

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème: «Le rôle de l'immigration légale dans un contexte de défi démographique» (avis exploratoire)**

(2011/C 48/03)

Rapporteur: **M. PARIZA CASTAÑOS**

Par lettre du 16 février 2010, M<sup>me</sup> Joëlle MILQUET, vice-première ministre et ministre de l'emploi et de l'égalité des chances, chargée de la politique de migration et d'asile, a demandé au Comité économique et social européen, au nom de la future présidence belge et conformément à l'article 304 du TFUE, d'élaborer un avis exploratoire sur le thème:

*«Le rôle de l'immigration légale dans un contexte de défi démographique».*

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 septembre 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 115 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

## 1. Conclusions

1.1 Le CESE estime qu'il est nécessaire d'adopter une approche holistique pour faire face au défi démographique, en agissant sur de nombreux aspects économiques, sociaux et politiques. L'immigration légale fait partie de la réponse de l'UE à cette situation démographique.

1.2 La mobilité interne des citoyens européens est réduite et inférieure à celle que représente l'immigration de ressortissants de pays tiers. Le Comité estime qu'il faut lever les obstacles et faciliter la mobilité interne des travailleurs européens.

1.3 Le CESE marque son soutien à l'objectif de l'Agenda «Europe 2020» d'élever le niveau d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans jusqu'à 75 % grâce à une plus grande participation des femmes et des travailleurs plus âgés au marché de l'emploi et à une meilleure intégration des immigrés à celui-ci.

1.4 La politique commune d'immigration doit reposer sur une approche stratégique, avec une vision à moyen et long terme, qui tienne compte de l'ensemble des aspects tels que le contexte démographique, l'évolution des marchés du travail, l'intégration, la diversité culturelle, les droits fondamentaux, l'égalité de traitement, la non-discrimination et la coopération avec les pays d'origine.

1.5 Il revient à chaque État membre de décider de l'admission de nouveaux immigrants sur son territoire. L'UE peut apporter une valeur ajoutée importante en se dotant d'une politique commune et d'une législation présentant un degré élevé d'harmonisation.

1.6 En dépit de quelques différences nationales, l'UE et les États membres doivent disposer d'une législation ouverte qui permette une immigration pour raisons de travail au travers

de canaux légaux et transparents, tant pour les travailleurs hautement qualifiés que pour les activités moins qualifiées.

1.7 Compte tenu du défi démographique, le CESE est d'avis qu'il faut modifier les directives en vigueur et élaborer de nouveaux instruments législatifs.

1.8 La Charte des droits fondamentaux, qui facilite une approche plus équilibrée de l'UE en matière de législation sur l'immigration et plus respectueuse des droits de l'homme, est entrée en vigueur avec l'approbation du traité de Lisbonne.

1.9 Cependant, l'intolérance, le racisme et la xénophobie contre les immigrants et les minorités prennent de l'ampleur en Europe. Il faut que les responsables politiques, les dirigeants sociaux et les médias fassent preuve d'un sens élevé des responsabilités et d'une grande pédagogie politique et sociale pour prévenir ces attitudes. Il faut aussi que les institutions de l'UE agissent de manière décidée et que les organisations de la société civile soient très actives dans la lutte contre ces idéologies et ces comportements.

1.10 La législation européenne sur l'immigration doit garantir l'égalité de traitement de tous, fondée sur le principe de non-discrimination.

1.11 Il n'est pas souhaitable que la coopération avec les pays d'origine porte exclusivement sur la lutte contre l'immigration irrégulière, la politique de retour et le contrôle des frontières; au contraire, les accords devront prendre en compte les intérêts de toutes les parties: ceux des migrants, en veillant au respect de leurs droits fondamentaux; ceux des pays d'origine, afin que l'émigration puisse avoir un effet positif sur leur développement économique et social; et ceux de la société des pays d'accueil européens.

1.12 La politique commune de l'immigration doit inclure l'intégration, qui est un processus social à double sens d'adaptation mutuelle impliquant les immigrés et la société d'accueil, et qui doit être soutenue par une bonne gouvernance dans l'Union européenne, aux niveaux national, régional et local. Une approche commune européenne présente une grande valeur ajoutée dans la mesure où elle relie l'intégration aux valeurs et aux principes du traité, à savoir l'égalité de traitement et la non-discrimination, la Charte des droits fondamentaux, la Convention européenne des droits de l'homme, et l'Agenda «Europe 2020».

1.13 Le CESE propose à la Commission européenne de demander l'élaboration d'un avis exploratoire sur l'opportunité de la création d'une plateforme européenne de dialogue pour la gestion de l'immigration de travail.

## 2. La population de l'Union européenne

2.1 La population de l'UE s'élève à un peu moins de **500 millions d'habitants** <sup>(1)</sup>. Au cours des dix dernières années, l'évolution a été positive et la population a augmenté de plus de 18 millions d'habitants <sup>(2)</sup>.

