

Livre vert sur les migrations économiques

Contribution de la Belgique

La Belgique remercie la Commission de la présentation de son Livre Vert qui permettra, par les questions pertinentes et précises qui y sont posées, de mieux mesurer les conséquences possibles d'un éventuel cadre législatif commun.

A ce stade des travaux, les éléments de réponse que la présente contribution essaye d'apporter ne peuvent être que préliminaires et provisoires. La réflexion sera poursuivie au niveau belge sur la base notamment du résultat des consultations auxquelles le Livre Vert donnera lieu.

La première question qui se pose est de savoir s'il existe, en fonction du contexte économique global, un besoin d'immigration économique au niveau du marché du travail. Cette question ne peut recevoir de réponse précise qu'au niveau de chaque Etat membre. Le besoin d'une immigration économique doit en effet être évalué à la lumière de la situation particulière de chaque marché du travail.

Le recours à l'immigration économique doit être examiné dans son cadre global en prenant en compte ses différentes dimensions. Parmi ses dimensions figurent notamment la gestion des flux migratoires, la stratégie européenne de l'emploi qui a intégré la problématique de l'immigration dans le cadre de ces travaux, les effets de cette immigration sur le développement des pays d'origine ainsi que la lutte contre le travail en noir et la traite des être humains.

Quel degré d'harmonisation l'UE devrait-elle chercher à atteindre?

Dans quelle mesure une politique européenne en matière de migration de main-d'œuvre devrait-elle être élaborée et quel devrait être le degré d'intervention communautaire en la matière?

L'article III – 267 de la Constitution européenne dispose que l'Union développera une politique commune de l'immigration visant à assurer une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants des pays tiers en situation régulière ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci. La fixation des volumes d'entrée de ressortissants en provenance des pays tiers reste en revanche une compétence nationale.

La Constitution européenne met ainsi fin à la controverse sur la compétence communautaire à édicter des règles en matière d'admission d'immigrants, ce dont la Belgique se félicite.

Au-delà de la question de la base juridique, il faut toutefois relever que la difficulté pour l'Union d'élaborer une politique d'immigration économique tient au fait que les besoins des Etats membres ne sont pas nécessairement clairement établis et qu'ils ne partagent pas la même approche sur la manière de les gérer.

Pour déterminer le niveau nécessaire de l'intervention de l'Union, il faut répondre à la question de la plus value d'une telle action.

La politique d'immigration d'un Etat membre est évidemment d'abord susceptible d'affecter les autres Etats membres en raison de la libre circulation des personnes qui prévaut dans l'espace Schengen. L'Union a déjà adopté certaines législations en vue de prendre en compte cette dimension (regroupement familial, droits des résidents de longue durée...). Ces législations -qui visent essentiellement les droits des immigrants légaux se trouvant déjà sur le territoire de l'Union- ne réalisent toutefois qu'un degré minimal d'harmonisation entre Etats membres.

Un premier axe de l'action communautaire pourrait viser à renforcer le degré d'harmonisation de ces mesures complémentaires à la libre circulation des personnes.

L'admission des immigrants économiques en provenance d'Etats tiers est une question plus complexe.

Elle suppose que l'on réponde à la question préalable du besoin de cette immigration économique. Le Livre Vert de la Commission ne répond pas à cette question. Cette omission est compréhensible dès lors que les besoins spécifiques du marché du travail ne peuvent être identifiés de manière précise qu'au niveau des Etats membres.

Sur base des études disponibles, il paraît en tout cas prématuré d'affirmer que l'immigration économique constituerait la réponse générale au défi du vieillissement. L'immigration économique ne pourrait être qu'une mesure complémentaire par rapport aux efforts à déployer par les pouvoirs publics et les entreprises notamment sur le plan de la formation, de la mobilité et de l'insertion des chômeurs afin d'augmenter le taux de participation au marché du travail. L'immigration économique doit en outre être vue à la lumière de la libre circulation dont bénéficieront dans un proche avenir les travailleurs des nouveaux Etats membres. La question doit aussi être examinée en consultation avec les partenaires sociaux.

L'Union ne peut, pour cette même raison, déterminer si et dans quelle mesure les Etats membres doivent faire appel à l'immigration économique. Cette question doit, comme le confirme la Constitution européenne, rester une compétence des Etats.

Un des avantages d'une action de l'Union pourrait en revanche résider dans la fixation d'un cadre commun qui s'appliquerait aux Etats membres qui décident de recourir à l'immigration économique. Un tel cadre pourrait permettre à la fois de réduire les effets pervers que pourrait engendrer la politique nationale d'un Etat dans les autres Etats membres - notamment en mettant en avant dans le cadre de l'Union l'égalité des conditions de travail entre travailleurs immigrants et ceux des pays d'accueil - et faciliter, pour les Etats y faisant appel, la recherche et le recrutement de candidats à l'immigration.

La Commission propose que la législation européenne établisse dans un premier temps certains critères, définitions et procédures communes. La Belgique estime que la question d'une initiative législative mérite un examen plus approfondi.

Les consultations que la Commission mène sur base du Livre Vert apporteront des éléments utiles pour la poursuite de cette réflexion. Il conviendra de poursuivre, à la lumière des résultats de cette consultation et des besoins qui auraient été identifiés, l'examen des modalités d'une éventuelle action communautaire.

Une loi européenne sur l'immigration devrait-elle avoir pour objectif la mise en place d'un cadre juridique global couvrant presque tous les ressortissants de pays tiers entrant dans l'UE ou devrait-elle se concentrer sur des groupes spécifiques d'immigrants?

Sans se prononcer à ce stade de manière définitive, la Belgique relève qu'une approche générale permettrait de donner plus de transparence à la politique de migration économique vis-à-vis des candidats potentiels issus des pays tiers et, en ce qui concerne les Etats membres, de rapprocher les définitions, conditions d'accès et les procédures.

