

UN VISA POUR LA RECHERCHE D'UN EMPLOI VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE DE MOBILITÉ POUR LES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

Yves Pascouau | chercheur senior associé à l'Institut Jacques Delors et directeur au European Policy Centre

RÉSUMÉ

L'Union européenne (UE) est confrontée à une crise migratoire et des réfugiés sans précédent qui se développe dans un contexte politique très difficile. L'adoption de mesures d'urgence et l'adaptation des politiques migratoires et d'intégration au nombre et au profil des nouveaux arrivants vont occuper durablement l'agenda politique en obligeant à **penser autrement la gestion du phénomène migratoire**.

Si, en l'état actuel, la gestion de la crise prévaut, elle ne doit toutefois pas reporter *sine die* la réflexion sur le contenu d'une politique européenne d'immigration et plus précisément sur la **question de l'immigration de travail**. Dans ce domaine, les ambitions de la Commission Juncker sont mesurées et visent à améliorer l'existant plutôt que de proposer des solutions innovantes pour répondre aux défis à venir.

Yves Pascouau propose d'aller plus loin dans la réflexion en s'appuyant sur un **triple constat**. **L'immigration de travail est le « parent pauvre » de la politique migratoire de l'UE. Elle ne figure pas en bonne place dans les relations bilatérales de l'UE avec ses proches voisins. Enfin, les politiques de contrôles** (frontières et visas) développées au cours des dernières années **alimentent davantage l'immigration irrégulière et les réseaux de passeurs** qu'elles prétendent pourtant combattre.

Il identifie une **voie d'action inspirée**, d'une part, **de la liberté de circulation des citoyens européens**, qui en un demi-siècle n'a pas généré de « vague migratoire » entre les États membres, et, d'autre part, **de « l'arsenal » juridique et technologique mis en place pour assurer le contrôle des personnes aux frontières extérieures de l'UE**.

Partant de cette antinomie - entre liberté et contrôle - il **propose de créer un visa pour la recherche d'un emploi**. Si l'idée n'est pas nouvelle, la proposition s'appuie sur la mise en synergies des expériences et dispositifs existants qui la rendent ainsi « concevable » dans un paysage politique sensible où aborder la question migratoire est devenu « toxique ».

En pratique, des ressortissants de pays tiers limitrophes (tels que le Maroc, la Tunisie ou l'Ukraine) pourraient, sous conditions spécifiques, obtenir un **visa pour venir chercher un emploi dans l'UE**. Un mécanisme de suivi serait mis en place à partir des bases de données développées dans le domaine de la politique migratoire. **L'obtention d'un emploi permettrait de résider dans l'UE. Dans le cas contraire, le retour dans le pays d'origine avant l'expiration du visa** serait nécessaire et n'empêcherait pas d'introduire une nouvelle demande de visa. Enfin, **en cas de non-respect des règles** et sans retour dans le pays d'origine avant l'expiration du visa, un **système de sanctions** serait organisé, reposant sur le rejet de toute demande ultérieure de visa et une interdiction d'entrée dans l'UE.

Ce visa pour la recherche d'un emploi donnerait plus de consistance au concept de mobilité, qui reste actuellement limitée au visa Schengen de court séjour, **et n'engagerait qu'un « risque » migratoire minimal**, compte tenu des dispositifs technologiques de surveillance qui permettent aujourd'hui un suivi plus efficace des parcours migratoires et en particulier des entrées et sorties. Enfin, il **contribuerait à desserrer le nœud qui pèse sur l'immigration légale et alimente l'immigration irrégulière**, en créant une « nouvelle respiration » entre les espaces et les hommes.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. Les enseignements du passé	5
1.1. Une question ancienne	5
1.1.1. La libre circulation	6
1.1.2. L'espace sans contrôles aux frontières intérieures : la coopération de Schengen	7
1.1.3. La communautarisation de la politique migratoire : le traité d'Amsterdam	7
1.2. Une politique privilégiant le contrôle sur la mobilité	8
1.2.1. Visas et gestion des frontières extérieures : une intégration poussée	8
1.2.2. La réadmission : une logique rarement remise en question	10
1.2.3. Une approche politique à courte vue et contreproductive	11
2. Les solutions futures : la création d'un visa pour la recherche d'un emploi	13
2.1. Le cadrage géographique	14
2.1.1. Une réponse nécessairement européenne	14
2.1.2. Le voisinage comme cadre d'action prioritaire	15
2.2. L'approche conceptuelle	15
2.2.1. La liberté de circulation : un concept attaché au travailleur européen et à une logique interne	15
2.2.2. La mobilité : donner un contenu à un concept « fourre-tout »	16
2.3. L'approche matérielle : la création d'un visa pour la recherche d'un emploi	18
2.3.1. Un principe simple prolongeant un cadre existant	18
2.3.2. Des modalités à préciser	20
2.3.3. Un apport décisif	21
CONCLUSION	22
SUR LES MÊMES THÈMES...	24