2.2 Toutefois, l'on observe de grandes différences d'un pays à l'autre. La population a diminué dans certains pays, notamment en Hongrie, en Pologne, en Bulgarie et en Roumanie, tandis que dans les autres États membres, elle est restée stable ou a augmenté, principalement en Espagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni. Certains États membres présentent par ailleurs d'importantes disparités régionales.

2.3 **La croissance naturelle de la population** a apporté à l'UE un peu plus de 3 millions de personnes <sup>(3)</sup>. Les pays qui connaissent la croissance naturelle la plus élevée en termes absolus sont la France, le Royaume-Uni, l'Espagne et les Pays-Bas, et les valeurs ont également été positives dans d'autres pays. Les **soldes naturels négatifs** les plus importants ont été enregistrés en Allemagne, en Bulgarie, en Roumanie et en Hongrie.

2.4 **La population de l'UE est en train de vieillir.** La proportion de la population âgée de moins de 15 ans est passée de 17,7 % en 1998 à 15,7 % en 2008.

2.5 La proportion de la population âgée de 65 ans et plus dans l'UE est passée de 15,3 % en 1998 à 17 % en 2008. Cette proportion a légèrement diminué en Irlande et au Luxembourg, tandis qu'elle approche les 20 % en Allemagne et en Italie et dépasse les 18,5 % en Grèce.

2.6 **Le ratio de dépendance démographique** <sup>(4)</sup> dans l'UE est resté pratiquement stable ces dix dernières années, étant

passé de 49,2 % en 1998 à 48,6 % en 2008. Au Danemark, en Allemagne, en Grèce, en Italie et aux Pays-Bas, il a augmenté ces dernières années tandis qu'il est resté stable en France et en Finlande et a diminué dans les autres pays de l'UE, et ce de manière marquée dans les pays où la proportion d'enfants et de jeunes a le plus baissé.

2.7 **L'indice synthétique de fécondité** <sup>(5)</sup> se situait à 1,53 enfant par femme en 2006. Entre 1999 et 2008 il a augmenté dans tous les pays de l'UE. Il reste toutefois en deçà de 1,5 enfant par femme dans de nombreux États membres. Il n'y a qu'en France où il atteint 2 enfants par femme.

2.8 **Allongement de l'espérance de vie** à la naissance de la population européenne. Elle se situe en moyenne au-delà de 82 ans pour les femmes et de 76 ans pour les hommes.

2.9 **La mortalité infantile** <sup>(6)</sup> a diminué dans la plupart des États membres pour se situer en dessous de 5 décès pour 1 000 nés vivants dans l'ensemble de l'UE en 2006.

## 3. Les migrations dans l'Union européenne

3.1 L'Europe est la destination d'une petite partie des migrations internationales et depuis quelques années de nombreuses personnes d'origine immigrée font partie de sa population.

3.2 Dans le traité et partant, dans les avis du CESE, l'immigration se réfère à des ressortissants de pays tiers.

3.3 L'immigration est le principal facteur d'augmentation de la population de l'UE pour la période 1999–2008. L'apport de l'immigration nette à la population de l'UE s'élève à près de 15 millions d'habitants <sup>(7)</sup>. Il n'est négatif qu'en Bulgarie, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne et en Roumanie. Il est légèrement positif dans plusieurs États membres, le solde migratoire le plus élevé se trouvant en Allemagne, en Espagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni. Entre 1999 et 2008, **la majorité des États membres ont enregistré un solde migratoire positif**, à l'exception de la Bulgarie (- 215 600), de la Lettonie (- 24 700), de la Lituanie (- 88 100), de la Pologne (- 566 100) et de la Roumanie (- 594 700).

3.4 **Les flux migratoires contribuent à l'augmentation de la population** de l'UE. Ils sont intervenus pour plus de 80 % dans l'augmentation de la population de l'UE ces dix dernières années.

<sup>(1)</sup> Données provisoires d'Eurostat au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

<sup>(2)</sup> Calculé sur la base des données d'Eurostat pour la période 1999–2009, au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année.

<sup>(3)</sup> Calcul fait sur la base des données d'Eurostat pour la période 1999 à 2008 (les naissances moins les décès).

<sup>(4)</sup> Défini comme le rapport du nombre total d'individus âgés de moins de 15 et de plus de 65 ans et le nombre total d'individus âgés de 15 à 64 ans.

<sup>(5)</sup> Nombre moyen annuel d'enfants par femme, obtenu en additionnant les taux de fécondité par âge.

<sup>(6)</sup> La mortalité infantile concerne les enfants décédés avant l'âge d'un an.

<sup>(7)</sup> Calculé suivant l'équation pondérée: (solde migratoire = population 2009 – population 1999 – croissance naturelle 1999–2008).

