



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 22.11.2000
COM(2000) 757 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU
PARLEMENT EUROPÉEN**

UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

TABLE DES MATIÈRES

RESUME ANALYTIQUE

1.	POURQUOI ÉLABORER UNE NOUVELLE APPROCHE DE L'IMMIGRATION	5
2.	LE CADRE DÉFINI À TAMPERE EN FAVEUR D'UNE POLITIQUE COMMUNE DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'ASILE ET D'IMMIGRATION	7
2.1.	Partenariat avec les pays d'origine	7
2.2.	Un régime d'asile européen commun	9
2.3	Traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers.....	10
2.4	Gestion des flux migratoires.....	12
3.	VERS UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION	13
3.1.	Importance des politiques d'immigration en vigueur	13
3.2.	Élaboration d'une nouvelle approche de l'immigration	14
3.3.	Cadre d'une politique européenne en matière d'immigration	16
3.4.	Admission des immigrants	17
3.4.1.	Évaluation des niveaux d'immigration appropriés	17
3.4.2.	Définition d'un cadre juridique commun dans le domaine de l'admission	18
3.5.	Intégration des ressortissants de pays tiers	20
3.6.	Information, recherche et suivi	23
4.	CONCLUSIONS ET SUITES À DONNER	23
ANNEXE 1	CONTEXTE DEMOGRAPHIQUE ET ECONOMIQUE	
ANNEXE 2	APERÇU DES PROPOSITIONS QUE LA COMMISSION A RÉCEMMENT PRÉSENTÉES OU ENTEND BIENTÔT PRÉSENTER DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION	

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le traité d'Amsterdam consacre, pour la première fois, la compétence communautaire en matière d'immigration et d'asile. Le Conseil européen, lors de sa réunion à Tampere d'octobre 1999, est convenu qu' "*[I]l faut, pour les domaines distincts, mais étroitement liés, de l'asile et des migrations, élaborer une politique européenne commune*" et a énoncé les éléments qu'elle devait comprendre, à savoir le partenariat avec les pays d'origine, un régime d'asile européen commun, un traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers et la gestion des flux migratoires. Dans ce cadre, le Conseil européen a également souligné la nécessité d'une prise de décisions rapide sur "*un rapprochement des législations nationales relatives aux conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers, fondé sur une évaluation commune tant de l'évolution économique et démographique au sein de l'Union que de la situation dans les pays d'origine*" (point 20 des conclusions de la présidence). Il n'a donné en revanche aucune précision quant à la manière dont cette politique devait être déterminée et mise en œuvre.

La Commission a déjà présenté des propositions sur le droit et le statut des ressortissants de pays tiers et sur la lutte contre le racisme et la xénophobie, et d'autres mesures d'ordre législatif sont en cours d'élaboration conformément au programme arrêté à Tampere (voir annexe II). Cependant, vu la complexité de la politique d'immigration et ses incidences sur un grand nombre de domaines (social, économique, juridique et culturel), la Commission estime que l'on ne saurait se contenter d'une approche fragmentaire du programme législatif prévu à l'article 63 du traité CE. Le Parlement européen s'est rallié à cette position de la Commission en l'invitant à inscrire ces mesures dans un cadre général.

En outre, vu le contexte économique et démographique de l'Union et celui des pays d'origine, il est manifeste que l'on prend de plus en plus conscience de ce que les politiques "d'immigration zéro" menées au cours de ces trente dernières années ne sont plus adaptées. D'une part, en effet, le nombre de ressortissants des pays tiers qui sont entrés sur le territoire de l'Union ces dernières années est élevé. Ces pressions migratoires continuent à s'exercer et s'accompagnent d'une progression de l'immigration clandestine, des activités des passeurs et de la traite des êtres humains. D'autre part, en raison des pénuries croissantes de main-d'œuvre, qualifiée ou non, un certain nombre d'États membres ont déjà commencé à mener des politiques de recrutement actif de ressortissants des pays tiers. Dans ces conditions, il faut opérer un choix entre le fait d'entretenir l'idée que l'Union peut encore résister aux pressions migratoires, la reconnaissance du fait que les pressions migratoires vont continuer à s'exercer et que l'immigration doit être correctement régulée, et la recherche, ensemble, d'une maximisation de ses avantages pour l'Union, pour les immigrants eux-mêmes ainsi que pour leurs pays d'origine.

Dans ce nouveau contexte, la Commission est d'avis que les canaux de l'immigration légale à destination de l'Union doivent maintenant être ouverts aux travailleurs migrants. Toutefois, étant donné les positions très divergentes des États membres en matière d'admission et d'intégration des ressortissants de pays tiers, la Commission estime qu'il est indispensable de débattre ouvertement de ces questions et de s'efforcer de parvenir à un consensus sur les objectifs de la politique qui sera suivie. L'objet de la présente communication est de lancer le débat, en tenant compte des

grandes réformes structurelles qui affectent l'économie de l'Union européenne en ce moment dans le contexte de la stratégie européenne pour l'emploi et qui commencent à produire les avantages escomptés. L'admission de travailleurs immigrés peut jouer un rôle dans cette stratégie, mais, compte tenu des problèmes humains très délicats qu'elle implique, c'est un élément dont le rôle et la contribution doivent être clairement compris par les États membres.

Tant l'article 63 du traité CE que les conclusions de Tampere soulignent la nécessité d'élaborer une politique européenne commune en matière d'immigration. La réalisation de cet objectif passe par une coordination des actions - dans un cadre communautaire et en assurant leur transparence - qui sont à l'heure actuelle menées au niveau de chaque État membre, en raison de leurs effets sur d'autres volets de la politique communautaire (par exemple, la suppression des contrôles aux frontières intérieures, les engagements de la Communauté sur la scène internationale dans le cadre de l'accord AGCS et la stratégie européenne pour l'emploi).

Un cadre sera ainsi tracé pour pouvoir formuler et arrêter en commun des objectifs en ce qui concerne les circuits de l'immigration légale, qui pourraient ensuite servir de base aux propositions législatives détaillées sur l'immigration que le Conseil européen de Tampere a demandé de présenter. Ces propositions portent non seulement sur les conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers en vue d'un emploi ou à d'autres fins, mais également sur des normes et des procédures pour les visas et les permis de séjour de longue durée, sur la définition d'un ensemble de droits uniformes pour les ressortissants de pays tiers, ainsi que sur les critères et les conditions à appliquer pour qu'un ressortissant d'un pays tiers soit autorisé à s'établir et à travailler dans un État membre, quel qu'il soit (voir l'annexe II), et sur la Charte des droits fondamentaux. Parallèlement, la procédure mise en place pour surveiller les flux migratoires constituera un cadre dans lequel les États membres pourront se consulter sur les questions d'immigration, coordonner leurs actions, se fixer des objectifs communs et mettre au point des mesures d'accompagnement en faveur de l'intégration des immigrés. Ce mécanisme est conçu de manière à permettre à la Communauté de fournir une réponse coordonnée, face aux fluctuations des pressions migratoires et à l'évolution des conditions économiques et démographiques dans l'Union.

1. POURQUOI ÉLABORER UNE NOUVELLE APPROCHE DE L'IMMIGRATION

Avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la compétence communautaire dans les domaines de l'immigration et de l'asile est clairement établie. Du statut de matière relevant de la coordination intergouvernementale dans le cadre du "troisième pilier", la responsabilité de la définition d'une politique dans ces domaines a été transférée vers le "premier pilier", le Conseil devant arrêter un programme d'action afin de mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice (articles 61 à 63). C'est pourquoi, en octobre 1999, les éléments d'une politique commune d'asile et d'immigration dans l'Union européenne ont été fixés dans les conclusions du Conseil européen de Tampere¹ qui, avec le plan d'action approuvé par le Conseil de Vienne en 1998², constituent à présent la base d'un programme de travail de la Commission et des États membres, dont la mise en oeuvre est détaillée et contrôlée à l'aide d'un «tableau de bord»³. La présente communication est publiée dans le cadre de ce programme, mais dans un contexte qui est, à maints égards, très différent de celui qu'a connu l'Union en 1993 et en 1994. D'une part, en effet, l'importance des questions liées à l'immigration et à l'asile au niveau européen ainsi que la nécessité d'adopter une approche commune de ces problèmes sont à présent mieux reconnues qu'il y a quelques années. Cette reconnaissance se traduit par le fait que ces domaines font à présent l'objet de politiques communautaires spécifiques, et non plus de mesures complémentaires des politiques relatives à la libre circulation des personnes dans l'Union. D'autre part, - et il s'agit là d'une conséquence directe - en adoptant les conclusions de Tampere, les chefs d'État et de gouvernement ont défini clairement le cadre politique dans lequel ils souhaitent que s'inscrive une politique commune d'asile et d'immigration de l'Union européenne.

Cette nouvelle communication de la Commission entre tout à fait dans ce cadre. Elle constitue avant tout une première réponse à la demande expresse du Conseil européen de définir clairement les conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers. Il a été convenu que cette définition serait fondée sur une évaluation commune tant de l'évolution économique et démographique au sein de l'Union que de la situation dans les pays d'origine, et tiendrait compte non seulement de la capacité d'accueil de chaque État membre, mais aussi de leurs liens historiques et culturels avec les pays d'origine⁴. De

¹ SN 200/99 (conclusions de la présidence, Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999).

² JO C 19 du 23.11.1999.

³ COM (2000) 167 (Tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace «de liberté, de sécurité et de justice» dans l'Union européenne).

⁴ Dans ses conclusions, le Conseil européen de Tampere reconnaît "la nécessité d'un rapprochement des législations nationales relatives aux conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers, fondé sur une évaluation commune tant de l'évolution économique et démographique au sein de l'Union que de la situation dans les pays d'origine" (point 20).

plus, on ne saurait élaborer une approche intégrée de l'immigration sans tenir compte des répercussions des politiques d'immigration sur la société d'accueil et sur les immigrants eux-mêmes. Les conditions sociales dans lesquelles vivent les immigrés, l'attitude de la population du pays d'accueil et la présentation que font les hommes politiques des avantages de la diversité et des sociétés pluralistes sont autant de facteurs qui conditionnent la réussite des politiques d'immigration. C'est pourquoi - ces deux aspects étant indissociables - la présente communication concerne également la politique d'intégration, selon les termes retenus à Tampere, à savoir le traitement équitable des ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'Union, et la promotion de la diversité. Dans ce contexte, les effets de la Charte des droits fondamentaux sont également étudiés.

