

Avis du Comité européen des régions — Migration légale

(2017/C 185/13)

Rapporteur: Olgierd GEBLEWICZ (PL/PPE), maréchal de la voïvodie de Poméranie occidentale

Texte de référence: 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 hautement qualifié

COM(2016) 378 final

I. RECOMMANDATIONS D'AMENDEMENT

Amendement 1*Article 2, point h)*

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>«diplôme de l'enseignement supérieur», tout diplôme, certificat ou autre titre de formation délivré par une autorité compétente et attestant l'accomplissement avec succès d'un programme d'études supérieures postsecondaires ou d'un programme d'enseignement supérieur équivalent, c'est-à-dire un ensemble de cours dispensés par un institut d'enseignement reconnu comme établissement d'enseignement supérieur ou équivalent par l'État dans lequel il se situe, lorsque les études nécessaires à l'obtention de ces titres ont duré au moins trois ans et correspondent au moins au niveau 6 de la CITE 2011 ou au niveau 6 du CEC, conformément à la législation nationale;</p>	<p>«diplôme de l'enseignement supérieur», tout diplôme, certificat ou autre titre de formation délivré par une autorité compétente et attestant l'accomplissement avec succès d'un programme d'études supérieures postsecondaires ou d'un programme d'enseignement supérieur équivalent, c'est-à-dire un ensemble de cours dispensés par un institut d'enseignement reconnu comme établissement d'enseignement supérieur ou équivalent par l'État dans lequel il se situe, lorsque les études nécessaires à l'obtention de ces titres ont duré au moins trois ans et correspondent au moins au niveau 6 de la CITE 2011 ou au niveau 6 du CEC, conformément à la législation nationale; concernant les bénéficiaires du statut de réfugié ou de personne nécessitant une protection subsidiaire qui séjournent sur le territoire de l'Union européenne mais ne disposent pas des titres nécessaires pour attester les qualifications qu'elles ont acquises, les États membres prévoient des procédures supplémentaires appropriées visant à déterminer leur niveau de formation et de compétences;</p>

Exposé des motifs

Il semble indispensable de préciser plus avant la notion citée, afin de tenir compte du fait qu'un nombre potentiellement élevé de réfugiés puissent être dans l'impossibilité d'attester leurs qualifications professionnelles. Les dispositions figurant dans la proposition de directive exigent, à cet égard, une approche beaucoup plus souple que celle qui est actuellement en vigueur. Dans ce contexte, le CdR attire l'attention sur les documents existants qui compilent des expériences dans ce domaine, notamment l'«outil de profilage des compétences des ressortissants de pays tiers» en cours d'élaboration, proposé au titre de la nouvelle stratégie en matière de compétences en Europe. Il préconise également de tirer parti des expériences des régions européennes à cet égard.

Amendement 2

Article 2, point i)

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
«compétences professionnelles élevées», des compétences étayées par une expérience professionnelle d'au moins trois ans d'un niveau comparable à un diplôme de l'enseignement supérieur et qui soit pertinente dans la profession ou le secteur indiqué dans le contrat de travail ou l'offre d'emploi ferme;	«compétences professionnelles élevées», des compétences étayées par une expérience professionnelle d'au moins trois ans d'un niveau comparable à un diplôme de l'enseignement supérieur et qui soit pertinente dans la profession ou le secteur indiqué dans le contrat de travail ou l'offre d'emploi ferme; concernant les bénéficiaires du statut de réfugié ou de personne nécessitant une protection subsidiaire qui séjournent sur le territoire de l'Union européenne mais ne disposent pas des titres nécessaires pour attester leurs compétences professionnelles élevées, les États membres prévoient des procédures supplémentaires appropriées visant à déterminer leurs compétences et expérience professionnelle;

Exposé des motifs

Voir l'exposé des motifs de l'amendement 1.

Amendement 3

Article 6, paragraphe 4

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
Les États membres peuvent rejeter une demande de carte bleue européenne afin d'assurer un recrutement éthique dans des secteurs souffrant d'une pénurie de travailleurs qualifiés dans le pays d'origine.	Les États membres peuvent rejeter une demande de carte bleue européenne afin d'assurer un recrutement éthique dans des secteurs souffrant d'une pénurie de travailleurs qualifiés dans le pays d'origine. Afin de garantir que les aspects éthiques soient dûment pris en compte, les États membres recourent aux normes internationales, telles que celles de l'Organisation internationale pour les migrations ou du système de contrôle IRIS.