3.5 Dans certains pays de l'UE, le solde migratoire a représenté plus de 4 % de la population moyenne pour cette période: Italie, Malte, Autriche et Portugal; et plus de 10 % à Chypre (11,64 %), en Espagne (12,62 %), en Irlande (10,66 %) et au Luxembourg (11,08 %). À l'autre extrémité, les pertes de population dues à l'émigration nette ont varié entre 0,75 % de la population pour la Lettonie et 2,62 % pour la Roumanie.

3.6 En 2008, le nombre d'**étrangers** (citoyens européens et ressortissants de pays tiers) s'élevait à presque 31 millions de personnes. C'est en Allemagne que la population étrangère est la plus nombreuse, dépassant les 7 millions, suivie par l'Espagne (5,3 millions), le Royaume-Uni (4 millions), la France (3,7 millions) et l'Italie (4 millions). Il a augmenté dans tous les pays en 2009, sauf en Allemagne. En Grèce et en Belgique, l'on approche le million d'étrangers tandis qu'en Irlande, aux Pays-Bas, en Autriche et en Suède, leur nombre dépasse le demi-million.

3.7 Au quatrième trimestre de l'année 2009 <sup>(8)</sup>, près de **11 millions de citoyens européens résidaient dans un autre État membre**. Parmi ceux-ci, 2,5 millions vivaient en Allemagne, 1,8 million au Royaume-Uni, 1,6 million en Espagne, 1,2 million en France et 1,1 million en Italie. Ils vivent également mais en moins grand nombre en Belgique (642 900), en Irlande (350 500), au Luxembourg (191 000), en Autriche (322 200), aux Pays-Bas (272 100), en Grèce (142 500) et en Suède (185 700).

3.8 Depuis le quatrième trimestre de l'année 2005, le nombre de citoyens d'un État membre résidant dans un autre a augmenté de plus de 2,7 millions; les destinations préférées de ces mouvements internes étant l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne, qui en comptent plus de 1,7 million.

3.9 En **2009**, l'augmentation du nombre d'étrangers a **chuté** à moins d'un million, niveau similaire à celui de 2006.

#### 4. L'avenir de la population de l'Union européenne

4.1 **La population de l'UE en 2018 oscillera entre 495 millions et 511 millions** selon les projections démographiques d'Eurostat, cette variation étant fonction de la présence ou de l'absence d'immigration ces prochaines années.

4.2 **Compte tenu de l'immigration de ressortissants de pays tiers, selon la projection de la population de l'UE pour 2020, elle s'élèverait à 514 millions et atteindrait les 520 millions en 2030**. Cette projection se base sur l'hypothèse d'une immigration nette annuelle légèrement inférieure à 1,5 million de personnes.

4.3 **En conséquence, selon la prévision de croissance de la population pour 2020, avec migration, elle atteindrait 14 millions de personnes**. Parmi celles-ci, 5,3 millions vivraient

en Espagne, 4 millions au Royaume-Uni, 1,4 million en Italie, 1,3 million en France, près d'1 million en Irlande, un demi-million environ en Suède et en Belgique et presque 500 000 au Portugal. À l'autre extrémité, il y aurait des pertes démographiques de plus de 660 000 personnes en Roumanie, de 530 000 en Allemagne, de 419 000 en Bulgarie, et dépassant les 100 000 personnes en Pologne, en Hongrie, en Lituanie et en Lettonie.

4.4 **En 2020**, la population de l'UE augmenterait, par rapport à 2008, de presque 845 000 personnes âgées de 0 à 14 ans, diminuerait de 2,8 millions de personnes âgées de 15 à 64 ans, et augmenterait de 18,1 millions de personnes de 65 et plus. En outre, la population de la tranche d'âge 20-59 ans diminuerait de 4,7 millions. Ainsi, la prévision de croissance de la population de l'UE s'appuie principalement sur les personnes de 65 ans et plus, qui sont à l'origine d'**un vieillissement démographique plus marqué**, la proportion de personnes âgées de plus de 65 ans devant atteindre 20 %.

#### 5. Le marché du travail dans l'Union européenne

5.1 La variable démographique dans les marchés du travail doit être considérée dans le contexte d'autres variables économiques, sociales et politiques, qui dépassent le cadre du présent avis.

5.2 Au cours de la période 1998-2008, la population potentiellement active en raison de son âge a augmenté de 12,1 millions de personnes et d'un peu moins de 12 millions de personnes âgées de 20 à 59 ans.

5.3 **En 2009, l'UE comptait près de 218 millions de personnes actives**, après en avoir perdu 3,8 millions par rapport à l'année précédente. Plus de 24 millions (11 %) avaient un emploi temporaire. L'âge moyen de cessation d'activité se situait à 61,4 ans.

5.4 Au quatrième trimestre de 2009, **5,8 millions de citoyens de l'UE travaillaient dans un autre État membre**: 1,4 million en Allemagne, 1,1 million au Royaume-Uni, 820 000 en Espagne, 650 000 en Italie, 540 000 en France, 280 000 en Belgique, 190 000 en Irlande, 180 000 en Autriche, 150 000 aux Pays-Bas et 125 000 en Suède.

