

Union européenne

Immigration économique de travailleurs : les réponses des acteurs sociaux au Livre vert de la Commission

Antoine MATH

Le Conseil européen a adopté en novembre 2004 le « programme de La Haye » relatif à « l'espace de liberté, de sécurité et de justice ». Ce programme pluriannuel de travail de l'Union européenne (UE) comprend un volet sur les politiques d'asile et d'immigration. Il prévoit que des propositions en matière d'immigration à des fins d'emploi devront être présentées par la Commission d'ici à la fin 2005 ¹. Dans ce but, cette dernière a lancé une consultation en janvier 2005 par le biais d'un « Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques » ². La Commission af-

firme vouloir « lancer le débat » et recueillir les avis des « parties intéressées ». Parmi les acteurs ayant envoyé une réponse figurent quasiment tous les Etats membres actuels ³, un Etat candidat (Roumanie), d'autres Etats (Canada, Egypte, Japon, Ukraine, etc.), des institutions officielles étatiques de pays membres de l'UE ou d'autres pays, le Comité économique et social européen (CESE), des collectivités locales ou régionales, des universitaires, des *think tanks*, des représentants des salariés et des employeurs et surtout, en grand nombre, des organisations non gouvernementales (ONG) ⁴.

-
1. Cf. Plan d'action du Conseil et de la Commission mettant en œuvre le programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, 2005/C 198/01, JOUE du 12 août 2005.
 2. Commission européenne, Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques, COM(2004) 811 final, 11 janvier 2005.
 3. S'il n'y a pas de réponse officielle de la France, l'Assemblée nationale et le Sénat français ont cependant abordé le sujet dans des rapports d'information du député Thierry Mariani et du sénateur Robert Del Picchia. *Rapport d'information sur le Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques et sur les expériences en matière de migrations à des fins d'emploi*, Assemblée nationale, rapport n°2365 présenté par T. Mariani, 8 juin 2005 ; *Rapport sur la politique européenne d'immigration*, Sénat, rapport n°385 fait par R. Del Picchia, 8 juin 2005.
 4. De nombreuses réponses sont rassemblées sur le site de la Commission (http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/news_contributions_economic_migration_en.htm)

UNION EUROPEENNE

Ces réactions font écho dans certains pays comme la France aux débats plus ou moins confus sur les politiques en matière d'immigration de travailleurs, sur ce que devraient être leurs objectifs (« immigration choisie » contre « immigration subie ») et leurs modalités (« quotas »)¹. Le sujet n'est pas nouveau au niveau communautaire. Avec ce Livre vert, il s'agit surtout pour la Commission de reprendre la discussion à la suite des échecs enregistrés durant les années précédentes en raison des fortes réticences des Etats à voir l'UE s'immiscer dans un domaine qu'ils considèrent de leur compétence. Avant de présenter des éléments du contenu de ce Livre vert et les réactions qu'il a suscitées parmi les acteurs sociaux, il est nécessaire de rappeler les évolutions antérieures et le contexte.

Les développements antérieurs au Livre vert

Si les questions d'asile et d'immigration ne sont devenues des domaines de compétence de l'UE qu'avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, le 1^{er} mai 1999, le Conseil européen a cependant adopté, dans le cadre de la coopération intergouvernementale, dès le début des années 1990 des « résolutions », « conclusions » ou « recommandations »

sur ces questions². Dépourvus de toute portée juridique, ces actes n'ont pas été forcément sans influence sur les évolutions de certaines législations nationales. En matière d'emploi, trois résolutions portant sur les salariés, les travailleurs indépendants et les étudiants ont été adoptées en juin 1994. Elles excluent ou limitent fortement l'admission à des fins d'emploi des ressortissants de pays tiers et préconisent comme règles la « préférence communautaire à l'emploi » et la « condition du besoin économique », déjà pratiquées dans la plupart des pays et consistant à privilégier les ressortissants nationaux ou communautaires, en permettant l'accès au marché du travail à un ressortissant de pays tiers uniquement si l'offre d'emploi ne peut être pourvu par la main-d'œuvre nationale ou communautaire.

Tampere : la prédominance de l'approche répressive

Avec la communautarisation des politiques d'asile et d'immigration permise par le Traité d'Amsterdam, les Etats et la Commission ont lancé en 1999 un programme de travail, dit programme de Tampere, pour la période transitoire de cinq années qui a pris fin le 1^{er} mai 2004³.

1. La question des « quotas » a émergé en France, d'abord sous la forme de slogans à partir de l'automne 2004, puis par des propositions un peu plus précises faites à ce sujet par Nicolas Sarkozy, président de l'UMP et par Malek Boutih, secrétaire national du parti socialiste chargé des questions de société.
2. Pour un aperçu un peu plus précis pour la période antérieure à l'automne 2003, voir A. Math et C. Rodier (2003), « Communautarisation des politiques migratoires. Entre fermeture des frontières et besoins de main-d'œuvre », *Chronique internationale de l'IRES*, 84, septembre 2003.
3. Durant cette période, la Commission a partagé son monopole de l'initiative communautaire avec les Etats membres. Toutes les décisions législatives étaient prises à l'unanimité des Etats membres, le Parlement européen ne disposant que d'un pouvoir consultatif.

L'IMMIGRATION ECONOMIQUE DE TRAVAILLEURS

Quatre volets y ont été définis¹ : un régime d'asile européen commun, une gestion des flux migratoires et un contrôle des frontières plus efficaces, un traitement équitable des étrangers, un partenariat avec les pays tiers. Durant cette période, la législation européenne va s'enrichir de nombreux instruments (directives, règlements, décisions cadre, etc.). Les textes adoptés – non listés ici – traduisent à eux seuls le fort déséquilibre à l'avantage d'une approche surtout policière de la question, particulièrement accentuée après le 11 septembre 2001². Les nombreux textes adoptés en matière d'asile et de lutte contre l'immigration dite illégale ou de contrôle des flux migratoires dénotent une orientation répressive et peu attentive au respect des droits humains. Mais les mesures les plus notables à cet égard ont peut-être été celles décidées, hors de tout processus législatif européen, sous la forme de mesures opérationnelles et policières, souvent en lien avec des pays voisins de l'UE. Le partenariat avec les pays tiers, en particulier avec les pays « tampons » ou de transit, s'est surtout traduit par une pression de plus en plus forte, à travers divers moyens pour obtenir la collaboration de ces pays (aides conditionnelles, clauses migratoires dans les accords économiques, ac-

cords dits de « réadmission » pour les expulsions, aides financières et techniques visant à équiper et à former les armées et les polices des frontières), au point que peu à peu se profile une externalisation des politiques d'asile et d'immigration³. Ces pays seraient donc chargés de bloquer, retenir dans des camps, éventuellement trier en vue d'une admission, les migrants cherchant à rejoindre l'UE, ou de reprendre ceux ayant pénétré dans l'UE mais jugés indésirables⁴.