INTRODUCTION

La migration est un fait humain et la volonté de l'organiser une décision des sociétés contemporaines. Cette double réalité pousse les États, pris individuellement ou collectivement, à définir ou tenter de définir des politiques de gestion des flux migratoires et d'adopter des règles en conséquence. Ce phénomène n'a pas épargné l'Union européenne (UE) qui, en contrepartie de la création d'un espace de liberté de circulation, a progressivement été dotée de compétences pour élaborer une politique commune d'asile et d'immigration¹.

Une politique européenne déséquilibrée

Développée à partir du début des années 2000, suite à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, cette politique européenne – prétendument commune² – a principalement consisté à mettre en œuvre au niveau européen les recettes héritées des politiques migratoires nationales. Or, **les politiques nationales se sont progressivement « refermées » sous l'effet des événements**. De la crise pétrolière des années 70, mettant un terme à l'immigration de travail, aux attaques terroristes des années 2000, focalisant l'action sur la sécurisation des frontières, jusqu'à la crise financière de 2008 débouchant sur un contexte politique instable où toute discussion sur la migration devient difficile si ce n'est impossible, la gestion des flux migratoires s'est articulée autour de la notion de « contrôle ».

“ LA POLITIQUE DE L'UE EST 'EUROPÉANO-CENTRÉE' ET ESSENTIELLEMENT APPUYÉE SUR UNE LOGIQUE DE CONTRÔLE DES MIGRATIONS ”

La politique menée au niveau des institutions européennes a suivi un cheminement similaire, « européen-centrée » et essentiellement appuyée sur une logique « affaires intérieures » de contrôle des migrations. Et ceci, sans s'interroger sur la validité ou l'opportunité de développer au niveau européen un modèle alternatif de « gestion » des flux migratoires. Ce dernier pouvant s'appuyer sur une logique de circulation ou de mobilité réelle qui prendrait en compte les besoins européens communs et l'intérêt des pays d'origine de l'immigration.

En pratique, cette approche s'est traduite par l'adoption de règles principalement axées sur la gestion des frontières extérieures, la politique des visas et la lutte contre l'immigration irrégulière. Le domaine de l'admission, c'est-à-dire des conditions relatives à l'entrée et au séjour des ressortissants de pays tiers, est largement resté « sous la coupe » des États membres et de leurs compétences. Si de nombreux textes de l'UE ont défini les conditions d'entrée et de séjour de certaines catégories d'étrangers (membres de la famille³, étudiants⁴, chercheurs⁵, travailleurs hautement qualifiés⁶, travailleurs saisonniers⁷, les transferts intragroupe⁸), les États membres ont toutefois organisé et conservé d'importantes marges de manœuvre dans la mise en œuvre de

1. L'article 67, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) souligne que l'Union « développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures ».

2. Si le traité prévoit la mise en œuvre d'une politique commune dans le domaine de l'asile et de l'immigration, l'action engagée ne concrétise pas cet objectif. Dans les faits, tout d'abord, car certains domaines de la politique relèvent encore largement de la compétence des États membres. Dans le discours politique, ensuite, comme le démontrent les orientations stratégiques adoptées par le Conseil européen de juin 2014, seules les politiques de retour et de visa sont accompagnées du qualificatif « commune ». Voir Extrait des conclusions du Conseil européen des 26 et 27 juin 2014 concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice et certaines questions horizontales connexes, JOUE C 240 du 24.07.2014.

3. Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, JOUE L 251 du 03.10.2003.

4. Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, JOUE L 375 du 23.12.2004.

5. Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique, JOUE L 289 du 03.11.2005.

6. 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, JOUE L 155 du 18.06.2009.

7. Directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier, JOUE L 94 du 28.03.2014.

8. Directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe, JOUE L 157 du 27.05.2014.

ces règles. En conséquence, **le niveau d'harmonisation des politiques et mesures nationales en matière d'admission des étrangers demeure particulièrement bas.**

En outre, l'approche « affaires intérieures » de la politique migratoire qui prévaut depuis 1999 est reflétée dans sa dimension externe. **Pendant longtemps, la politique extérieure de l'UE en matière migratoire a prolongé la logique interne - frontières/éloignement - et a principalement consisté à conclure des accords de réadmission⁹ avec les pays tiers.** Or, ces accords de réadmission traduisent une volonté de faire peser la charge de la gestion des flux d'immigration irrégulière sur les pays tiers davantage que sur les États membres de l'UE.

Conscients de ce déséquilibre, les pays tiers ont contraint les États membres de l'UE à offrir des contreparties à la signature d'un accord de réadmission. Cela a d'abord concerné la conclusion d'accords portant soit sur la facilitation de délivrance de visas ou l'exemption de visas. Ensuite, les États membres ont proposé aux pays tiers des dispositifs portant sur l'immigration légale. Établis à partir du milieu des années 2000 dans le cadre de « l'approche globale des migrations », ces dispositifs ont toutefois été modestes car proposés sur base volontaire et n'ouvrant l'accès au marché de l'emploi que de manière limitée.

L'impossible rééquilibrage de la politique et la mise en oeuvre d'une politique de « réaction »

“ LES ÉTATS MEMBRES
PERÇOIVENT TOUJOURS
LA QUESTION MIGRATOIRE
COMME RELEVANT DE LEUR
SOUVERAINÉTÉ ”

Si la démonstration des déséquilibres de la politique migratoire a été faite¹⁰, les conditions d'un dépassement de cette situation ne sont pas réunies pour plusieurs raisons. Tout d'abord, **les États membres perçoivent toujours la question migratoire comme relevant de leur souveraineté.** En conséquence, et malgré l'adoption de règles européennes, toute politique dans ce domaine est perçue comme une question principalement nationale et étalonnée sur les agendas nationaux.

Ensuite, **la question migratoire est par nature un sujet sensible qui est devenu au fil des années un sujet « toxique ».** L'émergence dans les États membres de formations politiques ouvertement hostiles à toute forme de migrations qui polarisent voire hystérisent le débat a intensifié ce phénomène.

Enfin, la combinaison de ces facteurs, **lecture nationale et « toxicité », affecte de manière profonde, voire tout simplement empêche, la mise en oeuvre d'actions communes cohérentes et à long terme au niveau de l'UE.**

La crise humanitaire et la crise des réfugiés à laquelle l'UE est aujourd'hui confrontée illustrent de manière éclatante cette situation. D'une part, bloqués dans leurs logiques nationales, les États membres ont refusé d'anticiper le phénomène d'arrivée massive de réfugiés en Europe, qui était tout sauf imprévisible¹¹, et de prévoir la mise en oeuvre d'une réponse adaptée et commune. D'autre part, et en conséquence, les réponses apportées aux drames qui se déroulent en Méditerranée, dans les Balkans et aux portes immédiates de l'UE relèvent de la réaction et non de l'action. En d'autres termes, **les États membres ne permettent pas à l'UE d'organiser une réponse politique basée sur une évaluation de la situation et une mise en perspective des actions et moyens à déployer¹².**

La nécessité d'accepter un renversement d'approche politique appuyé sur la mobilité