Cependant, en vue de respecter cette approche cohérente convenue à Tampere, la Commission entend également clarifier la manière dont doivent être prises en considération les autres composantes d'une politique globale en matière d'immigration: la lutte contre l'immigration illégale, les relations avec les pays d'origine et de transit et, en particulier, la dimension humanitaire - politique d'asile - dont l'importance a été soulignée à maintes reprises au cours de ces dernières années et qui fait l'objet d'une communication distincte accompagnant la présente⁵. L'une des autres composantes doit aussi être le renforcement des politiques d'intégration, de manière à donner les moyens nécessaires à une intégration rapide de la population immigrée dans la société européenne et à lutter contre le racisme et la xénophobie.

Enfin, la présente communication intervient au moment où la question du rôle de l'Union en matière d'immigration se pose d'une manière particulièrement cruciale pour un certain nombre de raisons. L'opinion publique a pris conscience du recul démographique dans l'Union annoncé pour les prochaines décennies. Parallèlement, la pénurie de main-d'œuvre qui touche certains secteurs devient un problème dans plusieurs pays. Dans le nouveau contexte économique et démographique actuel, il est de plus en plus souvent admis que les politiques existantes "d'immigration zéro", qui ont prévalu au cours de ces trente dernières années, ne sont plus adaptées.

Un certain nombre d'États membres définissent actuellement des programmes de régularisation de la situation des immigrants illégaux, ce qui soulève souvent de vifs débats de politique intérieure. Les incidents tragiques - tels que celui qui s'est produit à Douvres en juillet 2000 et dans lequel 58 ressortissants chinois, qui cherchaient à entrer illégalement au Royaume-Uni, ont péri - qui surviennent dans presque tous les États membres soulignent non seulement l'importance de la lutte contre le trafic d'êtres humains, mais aussi l'existence d'une demande de main-d'œuvre clandestine et de l'exploitation de ces immigrants illégaux. La Commission a également tenu compte des débats ouverts dans le cadre de la présidence française, notamment les discussions qui ont eu lieu lors de la réunion ministérielle informelle qui s'est tenue à Marseille en juillet 2000 et lors de trois conférences consacrées respectivement au thème

⁵ COM (2000)... "Vers une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile".

du codéveloppement et des migrants (les 6 et 7 juillet), aux réseaux d'immigration clandestine (les 20 et 21 juillet) et à l'intégration des immigrants (les 5 et 6 octobre 2000).

À la lumière de ces changements, et en gardant à l'esprit les différents points de vue politiques, les réactions divergentes et les inquiétudes grandissantes des citoyens qui se sont exprimées dans tous les États membres au cours des derniers mois, la Commission estime qu'il est grand temps de contribuer à ce débat et d'envisager la politique en matière d'immigration sous un nouveau jour, dans le cadre du mandat confié par le Conseil de Tampere. En particulier, la Commission propose de réfléchir à la manière de traiter les questions complexes liées à l'admission des personnes émigrant pour des raisons économiques, qui n'ont été qu'effleurées lors du Conseil de Tampere, en les intégrant dans une politique communautaire en matière d'immigration. Des objectifs pourront alors être formulés et arrêtés en commun en ce qui concerne les circuits de l'immigration légale, qui serviront de base aux propositions détaillées sur l'admission et le séjour des ressortissants de pays tiers que le Conseil européen de Tampere a demandé de présenter. En outre, il importera tout autant de définir des politiques appropriées visant à encourager l'intégration des immigrés, y compris ceux qui vivent déjà dans l'Union européenne, et à lutter contre le racisme et la xénophobie.

2. LE CADRE DÉFINI À TAMPERE EN FAVEUR D'UNE POLITIQUE COMMUNE DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'ASILE ET D'IMMIGRATION

Le Conseil européen de Tampere a posé un certain nombre de jalons en vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Au nombre de ces jalons figurait l'élaboration d'une politique européenne commune en matière d'asile et d'immigration, dont l'état d'avancement est exposé ci-dessous.

2.1. Partenariat avec les pays d'origine

Lors du Conseil de Tampere, les États membres ont reconnu qu'une politique européenne en matière d'asile et d'immigration ne pouvait réussir sans une coopération avec les pays d'origine et de transit des immigrants. Le Conseil a admis que, pour définir une approche globale de l'immigration, il convenait également d'examiner les aspects politiques et les droits de l'homme avec ces pays. Avec des programmes comme TACIS et PHARE, la Commission a défini des stratégies qui non seulement répondent à la nécessité de réduire les facteurs d'incitation à l'immigration, essentiellement par le biais du développement économique dans les pays d'origine et de transit, mais soutiennent aussi des actions telles que les réformes législatives, les moyens de faire appliquer la loi et les systèmes modernes de contrôle à la frontière. Une nouvelle approche intégrée a également commencé à voir le jour grâce aux travaux du Groupe de haut niveau "Asile et Migration". Six plans d'action, fondés respectivement sur un programme cohérent de coopération et de développement impliquant un dialogue avec le pays concerné, ont été établis pour certains pays ou certaines régions; des ressources financières devraient être prochainement allouées à une action communautaire en faveur de la mise en œuvre de ces plans.

À l'avenir, tout en essayant de comprendre les causes des migrations et d'agir sur ces causes, l'Union devra donc également réfléchir aux effets de l'émigration sur les pays d'origine, en tenant compte de la très grande diversité des situations économiques, démographiques, sociales, politiques et en matière de droits de l'homme qui sont à l'origine des flux migratoires dans chacun de ces pays, et devra prendre une attitude responsable à cet égard. Non seulement cette démarche reflète les valeurs européennes, mais elle servira aussi à la fois les intérêts de l'Union et ceux des pays concernés.

Dans la plupart des cas, la situation est complexe, l'incidence des migrations étant à la fois positive et négative. Au cours de la période initiale d'installation dans le pays d'accueil, les envois de fonds des immigrés vers leur pays d'origine peuvent représenter une partie importante du budget national. Lorsqu'ils sont effectués à une grande échelle, ces envois peuvent dissuader le pays d'origine des migrants de coopérer au contrôle de l'émigration. Ils peuvent sensiblement améliorer le niveau de vie des familles bénéficiaires et contribuer au développement de l'économie locale, bien qu'il semble que ce soit les grandes villes qui en bénéficient le plus, au détriment des zones moins peuplées. En revanche, l'émigration peut avoir des effets négatifs sur l'économie locale lorsque ce sont les personnes les plus qualifiées et ayant l'esprit d'entreprise le plus développé qui quittent le pays. Le problème de la fuite des cerveaux est particulièrement préoccupant dans les pays en développement, qui ne peuvent nullement se permettre de perdre le bénéfice des investissements qu'ils ont réalisés dans les domaines de l'éducation et de la formation, en particulier dans l'enseignement supérieur. L'ampleur de ce problème s'accroît actuellement dans un certain nombre de pays, notamment sur le continent africain et en Inde, et devrait encore augmenter tant que la pénurie de main-d'œuvre hautement qualifiée dans certains secteurs, qui touche l'Europe et d'autres parties du monde développé, et les gros écarts de salaires inciteront les personnes qualifiées des pays en développement à émigrer.

Face aux flux de plus en plus mélangés de migrants mus par des motifs économiques et autres et aux populations à cheval sur deux cultures qui tentent de survivre, il est possible d'élaborer des politiques qui fassent profiter des migrations aussi bien le pays d'origine que le pays d'accueil. C'est ainsi que l'on pourra atténuer les effets de la fuite des cerveaux et utiliser au mieux les envois de fonds des migrants. Étant donné que les domaines de l'immigration et de l'asile relèvent désormais de la compétence communautaire, il seront, dans la mesure du possible, intégrés plus expressément dans les programmes communautaires concernant les pays tiers, tant dans le domaine du commerce que dans celui du développement. Cela vaut en particulier pour les programmes TACIS, PHARE et MEDA. Les questions migratoires doivent de plus en plus faire l'objet du dialogue engagé dans le cadre des accords de partenariat et de coopération, des stratégies communes de l'Union à l'égard de la Russie, de l'Ukraine et de la région méditerranéenne et des discussions avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

Ces formes de partenariat devraient constituer un cadre permettant de s'adapter avec souplesse aux nouvelles tendances migratoires qui se dessinent dans le monde, la notion de migration étant considérée comme une *forme de mobilité*

qui encourage les immigrants à maintenir et à renforcer les liens qu'ils ont avec leur pays d'origine. Pour ce faire, il convient de veiller à ce que le cadre légal ne coupe par les migrants de leur pays d'origine, par exemple en s'assurant qu'ils peuvent s'y rendre sans perdre leur statut dans le pays d'accueil et circuler ou rentrer en fonction de l'évolution de la situation dans leur pays d'origine et ailleurs dans le monde.

Une telle conception inciterait les immigrés à prendre part au développement économique de leur pays d'origine non seulement en envoyant des fonds aux membres de leur famille, mais aussi en soutenant financièrement des projets de développement, des entreprises, etc. Cela pourrait aboutir dans certains cas à leur retour volontaire dans le cadre de mesures d'aide à la réintégration. Le fait que la politique en matière de visas et la législation de nombreux États membres restreignent actuellement la liberté de circulation des immigrés entre leur pays de résidence et leur pays d'origine, même lorsqu'ils sont retraités, entrave l'évolution décrite ci-dessus. La coopération entre les pays d'origine et les pays de résidence des immigrés doit être fondée sur un dialogue avec les gouvernements ainsi qu'avec les immigrés eux-mêmes et leurs associations, si l'on veut s'assurer de la prise en compte des mouvements migratoires dans les stratégies économiques, sociales et de développement des pays concernés (par exemple, en favorisant des institutions publiques et financières plus efficaces, les programmes de formation et de qualification de la main-d'œuvre ainsi que les entrées de capitaux étrangers dans des projets, y compris ceux qui sont réalisés par les émigrants dans leur pays d'origine). C'est ainsi que l'on pourra atténuer les effets de la fuite des cerveaux et de la perte des membres de la société le plus animés de l'esprit d'entreprise, et contribuer au développement durable du pays d'origine, qui à long terme pourrait dissuader les candidats à l'émigration.

Il convient cependant de reconnaître que cette approche de la maîtrise des flux migratoires sous forme d'un partenariat doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie à moyen ou long terme et que son incidence variera en fonction de la situation dans les pays d'origine.

2.2. Un régime d'asile européen commun

Le Conseil européen de Tampere a réaffirmé l'importance que l'Union attache au respect absolu du **droit de demander l'asile**. L'objectif d'un régime d'asile européen commun doit consister à garantir l'application intégrale de la convention de Genève sur les réfugiés et que nul ne sera renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté. Le traité d'Amsterdam impose l'adoption de mesures communes.