Notons que toutes les mesures en matière d'asile, de contrôle des frontières, de lutte contre l'immigration dite illégale et de transformation des pays « tampons » en garde-frontières de l'UE, bien que ne concernant pas explicitement l'immigration de travail, ne sont pas et ne seront pas sans effet sur la composition de la population immigrée s'installant, vivant et travaillant dans l'UE. En élevant toujours plus haut les barrières pour atteindre l'Europe, ces mesures opèrent en pratique une forme de sélection, en l'occurrence très sévère et même parfois mortelle, et ne sont pas sans incidence sur les caractéristiques des migrants parvenant à résider dans l'UE telles que la fortune, le statut social dans le pays d'origine, le niveau de formation, l'âge, le sexe, etc.

1. Cf. Math et Rodier (2003), *op. cit.*

2. L'illustre le couplage désormais systématique au niveau du Conseil des ministres des discussions sur l'immigration avec celles sur le terrorisme.

3. C. Rodier (2005), « Union européenne : d'une politique commune d'asile et d'immigration à l'externalisation des procédures », *Horizons*, Comité de Liaison et d'Action des Etrangers (CLAE), Luxembourg.

4. C. Rodier (2004), « Les camps d'étrangers, dispositif clef de la politique d'immigration et d'asile de l'Union européenne », in Perrouty P-A., *La mise à l'écart de l'étranger, centres fermés et expulsions*, Ed. Labor. Voir aussi le numéro spécial « L'Europe des camps : la mise à l'écart des étrangers » de la revue *Cultures & conflits - Sociologie politique de l'international*, n°57, avril 2005 (www.conflicts.org). Sur le développement des lieux d'enfermement et autres camps pour étrangers dans l'UE ou à ses portes, et sur le phénomène d'externalisation des politiques d'asile et d'immigration, voir les ressources du réseau *Migreurop* (www.migreurop.org).

**Traitement équitable :
une communautarisation au ralenti**

C'est finalement dans le domaine du traitement équitable des étrangers et de l'immigration légale que les développements communautaires ont été les plus limités. Pour les rares textes adoptés (regroupement familial, résidents de longue durée, étudiants, chercheurs), l'harmonisation s'est effectuée *a minima*, et plutôt par un alignement sur les orientations ou législations nationales les moins protectrices pour les migrants. La directive sur le regroupement familial¹ a été si critiquée que même le Parlement européen est allé, événement exceptionnel, jusqu'à en demander l'annulation à la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE)². Le projet initial d'accorder un réel droit à la mobilité en étendant la libre circulation au sein de l'EEE et l'égalité des droits aux ressortissants d'Etat tiers résidant légalement depuis longtemps dans l'UE a été abandonné en cours de route. La directive sur les résidents de longue durée finalement adoptée subordonne l'accès au marché du travail dans un autre Etat membre aux « finalités économiques relatives au marché unique », c'est-à-dire sans changement par rapport au système actuel de « préférence communautaire »³.

En matière d'immigration légale de travailleurs, les développements communautaires ont été chaotiques et très peu a été réalisé jusqu'à présent, surtout en comparaison des autres volets des politiques migratoires. La Commission a présenté en novembre 2000 une première communication qui vise déjà à l'époque à « lancer le débat » et invite explicitement à « ouvrir les canaux de l'immigration légale [de travailleurs] »⁴. Elle y prône *de facto* une sélection par contingentement ou quotas à travers un « système approprié d'objectifs indicatifs » étroitement liés aux besoins du marché du travail, accompagné d'un mécanisme de « coopération, d'échange d'informations et d'établissement de rapports » par lequel chaque Etat exposerait périodiquement ses intentions en matière d'immigration, « en fournissant notamment des projections sur le nombre des travailleurs migrants qu'il souhaite admettre et une indication des niveaux de qualification recherchés ».

L'échec de la proposition de directive sur l'admission de travailleurs migrants

Peu après, en juillet 2001, la Commission suggère d'appliquer la méthode ouverte de coordination à la politique

-
1. Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.
 2. C. Rodier (2003), « La directive relative au regroupement familial, une occasion manquée de faire progresser l'intégration des immigrés », *Nouvelle Tribune*, décembre 2003, Bruxelles. C. Rodier (2004), « L'Europe contre le regroupement familial », *Plein droit*, n°59-60, mars 2004.
 3. Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.
 4. Commission européenne, communication sur une politique communautaire en matière d'immigration, COM (2000) 757 final, 22 novembre 2000.

L'IMMIGRATION ECONOMIQUE DE TRAVAILLEURS

d'immigration¹ et dépose une proposition de directive relative à l'admission d'étrangers aux fins d'emploi². Elle y préconise de reprendre le mécanisme de préférence communautaire déjà prévu par les résolutions de 1994, en proposant cependant des règles communes pour la délivrance des titres de séjour et de travail aux étrangers venant exercer un emploi salarié ou non salarié de plus de trois mois. Mais elle laisse tout pouvoir aux Etats pour fixer le volume de ressortissants admis sur leur territoire et pour mettre en œuvre des procédures plus souples, par exemple en cas de pénurie de main-d'œuvre dans un secteur déterminé. Selon la Commission, l'esprit de la proposition se veut moins restrictif que celui des résolutions de 1994. Les propositions de directive et de méthode ouverte de coordination ont reçu un accueil plus que mitigé des Etats membres, jaloux de leurs prérogatives en matière de fixation des procédures d'admission. Les négociations sur la proposition de directive n'ont pas abouti et le Conseil constate en novembre 2003 les importantes divergences et réserves des Etats rendant de fait cette proposition caduque.