Cette situation de « réaction » accapare toute l'action politique et empêche la définition de politiques et de solutions communes sur le moyen et long terme. **S'il semble illusoire dans le court terme d'assister à un**

9. Le Glossaire du Réseau européen des migration définit les accords de réadmission comme suit : « Accord entre l'UE et/ou un État membre avec un pays tiers en vue d'établir, sur une base de réciprocité, des procédures rapides et efficaces d'identification et de retour en toute sécurité et en bon ordre des personnes qui ne remplissent pas, ou ne remplissent plus, les conditions d'entrée, de présence et de séjour sur le territoire du pays tiers ou de l'un des États membres de l'Union européenne, et de faciliter le transit de ces personnes dans un esprit de coopération ».

10. Y. Pascouau, *La Politique migratoire de l'Union européenne. De Schengen à Lisbonne*, LGDJ, 2010.

11. Y. Bertoincini, Y. Pascouau, « Quelle stratégie migratoire pour l'UE ? », *Synthèse de notre Comité européen d'orientation 2015*, Institut Jacques Delors, mars 2016.

12. Sur ces points, voir notamment Y. Pascouau, « *Heads buried in the sand: member states block solutions to the refugee crisis* », European Policy Centre, *Commentary*, 15 September 2015.

renversement d'approche découlant sur l'établissement d'une véritable politique migratoire commune, il est néanmoins possible de proposer des pistes de réflexion permettant de dépasser les blocages actuels. Il s'agit en particulier de dépasser les recettes anciennes – fondées sur la maîtrise des flux – et de proposer une organisation du phénomène migratoire fondée sur une plus grande mobilité. C'est à cette question, difficile à plus d'un titre, que ce Policy paper tente de répondre.

La tentative de réponse apportée par ce Policy paper repose sur une approche délimitée. Elle vise tout d'abord à éviter l'écueil de la simplification, c'est-à-dire de l'opposition de blocs caricaturée par les slogans « d'Europe forteresse » et « d'Europe passoire ». Parler d'immigration consiste à entrer sur un terrain où la passion l'emporte souvent, voire même toujours, sur la raison. C'est donc sur le fil étroit qui sépare les théories du « tout sécuritaire » et celles du « tout libertaire » qu'il faut avancer en proposant une lecture nouvelle. Ensuite, cette lecture ne procède pas à une « révolution copernicienne ». Elle vise plus précisément à prolonger le travail engagé, à le compléter. Enfin, le Policy paper cherche à présenter une proposition principalement axée sur l'immigration de travail. Parent pauvre de la « politique commune », l'immigration de travail offre encore d'importants champs d'action et permet d'ouvrir une perspective nouvelle qui s'appuie néanmoins sur les réalisations déjà mises en œuvre au niveau de l'UE. En fin de compte, le Policy paper tente de proposer une lecture dépassionnée, une approche raisonnée et une proposition réaliste.

“**RÉVOLUTIONNER LA MATIÈRE SERAIT INTELLECTUELLEMENT STIMULANT MAIS POLITIQUEMENT INEFFICACE**”

Cela impose tout d'abord un cadrage géographique. L'approche doit être européenne, tant il semble paradoxal de souhaiter maintenir une gestion nationale de l'immigration alors que les États construisent un espace de liberté de circulation et un marché européen du travail. Elle doit ensuite s'inscrire dans le voisinage immédiat de l'UE, car le phénomène migratoire s'exerce principalement dans un contexte régional¹³. Enfin, elle doit rechercher les « ouvertures », les « points d'accroches » qui permettent de présenter une proposition nouvelle prête à s'intégrer dans un contexte existant et à le compléter. En

effet, révolutionner la matière serait intellectuellement stimulant mais politiquement inefficace.