5.5 **Les taux d'activité ont augmenté** dans l'UE-15 entre 1998 et 2008 dans tous les groupes d'âge mais avec des variations se situant entre 1 (15-19 ans) et 10 points de pourcentage (60-64 ans). Les taux d'activité **masculins** sont restés stables sauf pour le groupe des 50-70 ans, avec une augmentation maximum de 10 points pour les 60-65 ans. Les taux d'activité féminins ont augmenté dans tous les groupes d'âge et en particulier pour les 30-65 ans, avec des pics de plus de 10 points pour les personnes âgées de 50 à 65 ans.

<sup>(8)</sup> D'après les chiffres de l'enquête sur les forces de travail.

5.6 Au cours de ces dernières années, l'intégration des femmes au marché du travail s'est considérablement accrue mais le **taux d'activité féminin demeure inférieur au taux d'activité masculin**.

5.7 La population potentiellement active sera en 2020 de 361 millions de personnes, parmi lesquelles quelque **238 millions seront réellement actives** <sup>(9)</sup>, ce qui laisse une marge de 123 millions de personnes sans activité professionnelle. Cela suppose un taux d'activité de 74,2 % pour les tranches d'âge 20-64 ans, légèrement inférieur à celui de 2008 en raison des changements intervenus dans la structure démographique.

5.8 Si l'on tient compte des taux de chômage <sup>(10)</sup>, **les actifs pourraient être 221,5 millions en 2020**, ce qui supposerait un taux d'activité de 69,3 % pour les tranches d'âge 20-64 ans.

5.9 Toutefois, l'Agenda «Europe 2020» <sup>(11)</sup> fixe pour objectif une augmentation du niveau d'emploi jusqu'à 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans, grâce à une plus grande participation des femmes, des travailleurs âgés et à une meilleure intégration des immigrés au marché du travail.

5.10 Plus de 17,5 millions de personnes supplémentaires pourraient entrer dans la vie active en 2020 si l'on atteint le taux d'activité de 75 % pour la tranche d'âge 20 à 64 ans. Même dans ce cas de figure, plus de 76 millions de personnes de ce groupe d'âge resteraient sans emploi, malgré l'inclusion dans ce groupe de personnes malades et handicapées qui ne seraient pas en mesure de travailler.

5.11 Il existe d'importants écarts de taux d'activité entre les différents pays de l'UE, qui variaient en 2009 entre le minimum enregistré à Malte (moins de 60 %) et le maximum constaté au Pays-Bas (près de 80 %), et des pays où il dépasse déjà également l'objectif de 75 %. Pour cette raison, l'augmentation du taux d'activité dans les pays enregistrant des taux bas, inférieurs à la moyenne de l'UE, - soit la majorité des États membres, qui se situent au-dessus de la moyenne de l'UE, mais en dessous des 75 % -, pourrait entraîner des déplacements internes de population dans l'UE.

5.12 Un des facteurs d'accroissement des taux d'activité est **l'augmentation du niveau d'éducation de la population**. En 2008, le taux d'activité des 15-64 ans était de 84 % pour les détenteurs d'un diplôme universitaire, contre 71 % pour les personnes ayant un niveau d'études secondaires et 48 % pour celles d'un niveau inférieur. De plus, ils se situaient nettement au-dessus de la moyenne de 66 %. L'amélioration du niveau d'éducation peut de plus être un facteur d'augmentation de la productivité et contribue à répondre à la demande croissante de travailleurs ayant un niveau de formation élevé.

5.13 Dans le contexte actuel de **crise économique**, les marchés du travail ne sont pas en mesure d'offrir du travail à

toute la population en âge de travailler (autochtones et immigrés) et le taux de chômage se situe à environ 10 %. **Le chômage** touchait en février 2010 dans l'UE 23,01 millions d'hommes et de femmes en âge de travailler, soit 3,1 millions de plus que le même mois en 2009.

5.14 **Le vieillissement de la population connaît une accélération**. Avec le départ à la retraite de la génération du baby boom des années 60, la population active de l'UE diminuera et le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans augmentera deux fois plus rapidement qu'avant 2007, c'est-à-dire de 2 millions par an au lieu d'1 million antérieurement.

5.15 Selon la Commission européenne <sup>(12)</sup>, le manque de travailleurs se fera plus nettement sentir à partir de 2020, de sorte que l'Europe pourra difficilement maintenir son niveau d'activité économique et d'emploi, situation qui peut se prolonger sur plusieurs décennies.

5.16 Dans certains États membres, l'on facilite le maintien de personnes âgées actives sur le marché du travail, en rapprochant l'âge réel de la retraite de l'âge légal de départ à la retraite, voire en promouvant des réformes législatives pour repousser l'âge de départ à la retraite après 65 ans, comme indiqué dans le Livre vert de la Commission <sup>(13)</sup>.