La Commission européenne présente une nouvelle communication en juin 2003 sur l'immigration de travail³. Si sa tonalité est plus prudente que celle de 2000, probablement en raison des réticen-

ces exprimées par les Etats et de la période de fort ralentissement économique, elle reprend le même discours sur les besoins et les bienfaits de l'immigration économique de travailleurs pour « faire face aux pénuries » et pour « augmenter la flexibilité des marchés du travail ». Par rapport à la communication de 2000, elle semble émettre davantage de doutes sur la faisabilité d'un système de quotas : « Il serait illusoire de croire que l'on pourra pronostiquer avec précision les futurs besoins du marché de l'emploi par secteur et par profession ». Ces hésitations de la Commission sur le sujet reflètent celles des Etats en la matière. Si le Royaume-Uni a proposé au printemps 2003 d'« externaliser » l'instruction des demandes d'asile dans des centres *ad hoc* installés hors UE, pour ne laisser entrer dans les pays membres que les demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugié, « sur la base de quotas » qui pourraient être liés aux besoins de main-d'œuvre⁴ et si l'Italie, lors de sa présidence de l'UE, a ensuite proposé d'instaurer un système de quotas européens de migrants économiques, d'autres pays, usant d'autres systèmes de sélection, accueillent avec réticence ces propositions.

Les Etats parviennent fin 2004 à s'entendre *a minima* sur deux directives sectorielles touchant à l'emploi des

-
1. Commission européenne, communication sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration, COM (2001) 336 final, 11 juillet 2001.
 2. Commission européenne, proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins d'emploi ou d'une activité économique indépendante, COM (2001) 386 final, 11 juillet 2001.
 3. Commission européenne, Communication sur l'immigration, l'intégration et l'emploi, 3 juin 2003, COM(2003) 336 final.
 4. Proposition adressée par Tony Blair, Premier ministre britannique à Costas Simitis, Premier ministre grec, alors que la Grèce assurait la présidence de l'UE, 10 mars 2003 (www.statewatch.org/news/2003/apr/blair-simitis-asile.pdf). Cf. *Le projet anglais : les zones de protection* (www.migreurop.org/article43.html).

UNION EUROPEENNE

étrangers. L'une relative aux étudiants¹ prévoit l'accès au marché du travail des étudiants étrangers durant leurs études ou à l'issue de ces dernières, mais dans les conditions restrictives déjà applicables en France depuis près de trois décennies, c'est-à-dire en autorisant l'Etat à opposer strictement la situation de l'emploi. L'autre proposition de directive définit les conditions d'admission pour les scientifiques venant travailler dans un organisme de recherche².

Des Etats attachés à leur compétence

Du point de vue institutionnel, comme y autorisait le Traité d'Amsterdam complété par le Traité de Nice, la communautarisation des politiques d'asile et d'immigration a été renforcée avec le passage au 1^{er} janvier 2005 au vote à la majorité qualifiée du Conseil en codécision avec le Parlement européen pour toutes les mesures relatives aux contrôles des frontières et à la lutte contre l'immigration illégale. Toutefois, face aux réticences de certains Etats comme l'Allemagne et l'Autriche, les mesures relatives à l'immigration légale, et donc à l'immigration économique, continuent de relever de la règle de l'unanimité au Conseil et de la consultation simple du Parlement. Notons comme autres limitations à la communautarisation du domaine que les mesures ne sont toujours pas applica-

bles au Danemark, à l'Irlande et au Royaume-Uni, pays qui participent néanmoins aux discussions et à l'élaboration des textes et peuvent décider au cas par cas de les adopter, et que l'étendue du contrôle par la Cour de justice des Communautés européennes demeure restreinte.

Le Traité constitutionnel européen (TCE), s'il était adopté, ne modifierait pas fondamentalement les caractéristiques actuelles du cadre institutionnel en matière d'immigration³. Le TCE confirmerait avec force le principe de subsidiarité en matière d'immigration de travailleurs en particulier pour ce qui concerne d'éventuels quotas puisqu'il prévoit que la politique commune en matière migratoire « n'affecte pas le droit des Etats 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 ».

Le contenu du Livre vert et les réactions des acteurs sociaux

Le Livre vert dont le but est pour la Commission de relancer la question de l'immigration de travailleurs commence par souligner la nécessité d'une approche européenne commune. Il se poursuit ensuite sous la forme d'une succession de questions très ouvertes mais qui, par leur enchaînement et leurs formulations, dres-

1. Directive 2004/114/CE du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échanges d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat.

2. La proposition de directive relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique du 16 mars 2004 (COM (2004) 178 final) a fait l'objet d'un accord politique au niveau du Conseil des ministres le 19 novembre 2004. Son adoption formelle ne devrait pas tarder.

3. E. Blanchard et C. Rodier (2005), « Les étrangers dans la constitution européenne : faire sortir l'UE du non-droit ? », *Mouvements*, n°37, janvier/février.

L'IMMIGRATION ECONOMIQUE DE TRAVAILLEURS

sent en creux l'état de la réflexion, les présupposés et les propositions de la Commission. Ces questions sont regroupées autour des thèmes suivants : degré d'harmonisation souhaitable, préférence communautaire, procédures d'admission de travailleurs salariés et indépendants, demandes de permis de séjour et de travail, possibilité de changer de secteur et d'employeur, droits des travailleurs migrants, mesures d'accompagnement (incluant la coopération avec les pays tiers). Ces questions ont fait l'objet de réactions variées de la part des acteurs sociaux¹.

Il ne fait guère de doute selon la Commission que l'Europe a et surtout aura besoin de migrants pour répondre aux besoins de main-d'œuvre. Sur la base des flux migratoires actuels, l'évolution démographique occasionnerait à l'horizon 2030 une baisse du nombre de travailleurs de l'ordre de 20 millions ce qui, dans un contexte de concurrence entre régions du monde pour attirer des travailleurs migrants et en vue de la réalisation des objectifs de Lisbonne, justifierait la mise en place d'une approche commune au niveau européen. La Commission a d'ailleurs publié en mars 2005 un autre Livre vert sur la démographie soulignant

également les enjeux économiques du vieillissement².

Mais derrière ces constats généraux bien connus, les situations et les perspectives démographiques sont relativement contrastées entre les pays, ce que la Commission, surtout soucieuse de mettre en avant le caractère commun des défis pour justifier l'intérêt de politiques européennes communes, tend à occulter³. Certains doutent au contraire qu'il puisse y avoir la même réponse, et donc une politique commune en raison de ces disparités. Ainsi, dans la suite du rapport du Commissariat général au Plan de 2002⁴, le député Mariani dans son rapport parlementaire sur le Livre vert insiste sur la situation démographique atypique dans laquelle se trouverait la France. A ces disparités démographiques, s'ajoutent selon lui celles en matière de chômage qui ne plaideraient pas non plus en faveur d'une politique européenne commune.