Exposé des motifs

Lorsqu'il s'agit d'attirer des travailleurs hautement qualifiés, les questions d'éthique revêtent une importance particulière. La raison en est que la demande des employeurs européens porte très souvent sur des métiers qui sont touchés par des pénuries extrêmes, mais qui sont aussi indispensables dans les pays tiers. Le départ en masse et incontrôlé de ces professionnels peut conduire à une détérioration à long terme de la situation socioéconomique dans leur pays d'origine et, de fait, accroître la probabilité de migrations futures. Il est proposé de compléter les dispositions qui entrent en jeu dans le contexte du recrutement éthique par des modalités pratiques élaborées, entre autres, par les organisations internationales. À cet égard, il convient de mentionner ne serait-ce que l'initiative intitulée «Alliance entre le public et le privé pour le recrutement équitable et éthique» et le système de contrôle IRIS (International Recruitment Integrity System — Système d'intégrité du recrutement international), lancés par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

Amendement 4*Article 12, paragraphe 1*

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>Les États membres peuvent décider de prévoir des procédures d'agrément d'employeurs conformément à leur législation nationale ou à leurs pratiques administratives, aux fins de l'application de procédures simplifiées pour l'obtention d'une carte bleue européenne.</p> <p>Lorsqu'un État membre décide de prévoir des procédures d'agrément, il fournit des informations précises et transparentes aux employeurs concernés au sujet, entre autres, des conditions et critères d'agrément, de la durée de validité de l'agrément et des conséquences du non-respect des conditions, y compris le retrait et le non-renouvellement éventuels, ainsi que toute sanction applicable.</p>	<p>Les États membres peuvent décider de prévoir des procédures d'agrément d'employeurs conformément à leur législation nationale ou à leurs pratiques administratives, aux fins de l'application de procédures simplifiées pour l'obtention d'une carte bleue européenne. Ces critères tiendront compte des aspects éthiques de la procédure de recrutement (notamment des expériences antérieures d'un entrepreneur donné en matière de recrutement de ressortissants de pays tiers hautement qualifiés) et la liste des entrepreneurs sera établie avec le concours des institutions des échelons régional et local.</p> <p>Lorsqu'un État membre décide de prévoir des procédures d'agrément, il fournit des informations précises et transparentes aux employeurs concernés au sujet, entre autres, des conditions et critères d'agrément, de la durée de validité de l'agrément et des conséquences du non-respect des conditions, y compris le retrait et le non-renouvellement éventuels, ainsi que toute sanction applicable.</p>

Exposé des motifs

Compte tenu de la dimension régionale/locale et des aspects éthiques de recrutement, il est suggéré d'ajouter des conditions concrètes d'obtention du statut d'«employeur agréé». Le Comité des régions propose que la liste des entreprises de ce type, bénéficiant de procédures simplifiées, soit établie avec le concours des organes régionaux et locaux et qu'elle tienne compte des aspects éthiques de recrutement.

II. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS,

Recommandations générales

1. se félicite des efforts déployés par les organes de l'Union européenne pour garantir une offre suffisante de main-d'œuvre hautement qualifiée par un renforcement des normes communes de l'Union européenne et des procédures régissant l'accès de ces migrants au marché du travail de l'Union. Dans ce contexte, les solutions proposées sont un pas dans la bonne direction et répondent, au moins en partie, à la critique formulée à l'encontre de la directive en vigueur;
2. considère que la promotion et la mise en place de canaux d'entrée légale/enregistrée de ressortissants de pays tiers devrait rester l'une des priorités de la politique migratoire, tant au niveau de l'Union européenne qu'à celui de chacun des États membres et de ses régions. En ce sens, un cadre légal amélioré à l'intention des migrants hautement qualifiés constitue une composante importante de l'indispensable élaboration d'une politique migratoire globale de l'Union européenne, fondée sur les principes du respect des droits de l'homme, des obligations internationales et de la solidarité;
3. est d'avis que l'objectif à long terme de l'Union européenne, qui est de maintenir sa position d'acteur compétitif à l'échelle mondiale, nécessite d'élaborer et de modifier une stratégie globale pour attirer le capital humain, mais également les investissements financiers en provenance de pays tiers. Ce dernier élément paraît crucial dans le cas de tout système économique qui entend accroître son échelle d'innovation, son niveau technologique et sa compétitivité. Il revêt toutefois une importance particulière dans le contexte démographique qui est devenu le lot d'une partie des États membres, ainsi que des problèmes relatifs aux marchés du travail de l'Union européenne;
4. fait observer que l'Union européenne fait d'ores et déjà face à des pénuries structurelles de travailleurs dans certains secteurs, lesquelles continueront de se creuser parallèlement aux évolutions démographiques défavorables. Qui plus est, l'Union européenne est actuellement à la traîne dans la course aux talents, face à des acteurs mondiaux tels que les États-Unis, le Canada et l'Australie;