## 6. Le rôle de l'immigration dans ce contexte démographique

6.1 Le Comité économique et social européen estime qu'il est **nécessaire d'adopter une approche holistique pour faire face aux défis démographiques**, en agissant sur de nombreux aspects économiques, sociaux et politiques. L'UE doit notamment agir au niveau des politiques de l'emploi et de la formation, de l'amélioration du marché du travail, des systèmes de retraite, de la conciliation employeurs/travailleurs, des politiques familiales actives, etc.

6.2 **La politique de l'immigration fait partie des décisions politiques** que l'UE doit prendre dans ce contexte.

6.3 Le Comité souligne l'importance des conclusions du document «Projet pour **l'Europe à l'horizon 2030**» <sup>(14)</sup>, élaboré par le groupe de sages présidé par M. Felipe González, et qui affirme: «seules deux séries de mesures complémentaires permettront de relever le défi démographique auquel est confrontée l'Union européenne: il faudra, d'une part, stimuler les taux de participation au marché du travail et, d'autre part, mettre en œuvre une politique d'immigration équilibrée, équitable et proactive»; «le recours à une main-d'œuvre étrangère fera partie de la solution à apporter aux pénuries futures de main-d'œuvre et de compétences que connaîtra l'Europe, et l'UE devra élaborer une approche proactive de l'immigration».

<sup>(9)</sup> Estimation basée sur les taux d'activité moyens du 4<sup>e</sup> trimestre de 2007 et du 1<sup>er</sup> trimestre 2008.

<sup>(10)</sup> Ibidem.

<sup>(11)</sup> COM(2010) 2020 final.

<sup>(12)</sup> COM(2009) 674 final.

<sup>(13)</sup> COM(2010) 365 final.

<sup>(14)</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/fr\\_web.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/fr_web.pdf).

6.4 Le CESE a adopté de nombreux avis préconisant l'instauration par l'UE d'une politique commune de l'immigration pour permettre à de nouvelles personnes de développer leurs projets migratoires en Europe, à travers des procédures légales et transparentes.

6.5 L'Europe est une destination d'une partie des migrations internationales, car en raison de sa relative prospérité économique et de sa stabilité politique elle est pour certains immigrants à la recherche d'opportunités une référence et un pôle d'attraction.

6.6 L'UE doit tenir compte du fait que nombre d'immigrés sont animés d'un fort **esprit d'entreprise** et créent des entreprises en Europe, contribuant ainsi à créer de nouveaux emplois.

6.7 **La mobilité interne à l'UE pour raisons de travail est moins importante que l'immigration.** Ces dernières années, les citoyens polonais et roumains sont ceux qui ont le plus fait usage du droit à la libre circulation dans l'UE. Le CESE estime que l'UE doit promouvoir et faciliter la mobilité professionnelle des citoyens européens, et qu'il convient de renforcer à cette fin le réseau EURES et reconnaître les titres et diplômes universitaires et professionnels.

## 7. La politique commune d'immigration

7.1 **Le développement de la politique commune d'immigration se heurte à de nombreuses difficultés.** La coopération en matière de lutte contre l'immigration irrégulière et le trafic des personnes s'est améliorée, des accords avec les pays tiers ont été conclus, une approche européenne pour l'intégration a été adoptée mais rares ont été les progrès réalisés au niveau de la législation en matière d'admission de nouveaux immigrants pour raisons économiques, de conditions d'entrée et de séjour et de droits des personnes immigrées.

7.2 Il faut prendre en considération, dans l'élaboration de la politique commune de l'immigration, le fait que chaque État membre a ses caractéristiques propres (marchés du travail, systèmes juridiques, liens historiques avec des pays tiers, etc.).

7.3 La législation commune en matière d'admission consiste en des directives distinctes suivant les catégories professionnelles des travailleurs immigrants.

7.4 Les entreprises européennes souhaitent améliorer le recrutement à l'échelle internationale de travailleurs immigrants hautement qualifiés. À cette fin, l'UE a approuvé la directive sur la «carte bleue»<sup>(15)</sup>, avec le soutien, à quelques propositions de modification près, du Comité.

7.5 Cependant, les autres activités professionnelles ne font l'objet d'aucune législation commune, alors que l'UE recevra dans l'avenir un grand nombre de travailleurs immigrants pour

leur faire occuper des emplois correspondant à des qualifications faibles ou intermédiaires.

7.6 Dans le cadre de sa contribution au programme de Stockholm, la Commission a proposé de créer une plateforme européenne consacrée aux migrations pour raisons de travail, à laquelle participeraient les partenaires sociaux, mais cette proposition n'a pas été acceptée par le Conseil. **Le CESE souhaite être consulté par la Commission sur l'utilité de créer une telle plate-forme.**

## 8. Législation

8.1 La proposition de la Commission relative à une **directive cadre**<sup>(16)</sup> sur les droits des immigrants, qui prévoit également une procédure unique, est depuis deux ans l'objet d'un débat. Le CESE estime qu'il est essentiel d'approuver cette directive pendant la présidence belge.