Plutôt que d'opposer les logiques – sécurité d'un côté et liberté de l'autre – le policy paper cherche au contraire à les articuler de manière à ce que l'existant et les enseignements tirés du passé (§1.) puissent servir de base au développement de solutions futures (§2.). **Cette option permet de présenter une proposition politiquement acceptable et techniquement possible basée sur le principe de mobilité et de visa pour la recherche d'un emploi.**

1. Les enseignements du passé

Depuis le début des années 60, la Communauté économique européenne et ensuite l'Union européenne sont intervenues dans le champ de l'immigration et de l'asile. De sorte que mise en perspective, l'approche des acteurs européens dans ce domaine est significative (§1.1.). Cela étant dit, cette approche s'est essentiellement appuyée sur une logique de contrôle davantage que de mobilité (§1.2.).

1.1. Une question ancienne

Les questions migratoires sont à l'agenda européen depuis la fin des années 60. Initiées par la libre circulation (§1.1.1.), elles ont connu une montée en puissance progressive à partir de la coopération de Schengen (§1.1.2.) et jusqu'au traité d'Amsterdam (§1.1.3.).

13. Voir à ce sujet C. Wihlto de Wenden, *La question migratoire au XXIème siècle. Migrants, réfugiés et relations internationales*, Les Presses de SciencePo, 2010, sp. 33 et s.

1.1.1. La libre circulation

Les années 60 ont permis la conceptualisation et la mise en œuvre entre les États membres de la Communauté économique européenne du principe de liberté de circulation des travailleurs.

Ainsi, les États membres ont élaboré des règles permettant aux travailleurs et aux membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité, de circuler et de résider sur le territoire des autres États membres en vue d'y exercer un emploi. Si les règles adoptées avaient pour objectif de favoriser la circulation des travailleurs en limitant les obstacles à cette dernière, certaines règles avaient une incidence directe sur les politiques migratoires nationales.

Ainsi, dès 1964, une directive définissait les règles relatives à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté¹⁴. Ces règles portaient sur le droit de quitter le territoire et sur les modalités d'entrée sur le territoire d'un autre État membre. À ce titre, la directive posait le principe de l'abandon de l'obligation de visas pour les travailleurs ressortissants des États membres. Elle ajoutait par ailleurs que les membres de la famille des travailleurs qui ne possèdent pas la nationalité d'un des États membres pouvaient toujours être soumis à l'obligation de visas. Elle précisait toutefois « les États membres s'efforceront d'accorder à ces personnes toutes les facilités pour obtenir les visas qui leur seraient nécessaires ».

À partir de 1968, un règlement reconnaissait aux membres de la famille, quelle que soit leur nationalité, le droit de s'installer avec le travailleur¹⁵. Ce droit allait connaître au cours des années suivantes une interprétation jurisprudentielle très favorable limitant en conséquence la marge de manœuvre des États membres dans la maîtrise de l'entrée et du séjour des membres de la famille ressortissants de pays tiers.

Au fil des années, ce principe de libre circulation a été élargi à un nombre toujours plus grand de personnes au point d'être désormais reconnu à tous les citoyens européens et aux membres de leur famille dans les conditions fixées par le droit de l'UE¹⁶. Parallèlement, les droits octroyés et les protections garanties, notamment contre l'éloignement, ont été renforcés à la faveur d'une jurisprudence très audacieuse de la Cour de justice.

En résumé, les citoyens de l'UE peuvent entrer et séjourner librement sur le territoire des autres États membres en vue d'y rechercher et d'y occuper un emploi, ils sont soumis à des procédures qui doivent faciliter la circulation et le séjour et bénéficient enfin d'un statut privilégié contre l'éloignement. Ces garanties sont étendues aux membres de la famille, quelle que soit leur nationalité.

“ L'UE ENCADRE LA MARGE D'APPRÉCIATION DES ÉTATS MEMBRES POUR LES CONDITIONS D'ENTRÉE, DE SÉJOUR ET D'ÉLOIGNEMENT DES CITOYENS EUROPÉENS ET DE LEUR FAMILLE ”

En définitive, **l'ensemble du dispositif juridique applicable aux travailleurs européens exerçant leur droit à la libre circulation, puis aux citoyens européens, est intervenu dans un domaine relevant jusqu'alors de la souveraineté des États**. Le droit communautaire a progressivement encadré la marge d'appréciation des États membres en ce qui concerne les conditions d'entrée, de séjour et d'éloignement de cette catégorie spécifique d'étrangers que sont les citoyens européens et les membres de leur famille.