5. note que les mesures visant à attirer des travailleurs issus de pays tiers ne peuvent et ne doivent pas remplacer les investissements de vaste envergure et à long terme dans l'éducation et la formation professionnelle des résidents de l'Union européenne. Sachant que de nombreux États, notamment ceux d'Europe orientale, sont confrontés à un phénomène de fuite des cerveaux (d'émigration des compétences), qui expose un État ou une région au risque de dépeuplement et d'émigration de ses intellectuels, de tels investissements devraient être orientés, dans une plus large mesure qu'aujourd'hui, vers les métiers reconnus comme étant stratégiquement importants ou touchés par des pénuries de main-d'œuvre, et devraient permettre de développer des mesures spécifiques afin de soutenir les personnes qui souhaitent se former dans ces domaines;
6. apprécie le vaste processus de consultation qui a accompagné l'élaboration de la version actuelle de la directive, mais se dit préoccupé de la portée trop limitée de ce processus à l'échelle régionale et du concours trop restreint des institutions locales et régionales, qui sont pourtant le plus au fait des besoins des marchés du travail locaux et régionaux;
7. rappelle également que les collectivités locales et régionales jouent un rôle très important dans la fourniture de services publics aux immigrants, tant en ce qui concerne leur accès au marché du travail que d'autres dimensions de l'intégration (éducation, logement, système de santé, etc.);
8. souligne que le rôle des institutions de l'échelon régional est crucial lorsqu'il s'agit de recenser les besoins du marché du travail, ainsi que de définir les conditions exigeant la mise en place de procédures de sauvegarde (test sur le marché de l'emploi). Par ailleurs, ces institutions pourraient aussi avoir pour rôle de contribuer à une perception positive des solutions proposées et à l'émergence de la masse critique nécessaire pour accroître la visibilité de la procédure de la carte bleue;

Évaluation des solutions appliquées jusqu'à présent

9. fait observer que les solutions introduites en 2009 n'ont pas donné les résultats escomptés, entre autres parce qu'il est demeuré possible de faire coexister des systèmes parallèles basés sur des solutions nationales et sur celles mises en place par la directive;
10. constate que l'expérience en matière de mise en œuvre de la procédure de la carte bleue a jusqu'à présent montré que si la Commission européenne s'efforce d'eupéaniser la sphère de la politique migratoire et des solutions sectorielles, les États membres demeurent quant à eux attachés au maintien et à la promotion de solutions nationales;
11. note que les réglementations adoptées en 2009 ne répondaient pas non plus à bon nombre des besoins et des attentes, tant des migrants que des employeurs, et ont plutôt contribué à maintenir au sein de l'Union européenne un système fragmenté, n'offrant dans l'ensemble pas suffisamment de droits aux travailleurs hautement qualifiés et à leurs familles, induisant des coûts élevés pour les demandeurs d'emploi, les employeurs et les administrations des États membres, et présentant une faible visibilité en dehors de l'Union européenne, d'où le manque d'attrait global de cette offre;

