

Strasbourg, le 7.6.2016
SWD(2016) 194 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées

{COM(2016) 378 final}
{SWD(2016) 193 final}

Résumé de l'analyse d'impact

Analyse d'impact accompagnant la proposition de révision de la directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié («carte bleue européenne»)

A. Nécessité d'une action

Pourquoi? Quel est le problème abordé et en quoi constitue-t-il un problème au niveau de l'UE?

L'Union européenne est confrontée de manière structurelle à une pénurie et une asymétrie croissantes des compétences dans certains secteurs clés (par exemple, les TIC, l'ingénierie et les soins de santé) qui requièrent souvent un niveau élevé de compétences. Elle devra également faire face à des défis démographiques au cours des prochaines décennies avec un vieillissement rapide de la population, une contraction progressive de la main-d'œuvre et une augmentation du rapport de dépendance économique des personnes âgées. Cette situation nuit à la croissance, à la capacité d'innovation et à la compétitivité de l'Union, alors qu'elle se trouve en concurrence avec d'autres grandes économies pour attirer des talents: actuellement, 48 % des migrants de pays tiers ayant un faible niveau d'éducation choisissent un État membre de l'UE, tandis que 68 % de ceux ayant un niveau d'éducation élevé préfèrent, parmi les pays membres de l'OCDE, une destination non européenne.

En 2009, la directive «carte bleue européenne» (ci-après la «directive CB») a été adoptée afin de faire de l'UE une destination plus attrayante pour les travailleurs de pays tiers dotés de compétences élevées (ci-après les «TCE») et de contribuer à renforcer son économie de la connaissance. Cependant, l'UE ne parvient toujours pas à attirer et à retenir un nombre suffisant de TCE¹, que ce soit au titre de programmes nationaux ou de la directive CB dans l'ensemble des États membres², par comparaison à l'échelle internationale³. Parmi les principaux problèmes figurent:

- les lacunes structurelles de la directive CB: des conditions d'admission restrictives (par exemple, un seuil salarial élevé), une mobilité au sein de l'UE limitée et un faible degré d'harmonisation (les États membres disposant d'une marge de manœuvre sur des aspects centraux), qui font que la carte bleue «ne se vend pas bien»;

- les lacunes structurelles des programmes nationaux parallèles pour les TCE: bien que ces programmes puissent être mieux adaptés aux particularités des marchés nationaux du travail, les fortes variations d'un État membre à l'autre montrent que seules quelques-uns peuvent être considérés comme relativement fructueux alors que, de par leur nature, ils ne peuvent offrir de mobilité intra-européenne, laquelle constitue un élément important d'attractivité, ce qui entraîne une répartition inefficace de la main-d'œuvre dans l'ensemble de l'UE.

Il en découle un patchwork de réglementations et de procédures distinctes en matière d'admission des TCE dans l'UE, partant un système d'immigration européen complexe et inefficace qui ne permet pas de répondre efficacement et rapidement à la demande croissante de TCE et de compenser les pénuries de main-d'œuvre et de compétences. En outre, l'UE ne parvient pas à admettre d'autres ressortissants de pays tiers (ci-après les «RPT») talentueux et dotés de compétences élevées⁴. En revanche, de nombreux facteurs d'attrait de l'UE pour les TCE se situent en dehors du champ d'application de la politique migratoire, notamment les conditions de vie, les perspectives de carrière, les systèmes de protection sociale et fiscaux, les langues, le niveau des salaires, etc.

Quel objectif cette initiative devrait-elle atteindre?

Les objectifs généraux sont les suivants: (1) attirer et retenir des RPT dotés de compétences élevées afin de contribuer à renforcer la compétitivité de l'UE et à remédier aux conséquences du vieillissement démographique, et (2) compenser les pénuries de compétences grâce à une meilleure répartition de la main-d'œuvre en augmentant les admissions et en renforçant la mobilité professionnelle et géographique au sein de l'UE.

Les objectifs spécifiques sont les suivants: (1) créer un système européen d'immigration qui fonctionne bien pour les RPT dotés de compétences élevées, (2), accroître le nombre de RPT dotés de compétences élevées admis sur la base de la demande, (3) harmoniser et simplifier l'admission des RPT dotés de compétences élevées, (4) promouvoir l'intégration des RPT dotés de compétences élevées et des membres de leur famille en leur offrant des droits et conditions de séjour avantageux, (5) améliorer les possibilités de mobilité au sein de l'UE, et (6) développer la «marque CB» et l'attractivité de l'UE en tant que destination des RPT dotés de compétences élevées.