La Commission a présenté, en mai 2000, une proposition de directive relative à l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et, en septembre 2000, une proposition de directive relative à la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres. Au début de l'année 2001, elle présentera des propositions relatives aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile et à une méthode claire et opérationnelle pour déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile. La mise en place du système EURODAC est en préparation. D'autres propositions

concerneront le rapprochement des règles sur la reconnaissance et le contenu du statut de réfugié ainsi que des formes subsidiaires de protection offrant un statut approprié à toute personne ayant besoin d'une telle protection. En outre, le Conseil a adopté en septembre 2000 la proposition de la Commission de créer un Fonds européen pour les réfugiés, qui vise à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées.

À la demande du Conseil de Tampere, d'autres propositions relatives à l'établissement de règles communautaires débouchant sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme valable dans toute l'Union pour les personnes qui se voient accorder l'asile font actuellement l'objet d'une autre communication, présentée conjointement avec la présente communication et décrivant l'approche et le contenu des mesures qui doivent être prises à partir de 2004 dans le cadre du volet humanitaire⁶.

2.3 Traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers

Le traitement équitable des ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire des États membres, par le biais d'une politique d'intégration ayant pour ambition de leur offrir des droits et des obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne constitue un élément indispensable à la création de l'espace de liberté, de sécurité et de justice décidée à Tampere.

En ce qui concerne la mise en place d'un cadre législatif en faveur de l'intégration de ceux qui résident déjà sur le territoire des États membres, la Commission a déjà proposé que la coordination communautaire des régimes de sécurité sociale, que prévoit le règlement (CEE) n° 1408/71, soit étendue aux travailleurs salariés et non salariés, qui sont ressortissants de pays tiers et sont assurés dans un État membre⁷. La Commission a aussi présenté une proposition visant à modifier le règlement (CEE) n° 1612/68 de manière à améliorer le statut légal des membres de la famille de travailleurs de l'Union qui sont ressortissants de pays tiers⁸. Ces propositions sont toujours en cours d'examen au Conseil.

Conformément au mandat confié par le Conseil européen de Tampere, d'autres propositions relatives au statut des ressortissants de pays tiers qui sont des résidents de longue durée seront présentées. Elles préciseront les droits qui seront accordés, les conditions dans lesquelles ce statut peut être perdu et prévoiront une protection contre l'expulsion et le droit de résider dans un autre État membre. L'octroi du droit de séjour dans un autre État membre aux résidents de longue durée pourrait constituer un facteur de mobilité important sur le marché du travail de l'Union. À cet égard, la Commission a déjà présenté deux propositions concernant le droit des travailleurs salariés et non salariés, ressortissants de pays tiers qui sont déjà installés légalement dans un État membre, d'effectuer des prestations de services dans d'autres États membres.

⁶ COM(2000)... "Vers une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile".

⁷ COM(97) 561 final du 12.11.1997.

⁸ COM(98) 394 du 22.7.1998.

La Commission a présenté, en novembre 1999, un ensemble de propositions destinées à lutter contre la discrimination. Le 29 juin 2000, le Conseil a adopté la première de ces trois propositions: la proposition de directive relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, qui s'appliquera dans les domaines de l'emploi, de la formation, de la protection sociale (y compris les soins de santé et la sécurité sociale), de l'éducation et de la fourniture de biens et services, y compris en matière de logement⁹.

Le 17 octobre 2000, le Conseil a donné son accord politique à la deuxième: la proposition de la Commission relative à un programme d'action contre la discrimination. Ce programme, qui débutera le 1^{er} janvier 2001, durera six ans et disposera d'un budget de près de 100 millions d'euros pour les actions de lutte contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Ces actions consisteront dans i) l'analyse des formes de discrimination qui s'exercent dans les États membres et l'évaluation des méthodes utilisées pour les combattre, ii) le renforcement de la capacité des organisations luttant contre la discrimination par le biais d'échanges transnationaux et le financement de base des ONG et iii) la sensibilisation de l'opinion à ce problème et la promotion des mesures de lutte contre la discrimination dans l'Union. Le Conseil est également parvenu à un accord sur la troisième proposition: la proposition de directive-cadre de la Commission concernant la discrimination en matière d'emploi fondée sur la religion ou les croyances, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.¹⁰

Le traité d'Amsterdam, dans ses dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, dispose expressément que l'un des objectifs premiers de l'Union en vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, est de prévenir le racisme et la xénophobie et de lutter contre ces phénomènes. En 1996, le Conseil a adopté une action commune destinée à permettre une coopération judiciaire effective entre les États membres de manière à ce que les auteurs d'actes ou de comportements racistes et xénophobes n'utilisent pas les différences existant entre les législations nationales au sein de l'Union pour échapper à la justice. À la lumière des conclusions de l'évaluation de cette action commune qui doivent être présentées à la fin de l'année 2000, la Commission proposera, en vertu de l'article 29 du traité, une décision-cadre visant à renforcer la coopération judiciaire en matière de lutte contre le racisme. Cette initiative s'attaquera, entre autres, aux sites à caractère raciste qui se multiplient sur l'internet.

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la première initiative de la Commission en ce qui concerne les conditions d'admission et de séjour a été une proposition de directive relative au droit au regroupement familial¹¹. La motivation de cette proposition est la suivante: premièrement, le regroupement familial n'est pas uniquement régi par les législations nationales, dans la mesure

⁹ Directive 2000/43/CE, JO L 180 du 19.7.2000.

¹⁰ COM(1999) 565 final.

¹¹ JO C 116 E du 24.4.2000 et version modifiée COM(2000) 624.

où de nombreux instruments internationaux et régionaux fixent des règles ou des principes dans ce domaine; deuxièmement, le regroupement familial a été l'un des principaux vecteurs d'immigration au cours de ces vingt dernières années; troisièmement, il constitue un élément essentiel pour l'intégration des personnes déjà accueillies et, enfin, il compte parmi les priorités du Conseil depuis 1991. Cela reflète la position de la Commission selon laquelle l'intégration réussie des ressortissants de pays tiers, nécessaire au maintien de la cohésion économique et sociale, constitue l'un des grands défis que l'Union doit relever en matière de politique d'immigration. La mise en place de communautés familiales stables permet en effet aux immigrés de contribuer pleinement à leur nouvelle société.

Cette proposition établit un droit conditionnel au regroupement familial en faveur des ressortissants de pays tiers. Elle permet à ces ressortissants, lorsqu'ils satisfont à certains critères, de faire venir des membres de leur famille nucléaire, voire dans certains cas très précis, des membres de leur famille plus éloignée. Cette proposition confère également un certain nombre de droits aux membres de la famille de ces ressortissants. Après réception de l'avis du Parlement européen, la Commission a arrêté une proposition modifiée, qui est actuellement examinée par le Conseil.

Enfin, la proposition de Charte des droits fondamentaux qui doit être adoptée en décembre 2000 fixe un certain nombre de principes qui, en raison du caractère universel de certains droits, s'appliqueront aux ressortissants des pays tiers. Elle jouera un rôle particulièrement important en ce qui concerne un certain nombre de droits sociaux, tels que la protection contre les formes de licenciement abusif et l'application des législations nationales et communautaires relatives aux conditions de travail. Cette charte confère aussi aux ressortissants de pays tiers résidant légalement dans un État membre la possibilité de circuler et de séjourner librement dans l'Union, aux conditions fixées dans le traité d'Amsterdam.

2.4 Gestion des flux migratoires

Le Conseil européen de Tampere a souligné qu'il était indispensable d'adopter une approche globale de la gestion ou de la régulation des flux migratoires couvrant les aspects politiques, les droits de l'homme et le développement, et d'y associer les pays d'origine et de transit.

Le Conseil a insisté sur le fait que la régulation des flux migratoires implique un dialogue soutenu entre les pays d'accueil, les pays de transit, les pays d'origine et les immigrants eux-mêmes. Les campagnes d'information devraient constituer un élément clé de l'approche prônée par le Conseil;elles permettront en effet d'informer les immigrants potentiels des possibilités d'immigration légale, de ce qu'ils peuvent s'attendre à trouver dans le pays de destination ainsi que des dangers de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains. Le Conseil a demandé que les démarches en vue d'élaborer une politique commune en matière de visas pour l'Union européenne soient intensifiées et que des mesures soient prises pour lutter contre la contrefaçon et l'utilisation frauduleuse de documents de voyage.

Une gestion efficace des flux migratoires nécessite une procédure de suivi et doit s'accompagner de mesures destinées à réguler les mouvements. Agir à toutes les étapes des mouvements de personnes est donc indispensable, tant pour préserver les canaux légaux d'admission des immigrants et des personnes recherchant une protection pour des motifs humanitaires que pour combattre l'immigration clandestine. Une approche cohérente et coordonnée dans ce domaine sera un élément fondamental d'une politique plus ouverte en matière d'immigration à l'échelon européen. Le processus d'immigration clandestine se décompose en un certain nombre de stades étroitement liés et il convient de s'attaquer systématiquement à chacun d'entre eux en prévoyant des mesures particulières. Il y a notamment lieu de prévoir des actions dans les pays d'origine et de transit, une coopération entre forces de police en vue de mettre en commun les connaissances relatives aux activités de traite des êtres humains, qui, par nature, sont internationales, des actions aux points d'entrée dont des contrôles aux frontières et des politiques en matière de visas, une législation afin de lutter contre les trafiquants, une aide aux victimes ainsi que leur rapatriement dans des conditions humaines.

Dans ce cadre, une priorité plus grande sera accordée au retour volontaire des personnes qui n'ont pas été admises dans un État membre ou qui n'ont plus le droit de demeurer dans l'Union européenne. Si les appels à un retour volontaire restent lettre morte, le respect de la politique européenne en matière d'immigration doit être garanti en dernier recours par un retour forcé. Le meilleur moyen de faciliter les retours est de conclure des accords de réadmission. En outre, la Commission présentera des propositions visant à élaborer des normes communes en matière de décisions d'expulsion, de détention et d'éloignement, qui devraient être aussi efficaces qu'humaines.

3. VERS UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

3.1. Importance des politiques d'immigration en vigueur

Il existe trois grands types d'immigration vers l'Union européenne: l'immigration fondée sur des motifs humanitaires, l'immigration dans le cadre du regroupement familial et l'immigration généralement définie comme étant économique et obéissant aux mécanismes du marché.

Pour ce qui est de l'immigration pour des **motifs humanitaires**, tous les États membres sont signataires de la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et adhèrent aux principes qu'elle consacre. La convention prévoit que l'accès au travail constitue un droit individuel direct découlant du statut de réfugié qui ne peut être subordonné à un examen des besoins économiques. Un programme de coordination des politiques en vigueur dans l'Union européenne en matière d'immigration pour des motifs humanitaires a été adopté lors du Conseil européen de Tampere et il sera poursuivi comme indiqué dans le tableau de bord (voir point 2.2.2 ci-dessus).