14. Directive 64/240/CEE du Conseil du 25 mars 1964 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté, JO 948/64 du 17.4.1964.

15. Article 10.1. du Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté : « Ont le droit de s'installer avec le travailleur ressortissant d'un État membre employé sur le territoire d'un autre État membre, quelle que soit leur nationalité: a) son conjoint et leurs descendants de moins de vingt et un ans ou à charge; b) les ascendants de ce travailleur et de son conjoint qui sont à sa charge ».

16. Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE

1.1.2. L'espace sans contrôles aux frontières intérieures : la coopération de Schengen

Au milieu des années 80, un groupe réduit d'États – la France, l'Allemagne et les 3 États du Benelux – a décidé de créer sur une base intergouvernementale un espace de liberté de circulation, l'espace Schengen. Si ce dernier pose le principe de la levée des contrôles aux frontières communes aux États signataires, son impact sur les politiques migratoires nationales est double.

D'une part, il a pour effet de reporter le contrôle des personnes à l'entrée du territoire commun, c'est-à-dire aux frontières extérieures de l'espace commun. Par conséquent, les États parties acceptent d'adopter et d'appliquer des règles communes relatives au franchissement des frontières extérieures et aux conditions d'entrée sur l'espace de Schengen.

“ SCHENGEN IMPLIQUE D'ACCEPTER L'ENTRÉE SUR SON TERRITOIRE DE PERSONNES QUI ONT OBTENU UNE AUTORISATION D'ENTRÉE ET DE SÉJOUR DÉLIVRÉE PAR UN AUTRE ÉTAT ”

D'autre part, et pour la première fois, la liberté de circulation établie par **la coopération de Schengen implique que les États parties acceptent l'entrée sur leur territoire de personnes qui ont obtenu une autorisation d'entrée et de séjour délivrée par un autre État.** Ainsi, Schengen a pour effet de mettre en commun et de faire coexister les politiques migratoires des États membres.

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, en 1999, l'ensemble de la coopération de Schengen a été intégrée dans le cadre de l'Union européenne. Désormais, le développement de ce qu'il est convenu d'appeler l'acquis de Schengen s'effectue dans le cadre et selon les procédures instituées par le traité. En d'autres termes, le traité d'Amsterdam a eu pour effet de faire basculer la coopération de Schengen du domaine intergouvernemental au domaine communautaire.

1.1.3. La communautarisation de la politique migratoire : le traité d'Amsterdam

Les années 90 ont finalisé ce mouvement de lente « européanisation » ou « communautarisation » des politiques migratoires. Avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, l'UE devient compétente pour adopter des règles dans les domaines des « visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes ». Autrement dit, la politique migratoire quitte le terrain national ou intergouvernemental pour s'inscrire dans un environnement communautaire¹⁷.

À partir de cette date, **les institutions communautaires vont exercer leur pouvoir et engager un travail législatif colossal.** En 15 années, le droit de l'UE va encadrer, de manière plus ou moins importante, l'action des États membres en matière de gestion des frontières extérieures, de visas de court séjour, de lutte contre l'immigration irrégulière, d'éloignement des personnes en situation irrégulière, de regroupement familial, d'admission d'étudiant, de chercheurs, de travailleurs hautement qualifiés et de travailleurs saisonniers mais également dans le domaine de l'asile¹⁸.

La question migratoire n'est donc pas étrangère à l'UE, loin s'en faut. Et à bien y regarder, les États membres ont réalisé en commun beaucoup plus que chacun veut bien croire ou accepte d'imaginer. Aussi, il est possible d'affirmer que l'UE dispose d'une expérience dans certains domaines comme la liberté de circulation interne et le contrôle des frontières. Mais il est également possible d'affirmer que cette action ne s'est principalement exercée que dans un cadre politique défini, celui de la « sécurisation » de l'espace commun.