Si la tendance au vieillissement de la population est certes commune à tous les pays européens, comme à quasiment tous les pays de la planète, les disparités démographiques sont effectivement importantes entre les 25 pays de l'UE et devraient le demeurer. L'accroissement naturel est déjà pratiquement nul dans

-
1. Pour des raisons d'espace, ne sont pas abordées ici les questions du Livre vert relatives aux procédures d'admission pour les travailleurs indépendants, aux mesures d'accompagnement en matière d'intégration, de politique du retour et d'expulsions et en ce qui concerne la coopération avec les pays tiers. Pour la même raison, il n'est fait référence que de façon très marginale aux réactions des ONG nationales et internationales, très actives sur les questions des droits des migrants.
 2. Commission européenne, *Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations*, Livre vert, COM(2005) 94 final, 16 mars 2005.
 3. Comme l'illustre le Livre vert de la Commission sur la démographie qui n'opère aucune distinction entre les 25 Etats membres dès lors qu'il s'agit de présenter des projections à 2030 ou 2050, alors que ce même document présente des résultats pays par pays dès lors qu'il s'agit de retracer les évolutions passées (espérance de vie, taux de fécondité, etc.).
 4. Commissariat général du Plan (2002), *Immigration, marché du travail, intégration*, rapport du séminaire présidé par François Héran, La Documentation française.

UNION EUROPEENNE

l'UE à 25 mais cette moyenne recouvre de fortes différences. Il est déjà négatif dans les pays d'Europe centrale et orientale – très fortement en Hongrie et dans les pays baltes avec des taux d'accroissement naturel situés en 2003 entre -0,3 et -0,5 % – mais également dans une moindre mesure dans des pays d'Europe occidentale comme l'Allemagne (-0,17 %) et l'Italie (-0,05 %). A l'inverse, d'autres pays connaissent un accroissement naturel positif, surtout l'Irlande (0,82 %), les Pays-Bas (0,37), Chypre (0,36), la France (0,35) et le Luxembourg (0,28). Le solde migratoire est quant à lui positif dans tous les pays de l'UE, à l'exception des trois pays baltes et de la Pologne. Il est le plus élevé dans les pays du Sud de l'Europe et en Irlande. Au total, l'accroissement total de la population, de 0,41 % dans l'UE en moyenne en 2003, recouvre des situations très disparates selon les pays de l'UE, la France se situant dans la moyenne communautaire avec un accroissement naturel supérieur et un solde migratoire inférieur à la moyenne. Les pays ayant au total la plus forte croissance démographique sont Chypre, l'Irlande, l'Espagne, le Portugal, le Luxembourg et Malte. Certains pays comme les pays baltes, la Hongrie et la Pologne connaissent au contraire une baisse de leur population.

Les positions générales de la CES et l'UNICE

Globalement, la Confédération européenne des syndicats (CES) est favorable au principe d'une initiative communautaire en matière d'immigration économique, comme le propose la Commission, mais « se déclare déçue de l'accent mis en général par le Livre vert sur les aspects économiques et les argu-

ments utilitaires liés à cette thématique ». Sa réaction rejoint sur ce point celles des ONG critiquant une approche utilitariste qui fait passer les droits des personnes après les intérêts réels ou supposés des pays d'immigration ou de leurs entreprises. La CES regrette en particulier l'absence de référence à l'ensemble des textes internationaux et européens pertinents qui garantissent les droits des travailleurs migrants. Bien plus, à l'instar de nombreuses ONG, elle appelle à la ratification des conventions 97 et 143 de l'OIT sur les travailleurs migrants et de la convention de 1990 des Nations unies sur les travailleurs migrants et leurs familles, ainsi que des instruments du Conseil de l'Europe concernant la question (en particulier le protocole additionnel de la Charte sociale européenne qui ouvre la possibilité aux syndicats de déposer des réclamations collectives). Pour la CES, « la perspective du travailleur migrant lui-même est totalement absente [du] Livre vert [qui] parle de situations « gagnant-gagnant » pour les Etats de départ et d'arrivée, mais ne contient pas de référence à la perspective du travailleur migrant lui-même et de sa famille, de ses droits et de ses besoins ou *desiderata*. La politique gouvernementale ne peut pas « gérer » avec succès la circulation des travailleurs migrants si elle n'inclut pas de références aux intérêts et aux perspectives de ces travailleurs ».

La déception de la CES face au Livre vert vient également du peu d'attention portée aux questions d'intégration et de l'absence de référence au rôle des partenaires sociaux ainsi qu'aux problèmes d'égalité entre hommes et femmes. D'autres syndicats nationaux ont réagi séparément, parfois de manière concertée au niveau national comme les trois confédérations italiennes (CGIL, CISL et UIL).

Globalement, leurs observations semblent rejoindre celles de la CES.

Du côté patronal, l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE) se félicite du débat engagé par le Livre vert et juge nécessaire de disposer d'un cadre européen cohérent. Ce constat n'est pas partagé de façon unanime dans le monde des organisations patronales puisque la BDA et la BDI pour l'Allemagne et le MEDEF pour la France jugent qu'aucune valeur ajoutée substantielle n'est à attendre actuellement du niveau européen en matière de migrations économiques.

Harmonisation communautaire ou compétence nationale ?

Comme pour les autres aspects des politiques d'asile et d'immigration, la Commission, instruite de l'expérience malheureuse de sa proposition de directive de 2001, est repartie du constat que la transition entre niveaux national et communautaire ne pourrait être que très progressif. L'intervention communautaire n'en resterait pas moins nécessaire, selon elle, du fait de l'interdépendance croissante des décisions des Etats en matière d'immigration et afin d'éviter une concurrence considérée comme non souhaitable dans ce domaine. Les textes européens devraient, au moins dans un premier temps, se borner à fixer certains critères, définitions et procédures communs. De façon cohérente avec la décision du Conseil européen de novembre 2004 de ne pas étendre le vote à la majorité qualifiée et de conserver l'unanimité en ce qui concerne les questions d'immigration légale et conformément au fort rappel à la subsidiarité dans le projet de TCE pour tout ce qui concerne la fixation des volumes de travailleurs migrants (*cf.* su-

pra), le Livre vert de la Commission « reconnaît pleinement que les décisions sur le nombre de migrants économiques pouvant être admis dans le but de rechercher un emploi relèvent des Etats membres ».