Quelle est la valeur ajoutée de l'action à l'échelon de l'UE (subsidiarité)?

Actuellement, les États membres de l'UE agissent isolément lorsqu'il s'agit d'attirer des TCE et les nombres de permis TCE délivrés sont faibles. La valeur ajoutée européenne d'une carte bleue qui fonctionne bien résiderait dans l'instauration d'un régime d'admission des TCE qui soit transparent, souple et simplifié, susceptible de mieux concurrencer les régimes des pays d'immigration traditionnels, tels que les États-Unis, le Canada et l'Australie, en unissant les efforts des États membres, en offrant des droits tangibles à la mobilité au sein de l'Union, en tirant parti d'un marché du travail plus vaste et en promouvant l'UE au niveau mondial sous une marque européenne claire et

¹ Afflux total actuel de TCE dans l'UE25: 23 419 en 2012, 34 904 en 2013 et 38 774 en 2014.

² En 2014: ont été délivrés 13 852 cartes bleues (moins les années précédentes), dont près de 90 % par un seul État membre, et quelque 25 000 permis TCE nationaux.

³ Bien que la main-d'œuvre américaine représente environ les deux tiers de celle de l'UE, les États-Unis admettent quelque 200 000 travailleurs migrants qualifiés par an.

⁴ Les prestataires de services et entrepreneurs innovants, ainsi que les bénéficiaires d'une protection internationale et demandeurs d'asile dotés de compétences élevées.

attrayante.

B. Les solutions

Quelles sont les différentes options possibles pour atteindre les objectifs? Y a-t-il une option privilégiée? Si tel n'est pas le cas, pourquoi?

Trois séries d'options stratégiques (POP) ont été analysées:

— POP1: un régime très inclusif qui étend considérablement le champ d'application de la directive CB, y compris à certains travailleurs dotés de compétences moyennes, en introduisant d'autres conditions de salaire et de qualifications, avec des droits supplémentaires limités;

— POP2: un régime qui modifie les conditions d'admission et les droits conférés et reste essentiellement axé sur les TCE, 3 sous-options étant envisagées: (a) un régime plus inclusif, plus souple et plus adaptable, prévoyant un groupe de TCE élargi, qui facilite les procédures et confère plus de droits et une plus grande mobilité au sein de l'Union, (b) un régime plus sélectif pour les «top» TCE, qui confère encore plus de droits et une mobilité encore plus grande, et (c) un régime à deux niveaux combinant (a) et (b).

— POP3: une directive CB standard et sélective à l'échelle de l'UE avec un seuil salarial uniforme (élevé) et des facilités et droits étendus, notamment une mobilité complète.

En outre, trois options stratégiques horizontales (PO) ont été analysées, à titre complémentaire ou en tant que telles:

— PO-A: une action non législative (coopération accrue, meilleure promotion, reconnaissance plus rapide des qualifications, etc.);

— PO-B: extension du champ d'application aux entrepreneurs innovants;

— PO-C: extension du champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale ou demandeurs d'asile dotés de compétences élevées.

L'option privilégiée est la POP2 [sous-option (a)] complétée par la PO-A. En outre, la PO-C a été considérée comme faisable avec une incidence positive limitée, et laissée à l'appréciation politique.

Quelles sont les positions des différentes parties prenantes? Qui soutient quelle option?

La plupart des opérateurs économiques considèrent que le statu quo n'est pas satisfaisant et que les mesures non législatives sont insuffisantes. Des conditions d'admission plus souples et des procédures plus rapides, une harmonisation plus poussée et une mobilité accrue au sein de l'UE sont généralement bien perçues par les acteurs économiques. En revanche, la plupart des acteurs publics (gouvernements et administrations des EM en particulier) ne considèrent pas souhaitable de réviser la directive CB et privilégient le maintien de régimes nationaux parallèles. Pour ce qui est de la portée des modifications, les avis sont partagés, notamment en ce qui concerne l'extension du champ d'application aux travailleurs dotés de compétences moyennes, ainsi qu'à d'autres catégories de migrants. Même les partisans d'une réglementation européenne sur l'entrepreneuriat ou les prestataires de services estiment généralement qu'un instrument ciblé distinct serait plus approprié. Les avis des parties prenantes sont partagés au sujet de l'extension du champ d'application aux catégories de migrants ayant demandé ou reçu une protection internationale.

C. Incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (le cas échéant, sinon des options principales)?

L'option privilégiée aurait une incidence économique positive, étant donné qu'une plus grande disponibilité de TCE dans l'UE contribuerait à la croissance et à la compétitivité, et permettrait de répondre aux pénuries de main-d'œuvre et de compétences et de retenir de jeunes talents (seuil salarial inférieur pour les professions en pénurie de main-d'œuvre et les jeunes diplômés).

Elle serait propice à une augmentation du nombre de TCE et à un renforcement de leur mobilité professionnelle et géographique au sein de l'Union et elle permettrait de réagir plus rapidement et plus facilement en cas de pénurie de compétences ou de meilleures opportunités se présentant ailleurs. Le nécessaire compromis entre conditions d'admission souples et droits étendus est équilibré dans l'option privilégiée. Cette dernière associe un niveau élevé d'inclusion, une grande souplesse pour que les États membres adaptent le système à leur situation nationale et un fort potentiel de remplacement des régimes nationaux parallèles, grâce à une simplification accrue des procédures, des droits renforcés, une simplification accrue de la mobilité au sein de l'Union et un degré élevé d'harmonisation.

Les avantages seraient équitablement répartis entre les États membres, puisque ce régime permettrait une adaptation nationale. Les incidences sociales seraient globalement positives, puisque les citoyens de l'Union bénéficieraient de la croissance économique générale, et un éventuel effet de déplacement devrait, à supposer qu'il existe, être très limité. Les TCE relevant du régime jouiraient de droits plus étendus, tandis que les pays tiers bénéficieraient d'un gain de cerveaux, de la migration circulaire et de transferts de fonds. Les actions non législatives de la PO-A n'auraient, seules, qu'un effet limité mais, en étant combinées, elles renforceraient l'incidence positive de la POP2 (a) et rendraient le régime plus visible aux TCE et aux employeurs, renforçant ainsi la marque CB.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (le cas échéant, sinon des options principales)?

Les États membres devraient supporter des coûts administratifs initiaux pour mettre en place le nouveau régime et ainsi remplacer les régimes nationaux parallèles. Un certain risque de fuite des cerveaux existe pour les pays tiers, mais la directive CB conservera des dispositions destinées à l'atténuer. L'effet de déplacement vis-à-vis de la main-d'œuvre nationale et européenne devrait être très limité.

Quelle sera l'incidence sur les entreprises, les PME et les micro-entreprises?

Grâce à une directive CB plus attrayante et plus inclusive, les entreprises de toutes tailles et structures pourront bénéficier d'un recrutement de TCE plus aisé et d'un plus vaste vivier de TCE au sein de l'UE. Les PME en particulier bénéficient d'un régime d'admission plus inclusif (seuil salarial plus bas) et plus simple, étant donné qu'elles disposent de ressources limitées pour investir dans des mesures de recrutement. Un système d'«employeurs reconnus» pouvant par nature favoriser les grandes entreprises, certains ajustements en faveur des PME sont nécessaires pour conserver des critères d'admission et des coûts raisonnables. Afin de permettre un passage progressif de l'emploi à l'entrepreneuriat, il convient de promouvoir la création de petites entreprises innovantes.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

Les États membres devraient supporter des coûts administratifs initiaux, puisque les éventuels régimes existants seraient remplacés par la directive CB, ce qui exigerait l'organisation de formations et la fourniture d'informations. Toutefois, ces coûts devraient être rapidement compensés par la simplification du régime et son administration plus aisée. Un plus grand nombre de candidats accroîtrait certes les coûts administratifs globaux, mais le coût unitaire, quant à lui, diminuerait en raison des économies d'échelle et des gains d'efficacité qui découleraient d'un régime simplifié. En outre, ces coûts seraient largement compensés par les droits devant être acquittés et, indirectement, par les avantages économiques qu'en retirerait la société d'accueil et par l'augmentation des recettes fiscales.

Y aura-t-il d'autres incidences notables?

Grâce à une directive CB plus inclusive, il y aurait une incidence positive sur les droits fondamentaux, car un plus grand nombre de personnes bénéficierait des avantages des règles relatives au regroupement familial et du régime de mobilité de la directive.

Proportionnalité?

L'option privilégiée ne pose pas de problème en termes de subsidiarité et de proportionnalité, parce qu'elle s'appuie sur le régime actuel, renforçant considérablement sa capacité à attirer des talents et des travailleurs dotés de compétences élevées. Elle renforce l'harmonisation tout en laissant aux États membres la marge de manœuvre nécessaire pour tenir compte des préférences politiques et des situations nationales.

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

La Commission présentera au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la mise en œuvre et le fonctionnement de la carte bleue européenne trois ans après l'expiration du délai de transposition et, par la suite, tous les trois ans.