17. À ce sujet voir entre autres H. Labayle, *Un espace de liberté, de sécurité et de justice*, R.T.D.E. 1997.

18. Pour un aperçu des réalisations, voir C. Balleix, *La politique migratoire de l'Union européenne*, La Documentation française, 2013.

1.2. Une politique privilégiant le contrôle sur la mobilité

Au-delà du cas spécifique des citoyens de l'UE et des membres de leur famille, qui bénéficient de droits élargis en matière d'entrée et de séjour et d'une protection renforcée en matière d'éloignement, les règles européennes relatives à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des ressortissants de pays tiers ont privilégié une politique axée sur une logique de contrôle. Ainsi, les domaines de la politique des visas et celui de la gestion des frontières extérieures ont connu des développements significatifs (§1.2.1.) quand la réadmission a formé la trame de fond de la politique extérieure (§1.2.2.). Ces dispositifs présentent néanmoins d'importantes limites (§1.2.3.).

1.2.1. Visas et gestion des frontières extérieures : une intégration poussée

La politique des visas de court séjour (moins de 3 mois) et celle de la gestion des contrôles aux frontières extérieures entretiennent d'importantes similitudes qui témoignent d'une volonté des États membres de développer ces aspects de la politique migratoire.

Ces similitudes tiennent principalement à leur degré avancé d'intégration. Tout d'abord, ces domaines de la politique migratoire avaient fait l'objet de mesures communes dans le cadre de la coopération de Schengen qu'il s'agisse des articles de l'accord et de la convention de Schengen ou des décisions prises dans le cadre du comité exécutif Schengen¹⁹.

En conséquence, leur développement dans le cadre de l'UE après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam s'est opéré sur la base d'un instrument juridique précis, le règlement, et d'une appellation commune, un « code ». **L'utilisation du règlement n'est pas neutre car elle illustre un degré élevé d'intégration.** En effet, le règlement « est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre »²⁰. Cela signifie que son degré de précision est suffisamment important pour ne pas requérir, comme c'est le cas pour la directive, de mesures nationales de transposition.

En ce qui concerne les appellations, le Conseil et le Parlement européen ont adopté en 2006 un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes²¹, autrement appelé Code frontières Schengen, et en 2009 un Code communautaire des visas²². Si ces deux textes ont pour objectif, pour l'un d'établir les règles applicables aux contrôles aux frontières et, pour l'autre, de fixer les procédures et conditions de délivrance des visas, leur dénomination de code signifie que les institutions de l'UE ont entendu adopter des règles qui s'imposent aux autorités nationales et dont l'objectif est de couvrir de manière importante un domaine d'action spécifique.

Le Code visa et le Code frontières Schengen limitent les marges de manœuvre des États membres puisque ces derniers sont tenus d'appliquer ces règles et ne sont pas habilités à soumettre les ressortissants de pays tiers à d'autres règles nationales. Une logique similaire s'applique dans le domaine de la politique des visas au sujet du règlement qui établit la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis ou exemptés de l'obligation de visa²³. Ici, les États membres ne peuvent imposer une obligation de visa au ressortissant d'un pays tiers qui figure sur la liste dite « blanche », c'est-à-dire celle dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa.

19. « Le dispositif de Schengen reposait sur un Comité exécutif composé des ministres, assistés au besoin d'experts, chargés de veiller à l'application correcte de la Convention et disposant d'un pouvoir décisionnel à l'unanimité. Cette structure simplifiée assurait une certaine efficacité dans la prise de décision en même temps qu'elle permettait aux États membres de conserver une totale maîtrise de la matière ». Y. Pascoau, *La politique migratoire de l'Union européenne. De Schengen à Lisbonne*, op. cit., sp. 69.

20. Article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

21. Règlement (CE) no 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), JOUE L 105 du 13.04.2006.

22. Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), JOUE L 243 du 15.09.2009.

23. Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, JOUE L 81, 21.03.2001 (règlement modifié ultérieurement à de multiples reprises).