Une fois décidé le degré d'harmonisation, la Commission s'interroge également sur le cadre juridique à privilégier au niveau communautaire. Faut-il une approche horizontale, c'est-à-dire un « cadre juridique global couvrant presque tous les ressortissants de pays tiers entrant dans l'UE » ou plutôt une approche sectorielle consistant à « se concentrer sur des groupes spécifiques d'immigrants » ? L'approche horizontale était celle suivie par la proposition de directive de 2001. Une approche sectorielle pourrait être un moyen de réunir plus facilement l'unanimité et de surmonter les risques de blocages au sein du Conseil.

Les premières réactions des Etats au Livre vert sont prudentes et, sur la question du partage du pouvoir, accueillent plutôt favorablement la nécessité de règles communes qui leur laisseraient de larges marges de manœuvre tenant compte des spécificités et des choix nationaux.

La CES et l'UNICE sont favorables à une intervention communautaire progressive. L'UNICE insiste cependant davantage sur le respect du principe de subsidiarité et souhaite des approches au plus près des décisions économiques prises par les entreprises. La CES est favorable à une approche horizontale, considérant qu'une approche sectorielle aurait pour effet d'accroître les divergences en ce qui concerne les droits des différentes catégories de travailleurs. Si l'UNICE s'affirme favorable à une approche horizontale c'est aussitôt pour demander que ce cadre global couvrant toutes les catégories de travailleurs

UNION EUROPEENNE

prévoit des dispositions particulières pour les travailleurs saisonniers, les stagiaires rémunérés, les personnes transférées au sein d'une même entreprise, les prestataires de services (et leurs salariés détachés dans le cadre de la prestation de service) et les visiteurs commerciaux, catégories dont « il convient de faciliter la mobilité au sein de l'UE ».

Pour ces catégories de travailleurs qui entrent également dans le cadre de la libéralisation des services au niveau mondial avec l'accord général sur le commerce des services (AGCS)¹, l'European Services Forum, lobby des grandes entreprises des services, a adressé une réponse dans laquelle elle réitère des demandes déjà faites à l'occasion des négociations sur l'AGCS et qui visent à faciliter le recours à ces travailleurs par les entreprises. Sur la question de la libre prestation de service, la CES juge erronée la vision de la Commission qui, conformément aux textes en vigueur, estime que les prestataires de service et les salariés détachés « ne pénètrent pas effectivement sur le marché du travail de l'UE ».

Plus généralement, elle s'inquiète des projets en cours comme le projet de directive sur les services (dite « directive Bolkestein ») et demande de distinguer et d'aborder de manière plus approfondie la question des flux migratoires dans le cadre des services. Elle demande également un Livre vert distinct sur le travail transfrontalier, incluant les conditions de travail des prestataires de services indépendants.

Quelles modalités de sélection des migrants économiques ?

Dans le Livre vert, le principe de la sélection va tellement de soi qu'il ne soulève aucune interrogation, et il n'en va pas différemment pour les acteurs sociaux. La question pour la Commission est de déterminer qui devrait être sélectionné et comment. La Commission part de la préférence communautaire, qui est le premier principe de sélection en vigueur selon lequel les ressortissants d'Etats tiers n'ont pas accès au marché du travail, sauf s'il s'agit d'emplois qui n'ont pu être occupés par des ressortissants nationaux ou communautaires ; en raison des normes nationales ou internationales garantissant l'égalité (mais pas en raison des normes communautaires), les ressortissants de pays tiers qui résident déjà légalement et à condition qu'il s'agisse d'un statut leur permettant de travailler ne sont pas soumis non plus à cette restriction mais uniquement lorsque l'emploi proposé est situé dans l'Etat où ils résident déjà. Ces ressortissants d'Etats tiers résidant légalement dans un Etat membre ne bénéficient pas de la libre circulation communautaire, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas accès au marché du travail d'un autre Etat membre, y compris lorsqu'ils habitent à sa frontière.

La Commission se demande s'il ne faudrait pas faire évoluer le principe de la préférence communautaire en l'étendant pleinement aux ressortissants d'Etats tiers déjà installés, d'abord à ceux qui bénéficieraient du statut de résident de longue durée défini par la directive 2003/109/CE, puis à ceux résidant légale-

1. A. Math et A. Spire (2004), « Vers une immigration permanente de travailleurs temporaires. Du mode 4 de l'AGCS aux différents régimes migratoires de travailleurs détachés », *Document de travail de l'IRES*, n°04.06, juin 2004.

L'IMMIGRATION ECONOMIQUE DE TRAVAILLEURS

ment mais qui ne seront pas couverts par le statut de résident de longue durée (les conditions d'accès à ce statut étant restrictives). Pour ces catégories, il s'agirait d'une certaine manière de réparer pour partie le refus des Etats membres, réitéré lors de l'élaboration de la directive résident de longue durée, d'accorder la libre circulation au sein de l'espace économique européen (EEE), et plus généralement l'égalité des droits. La Commission se demande aussi s'il ne faudrait pas également instituer une priorité aux étrangers qui, ayant déjà séjourné EEE, sont repartis dans leur pays d'origine. Elle suggère également, comme le pratiquent déjà à des échelles généralement réduites certains pays européens, d'octroyer un permis de demandeur d'emploi permettant à la personne de prospecter le marché du travail *in situ*. Les procédures actuelles dites d'« introduction » présupposent que l'employeur potentiel ait pu rencontrer son futur salarié dans son pays de départ, ce qui n'est guère possible pour de nombreux emplois dans les petites entreprises, l'artisanat, les services domestiques ou les services à la personne ¹.

Face à ces propositions, les nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale souhaitent que leurs propres ressortissants puissent bénéficier de la libre

circulation dans l'ensemble de l'espace économique européen avant d'envisager une éventuelle extension à des ressortissants d'Etats tiers. Le marché du travail salarié des anciens membres de l'UE est en effet encore fermé pour une période transitoire aux ressortissants des huit nouveaux Etats membres d'Europe centrale ou orientale ². Seuls l'Irlande, le Royaume-Uni et la Suède ont levé toute restriction dès l'entrée de ces pays dans l'UE au 1^{er} mai 2004.