Solutions proposées: risques et déficits potentiels

12. accueille favorablement la proposition visant à abaisser les seuils de revenus, la mise en place d'instruments destinés à favoriser la mobilité interne, les facilités accrues concernant l'accès au droit de séjour de longue durée, ainsi que la prise en compte des immigrants déjà présents sur le territoire de l'Union européenne;
13. se demande si, compte tenu de la concurrence de plus en plus rude dans la course aux talents, il ne conviendrait pas d'envisager l'introduction, dans le système migratoire européen, d'éléments d'un système basé sur la demande (système de points) ou d'un système hybride, à l'instar des pays qui parviennent mieux à attirer les travailleurs hautement qualifiés (Australie, Canada);
14. souligne qu'il est des aspects dont les personnes hautement qualifiées tiennent particulièrement compte au moment de prendre leur décision, comme la possibilité de faire carrière, l'accès à des équipements, la langue de communication, ou encore l'adéquation de l'emploi par rapport à leurs qualifications; craint que les solutions proposées prennent encore peu ces questions en considération;
15. se réjouit que la carte bleue puisse désormais être accordée non seulement aux travailleurs qui arrivent sur le territoire de l'Union européenne, mais également à ceux qui y résident déjà;

16. estime, dans le même temps, qu'il convient néanmoins de préciser pourquoi cette possibilité ne serait ouverte qu'aux réfugiés reconnus. La proposition de directive indique explicitement que cette possibilité ne s'applique ni aux travailleurs saisonniers et détachés, ni aux personnes pour qui la procédure d'octroi du statut de réfugié est en cours; fait valoir, tout en comprenant les considérations politiques dont dépend une telle décision, qu'ouvrir la voie de l'emploi conforme aux qualifications à d'autres catégories de personnes séjournant sur le territoire de l'Union européenne pourrait permettre d'offrir aux migrants et aux employeurs concernés les perspectives d'une plus grande stabilité, et donc de tirer davantage parti du capital humain;

17. fait observer que les mesures liées à l'emploi de ressortissants de pays tiers dans des professions exigeant des compétences élevées devraient viser non seulement à attirer des immigrants, mais également à leur offrir des conditions qui augmentent la probabilité qu'ils restent dans l'Union européenne et s'y intègrent réellement;

18. propose d'aborder la question de l'emploi de personnes hautement qualifiées d'une façon complète et globale, qui réponde à la logique du processus migratoire: du recrutement, en passant par l'admission et la reconnaissance des compétences, jusqu'à l'intégration réelle et la liberté effective de circulation au sein du marché du travail de l'Union européenne;

19. juge nécessaire, dans le contexte des solutions proposées, d'élaborer une méthode harmonisée et largement acceptable pour la collecte de données sur les besoins en main-d'œuvre hautement qualifiée dans divers métiers et sur différents marchés du travail. La mise sur pied de mécanismes à même de combler plus efficacement qu'à présent les pénuries sur les marchés du travail des États membres nécessiterait la poursuite du développement d'initiatives telles que le portail EURES, EuroPass et les mesures actuellement prévues dans le cadre de la nouvelle stratégie en matière de compétences, qui permettrait d'associer des employeurs recherchant de la main-d'œuvre avec d'éventuels candidats possédant les qualifications requises; souligne, dans le même temps, que les régions européennes pourraient bien jouer un rôle clé dans le processus de collecte de ce type de données;

20. se déclare préoccupé par la question de savoir si les solutions proposées tiennent suffisamment compte des jeunes diplômés dont le niveau de salaire peut se révéler trop bas pour satisfaire aux critères fixés par la directive;

21. souligne que la question de la reconnaissance des qualifications et des aspects pratiques de ce processus revêtira une importance particulière pour les catégories de personnes qui se présentent pour la première fois en tant qu'éventuels bénéficiaires du système, c'est-à-dire les réfugiés reconnus et les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire. Il est à prévoir que, dans le cas de ces personnes, l'attestation des qualifications sera extrêmement difficile et compliquée;

22. souligne qu'il convient d'accorder davantage d'attention aux questions éthiques liées au recrutement de travailleurs hautement qualifiés provenant de pays tiers, ainsi que de s'efforcer d'élaborer des moyens efficaces de prévenir la fuite des cerveaux de pays moins développés, dont le niveau de capital humain est d'ores et déjà faible;