En ce qui concerne le **regroupement familial**, tous les États membres autorisent les membres de la famille à rejoindre un immigré qui réside déjà légalement sur leur territoire, bien que les critères appliqués varient d'un pays à

l'autre. Une directive visant à assurer la coordination des législations nationales en la matière est en cours d'examen au Conseil (voir point 2.2.3 ci-dessus).

La présente communication porte principalement sur la troisième catégorie, **l'immigration pour des motifs économiques** dont on a dit qu'elle était proche de zéro depuis les années soixante-dix; eu égard aux perspectives économiques apparaissant actuellement dans l'Union européenne, cela ne semble toutefois plus être le cas. De nombreux migrants économiques ont été amenés soit à essayer d'entrer sur le territoire d'un État membre en engageant une procédure d'asile soit à pénétrer illégalement sur son territoire. Cette situation ne permet pas d'apporter une réponse appropriée aux besoins du marché du travail et fait le jeu de trafiquants bien organisés et d'employeurs peu scrupuleux. En outre, l'ampleur de l'immigration illégale vers l'Union européenne est considérable - 500 000 personnes pénètrent chaque année illégalement sur le territoire de l'Union, selon les estimations d'Europol - et nombre d'entre elles sont employées comme travailleurs non déclarés. Compte tenu de ces chiffres et des difficultés pratiques qui se poseraient si l'on voulait renvoyer ces personnes dans leur pays d'origine, plusieurs États membres ont eu recours à des mesures de régularisation ou d'amnistie; on estime que, depuis les années soixante-dix, quelque 1,8 million de personnes ont obtenu un titre de séjour en vertu de ces mesures¹².

Si des procédures existent déjà au niveau de l'Union européenne pour coordonner les politiques dans un certain nombre de domaines en vue de faciliter le fonctionnement du marché unique, notamment la libre circulation des marchandises, des capitaux, des services, des travailleurs de l'Union et des autres citoyens, on n'a pas encore accordé une attention suffisante au rôle que jouent les ressortissants de pays tiers sur le marché du travail de l'Union et à la nécessité de prendre des mesures d'accompagnement en faveur de l'intégration des immigrés actuels et potentiels.

3.2. Élaboration d'une nouvelle approche de l'immigration

L'analyse de la situation actuelle dans le domaine des flux migratoires dans l'Union européenne donne à penser qu'il convient à présent d'adopter en matière d'immigration légale une approche différente, plus flexible, commune à tous les États membres. Une telle politique anticipative en matière d'immigration devrait se fonder sur la reconnaissance du fait que les pressions migratoires continueront et qu'une immigration ordonnée peut présenter des avantages pour l'Union européenne, pour les migrants eux-mêmes ainsi que pour leur pays d'origine. L'ouverture de canaux d'immigration à des fins économiques en vue de satisfaire des besoins urgents de main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée a déjà commencé dans un certain nombre d'États membres. Au vu de la conjoncture actuelle et de la situation sur le marché du travail, la Commission considère que le moment est venu d'examiner les besoins à plus long terme de l'Union européenne dans son ensemble, de voir dans quelle mesure ces besoins peuvent être satisfaits grâce aux ressources existantes et de définir une politique

¹² "Régularisations des étrangers illégaux dans l'Union européenne", Réseau académique d'études juridiques sur l'immigration et l'asile en Europe, sous la direction de Philippe De Bruycker, Collection de la faculté de droit, Université libre Bruxelles, 2000.

à moyen terme d'admission de ressortissants de pays tiers afin de combler d'une manière progressive et maîtrisée les déficits mis en évidence.

De nombreux éléments d'une telle politique ont déjà été présentés dans la communication de 1994 sur les politiques d'immigration et d'asile, mais il convient à présent de tenir compte aussi de la nature changeante de la migration proprement dite, qui a cessé d'être un simple flux à sens unique et est devenue un processus nettement plus flexible de mouvements entre pays. D'une manière générale, les mouvements migratoires changent de direction, augmentent et diminuent en fonction des situations économiques et démographiques tant dans les pays de départ que dans les pays de destination. Par conséquent, afin de réguler les flux migratoires de façon satisfaisante et de réduire l'immigration clandestine, l'Union européenne doit adopter une stratégie coordonnée prenant en considération tous les aspects étroitement liés de la question des flux migratoires et travailler en partenariat étroit avec les pays d'origine et de transit.

Une politique plus ouverte et plus transparente en matière de mouvements migratoires, associée à la coordination des politiques destinées à réduire les facteurs d'incitation à l'émigration dans les pays d'origine et à la poursuite d'efforts plus soutenus pour mettre en œuvre la législation du travail dans les États membres, pourrait aussi contribuer à faire baisser l'immigration clandestine, notamment sous ses formes les plus odieuses, à savoir la traite des êtres humains et les activités des passeurs. Les États membres seront mieux en mesure de régler le problème de l'immigration clandestine s'ils disposent d'un large éventail de politiques de gestion de la migration ne se limitant pas aux mesures destinées à réprimer les utilisations abusives, réelles ou imaginaires, de leurs régimes d'asile. Favoriser le développement de politiques d'admission légale de travailleurs migrants n'écartera toutefois pas totalement le risque d'abus; ces politiques devraient donc s'accompagner de mesures adéquates de lutte contre les activités des passeurs et de mécanismes effectifs d'octroi du droit d'asile permettant d'identifier les réfugiés rapidement et avec précision; il sera ainsi possible de trouver un juste équilibre entre protection des réfugiés et contrôle de l'immigration.

Il convient de souligner que ces stratégies n'impliquent pas l'adoption d'une politique de migration de remplacement, qui selon le rapport des Nations unies sur la migration de remplacement, permettrait de compenser le recul démographique¹³. Elles constituent davantage une approche contrôlée, qui est fondée sur une évaluation commune tant de l'évolution économique et démographique au sein de l'Union que de la situation dans les pays d'origine, et qui tient compte de la capacité d'accueil de l'Union.

Introduire la question de la migration de la main-d'œuvre dans le débat sur la mise en place d'une politique économique et sociale pour l'Union européenne permettrait aussi de renforcer les politiques destinées à lutter contre le travail au noir et l'exploitation économique des immigrés, qui, à l'heure actuelle,

¹³ “Replacement Migration: Is it a solution to declining and ageing populations?”, Division de la population, Département des affaires économiques et sociales, Secrétariat des Nations unies, 21 mars 2000 (ESA/P/WP.160).

alimentent la concurrence déloyale dans l'Union. Une politique de l'immigration économique rend impératifs des efforts plus soutenus afin de faire en sorte que les employeurs appliquent aux ressortissants de pays tiers la législation du travail en vigueur. L'égalité en matière de salaires et de conditions de travail n'est pas seulement favorable aux immigrés, mais à la société elle-même qui peut alors tirer pleinement profit de la contribution des immigrés à la vie économique et sociale.

Eu égard aux différences existant entre les États membres sur le plan des liens avec les pays d'origine, de leur capacité d'accueil, de l'application de politiques d'intégration et des besoins du marché du travail, la Commission considère que le meilleur moyen d'aboutir à une politique réglementée en matière d'immigration est de mettre en place un cadre général à l'échelon européen, en prévoyant des normes et des procédures communes et un mécanisme permettant de fixer des objectifs, notamment des objectifs indicatifs, à l'intérieur duquel les États membres élaboreraient des politiques nationales et les mettraient en œuvre.

3.3. Cadre d'une politique européenne en matière d'immigration

Une politique européenne de l'immigration doit tenir compte de tous les types d'immigration - immigration fondée sur des motifs humanitaires, immigration dans le cadre du regroupement familial et immigration économique - et s'occuper de leurs répercussions tant dans les pays de départ que dans les pays de destination. Elle doit apporter une réponse aux difficiles débats politiques qui se tiennent dans certains pays et il lui faut une impulsion politique forte pour faire évoluer l'opinion publique. Pour pouvoir prendre en compte tous les types d'immigration, elle doit reposer sur une approche intégrée, qui pèse les avantages de la diversité pour la société, la nécessité d'un cadre de droits et d'obligations équilibré pour les ressortissants de pays tiers qui résident dans l'Union, l'importance d'un renforcement de l'intégration et les effets sur le marché du travail. Cette politique doit être conçue dans un nouveau cadre, à l'échelon communautaire, qui repose sur la coopération, l'échange d'information et l'établissement de rapports, et qui est coordonné par la Commission.

L'admission dans l'Union européenne pour des motifs humanitaires continuerait à offrir une protection aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux personnes ayant besoin d'une protection temporaire, ainsi que l'exigent les obligations internationales des États membres. Le programme destiné à mettre en place un régime d'asile européen commun (voir point 2.2 ci-dessus) sera poursuivi. Alors que de nombreuses personnes admises dans l'Union européenne pour des raisons humanitaires retournent effectivement dans leur pays d'origine lorsque la situation sur place évolue, le débat sur le nombre de migrants économiques nécessaires dans les différents secteurs devrait tenir compte du nombre de personnes placées sous protection internationale. En effet, leurs qualifications pourraient aussi être mieux utilisées, de même que celles des membres de leur famille admis dans l'Union européenne qui entreraient également sur le marché du travail.

L'**admission d'immigrants économiques** devrait de toute évidence répondre aux besoins du marché, notamment en personnes extrêmement qualifiées, mais aussi en main-d'œuvre moins ou non qualifiée ou encore en travailleurs saisonniers. Les politiques d'admission d'immigrants économiques doivent permettre à l'Union européenne d'apporter une réponse rapide et efficace aux besoins du marché du travail à l'échelon national, régional et local, en reconnaissant la nature complexe et rapidement changeante de ces besoins et donc la nécessité d'une plus grande mobilité entre États membres pour les migrants arrivant dans l'Union européenne. Ces politiques devront également respecter les dispositions pertinentes du droit communautaire ainsi que les accords bilatéraux et multilatéraux conclus entre la Communauté, ou entre la Communauté et ses États membres, d'une part, et des pays tiers, d'autre part¹⁴.

Le principe directeur d'une politique européenne en matière d'immigration doit être le suivant: les personnes admises doivent bénéficier, pour l'essentiel, des mêmes **droits et obligations** que les ressortissants de l'Union européenne, ces droits et obligations pouvant toutefois être progressifs et liés à la durée du séjour prévue dans leurs conditions d'admission¹⁵. La Commission a déjà présenté des propositions sur le droit à la libre prestation de services transfrontaliers aux ressortissants d'un État tiers légalement établis dans un État membre.¹⁶ Les mesures prises en vertu de l'article 13 du traité d'Amsterdam en vue de combattre le racisme et la xénophobie doivent être poursuivies avec vigueur et les **mesures destinées à intégrer les immigrants** dans nos sociétés doivent par conséquent être considérées comme le corollaire indispensable de la politique d'admission. Dans le même temps, la lutte contre **l'immigration clandestine** devrait s'intensifier, la priorité allant aux mesures destinées à combattre la traite des êtres humains et les activités des passeurs.