Pour d'autres raisons, cette situation est également critiquée dans des pays qui ont maintenu des restrictions puisque, libre prestation de service aidant, les ressortissants des pays d'Europe orientale ou occidentale viennent travailler légalement et sans restriction avec le statut de détaché dans le cadre de sous-traitances transnationales ³. Mais leurs conditions effectives de travail et de salaire sont alors généralement beaucoup plus mauvaises que celles pratiquées dans le pays où ils exercent ou, ce qui revient au même, beaucoup plus intéressantes pour les entreprises donneuses d'ordre, ce qui peut conduire à un abaissement des normes sociales pratiquées et créer des distorsions de concurrence entre entreprises sous-traitantes selon leur lieu d'implantation ⁴. Le rapport du député français Ma-

-
1. Dans un contexte de vieillissement et de participation croissante des femmes au marché du travail, les emplois de soin ou de *care* aux personnes âgées et aux enfants sont de plus en plus occupés par des migrants, en particulier en Italie et en Espagne.
 2. A. Math et M. Viprey (2004), « Quel accès aux marchés du travail pour les citoyens des nouveaux Etats membres ? », *Chronique Internationale de l'IRES*, 88, mai 2004.
 3. A. Math et M. Viprey (2004), *op. cit.* et A. Math et A. Spire (2004), *op. cit.*
 4. A. Math (2005), « L'envoi de migrants détachés dans le cadre de la libre prestation de service transfrontalière : quels risques pour les systèmes de protection sociale ? », *Revue de Droit sanitaire et social*, n°4/2005, juillet – août 2005 ; A. Math (2005), « Libéralisation des services, politiques migratoires et normes sociales » in *Immigration et travail en Europe - Les politiques migratoires au service des besoins économiques*, Actes de la journée d'étude organisée par le groupe d'information et de soutien des immigrés (gisti), juin 2005 (www.gisti.org/doc/publications/2005/travail-europe)

UNION EUROPEENNE

riani souligne d'ailleurs ce « paradoxe d'avoir autorisé sans délai la libre prestation de services, tout en imposant une période transitoire pour l'accès au marché du travail ». Il propose une « ouverture sectorielle anticipée du marché du travail » en levant pour certains métiers et dans certaines régions les restrictions auxquelles font face les ressortissants de ces nouveaux Etats membres.

A propos des « quotas »

La Commission s'interroge aussi sur les dispositifs et critères d'admission. Faut-il des dispositifs européens de sélection ? La Commission utilise à cet égard le terme « quotas » mais sans jamais le définir, ni apporter aucune précision quant aux critères de sélection envisagés (nationalité, qualification, expérience professionnelle, âge, situation matrimoniale ou familiale, etc.), ni même poser des questions qui inciteraient les répondants à le préciser. Il faut dire que ce terme, souvent non défini par ceux qui le brandissent comme un slogan, ne semble pas toujours une réelle fin en soi, mais davantage servir d'affichage politique ou encore devoir constituer un moyen de négociation ou de pression complémentaire pour obtenir des pays de transit ou d'origine des migrants une meilleure collaboration en matière de contrôle des frontières et de lutte contre l'immigration illégale. Le choix de la Commission de rester dans le flou est prudent, en ce qu'il permet probablement de laisser ouvertes toutes les options possibles face à la grande diversité des pratiques nationales de contingentement de l'immigration existantes ou en projet au sein ou en de-

hors de l'UE¹. Ce qu'il faut retenir c'est, outre l'idée d'une sélection, celle d'une forme ou d'une autre de limitation numérique plus ou moins planifiée du nombre des migrants admis.

La CES, rejointe en cela par le Comité économique et social européen, est d'accord pour étendre le principe de la préférence communautaire à tous les ressortissants d'Etats tiers résidant légalement dans un Etat membre, et à ceux repartis temporairement dans leur pays d'origine ce qui, dans ce dernier cas, faciliterait la « circulation des cerveaux ». La CES est favorable à un « système général et transparent » d'admission avec « des procédures protégeant les travailleurs contre les discriminations » et offrant des possibilités de recours effectifs face à des refus. La CES ne se prononce pas directement sur la question des quotas.

Alors que l'idée est effleurée par la Commission de mettre en place une coordination au niveau européen entre les Etats qui appliquent des quotas, l'UNICE rejette fermement toute approche quantitative des flux migratoires au niveau communautaire, parce qu'« un système européen de sélection ne serait pas faisable » (souligné par l'UNICE) en raison des différences entre les marchés du travail. Cependant, elle n'écarte pas que les Etats puissent adopter de tels mécanismes et, plus généralement, se montre favorable à ce que les Etats disposent d'une large « palette d'instruments flexibles » de sélection ou d'admission des migrants économiques de manière à répondre rapidement aux besoins du marché du travail. L'UNICE souhaiterait, lorsque l'admission s'effectue sur la base de la situation

1. Pour un aperçu des pratiques diverses (quotas *stricto sensu*, plafonds ou niveaux cibles, système par points, etc.), voir par exemple le rapport du député Mariani, *op. cit.*

de l'emploi, que la durée pendant laquelle l'employeur doit justifier avoir cherché ne dépasse pas deux semaines et que la charge de la preuve de la nécessité de recruter à l'étranger n'incombe pas à l'employeur.

Quel statut pour les étrangers admis à travailler ?

La Commission suggère la simplification des procédures existantes, et en particulier la délivrance des permis de séjour et de travail à un guichet unique. La CES est favorable à une réglementation communautaire prévoyant des procédures simples et transparentes, tandis que l'UNICE, favorable à ce que les procédures demeurent nationales, souhaite une procédure unique, non bureaucratique et surtout rapide.

La Commission demande s'il doit y avoir des limitations à la mobilité du migrant admis sur le marché du travail d'un Etat membre et, dans l'affirmative, si ces limitations doivent être liées à l'employeur, au secteur, à la région ou à d'autres critères, dans quels cas et pendant combien de temps ces limitations doivent s'appliquer. Elle demande également si à l'expiration du permis de travail, la condition du besoin économique qui a été vérifiée une première fois lors du recrutement du migrant économique doit être à nouveau appliquée, ce qui revient à introduire incertitude et tracas supplémentaires

pour le salarié, voire son employeur, et pourrait conduire à remettre en cause le droit au séjour du migrant. La Commission se demande également si le titulaire ou co-titulaire du permis (de travail et/ou de séjour) ne peut pas être l'employeur.