8.2 Le 13 juillet, la Commission a adopté **deux nouvelles propositions législatives**: l'une pour les travailleurs immigrés saisonniers<sup>(17)</sup> et l'autre pour les travailleurs immigrés temporairement détachés dans un autre État membre<sup>(18)</sup>. Le CESE examinera l'approche qui sous-tend ces propositions et élaborera les avis correspondants.

8.3 En raison du caractère minimaliste de la **directive 2003/86 sur le droit au regroupement familial**, il est possible dans certaines législations nationales de ne pas garantir pleinement ce droit. Cette directive doit être modifiée de sorte que les personnes immigrées puissent demander aux autorités, après un an de séjour régulier dans le pays d'accueil, le regroupement familial afin de pouvoir exercer leur droit fondamental de vivre en famille. Le Comité est également d'avis que leur conjoint ou concubin ayant bénéficié du regroupement ainsi que leurs enfants ayant atteint l'âge légal doivent pouvoir obtenir l'autorisation d'y travailler. La Commission présentera en octobre un livre vert à ce sujet.

8.4 La **directive sur l'admission à des fins d'études**<sup>(19)</sup> est en vigueur depuis un certain nombre d'années. Le Comité estime que les personnes disposant du permis de séjour prévu par cette directive doivent pouvoir, à l'expiration de ce permis, demander via une procédure accélérée un permis d'exercer des activités professionnelles, avec prolongation du permis de séjour antérieur. La Commission élaborera en 2011 un rapport sur l'application de cette directive.

8.5 La **directive pour l'admission à des fins de recherche**<sup>(20)</sup> est également en vigueur. Le comité estime qu'il convient de mettre en place une procédure accélérée pour que les personnes concernées, une fois leur projet de recherche achevé, puissent accéder à la «carte bleue» afin d'exercer une activité professionnelle. La Commission élaborera en 2012 un rapport sur l'application de cette directive.

<sup>(16)</sup> COM(2007) 638 final.

<sup>(17)</sup> COM(2010) 379 final.

<sup>(18)</sup> COM(2010) 378 final.

<sup>(19)</sup> Directive 2004/114/CE du Conseil.

<sup>(20)</sup> Directive 2005/71/CE du Conseil.

<sup>(15)</sup> 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.

8.6 Il est nécessaire de résoudre le problème de la **reconnaissance des diplômes et des qualifications**, qui est l'un des plus importants auxquels soient confrontés de nombreux immigrés et de nombreuses entreprises en Europe.

8.7 Le Comité estime que, pour que l'immigration s'opère en majorité dans des conditions légales et transparentes, la législation relative à l'admission doit également prendre en compte les activités professionnelles qui ont cours dans les microentreprises ou le milieu familial. Pour cette raison, le CESE a dans un autre avis <sup>(21)</sup> proposé de recourir à **un permis d'entrée et de séjour à caractère temporaire pour la recherche d'un travail**, d'une durée de six mois.

8.8 En vertu de la Charte des droits fondamentaux, l'UE doit assurer **le respect des droits de l'homme** pour tous, dans le cadre de son système juridique et de ceux des États membres.

8.9 **Les droits de l'homme sont universels** et irrévocables; ils protègent toutes les personnes indépendamment de leur condition et de leur statut juridique. C'est pourquoi le CESE a élaboré un avis d'initiative <sup>(22)</sup> pour proposer que les politiques et les législations de l'UE sur l'immigration et les frontières respectent comme il se doit les droits de l'homme.

8.10 La législation européenne sur l'immigration doit garantir **l'égalité de traitement de tous, fondée sur le principe de non-discrimination** (article 21 de la Charte des droits fondamentaux), et garantir le respect de l'article 15, paragraphe 3, de la charte, qui stipule que *«Les ressortissants des pays tiers qui sont autorisés à travailler sur le territoire des États membres ont droit à des conditions de travail équivalentes à celles dont bénéficient les citoyens ou citoyennes de l'Union»*.

8.11 L'égalité de traitement au travail signifie égalité en matière de conditions de travail, de salaire et de licenciement; de santé et de sécurité au travail; de droits syndicaux et de droit de grève. L'égalité de traitement concerne aussi les autres droits sociaux fondamentaux tels que l'assistance sanitaire, les droits à pension, la couverture chômage et la formation.

8.12 Le CESE constate avec préoccupation que le racisme, la xénophobie et l'intolérance sont en augmentation en Europe. Il juge positives les activités de l'Agence européenne des droits fondamentaux.

8.13 Le CESE est d'avis qu'une partie des projets migratoires seront temporaires et, dans certains cas, circulaires, mais fait valoir que l'expérience montre qu'une grande partie d'entre eux ont un caractère permanent ou s'inscrivent dans la longue durée, raison pour laquelle les politiques et la législation européenne doivent toujours promouvoir le respect des droits de

l'homme, la sécurité du statut juridique des immigrants, l'intégration et le regroupement familial.