Enfin, cette politique doit être élaborée et mise en œuvre en **partenariat avec les pays d'origine** et de transit.

3.4. Admission des immigrants

3.4.1. Évaluation des niveaux d'immigration appropriés

Compte tenu des difficultés à évaluer les besoins économiques, l'intention n'est pas de fixer des objectifs précis à l'échelon européen. Les États membres doivent demeurer compétents pour décider de leurs besoins en ce qui concerne

¹⁴ En particulier, en vertu de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), la Communauté et ses États membres se sont engagés à permettre aux ressortissants des pays tiers d'exercer des activités économiques dans l'Union, conformément à des dispositions qui autorisent la présence de personnes physiques, sans passer par un examen des besoins économiques, aux fins de prestations de services dans des cas particuliers. D'autres engagements seront pris dans le cadre des négociations AGCS 2000.

¹⁵ Il en est déjà ainsi en ce qui concerne la législation du travail pour les ressortissants de certains pays tiers, par exemple la Turquie, le Maroc et les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) dans le cadre d'accords d'association et de coopération spécifiques conclus entre l'Union européenne et les pays concernés.

¹⁶ COM (1999) 3 final du 27.1.1999.

les différentes catégories de travailleurs migrants. Toutefois, un nouveau processus doit être mis en place, qui repose sur la coopération, l'échange d'information et l'établissement de rapports.

Si l'on adopte cette formule, il pourrait être demandé aux États membres de préparer des rapport périodiques en deux parties. La première comporterait une évaluation de la conception et des résultats globaux de leur politique en matière d'immigration au cours de la période écoulée, y compris le nombre de ressortissants de pays tiers admis dans les différentes catégories ainsi que leur situation sur le marché du travail. La seconde exposerait les intentions futures des États membres en matière d'immigration, en fournissant notamment des projections sur le nombre de travailleurs migrants qu'ils souhaitent admettre et une indication des niveaux de qualifications recherchés. La nécessité de définir une approche souple de besoins économiques qui évoluent autorise à penser que les quotas sont difficiles à appliquer et qu'il serait préférable d'adopter un système approprié d'objectifs indicatifs. Cette approche serait étroitement liée aux besoins du marché du travail, mais prendrait aussi en considération les accords conclus avec les pays d'origine et une série d'autres facteurs (par exemple, accueil favorable par l'opinion publique de travailleurs migrants supplémentaires dans le pays concerné, ressources disponibles pour l'accueil et l'intégration des immigrants, possibilités d'adaptation sociale et culturelle, etc.).

Lors de la rédaction de ces rapports, les États membres devraient s'entretenir fréquemment et collaborer étroitement avec les partenaires sociaux ainsi qu'avec les autorités régionales et locales et tous les autres acteurs concernés par l'intégration des immigrés. Les rapports suivraient une structure arrêtée d'un commun accord afin de permettre à la Commission de préparer une synthèse qui serait présentée au Conseil. Après discussion, le Conseil fixerait les principes de l'approche commune qui serait mise en œuvre pendant la période suivante. Dans cette procédure, la Commission et le Conseil devraient tenir compte des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi et de ses effets sur le marché du travail de l'Union. La Commission assurerait, sur une base régulière, le suivi et l'évaluation de cette politique, et notamment de ses effets sur les pays d'origine.

3.4.2. Définition d'un cadre juridique commun dans le domaine de l'admission

Comme elle l'a déjà annoncé dans le tableau de bord, la Commission adoptera au début de l'année prochaine des propositions de directives portant sur les conditions d'admission et de séjour dans l'Union européenne de ressortissants de pays tiers qui souhaitent y exercer une activité professionnelle, salariée ou indépendante, ou une activité non rémunérée, ou y suivre des études ou une formation professionnelle. La Commission a déjà financé des études comparatives sur les conditions d'admission et de séjour de ressortissants de pays tiers;elles présentent un aperçu général de la législation et des pratiques en vigueur dans les États membres.

En présentant ses propositions, la Commission a l'intention de mettre en place un cadre juridique cohérent qui prendra en considération des approches ayant déjà été adoptées avec succès dans les États membres. Ce cadre pourrait fixer les conditions et procédures fondamentales devant être appliquées tout en

laissant à chaque État membre le soin d'adopter des *mesures nationales* relatives à l'admission de ressortissants de pays tiers sur la base des critères énoncés dans les directives. La Commission n'adoptera de propositions qu'après consultation des États membres, des partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales. Ce cadre juridique se fondera sur les principes suivants:

Transparence et rationalité: il convient de fixer clairement les conditions dans lesquelles des ressortissants de pays tiers peuvent entrer et résider dans l'Union européenne en qualité de travailleurs salariés ou indépendants, de définir leurs droits et obligations et de garantir à ces ressortissants un accès à l'information relative à ces questions, et enfin de veiller à l'existence de mécanismes permettant de vérifier l'application équitable de la législation en la matière. Des dispositions pourraient notamment être prévues pour faciliter la prise rapide de décisions sur des demandes individuelles d'admission tant dans l'intérêt du demandeur que de l'entreprise cherchant à le recruter, sur la base de critères objectifs et vérifiables. Une disposition générale relative à *l'accès à l'information* permettrait d'accroître grandement la transparence.

Moduler les droits conférés en fonction de la durée du séjour - Le principe selon lequel la durée du séjour a une incidence sur les droits de la personne jouit d'une longue tradition dans les États membres et les conclusions de Tampere se réfèrent à cet état de fait. De surcroît, répondre aux besoins du marché du travail signifie que l'admission doit être facilitée pour de nombreuses catégories de travailleurs, tant qualifiés que non qualifiés, et que cette réponse doit être rapide et souple. Le cas des étudiants doit être envisagé séparément et il y a lieu de prévoir des dispositions particulières pour les ressortissants de pays tiers qui ont étudié pendant plusieurs années dans l'Union européenne, afin de leur donner un accès plus aisé au marché du travail de l'Union européenne. Il va de soi, néanmoins, qu'un ensemble de droits fondamentaux doivent être conférés aux immigrants dès leur arrivée, si l'on veut réussir leur intégration dans la société. La Communauté doit explorer les possibilités d'étendre cet ensemble de droits en fonction de la durée du séjour, de manière à parvenir à des dispositions comparables, dans une large mesure, dans toute l'Union.

La législation européenne devrait par conséquent mettre en place un régime général **souple** fondé sur un nombre limité de statuts et conçu de manière à **faciliter** plutôt qu'à entraver l'admission de migrants économiques. L'objectif devrait être de conférer un statut juridique sûr aux travailleurs temporaires qui ont l'intention de rentrer dans leur pays d'origine, tout en prévoyant en même temps, pour les personnes qui souhaitent rester et qui satisfont à certains critères, des modalités permettant d'obtenir ultérieurement un statut permanent. Une possibilité serait de commencer par accorder un permis de travail temporaire, en prévoyant des procédures particulières pour certains types de travailleurs comme les travailleurs saisonniers, les travailleurs frontaliers et les employés détachés par leur entreprise. Ce permis pourrait être renouvelable et serait ensuite suivi d'un permis de travail permanent, après un certain nombre d'années à déterminer, avec la possibilité d'obtenir un statut de résident de longue durée après un certain temps. Un accord sur les droits et obligations devant être prévus à chaque stade serait indispensable, sur la base du principe de l'égalité de traitement avec les ressortissants nationaux; en outre, ces droits et

obligations devraient pouvoir se cumuler et deviendraient en fin de compte équivalents à ceux des résidents de longue durée. En recourant à une méthode fondée sur les "meilleures pratiques", les détails du programme seraient élaborés en étroite coopération avec les États membres qui seraient chargés de mettre en œuvre des politiques nationales d'admission en respectant le cadre général.

Procédures de demande et d'examen - Les procédures de demande devraient être claires et **simples**. Les engager dans le pays d'origine en coopération avec les gouvernements, les instances internationales, les ONG et les autorités régionales et locales pourrait permettre d'améliorer l'efficacité des procédures de suivi, la transparence des procédures et la qualité de l'information destinée aux migrants potentiels tout en respectant le droit de l'employeur à choisir ses employés. Toutefois, il est reconnu que de nombreux travailleurs migrants potentiels solliciteront un emploi en ayant déjà été admis dans un État membre pour un autre motif; l'octroi d'un visa de demandeur d'emploi pourrait contribuer à réglementer et à contrôler cette pratique.

Pour améliorer **l'accès à l'information**, les nouvelles technologies de communication pourraient être utilisées d'une manière plus systématique afin de fournir des informations sur les offres d'emploi, les conditions de travail, etc. Un point européen d'information (un site Internet, par exemple) pourrait être créé et tenu à jour; il contiendrait des informations complètes sur l'admission de ressortissants de pays tiers dans chaque État membre ainsi que les coordonnées des autorités nationales à qui il convient d'adresser les demandes de permis conformément aux directives. La création d'un visa spécial pour les demandeurs d'emploi originaires de pays tiers pourrait aussi être envisagée.

Afin que les entreprises européennes, et notamment les petites et moyennes entreprises, puissent recruter, en cas de besoin réel, d'une manière satisfaisante et rapide des personnes originaires de pays tiers, il est indispensable de prévoir à l'intention des employeurs un instrument pratique permettant de démontrer qu'il existe une pénurie réelle sur le marché du travail dans l'Union européenne. Une façon de résoudre ce problème serait de considérer que le critère du "besoin économique" est rempli dès lors qu'une offre d'emploi particulière a été publiée par l'intermédiaire des services de l'emploi de plusieurs États membres pendant une certaine période (par exemple, au moyen du réseau européen d'emploi (EURES - European Employment Services)) et qu'aucune candidature valable d'un ressortissant de l'Union européenne (ou d'une personne jouissant de certains privilèges aux termes d'accords internationaux¹⁷) n'a été reçue.