Elle note en revanche qu'une approche visant certains groupes spécifiques d'immigrants, si elle peut se justifier au niveau national, risque de poser des difficultés au niveau européen. Les besoins en main d'œuvre varient en effet d'un Etat membre à l'autre. Une législation sectorielle européenne constituerait en outre un instrument rigide qui ne permettrait pas de réagir avec suffisamment de souplesse aux évolutions du marché du travail. Les directives relatives à l'admission des étudiants ou des chercheurs ne constituent pas des exemples pertinents à cet égard. Ces catégories sont en effet des catégories générales et ne visent pas des professions particulières.

Procédures d'admission pour les emplois salariés

L'octroi d'une préférence communautaire à tous les travailleurs de pays tiers résidant dans d'autres Etats membres engendrerait des difficultés pratiques importantes. Il paraît dans ces conditions préférable de s'en tenir à la définition actuelle de la préférence communautaire dont le principe semble plus que jamais d'actualité dans une Europe à 25 dans laquelle le taux de chômage reste important.

La Belgique serait favorable au renforcement d'EURES en vue d'assurer une meilleure identification des besoins et des ressources de main d'œuvre disponibles. Dès lors qu'un emploi ne pourrait être pourvu, au terme d'un certain délai par le biais du mécanisme de préférence communautaire, le système EURES peut également servir comme moyen d'information pour des candidats issus de pays tiers.

Systèmes d'admission des travailleurs salariés

A ce stade, la Belgique privilégie l'approche consistant à subordonner l'admission de ressortissants de pays tiers à l'existence d'un emploi déterminé. La condition du besoin économique qui est appliquée en Belgique, s'avère viable et susceptible de répondre adéquatement aux besoins économiques.

En vertu du principe de préférence communautaire, et pour répondre à ce besoin économique, il est nécessaire que l'employeur permette aux demandeurs d'emploi de l'Etat membre où il est établi de se présenter pour le poste à pourvoir. L'établissement d'une durée minimale suffisante pendant laquelle une offre d'emploi doit être publiée avant qu'un candidat ressortissant d'un pays tiers puisse être pris en considération pour le poste s'impose à cet effet.

La Belgique souhaite un renforcement d'EURES afin d'améliorer la performance et l'accessibilité tant vis-à-vis des chômeurs et demandeurs d'emploi résidant dans l'Union que vis-à-vis des employeurs européens.

Procédures d'admission pour les emplois indépendants

La Belgique s'interroge sur la plus-value que pourrait apporter une législation européenne sur les procédures d'admission des travailleurs indépendants. Il s'agirait, vu la diversité des réglementations des Etats membres et la disparité des statuts, d'un exercice non seulement extrêmement compliqué mais également prématuré.

Demandes de permis de séjour et de travail (combiné ou non)

Les modalités de délivrance du permis de séjour et du permis de travail devraient continuer à être régies par le droit national.

La Belgique considère que les deux législations (permis de séjour et permis de travail) doivent rester distinctes.

Si une harmonisation ou une uniformisation des procédures et/ou des permis ne paraît pas adéquate, un échange d'informations et de bonnes pratiques entre Etats membres sur les procédures d'octroi de ces permis pourrait être éventuellement utile.

Droits

La garantie des droits sociaux qui devraient être accordés aux travailleurs migrants constitue un des éléments de la plus value que pourrait apporter une action communautaire. La Belgique estime que le recours à la migration économique doit se faire, dans le respect du principe de non-discrimination et dans le respect des normes sociales existantes dans l'Etat membre d'accueil pour l'ensemble des travailleurs. Le recours à l'immigration économique ne devrait en aucun cas aboutir à la création de statuts particuliers moins favorables. En Belgique, tous les droits économiques et sociaux sont accordés à tous les travailleurs migrants, quelle que soit la durée du séjour (pas de minimum requis).

Mesures d'accompagnement: intégration, retour et coopération avec les pays tiers

Des programmes couvrant la formation linguistique et l'éducation civique sont particulièrement importants.

La Belgique partage par ailleurs l'avis de la Commission selon lequel il convient de poursuivre les efforts pour promouvoir une meilleure intégration des immigrants, notamment en vue de faciliter leur accès au marché de l'emploi.

Si un ensemble de principes de base sur l'intégration sont communs, il appartient à chaque Etat membre de déterminer les mesures concrètes à mettre en œuvre.

La Belgique estime qu'il est aussi important de poursuivre une approche équitable de la gestion des travailleurs migrants dans une économie mondialisée et partant, de tenir compte de l'impact que pourrait avoir une politique de migration économique sur les pays en voie de développement.

Parmi les mesures offrant des solutions avantageuses pour tous, celles visant à faciliter le transfert d'une partie de la rémunération dans les pays d'origine doivent faire l'objet d'une analyse plus approfondie dans le cadre de la communication de la Commission sur la migration et le développement. Il convient de les préserver de coûts bancaires excessifs et de promouvoir, tout en respectant le caractère personnel de ces transferts, une utilisation productive des fonds transférés.

La Belgique est favorable au développement de mesures d'incitation au retour volontaire des migrants. Une collaboration avec les gouvernements et associations du pays d'origine sont notamment nécessaires pour améliorer la prise de conscience du potentiel de développement que représente la diaspora et assurer à celle-ci un rôle accru dans le développement du pays. Les retours temporaires pourraient aussi être encouragés.

Une coopération avec les organisations internationales compétentes, et notamment avec l'Organisation internationale pour la Migration, pourrait être intéressante à cet effet. L'Union pourrait utilement profiter de l'expérience de cette dernière pour adopter de bonnes pratiques de gestion de la migration économique.