8.14 L'UE et les États membres peuvent s'entendre avec les pays d'origine sur des **systèmes de migration circulaire** destinée à faciliter l'immigration, en établissant des procédures transparentes. Le CESE marque son soutien aux **partenariats pour la mobilité** qui ont été conclus avec certains pays d'origine. Mais il propose de conclure des accords équilibrés qui soient profitables à toutes les parties: immigrés, pays d'origine et États membres de l'UE.

8.15 Pour qu'un système d'immigration circulaire puisse fonctionner, il faut que la législation de l'UE offre des permis de séjour de courte durée, très souples, assortis de procédures de retour et de garanties de renouvellement des contrats d'embauche sur plusieurs années successives. Ainsi, de nombreux immigrants utiliseront les canaux légaux et ne resteront pas illégalement en Europe après l'arrivée à terme de leur permis de séjour.

8.16 Le CESE propose que soient plus fréquemment accordés des permis de séjour temporaire allant de 3 à 9 mois, renouvelables pour une durée de 3, 4 et 5 ans. Un tel dispositif nécessite des moyens financiers et logistiques ainsi que la collaboration entre les employeurs et les pouvoirs publics des pays d'origine et d'accueil, mais aussi les syndicats.

8.17 Le Comité met en garde contre le fait que l'immigration circulaire peut rendre difficiles l'enracinement et l'intégration dans la société, ne pas favoriser la création de liens d'engagement entre travailleurs et entreprises, ni l'affiliation syndicale. L'accès à la formation est également plus complexe.

8.18 Les procédures d'admission temporaire peuvent comprendre des **accords de formation et de reconnaissance des qualifications professionnelles**; ainsi, les immigrants temporaires qui travaillent en Europe pourront améliorer leurs qualifications professionnelles, et après leur retour, élargir leurs opportunités professionnelles.

8.19 Les personnes immigrées qui disposent du statut de résidents permanents dans le cadre de la **directive sur les résidents de longue durée** <sup>(23)</sup> perdent ce statut juridique lorsqu'ils s'absentent du pays d'accueil pendant une période de 12 mois.

8.20 Pour faciliter le déplacement circulaire des immigrants et les initiatives de création d'entreprises et d'emplois dans les pays d'origine, la législation européenne sur l'immigration doit permettre le maintien à long terme (durant trois ans au moins) du droit au séjour permanent et faire en sorte que le retour ne signifie pas la perte du permis de travail et de séjour en Europe.

<sup>(21)</sup> JO C 80 du 3.4.2002, p. 37.

<sup>(22)</sup> JO C 128 du 18.5.2010, p. 29.

<sup>(23)</sup> Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

8.21 Il faut veiller à ce que soient garantis **les droits à pension** acquis dans l'UE. À cette fin, il faudra conclure des accords de réciprocité avec les pays d'origine et ratifier la convention n° 157 de l'OIT.

8.22 Le Comité propose que les États membres de l'UE ratifient les conventions n° 97 et n° 143 de l'OIT sur les travailleurs migrants. De même, les États membres de l'UE doivent souscrire à la convention internationale sur la protection des droits de tous travailleurs migrants et des membres de leur famille<sup>(24)</sup>, comme le CESE l'a proposé dans un avis d'initiative<sup>(25)</sup>.

## 9. La collaboration avec les pays d'origine

9.1 Le CESE a proposé<sup>(26)</sup> qu'en matière de politique extérieure, l'UE promeuve la création d'un cadre juridique international pour les migrations.

9.2 À l'heure actuelle, l'UE adhère à différents instruments de voisinage et d'association. Le CESE estime qu'il faut renforcer, dans les accords y afférents, le chapitre relatif à la migration et à la mobilité. La priorité est de mettre en place des accords pour la mobilité entre l'UE et les pays voisins avec lesquels elle entretient déjà des relations de collaboration économique et politique.

9.3 Le Comité a adopté deux avis<sup>(27)</sup> proposant que la politique d'immigration en Europe favorise le développement économique et social des pays d'origine.

9.4 L'organisation de la formation dans les pays d'origine peut faciliter la politique d'immigration et contribuer à une gestion de l'immigration qui tienne compte des exigences professionnelles des entreprises européennes.

9.5 Le CESE propose que soient signés entre l'UE et les pays d'origine des accords visant à faciliter la reconnaissance des diplômes professionnels et des formations acquis dans les pays d'origine.

9.6 Il convient d'étudier la possibilité que l'UE et les États membres financent les programmes de formation dans les pays d'origine afin de contribuer par ce biais au développement de structures de formation de qualité. Les diplômes acquis dans le cadre de ces programmes devront être reconnus au même titre que les diplômes européens. Ces programmes de formation devront être associés à une procédure accélérée d'obtention du permis de travail et de séjour.

## 10. Les politiques d'intégration

10.1 L'Agenda «Europe 2020» compte l'intégration parmi ses objectifs. **L'intégration est un processus social d'adaptation**

<sup>(24)</sup> Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 45/158 du 18 décembre 1990.