3.5. Intégration des ressortissants de pays tiers

Le Conseil européen de Tampere a souligné combien il importait d'accorder un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers; il en résulte qu'une politique européenne en matière d'immigration doit prévoir des mesures pour

¹⁷ Dans certains cas particuliers, définis par l'AGCS: personnes détachées par leur entreprise, visiteurs commerciaux et prestation de services provenant de l'extérieur de l'Union.

garantir que les immigrés jouissent de conditions de vie et de travail comparables à celles des ressortissants nationaux. À défaut de prévoir des ressources suffisantes pour garantir une intégration réussie de ces immigrés et de leur famille, on assistera à long terme à une exacerbation des problèmes sociaux, qui pourraient eux-mêmes engendrer exclusion, délinquance et criminalité. Alors que de nombreux immigrés en séjour régulier se sont intégrés de façon satisfaisante et ont grandement contribué au développement économique et social de leur pays d'accueil, l'exclusion sociale touche les immigrés d'une manière disproportionnée et ceux-ci sont souvent victimes du racisme et de la xénophobie. Le cadre juridique et les autres actions que propose la Commission pour combattre la discrimination et la xénophobie devront être complétées par des programmes spécifiques d'intégration aux échelons national, régional et local. Dans ses propositions pour 2001 et, plus particulièrement, dans sa nouvelle septième ligne directrice pour l'emploi, la Commission invite les États membres à répondre aux besoins des catégories défavorisées, comme celle des travailleurs migrants résidant déjà au sein de l'Union, en vue de les aider à s'intégrer sur le marché du travail, ainsi qu'à fixer des objectifs nationaux dans cette optique, compte tenu de la situation nationale¹⁸.

Toutefois, il est également fondamental de créer une société accueillante et de reconnaître que l'intégration est un processus à double sens requérant une adaptation tant de l'immigré que de la société qui l'accueille. L'Union européenne est par sa nature même une société pluraliste riche de multiples traditions culturelles et sociales, qui, à l'avenir, se diversifieront plus encore. Il convient donc de respecter les différences culturelles et sociales, mais aussi les valeurs et principes fondamentaux que nous partageons: respect des droits de l'homme et de la dignité humaine, attachement au pluralisme et à la reconnaissance du fait que l'appartenance à une société se fonde sur une série de droits mais implique aussi un certain nombre d'obligations pour tous ses membres, qu'il s'agisse de ressortissants nationaux ou d'immigrés. Le fait de prévoir l'égalité en ce qui concerne les conditions de travail et d'accès aux services, ainsi que l'octroi de droits civils et politiques aux immigrés titulaires d'un titre de séjour de longue durée entraîne pareilles obligations et favorise l'intégration. En coordonnant leurs efforts en vue de veiller à ce que les employeurs respectent le droit du travail dans leur relation avec des ressortissants de pays tiers, les États membres contribueraient grandement au processus d'intégration; cet aspect des choses sera particulièrement important si l'Europe veut attirer des migrants pour occuper des postes hautement qualifiés pour lesquels la concurrence est mondiale. À cet égard, la Commission a déjà présenté des propositions relatives au droit à la libre prestation de services transfrontaliers pour les travailleurs ressortissants d'un pays tiers et les opérateurs indépendants légalement établis dans un État membre.

La charte des droits fondamentaux pourrait constituer un point de référence pour l'élaboration, à l'intention des ressortissants de pays tiers, de la notion de citoyenneté civile dans un État membre donné (comprenant un ensemble

¹⁸ Proposition modifiée de décision du Conseil sur les lignes directrices relatives aux politiques d'emploi des États membres pour l'année 2001.

commun d'obligations et de droits fondamentaux). Permettre aux immigrants d'acquérir cette citoyenneté après un nombre minimum d'années pourrait constituer une garantie suffisante que de nombreux immigrants s'intègrent d'une manière satisfaisante dans notre société ou constituer une première étape du processus d'acquisition de la nationalité de l'État membre concerné.

Des politiques d'intégration efficaces doivent être lancées dès que possible après l'admission et doivent faire la part belle à un partenariat entre les immigrants et la société hôte. Les responsables politiques doivent créer l'environnement nécessaire à l'acceptation de la diversité sur laquelle les politiques d'intégration doivent prendre pied. Afin de promouvoir l'intégration, des ensembles de mesures d'établissement pourraient être conçus pour tous les nouveaux immigrants en fonction de leurs besoins individuels (pourraient ainsi être prévues des formations en langue, de informations sur les structures politiques et sociales, sur la manière d'accéder aux services offerts, etc., les besoins des femmes et des enfants immigrants étant particulièrement pris en compte). Il y a cependant lieu de reconnaître que l'intégration est un processus à long terme et qu'une attention particulière doit être accordée aux immigrants de la seconde génération, y compris ceux nés dans l'Union européenne, afin de garantir que certains problèmes ne conduisent pas à l'exclusion sociale et à la criminalité. Dans cette perspective, les politiques d'intégration devraient accorder une grande importance aux femmes et à la famille.

Alors que l'intégration relève en premier lieu de la compétence des États membres, les gouvernements devraient partager leurs prérogatives en la matière avec la société civile, notamment à l'échelon local, où des mesures d'intégration doivent être mises en œuvre. La clé du succès réside dans la mise en place d'actions à des niveaux très bas, s'appuyant sur des partenariats entre l'ensemble des nombreux acteurs devant être impliqués: les autorités régionales et locales ainsi que leurs responsables politiques, en particulier ceux des villes les plus grandes, où de nombreux immigrants s'installent, les personnes chargées de l'enseignement, de la santé publique et de la sécurité sociale, la police, les médias, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les immigrants eux-mêmes ainsi que leurs associations. Chacun des acteurs a un rôle à jouer dans l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'intégration, auxquels des ressources suffisantes devront être affectées.

Une telle approche horizontale nécessite une coordination aux échelons national et local et l'Union européenne pourrait y contribuer en mettant en place une approche pédagogique, en favorisant l'échange d'informations et de bonnes pratiques, en particulier au niveau local, et en élaborant des lignes directrices ou des normes communes concernant les mesures d'intégration. Un programme d'action communautaire destiné à favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers pourrait être conçu afin d'avoir une meilleure connaissance des questions qui se posent grâce à une évaluation des pratiques en cours, de développer des modèles et des indicateurs, de favoriser le dialogue entre les acteurs concernés et de soutenir les réseaux européens et la promotion des activités propres à accroître la sensibilité à la question.

3.6. Information, recherche et suivi

Il est indispensable de disposer de plus d'informations concernant les flux migratoires et les tendances en matière de migrations vers l'Union européenne et au départ de celle-ci, y compris au sujet de l'immigration clandestine, du rôle des migrants sur le marché du travail et des effets généraux des migrations (notamment en ce qui concerne les aspects sociaux, culturels et politiques) dans l'Union européenne et dans les pays d'origine et de transit. La politique de l'Union européenne en matière d'immigration doit elle-même être étroitement surveillée et évaluée. Il convient de poursuivre les efforts destinés à permettre de mieux comparer les statistiques des migrations et à soutenir des travaux de recherche comparée sur les migrations. Ainsi que le Parlement européen l'a déjà suggéré, il faudrait songer davantage à intensifier les travaux des réseaux de recherche et d'informations qui existent déjà, en envisageant une perspective européenne. Ces réseaux européens pourraient coordonner les activités menées actuellement par différents États membres et promouvoir de nouveaux travaux de recherche tant dans l'Union européenne que dans les pays d'origine.

La Commission est consciente de la nécessité d'améliorer la collecte et l'analyse des statistiques sur l'immigration et l'asile et participera activement au débat en cours sur la meilleure façon d'y parvenir. Dans ce contexte, la création d'une base juridique sera envisagée pour la collecte et l'analyse de données statistiques dans ces domaines.

4. CONCLUSIONS ET SUITES À DONNER

Pour mettre en œuvre le mandat confié par le Conseil européen de Tampere, il est convenu d'évaluer les flux migratoires vers l'Union européenne, actuels et futurs, dans le cadre du développement d'une politique commune d'asile et d'immigration qui tienne compte des évolutions démographiques, de la situation sur le marché du travail et des pressions migratoires exercées par les pays et les régions d'origine des migrants.

Eu égard au recul démographique, qui ira en s'accroissant dans l'Union européenne au cours des 25 prochaines années, aux perspectives économiques actuelles très favorables et à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée de plus en plus aiguë sur le marché du travail, il conviendrait d'élaborer une politique commune en matière d'admission contrôlée de migrants économiques dans l'Union européenne dans le contexte d'une politique globale d'immigration et d'asile pour l'Union. Sans préjudice de la poursuite des réformes structurelles dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi, et dans le contexte d'une stratégie politique visant à favoriser la croissance, à créer des emplois et à renforcer la cohésion de la société, la Commission pense que, même si l'immigration ne constituera jamais en soi une solution aux problèmes que connaît le marché de l'emploi, les migrants peuvent apporter une contribution positive à ce dernier, à la croissance économique et à la pérennité de nos systèmes de protection sociale. Il convient cependant de conserver à l'esprit que l'immigration est un phénomène à plusieurs dimensions, qui produit des effets sur les plans juridique, social, culturel et économique. Définir une politique commune suppose donc de trouver le bon dosage entre tous ces éléments. La

communication présente un cadre dans lequel cette politique commune pourrait être réglementée et gérée.

Dans ce cadre, la Commission propose une procédure de coordination au niveau communautaire, s'appuyant sur une évaluation effectuée par les États membres, en collaboration avec les partenaires sociaux et les personnes s'occupant de l'intégration des immigrants, qui aboutirait à l'élaboration de rapports périodiques permettant au Conseil de convenir d'une politique globale pour l'Union européenne en ce qui concerne l'admission de nouveaux migrants. Cette approche ouverte se justifie par le fait qu'une gestion efficace des flux migratoires doit se fonder sur un partenariat, une approche horizontale des différents éléments étant essentielle.

Une telle politique doit s'accompagner de programmes d'intégration exhaustifs à long terme, conçus par le biais de partenariats avec les autorités nationales, régionales et locales ainsi qu'avec la société civile afin de maximiser les effets positifs au niveau de l'emploi, des résultats économiques et de la cohésion sociale dans un cadre définissant clairement droits et obligations. Dans ce contexte, il devrait être fait un usage concerté de tous les instruments communautaires disponibles (par exemple, les dispositions relatives à la lutte contre la discrimination et à la cohésion sociale introduites par les articles 13 et 137 du traité d'Amsterdam, la stratégie pour l'emploi, le Fonds social européen et les autres initiatives communautaires telles que EQUAL et URBAN). La Commission pourrait soutenir cette politique en encourageant des actions aux niveaux local et national ainsi que la diffusion des bonnes pratiques.

L'adoption d'une politique proactive en matière d'immigration nécessite une impulsion politique forte et un engagement résolu en faveur de la promotion des sociétés pluralistes et de la lutte contre le racisme et la xénophobie. Il faudra mettre l'accent sur les bénéfices de l'immigration et de la diversité culturelle et, en commentant les questions liées à l'immigration et à l'asile, éviter les termes qui pourraient susciter des réactions racistes ou aggraver les tensions entre communautés. Ils devront démontrer leur soutien aux mesures visant à promouvoir l'intégration des immigrants nouvellement arrivés et de leur famille et à favoriser la reconnaissance et l'acceptation des différences culturelles dans un cadre définissant clairement droits et obligations. Les médias, dans leur rôle d'éducateur du grand public, ont aussi une grande responsabilité à cet égard.