Statut juridique et normes sociales

Des réponses à ces questions dépendent et vont dépendre des aspects comme la sécurité ou la stabilité du séjour, le degré de liberté du travailleur dans sa relation de travail notamment en comparaison des autres salariés et, ce qui est donc lié, la question de l'égalité effective des droits. Les diverses limitations possibles sont en particulier décisives du point de vue du rapport salarial. Toute limitation spécifique pour ces migrants les place en situation inégale dans la relation de travail par rapport aux autres salariés, ce qui est susceptible de permettre aux employeurs d'exiger davantage d'eux et, à terme, de peser sur les normes appliquées dans les secteurs concernés.

Or, les titres de séjour posant des limitations, et notamment celles liant le droit de séjour et de travail à un contrat et/ou à un employeur déterminé, existent déjà, de manière encore quantitativement limitée en France¹ mais de façon beaucoup plus généralisée dans des pays comme l'Italie ou l'Espagne. Surtout, ces statuts juridiques tendent à se développer dans l'Union européenne et sont souvent montrés en modèle à suivre². Ces statuts

1. Parmi les salariés migrants liés de manière particulière par leur statut à un employeur déterminé en France, citons les migrants saisonniers titulaires de « contrats OMI », les étrangers titulaires d'une carte de séjour mention « travailleur temporaire » ou encore les salariés détachés dans le cadre d'une prestation de service. Cf. *Immigration et travail en Europe* (2005), *op. cit.*

2. A. Math et A. Spire (2004), *op. cit.* et A. Math (2005), « L'impact des migrations sur les normes d'emploi et de protection sociale », in *Migrations internationales et gestion de l'emploi*, Actes des quatrièmes entretiens de l'emploi de l'ANPE (à paraître).

UNION EUROPEENNE

lient le salarié à l'employeur et l'empêchent d'en changer, faisant également perdre tout droit au séjour en cas de chômage. La question du maintien du droit au séjour en cas de chômage se pose aussi pour d'autres statuts qui lient le droit au séjour non pas à une relation de travail spécifique mais à la condition d'exercer un emploi (éventuellement assortie d'autres conditions restrictives). Dans sa proposition de directive de 2001, la Commission suggérait que les Etats puissent limiter le droit au maintien au séjour d'un migrant se retrouvant sans emploi à une période de trois mois, étendue à six mois si le migrant a déjà travaillé plus de deux ans, s'alignant ainsi sur les législations les plus restrictives à cet égard¹. Le risque est parfois dénoncé de politiques utilitaristes au service d'intérêts patronaux multipliant les statuts de « travailleurs jetables après usage »².

La CES juge d'un côté que le détenteur du permis devrait toujours être le travailleur, et jamais l'employeur, « afin d'éviter les abus et les formes modernes d'esclavage » et estime que « lier le migrant à son employeur pour une longue période est inacceptable ». Mais de l'autre, elle estime que des limitations à une profession ou un poste spécifique, ou encore pour des périodes temporaires « par exemple de six mois », peuvent être justifiées. Dans ce dernier cas, l'étranger souhaitant changer d'employeur après le contrat initial devrait aussi être autorisé à chercher un emploi pendant six mois. Pour la CES, les déboutés du droit d'asile

(les demandeurs d'asile qui se sont vu refuser le statut de réfugié) devraient également se voir accorder un permis pour rechercher un emploi ce qui leur offrirait une passerelle vers la légalité.

L'UNICE estime que les restrictions à une région particulière pourrait être contreproductives pour la flexibilité du marché du travail mais renvoie au niveau national la décision de limiter la mobilité à un secteur ou à un employeur donné, n'y voyant semble-t-il *a priori* aucune objection. De même, l'UNICE renvoie aux Etats la compétence pour décider si le titulaire du permis doit être l'employeur, le salarié ou les deux. Enfin, si le contrat de travail est renouvelé, le renouvellement du permis de travail devrait être automatique afin de ne pas alourdir la charge administrative des entreprises et des administrations. L'UNICE ne se prononce pas sur le sort à réserver aux migrants en cas d'interruption ou de non renouvellement du contrat de travail.

Inégalité de droits pour les migrants économiques

La Commission s'interroge sur les droits à accorder aux migrants économiques, en séparant cette question de celle portant sur leur statut juridique. Pourtant, ce dernier aspect est décisif au regard de l'effectivité et de l'égalité ou non des droits. Le statut détermine en effet la stabilité ou au contraire l'insécurité du séjour, les éventuelles limitations dans le temps, à certains emplois et/ou à un em-

1. Comme le *permesso di soggiorno* en Italie. Cf. M. Paggi (2003), « La condizione giuridica dei regolarizzandi « perdenti il posto di lavoro » », *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, Anno V, n°2, Franco Angeli, Milano. N. Zorzella (2004), « Le modèle italien (usa e getta) », *Plein droit* n°61, juin 2004.

2. Cf. *Immigrés, mode d'emploi*, *Plein droit*, n°61, juin 2004 (en particulier A. Morice, « Le travail sans le travailleur »).

ployeur spécifique ou encore les possibilités de changer d'employeur, toutes choses qui ne sont pas sans incidence sur la question des droits.

En outre, la Commission raisonne comme si la question de l'égalité des droits ne se posait pas ou plus pour les résidents de longue durée, mais uniquement pour les autres migrants économiques dits temporaires. Il est vrai que la directive sur les résidents de longue durée liste de nombreux domaines, à l'exclusion notable des droits politiques, pour lesquels les bénéficiaires du statut de résident de longue durée devraient bénéficier de l'égalité de traitement. Mais, cette directive admet certaines entorses à l'égalité en matière de droits économiques et sociaux. Par exemple, si la directive impose l'égalité de traitement en matière d'accès à l'emploi, elle permet aux Etats de « maintenir » les restrictions déjà en vigueur, celles notamment qui conditionnent l'accès à la possession d'une nationalité particulière. Cette dérogation au principe d'égalité autorisée par la directive vise en particulier un pays comme la France où une réelle égalité de traitement conduirait à ouvrir aux résidents de longue durée les nombreux « emplois fermés » qui ont déjà été ouverts aux ressortissants des pays de l'EEE. En matière de protection sociale, l'égalité des droits n'est pas garantie non plus puisque, à la demande de l'Autriche et du Danemark, la directive permet aux Etats de « limiter l'égalité de traitement aux prestations es-

sentielles » d'aide sociale ou de protection sociale. On peut s'interroger sur la portée d'une disposition manifestement contraire aux autres normes internationales (celles du Conseil de l'Europe en particulier) et sur la contradiction flagrante avec tous les discours sur l'intégration et la lutte contre les discriminations. L'inscription dans un texte législatif européen adopté à l'unanimité des quinze Etats, et sans provoquer aucun remous, de ce que revendiquent les partis d'extrême droite sous l'appellation de « préférence nationale » ou « préférence européenne » est surtout significative du climat qui règne, y compris en l'occurrence en direction des étrangers résidant légalement depuis longtemps dans l'UE¹.