<sup>(25)</sup> JO C 302 du 7.12.2004, p. 49.

<sup>(26)</sup> JO C 44 du 16.2.2008, p. 91.

<sup>(27)</sup> JO C 120 du 16.5.2008, p. 82, et JO C 44 du 16.2.2008, p. 91.

**mutuelle dans les deux sens**, dans le cadre des relations complexes entre les personnes et les groupes. Les processus d'intégration s'opèrent lentement dans les structures de la société (la famille, les établissements scolaires et universitaires, les quartiers ou villages, le lieu de travail, les syndicats, les organisations professionnelles, les institutions religieuses, culturelles ou sportives, etc.).

10.2 **Le Forum européen de l'intégration**, fruit de la collaboration entre la Commission européenne et le CESE, a été constitué pour faire participer la société civile et les organisations d'immigrés aux politiques d'intégration de l'UE.

10.3 Le CESE a élaboré plusieurs avis visant à stimuler les politiques d'intégration; il a créé un **groupe permanent** pour la promotion de l'intégration et pour le resserrement des liens avec les organisations de la société civile et le forum précédemment évoqué.

10.4 Le CESE a adopté un nouvel avis d'initiative intitulé **«L'intégration et l'agenda social»**<sup>(28)</sup>, visant, dans le cadre de l'Agenda «Europe 2020» et du nouvel agenda européen de politique sociale, à renforcer l'objectif d'intégration en prenant davantage en considération les effets sociaux de l'immigration, la situation des immigrés en matière d'emploi, l'inclusion sociale, l'égalité entre les genres, la pauvreté, l'éducation et la formation, la santé, la protection sociale, et la lutte contre la discrimination.

10.5 La présidence espagnole a par ailleurs demandé au CESE d'élaborer un avis exploratoire sur **«L'intégration des travailleurs immigrés»**. Cet avis<sup>(29)</sup> étudie l'importance que revêtent l'emploi, l'égalité des conditions de travail, l'égalité des chances et de traitement, pour l'intégration. Il comprend également des recommandations à l'intention des autorités européennes et nationales ainsi que des partenaires sociaux.

10.6 La **conférence ministérielle qui s'est tenue à Saragosse** les 15 et 16 avril 2010 a demandé à la Commission d'élaborer un **nouvel agenda pour l'intégration**. Le CESE collabore à l'heure actuelle à la rédaction d'un document d'information intitulé **«Les nouveaux défis de l'intégration»**, dans lequel il est proposé que le nouvel agenda prévoit de renforcer la participation civique des personnes d'origine immigrée et leur participation au processus démocratique.

10.7 L'approche bidirectionnelle exige que les gouvernements prennent de nouveaux engagements en vue de faciliter, dans le cadre de leurs lois nationales, l'octroi de la citoyenneté aux immigrés qui en font la demande, et de rendre les procédures transparentes.

<sup>(28)</sup> JO C 347 du 18/12/2010, p. 19.

<sup>(29)</sup> JO C 354 du 28/12/2010, p. 16.

10.8 Le CESE a rédigé un avis d'initiative<sup>(30)</sup> adressé à la Convention ayant élaboré le traité constitutionnel pour demander à ce que la citoyenneté européenne soit accordée aux ressortissants de pays tiers qui ont un statut de résidents de longue durée.

10.9 Outre le défi démographique, l'UE et les États membres doivent affronter un autre grand défi politique et social, celui de l'intégration de nouveaux citoyens égaux en droits et en devoirs, raison pour laquelle les droits de citoyenneté nationale et européenne doivent inclure les personnes d'origine immigrée qui apportent à l'Europe une grande diversité ethnique, religieuse et culturelle.

### 11. Les immigrés en situation irrégulière

11.1 Le CESE entend rappeler que résident dans l'UE des centaines de milliers de personnes se trouvant dans une situation administrative irrégulière qui exercent une activité profes-

sionnelle dans l'économie informelle ou ont un emploi illégal. «Invisibles» dans la société officielle, ils ne peuvent pas jouir des droits fondamentaux.

11.2 Le document rédigé par le groupe de sages «Europe 2030» déclare qu'il est nécessaire d'*harmoniser les droits des immigrants en situation irrégulière à l'échelle de l'UE*. Le CESE souscrit à cette proposition.

11.3 Comme l'a proposé le CESE dans d'autres avis<sup>(31)</sup>, il faut faciliter la régularisation personnelle des immigrés en situation irrégulière en tenant compte de leur enracinement professionnel et social, sur la base du compromis du Conseil de l'UE dans le cadre du Pacte européen sur l'immigration et l'asile<sup>(32)</sup>.

Bruxelles, le 15 septembre 2010.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

<sup>(30)</sup> Avis d'initiative, JO C 208 du 3.9.2003, p. 76.

<sup>(31)</sup> JO C 354 du 28.12.2010, p. 16.

<sup>(32)</sup> Conseil de l'UE 13440/08, du 24 septembre 2008.