La Commission propose qu'un cadre juridique commun soit élaboré pour l'admission de ressortissants de pays tiers, en accord avec les États membres, qui se fonderait sur les principes de transparence, de rationalité et de flexibilité. Le statut juridique accordé aux ressortissants de pays tiers s'appuierait sur le principe suivant: il convient de prévoir un ensemble de droits et d'obligations équivalents à ceux des ressortissants nationaux, mais en établissant une distinction en fonction de la durée du séjour et en prévoyant des modalités d'évolution vers un statut permanent. À plus long terme, il serait envisageable d'offrir une espèce de citoyenneté civile, fondée sur le traité CE et inspirée de la charte des droits fondamentaux, définissant un ensemble de droits et d'obligations pour les ressortissants de pays tiers.

Il est également essentiel de prévoir des partenariats avec les pays d'origine et de transit afin de contrôler les flux d'immigration. Il sera nécessaire de définir des politiques de coopération différenciées selon la catégorie du pays d'origine (pays candidats à l'adhésion, pays prenant part à des programmes régionaux financés par la Communauté, autres pays). À plus long terme, ces partenariats devraient aussi permettre d'atténuer les effets de l'émigration grâce à des efforts coordonnés destinés à favoriser le développement dans les pays concernés, en faisant notamment participer les migrants eux-mêmes à ce processus. Ils devraient soutenir les nouvelles tendances migratoires qui se dessinent et faciliter les contacts des immigrés avec leur pays d'origine ainsi que leur participation au développement de ces pays.

Cette politique d'immigration plus ouverte et plus transparente serait accompagnée d'un redoublement des efforts déployés pour lutter contre l'immigration clandestine et, en particulier, la traite des êtres humains et les activités des passeurs, non seulement grâce à une coopération accrue et à un renforcement des contrôles aux frontières, mais aussi en veillant à l'application du droit du travail aux ressortissants de pays tiers.

Vu la complexité des questions en jeu et la nécessité de faire participer un large éventail d'acteurs dans la mise en œuvre d'une telle politique, la Commission propose de transmettre pour avis la présente communication au Parlement européen, au Comité des régions et au Comité économique et social et d'en assurer une large diffusion, en vue de susciter un débat, auprès des autorités nationales et régionales, des partenaires sociaux, des acteurs de la sphère économique et du monde des affaires, ainsi que des organisations internationales et non gouvernementales travaillant dans le domaine des migrations et avec des associations d'immigrés.

La Commission propose que les résultats de ces débats soient examinés au cours d'une conférence qui aura lieu lors de la présidence belge, au second semestre 2001, et que les conclusions de cette conférence soient présentées pour examen au Conseil lors de sa réunion à Bruxelles à la fin de l'année 2001. À cette occasion, le Conseil procédera également à une évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du programme de Tampere.

ANNEXE 1

Le contexte démographique et économique

Le contexte démographique

Au cours des années 90, la population mondiale a connu sa croissance la plus forte, atteignant les 6 milliards d'habitants en 1999. En outre, les Nations unies estiment à quelque 150 millions (soit environ 2,5 % de la population mondiale totale) le nombre de personnes qui vivent actuellement en dehors de leur pays d'origine. La population mondiale devrait continuer à augmenter au moins à court terme, et les progrès réalisés en matière de communication, associés à la persistance des disparités économiques, des conflits et des problèmes liés à l'environnement, devraient entretenir les mouvements migratoires de flux et de reflux au 21^e siècle.

La situation démographique de l'Union a également beaucoup évolué, mais par rapport à la situation mondiale en général, deux tendances sont particulièrement remarquables: le ralentissement de la croissance démographique et le vieillissement notable de la population. Les chiffres élaborés par Eurostat montrent qu'entre 1975 et 1995, la population de l'Union est passée de 349 à 372 millions d'habitants et la part des personnes âgées (65 ans et plus) dans la population de l'Union est passée de 13 % à 15,4 %. Eurostat estime qu'entre 1995 et 2025, la population des Quinze augmentera plus lentement, passant de 372 à 386 millions, avant de commencer à décliner. Cependant, la population en âge de travailler (de 20 à 64 ans) commencera à reculer dans les dix ans qui viennent (elle serait ramenée de 225 millions de personnes en 1995 à 223 millions en 2025), tandis que la part des plus de 65 ans dans la population totale continuera à augmenter, jusqu'à atteindre 22,4 % en 2025.

La tendance générale dans l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale est qu'ils ont enregistré un taux de croissance démographique encore inférieur à celui des Quinze au cours des vingt-cinq premières années du 20^e siècle¹⁹. D'une manière générale, les pays candidats à l'adhésion connaîtront le même phénomène de vieillissement de la population que les Quinze. Le recul attendu de leur population en âge de travailler confrontera la plupart de ces États aux mêmes défis que les Quinze. Toutefois, les répercussions de ces tendances démographiques dépendront également de la vitesse du redressement économique et des conditions du marché du travail dans ces pays. Les disparités régionales entre zones urbaines et zones rurales seront particulièrement marquées dans certains d'entre eux. Ces disparités caractérisent également les Quinze, dont certains (l'Allemagne, l'Italie et la Suède) enregistrent déjà un taux d'accroissement naturel négatif (les naissances moins les décès), tandis que d'autres (la Finlande, la France, l'Irlande et les Pays-Bas) continueront d'enregistrer un taux d'accroissement naturel relativement élevé pendant quelques années encore²⁰. Cependant, dans l'ensemble de l'Union, c'est le solde migratoire qui est devenu la principale composante de la croissance démographique²¹.

¹⁹ Rapport démographique 1997, DG Emploi et affaires sociales, p. 29.

²⁰ Document de travail d'Eurostat "National and Regional Population Trends in the European Union", 3/1999/E/n° 8, p. 39.

²¹ Ibid., p. 16.

Les données Eurostat font apparaître que le solde migratoire net de l'Union a diminué rapidement au cours de la dernière décennie, après avoir atteint un chiffre record de plus de un million par an au début des années 90, avant de remonter et de franchir tout juste la barre des 700 000 en 1999²². En moyenne, sur la période 1990-1998, le taux de migration nette dans l'Union a été de 2,2 ‰ contre 3 ‰ aux États-Unis, 6 ‰ au Canada et pas loin de 0 au Japon. Ces flux migratoires se composent aujourd'hui de différentes catégories de personnes: demandeurs d'asile, personnes déplacées, personnes demandant à bénéficier d'une protection temporaire, membres de la famille d'un immigré déjà établi dans l'Union, travailleurs immigrés et personnes relevant de l'immigration d'affaires (de plus en plus nombreuses). Le regroupement familial et l'existence dans un pays d'accueil donné de communautés ethniques issues des pays d'origine sont devenus des facteurs importants tant sur le plan quantitatif que sous l'angle de la destination des flux migratoires. Les flux sont devenus plus souples - en particulier, les mouvements à court terme et transfrontaliers ont augmenté - et se caractérisent par un schéma complexe de personnes qui entrent dans l'Union, mais aussi qui en sortent.

Un récent rapport des Nations unies, fondé uniquement sur des considérations démographiques²³, laisse entendre que "les migrations de remplacement" pourraient jouer un rôle important dans la résolution des problèmes liés au déclin démographique et au vieillissement de la population en Europe. La Commission estime que si l'augmentation de l'immigration légale ne saurait en soi être considérée comme un moyen efficace à long terme pour compenser les mutations démographiques, parce que les immigrants, une fois établis, tendent à adopter les comportements du pays d'accueil en termes de fécondité, elle pourrait à court terme favoriser la croissance démographique en accompagnant d'autres mesures, telles que des politiques familiales plus favorables. De même, le recours accru à l'immigration ne saurait être en soi une réponse efficace à long terme pour remédier aux déséquilibres du marché du travail, y compris pour pallier le manque de personnel qualifié, qui appellent la définition d'une stratégie globale au niveau des politiques structurelles suivies dans le domaine de l'emploi et du développement des ressources humaines. Le recours à une immigration contrôlée pourrait toutefois permettre d'atténuer les insuffisances pour autant qu'il se fasse dans le cadre d'une stratégie structurelle d'ensemble.

Le contexte économique et la situation du marché du travail de l'Union

Les perspectives macroéconomiques de l'Union sont actuellement les meilleures qu'elle ait enregistrées depuis plusieurs années: faiblesse des taux d'inflation et des taux d'intérêt, réduction des déficits du secteur public et bonne situation de la balance des paiements. Les avantages, pour l'économie, de l'introduction de l'euro et de l'achèvement du marché intérieur entraînent une amélioration de la croissance et davantage de créations d'emplois, ce qui fait reculer le chômage.

²² Source: Eurostat. Ces chiffres relatifs au solde migratoire (la différence entre l'immigration et l'émigration au cours d'une année donnée) tiennent également compte de l'incidence des naissances et des décès survenus au cours de l'année considérée.

²³ Replacement migration: Is it a solution to declining and ageing populations", Secrétariat des Nations unies (ESA/P/WP.160), 21 mars 2000.

Le processus lancé en 1997 par le Conseil européen de Luxembourg a permis de définir des lignes directrices ambitieuses en vue de coordonner dans l'Union les politiques en matière d'emploi. Les États membres mettent en œuvre leurs politiques de l'emploi d'une manière compatible avec les grandes orientations adoptées chaque année par le Conseil en matière d'emploi et de politiques économiques, conformément à l'article 126 du traité d'Amsterdam. Sur la base de ces orientations, les États membres élaborent leurs plans d'action nationaux, dont la mise en œuvre est contrôlée régulièrement par la Commission et le Conseil.

En mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne a mis en lumière un certain nombre de faiblesses de l'économie de l'Union, notamment la persistance d'un nombre élevé de chômeurs, qui sont toujours plus de quinze millions bien que le taux de chômage moyen ait été ramené à 9,2 % en 1999²⁴. Le marché du travail se caractérise par un taux d'emploi insuffisant des femmes et des personnes âgées ainsi que par un chômage structurel de longue durée, avec de fortes disparités régionales. Le Conseil européen a souligné les problèmes liés au sous-développement du secteur des services, en particulier dans les domaines des télécommunications et de l'internet, et au manque de personnel qualifié qui ne cesse de s'aggraver, surtout dans le secteur des technologies de l'information, où le nombre des emplois qui ne peuvent être pourvus s'accroît sans cesse. Il a également attiré l'attention sur la nécessité de moderniser les régimes de protection sociale et, notamment, d'assurer leur viabilité à long terme compte tenu du vieillissement de la population²⁵. Si l'on adaptait les régimes de retraite en vue de favoriser à la fois certaines formes progressives de départ à la retraite et des formes souples de travail et de loisirs pour les personnes âgées, on inciterait également les actifs, qui sont aujourd'hui généralement en meilleure santé et bénéficient de meilleures conditions de travail que leurs grands-parents, à travailler plus longtemps. Rendre les régimes de retraite moins sensibles aux changements démographiques en associant plus largement l'administration, les partenaires sociaux et les citoyens permettrait de diminuer la charge supportée par la population en âge de travailler. La stratégie européenne pour l'emploi commence à s'attaquer à ces problèmes.