Des citoyens de première, de seconde ou de troisième zone ?

Les interrogations de la Commission portent donc uniquement sur les droits pour les migrants temporaires. Elle estime que « certains droits sociaux et économiques fondamentaux » devraient leur être accordés mais considère que les résidents de longue durée doivent bénéficier « d'un ensemble plus étendu de droits ». Par là, elle réitère ce qu'elle dénomme le « principe » de « modulation » ou de « différenciation des droits », notamment en fonction de la durée du séjour. Cette terminologie qui érige des discriminations en « principe » permet ainsi d'évacuer toute interrogation relative à l'égalité des droits, et surtout aux effets

1. Cette idée de revenir sur le principe de non discrimination, y compris entre ressortissants communautaires, reçoit un accueil de plus en plus ouvert, en particulier sous l'impulsion d'économistes libéraux. Voir par exemple, la position de l'économiste influent Hans-Werner Sinn, proche de la droite allemande, qui souhaite limiter ou supprimer les prestations sociales pour les non nationaux et préconise une réécriture en ce sens des Traités, et notamment du projet de TCE. H-W. Sinn (2004), « EU Enlargement, Migration and the New Constitution », *CESifo Working Paper*, n° 1367, December 2004.

UNION EUROPEENNE

d'un traitement différencié des migrants économiques sur les normes sociales. La proposition de directive de 2001 contenait déjà un tel principe de droits progressifs, qui aboutissait à distinguer, du point de vue des droits, jusqu'à six catégories de personnes résidant dans l'UE. La fragmentation des statuts au regard des conditions d'accès au marché du travail risque donc de se redoubler d'une balkanisation des situations au regard des droits économiques des travailleurs exerçant pourtant sur les mêmes marchés du travail. Enfin, dans le but d'attirer certaines catégories de travailleurs, la Commission évoque « des mesures incitatives » sous la forme de droits supplémentaires comme « de meilleures conditions pour le regroupement familial ou pour l'obtention du statut de résident de longue durée ».

La CES rappelle que l'égalité de traitement doit être le « principe clé » et regrette à cet égard l'absence de référence aux conventions internationales applicables. Selon elle, il convient d'« empêcher la création de citoyens de première, de seconde ou de troisième zone, la révision à la baisse des salaires et des conditions de travail, ainsi que les discriminations ». Le statut accordé aux travailleurs migrants doit s'étendre aux membres de leur famille et aucun groupe de migrants ne doit être privilégié par rapport à d'autres en matière de regroupement familial. La CES estime que ces travailleurs, même avant d'obtenir le statut de résident de longue durée, doivent bénéficier du

même traitement, « notamment en ce qui concerne leurs conditions d'emploi et de travail et les autres droits liés à leur situation de travailleur » afin de les préserver de toute exploitation mais aussi « pour garantir que les conditions de travail des travailleurs nationaux ne seront pas revus à la baisse » et pour ne pas favoriser « les employeurs sans scrupules ». Elle souhaite une initiative communautaire débouchant sur un cadre juridique clair qui reconnaîtrait l'égalité en matière d'emploi et de conditions de travail, égalité qui ne devrait jamais être conditionnée à une durée de séjour. En particulier, il ne devrait pas y avoir d'exemptions de cotisations sociales pour les migrants de courte durée ou saisonniers. La CES souligne également l'importance d'accorder d'autres droits (éducation, logement, services sociaux) à tous les migrants et, pour ceux « qui séjournent depuis longtemps dans le pays d'accueil », « les droits sociaux et politiques liés à la citoyenneté ». La CES souhaiterait également qu'il soit rappelé que « les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme s'appliquent aux travailleurs migrants, indépendamment de leur statut juridique », donc y compris aux « travailleurs sans papiers ».

Si le Comité économique et social européen réaffirme également son attachement au principe de non-discrimination, c'est aussitôt pour admettre que certains droits puissent être conditionnés à une durée de résidence ¹, et de lister ceux qui ne devraient pas l'être.

1. Rappelons que sur la base du principe de non-discrimination en fonction de la nationalité – et dont seuls les citoyens européens bénéficient à travers les traités communautaires – une durée de résidence préalable pour l'obtention d'un droit est, sauf exceptions, prohibée dans l'UE et condamnée par la CJCE en tant que discrimination indirecte entre ressortissants communautaires. Voir A. Math et A. Toullier, « Protection sociale des étrangers. Le difficile chemin vers l'égalité des droits », *Confluences Méditerranée*, n°48, Hiver 2003-2004, L'Harmattan.

L'IMMIGRATION ECONOMIQUE DE TRAVAILLEURS

L'UNICE ne s'attarde pas sur les droits des migrants économiques, sauf pour souhaiter que soit facilitée la mobilité « au sein de l'UE » de ceux résidant déjà légalement dans un Etat. Surtout, elle estime que les questions relatives aux conditions de travail et de sécurité sociale ne doivent pas relever des règles communautaires en matière d'admission des migrants économiques.

Un cadre peu contraignant pour les Etats

Les réponses au Livre vert ont été diverses. La CES apparaît favorable sur le principe d'une approche européenne commune en matière d'immigration économique, davantage que l'UNICE qui tend à préférer le niveau national pour

nombre d'aspects de la procédure. Par contre, la CES exprime davantage de divergences avec le contenu des propositions qui se dessinent à travers le Livre vert et certaines évolutions nationales. La Commission n'a pas indiqué comment elle comptait procéder avec l'ensemble des réactions reçues. Dans un domaine où le Conseil est le seul législateur et où l'unanimité prévaut, elle devrait surtout s'attarder sur les réactions des Etats. De plus, en raison des situations très différentes des pays membres, au regard de leurs situations économiques et démographiques mais surtout de leurs législations et pratiques respectives en matière d'admission de travailleurs migrants, il est probable que ses prochaines initiatives se limiteront à proposer un cadre général et peu contraignant pour les Etats.