POLITIQUE EUROPEENNE D'IMMIGRATION ECONOMIQUE ?

ques européennes de coopération. Les priorités du programme de Stockholm en témoignent doublement. Il s'agit de renforcer le contrôle des frontières extérieures, notamment par le développement de l'agence de coopération opérationnelle Frontex, et de promouvoir « l'approche globale » de la migration extracommunautaire. Cette dernière marque l'innovation la plus importante en matière de politique migratoire des dernières années. Elle promet aux Etats membres d'échanger l'attribution aux Etats tiers des droits à la migration circulaire et temporaire des candidats soigneusement choisis (« partenariats de mobilité » bi-ou multilatéraux) contre la coopération en matière d'obstacles aux départs migratoires, de réadmission des expulsés et de politique étrangère. Dans ce cadre, il y a de l'espace pour promouvoir l'immigration économique, mais nettement moins pour une harmonisation des politiques européennes.

Sources :

Castles S. (2006), « Guestworkers in Europe: A Resurrection? », *International Migration Review*, vol. 40, n° 4, p. 741-766.

Carrera S., Guild E. (2008), « The French Presidency's European Pact on Immigration and

Asylum », *CEPS Policy Brief*, n° 170, September.

CES (2007), « Position de la CES concernant les propositions de la Commission européenne sur la migration légale et "illégal" », adoptée par le Comité exécutif de la CES à Bruxelles les 5 et 6 décembre 2007 (accessible au : <http://www.etuc.org/a/4416>).

Cornelius Wayne A. et al. (2004), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford, Stanford University Press.

Gallissot R., Boumaza N., Clement G. (1994), *Ces migrants qui font le prolétariat*, Paris, Méridiens Klincksieck.

Geddes A. (2008), *Immigration and European Integration: Beyond Fortress Europe?*, Manchester, Manchester University Press.

Math A. (2005), « Immigration économique de travailleurs : les réponses des acteurs sociaux au Livre vert de la Commission », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 96, p. 3-19.

Ruhs M. (2005), « The Potential of Temporary Migration Programmes in Future International Migration Policy », *International Labour Review*, vol. 145, n° 1-2, p. 7-36.

SOPEMI (2009), *International Migration Outlook 2009*, Paris, OCDE.

Zolberg A. (1981), « International Migration in Political Perspective », in Mary M. Kritz et al. (eds.), *Global Trends in Migration: Theory and Research on International Population Movements*, New York, Center for Migration Studies, p. 3-27.