À Lisbonne, l'Union s'est fixé un nouvel objectif stratégique pour la décennie à venir: devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale. À cette fin, une stratégie globale a été adoptée. Son objectif est de porter, entre 2000 et 2010, le taux d'emploi moyen total de 61 % à près de 70 % et, pour les femmes, de 51 % à plus de 60 %. Cela permettrait de renforcer la viabilité des systèmes de protection sociale existants. La Commission estime que les stratégies actuellement mises en œuvre permettront de réduire les effets du vieillissement de la population dans l'Union et le rapport de dépendance entre les actifs et les retraités.

²⁴ Le taux de chômage a continué à baisser en 2000, pour se situer actuellement à 8,4 %, soit un peu plus de 14 millions de chômeurs.

²⁵ "L'évolution à venir de la protection sociale dans une perspective à long terme: Des pensions sûres et viables" (COM(2000) 622).

Le Rapport conjoint sur l'emploi 2000²⁶ présente les progrès réalisés dans ce domaine, le taux d'emploi ayant atteint 62,2 % en 1999. Il met également en lumière les domaines dans lesquels il est nécessaire de poursuivre les efforts engagés et rend compte de l'aggravation préoccupante des pénuries de main-d'œuvre qualifiée et de l'inadéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Si cette situation devient critique dans les secteurs employant une main-d'œuvre hautement qualifiée, essentielle au développement d'une économie fondée sur la connaissance, les déficits qui touchent les secteurs employant traditionnellement une main-d'œuvre peu qualifiée, tels que l'agriculture et le tourisme, subsistent même lorsque le niveau de chômage est élevé, malgré les efforts déployés pour combattre ce phénomène. Ces pénuries pourraient compromettre la compétitivité de l'Union au niveau mondial.

En fait, la capacité des différents pays et régions de l'Union de compenser les effets démographiques et de mobiliser les réserves de main-d'œuvre inutilisées varie considérablement, et les migrations permettront donc de contrebalancer ces problèmes dans certains pays dans le cadre de la stratégie globale de promotion de la croissance et de réduction du chômage. Si des procédures existent déjà au niveau de l'Union européenne pour coordonner les politiques dans un certain nombre de domaines en vue de faciliter le fonctionnement du marché unique, notamment la libre circulation des marchandises, des capitaux, des services, des travailleurs de l'Union et des autres citoyens, on n'a pas encore accordé au rôle que jouent les ressortissants de pays tiers sur le marché du travail de l'Union l'attention qu'il mérite, vu son importance croissante.

La situation des immigrés sur le marché du travail de l'Union européenne

Dans le cadre du réexamen de la situation des immigrés sur le marché du travail de l'Union, on constate, depuis le milieu des années 80, un clivage grandissant entre la situation des immigrés qualifiés et celle des immigrés non qualifiés. La part des immigrés peu ou non qualifiés dans la population active augmente depuis 1992: ils répondent à la demande de main-d'œuvre des secteurs agricole, du bâtiment et des travaux publics, des services domestiques et personnels, du tourisme pour ce qui est du travail saisonnier (hôtellerie et restauration), ainsi que de certains secteurs industriels. En ce qui concerne les travailleurs qualifiés, les entreprises sont maintenant disposées à embaucher des immigrés possédant des qualifications particulières afin de répondre à la demande qui ne peut être satisfaite par la main-d'œuvre existante, et ce, même dans les régions où le taux de chômage est élevé. Parallèlement, la concurrence qui s'exerce au niveau mondial pour attirer ce personnel qualifié se durcit (par exemple, dans le secteur informatique).

Même si les données sur les immigrés récemment arrivés ne sont pas exhaustives, en partie en raison du nombre élevé des travailleurs irréguliers ou clandestins qui se trouveraient dans certains États membres, les chiffres officiels (enquête sur le marché européen du travail) indiquent que les taux d'emploi sont généralement moins élevés pour les immigrés de la première génération – en particulier les femmes – que pour la population dans son ensemble. Des études récentes de l'OIT sur la discrimination ethnique sur le marché du travail ont montré des niveaux de discrimination

²⁶ COM(2000) 551 (final).

significatifs d'un point statistique dans plusieurs États membres. En outre, le taux d'abandon scolaire est souvent plus élevé au sein de la population immigrée qu'au sein de la population autochtone. Dans de nombreux cas, ce fait reflète sans doute les difficultés auxquelles se heurtent en particulier les nouveaux arrivants sur le plan linguistique mais aussi les problèmes d'intégration dans le système scolaire.

Au cours de ces dernières années, un certain nombre d'études ont essayé d'apprécier l'incidence économique de l'immigration légale dans différents États membres, notamment en Allemagne, au Danemark et en Autriche. Elles indiquent que si cette immigration produit à la fois des effets positifs et des effets négatifs, en particulier au niveau local, ces effets tendent à s'équilibrer et que les immigrés ont ainsi, généralement, un effet positif sur la croissance économique, sans représenter pour autant une charge supplémentaire pour l'État providence. Ces études ne corroborent pas la perception selon laquelle l'immigration constituerait l'une des causes du chômage. Elles montrent au contraire que les immigrés prennent généralement des emplois qui n'ont pu être pourvus, et ce, même lorsque le taux de chômage de la population locale est élevé. Cela conforte les résultats de travaux antérieurs réalisés aux États-Unis, au Canada et en Australie, sur lesquels ces pays se sont appuyés pour justifier la poursuite des politiques d'immigration visant à attirer des quotas annuels d'immigrants dans des secteurs spécifiques. Il est à l'évidence difficile d'évaluer l'incidence des immigrés illégaux qui travaillent dans l'Union, dans la mesure où il est impossible de les dénombrer et de les localiser avec précision. Bien que ces immigrés clandestins, ainsi que, dans de nombreuses régions, les immigrés légaux peu qualifiés, contribuent incontestablement à l'économie à court terme, leur présence peut également retarder la mise en œuvre des réformes structurelles nécessaires à une croissance durable.

Les immigrés hautement qualifiés, répondant à la demande de personnel qualifié, peuvent conférer un plus grand avantage économique que les immigrés peu qualifiés qui briguent parfois les mêmes emplois que des travailleurs nationaux. C'est dans les secteurs à main-d'œuvre peu qualifiée (par exemple, les secteurs agricole et connexes, la restauration et le secteur du nettoyage) que le plus grand nombre d'immigrés clandestins tendent à trouver un emploi, pour lequel ils sont souvent moins payés que la main-d'œuvre locale et travaillent parfois dans des conditions pouvant conduire à leur exploitation et à des troubles sociaux. La concentration régionale et sectorielle des immigrés peut toutefois signifier qu'ils représentent une force importante dans l'économie locale.

S'il est vrai que les difficultés rencontrées dans certains secteurs qui attireraient traditionnellement les immigrés (notamment le secteur du bâtiment et des travaux publics ainsi que les industries extractives et manufacturières) sont à l'origine de taux de chômage plus élevés chez les immigrés que chez les travailleurs nationaux dans certains pays, certains éléments indiquent que les immigrés ont su faire preuve d'une plus grande souplesse face à ces problèmes au cours des dernières années, en particulier en s'orientant vers le secteur des services et en créant leurs propres petites entreprises. On note aussi que les secteurs qui emploient des immigrés et les secteurs connexes réalisent souvent, dans leur ensemble, des gains de productivité. On estime qu'une immigration insuffisante aurait des conséquences négatives pour le secteur

agricole, certaines industries manufacturières et certaines branches du secteur des services destinés aux entreprises²⁷.

En ce qui concerne les systèmes de sécurité sociale, la présence de travailleurs immigrés en situation régulière et de leur famille peut, à court terme au moins, constituer un facteur positif face au vieillissement et au déclin démographique, malgré les coûts qui peuvent résulter de leur installation initiale. L'existence de mesures efficaces d'intégration des ressortissants de pays tiers leur assurant des conditions de vie et de travail décentes accroît leur contribution socio-économique à la société d'accueil. L'absence de mesures de ce type, qui est un facteur de discrimination et d'exclusion sociale, peut se traduire en fin de compte par des coûts à long terme plus importants pour la société.

²⁷ "Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe", Part 1, John Salt et autres, Research Report RR138, Department of Education and Employment (Royaume-Uni), décembre 1999.

ANNEXE 2

Aperçu des propositions que la Commission a récemment présentées ou entend bientôt présenter dans le domaine de la politique de l'immigration:

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71 en ce qui concerne son extension aux ressortissants de pays tiers (COM(97) 561 final (présentée en 1997)

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) du Conseil n° 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (COM(98) 394 final (présentée en 1998)

Directive relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (directive 2000/43/CE, JO L 180 du 19.7.2000, adoptée en juin 2000)

Directive relative à la discrimination dans l'emploi fondée sur la religion ou mes croyances, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle (COM(99) 565 final) (présentée en octobre 1999)

Décision du Conseil établissant un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006) (COM(2000) 649) (adoptée en octobre 2000)

Directive sur le droit au regroupement familial (présentée en décembre 1999), version modifiée en octobre 2000

Directive concernant le statut des ressortissants des pays tiers qui sont des résidents de longue durée dans un État membre (février 2001)?

Directive relative aux conditions d'entrée et de séjour aux fins d'études ou d'une formation professionnelle (premier semestre 2001)

Directive relative aux conditions d'entrée et de séjour aux fins de l'exercice d'une activité non rémunérée (premier semestre 2001)

Directive relative aux conditions d'entrée et de séjour aux fins d'un emploi ou d'une activité économique indépendante rémunérés (premier semestre 2001)

Mobilisation en vue de la collecte de statistiques sur l'immigration, sur la base de l'exercice entamé en 1998 (premier semestre 2001)

Communication sur la politique en matière de retour (premier semestre 2001)

Propositions de procédures de coordination et de surveillance de la mise en œuvre de la politique d'immigration communautaire

Propositions de programme d'action communautaire de promotion de l'intégration des ressortissants de pays tiers, mesures horizontales de soutien à l'échange d'expériences et au développement des bonnes pratiques