23. suggère de réaliser une analyse approfondie et fiable concernant l'exode des travailleurs hautement qualifiés de pays tiers ainsi que les éventuelles conséquences de la «fuite des cerveaux». Il conviendrait d'exploiter les conclusions de cette analyse pour mettre en place des actions communes entre l'Union européenne et les pays d'origine des migrants, en vue de prévenir les conséquences négatives de la migration et, dans la mesure du possible, d'élaborer des solutions constituant un «triplé gagnant» (migration bénéfique pour les pays d'origine, les pays d'accueil, ainsi que les migrants eux-mêmes);

24. fait valoir que tout processus migratoire est un phénomène complexe, à plusieurs niveaux, dans lequel tant les pays de destination que les pays d'origine des migrants jouent un grand rôle; appelle de ses vœux, notamment dans le contexte des questions éthiques précédemment soulevées, un dialogue renforcé et une coopération plus étroite entre, d'une part, les organes de l'Union européenne, et d'autre part, les institutions des pays d'origine et des pays de transit des migrants, y compris aux échelons régional et local. Se fondant sur les instruments de droit international public, cette collaboration devrait tirer parti des structures et des plateformes existantes, telles que l'ARLEM, la CORLEAP, le groupe ad hoc pour l'Ukraine, les comités consultatifs paritaires et les groupes de travail; pour ce qui est du soutien aux mécanismes de migration circulaire, il convient de s'appuyer sur les expériences de la Fondation européenne pour la formation;

25. juge la proposition conforme au principe de subsidiarité, sachant que l'objectif de compétitivité sur le plan international en vue d'attirer des travailleurs dotés de compétences élevées ne peut être atteint de manière satisfaisante par la seule action des États membres, mais que, en raison de son envergure, il peut l'être davantage au niveau de l'Union européenne. Les mesures proposées ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour améliorer la capacité de l'Union européenne d'attirer et de retenir des ressortissants de pays tiers dotés de compétences élevées, ainsi que d'accroître leur mobilité et leur circulation d'un emploi à un autre dans différents États membres, et elles laissent à ces derniers une certaine marge de manœuvre pour adapter le programme à leur situation nationale. La proposition respecte donc le principe de proportionnalité;

Le rôle des régions

26. tient à souligner que les conséquences socioéconomiques de la migration, telles que son incidence sur le fonctionnement du marché du travail et sur la sphère sociale ou culturelle, se font le plus ressentir aux niveaux régional et local. De même, si la compétitivité de l'Europe au niveau agrégé peut être considérée comme une notion abstraite, c'est bien la garantie de la compétitivité et d'un degré élevé d'innovation des villes et des régions européennes qui est essentielle, à partir du travail accompli au quotidien par les acteurs du secteur non lucratif et du tiers secteur;
27. note que l'introduction du point de vue régional dans le débat sur les solutions proposées met en évidence divers paradoxes. Par exemple, certains immigrants hautement qualifiés sont attirés par les régions les plus développées, alors même que ce sont les régions qui ne sont pas en mesure de leur offrir des conditions de travail et de séjour aussi attrayantes qui ont le plus besoin d'eux;
28. se félicite du maintien des procédures prudentielles susceptibles d'être appliquées en cas de détérioration de la situation sur le marché du travail d'un pays donné;
29. tient à insister sur une question qui revêt une signification particulière dans la dimension locale et régionale, mais que la proposition de la Commission n'aborde que dans une moindre mesure, et qui est celle de savoir comment accroître l'efficacité des mesures d'intégration et comment exploiter les bonnes pratiques existantes dans ce domaine;
30. propose de tenir compte du rôle des partenaires des échelons local et régional à divers niveaux, et notamment en ce qui concerne: la création, à titre expérimental, de régimes accélérés (*fast-track*) dans le cadre du partenariat entre les régions, les pays et le secteur privé; le partage efficace de bonnes pratiques, en particulier dans le domaine de la reconnaissance des qualifications, de la réduction des incompatibilités structurelles et de l'efficacité de l'intégration; et enfin, la mise en œuvre de solutions favorisant la meilleure adéquation possible entre les qualifications formelles et les besoins des marchés du travail locaux et régionaux;
31. souligne la nécessité d'établir une relation plus directe avec les entreprises en matière de communication, en associant celles-ci au développement des initiatives visant à faciliter l'insertion professionnelle.

Bruxelles, le 8 décembre 2016.

Le président
du Comité européen des régions
Markku MARKKULA