“ À UNE UE
TRADITIONNELLEMENT
ACTEUR LÉGISLATIF FAIT
DÉSORMAIS PLACE UNE UE
ACTEUR DE L'EXÉCUTION
OPÉRATIONNELLE ”

Passé les aspects législatifs, le domaine des visas de court séjour et celui de la gestion des frontières sont révélateurs d'une **immixtion progressive de l'UE sur le terrain de l'exécution opérationnelle. À une Union européenne traditionnellement acteur législatif**, laissant le soin aux États membres de mettre en œuvre les règles européennes, **fait désormais place une Union européenne acteur de l'exécution opérationnelle du droit de l'UE.**

Cette action se traduit, d'une part, par le développement d'outils technologiques qui permettent la mise en commun de données, notamment biométriques, et assurant un échange d'informations entre les autorités chargées de la mise en œuvre opérationnelle de la politique. Le Système d'information de Schengen est évidemment le « célèbre » précurseur de ce mouvement qui a été complété par la création du Visa Information System, qui permet l'échange d'informations sur les visas émis et refusés par les États membres, ou encore le système « Eurodac », pour ce qui concerne les demandeurs d'asile. À ces dispositifs doit, en outre, être adjoint le projet dit de « frontières intelligentes » qui vise à accélérer et renforcer les procédures de vérification aux frontières grâce à un programme d'enregistrement des voyageurs²⁴ et à un système d'entrée/sortie²⁵.

La dimension opérationnelle est, d'autre part, symbolisée par la création de dispositifs permettant la coordination des actions nationales. Si la coopération consulaire locale en matière de délivrance de visa n'a pas encore atteint le degré de coopération souhaité, l'action opérationnelle aux frontières extérieures de l'Union européenne a bénéficié d'une réelle accélération à la faveur de la création de l'Agence Frontex²⁶. Ici, l'Agence de l'UE a pour tâche, en tant que de besoin, de porter assistance opérationnelle aux États membres dans leur obligation de surveillance de la frontière extérieure en application du Code frontières Schengen.

Les dispositifs législatifs et opérationnels, en matière de visa et de contrôle des frontières, témoignent d'une intervention étendue de l'UE ou autrement dit d'un phénomène poussé d'intégration. Si ces dispositifs opérationnels font l'objet de critiques, tenant aux risques d'erreurs dans l'utilisation des données électroniques enregistrées dans les systèmes informatisés, tenant aux questionnements relatifs à la responsabilité des agences, et de Frontex en particulier²⁷, ou tenant à leur finalité essentiellement sécuritaire, ils sont des moyens au service des États et rien n'indique que ces derniers refusent de les utiliser et décident de ne plus y recourir. Au contraire, le Conseil européen du 15 octobre 2015 a annoncé l'approfondissement de la dimension opérationnelle de Frontex « dans le cadre de discussions portant sur la création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes »²⁸.

Politique des visas et gestion des frontières constituent deux piliers sur lesquels l'action de l'Union européenne a été particulièrement importante. La dimension « retour » a également fait l'objet d'une réelle attention en particulier dans sa dimension externe.

24. Grâce à un programme d'enregistrement des voyageurs (RTP), les ressortissants de pays tiers qui voyagent fréquemment pourront entrer dans l'Union en étant soumis à des vérifications simplifiées aux frontières, après avoir fait l'objet d'un contrôle documentaire et d'un contrôle de sûreté préalables. On estime que 5 millions de voyageurs en règle, ressortissants de pays tiers, utiliseront chaque année ce nouveau programme. Celui-ci utilisera des systèmes automatisés de contrôle aux frontières (c'est-à-dire des barrières automatiques) aux grands points de passage frontaliers, tels que les aéroports, qui font usage de cette technologie moderne. Les vérifications aux frontières portant sur les voyageurs enregistrés seront donc bien plus rapides qu'à l'heure actuelle. Voir le [communiqué de presse](#).

25. Le système d'entrée/sortie (EES) enregistrera la date et le lieu d'entrée et de sortie des ressortissants de pays tiers qui se rendent dans l'Union. Il calculera de manière électronique la durée du court séjour autorisé, remplaçant ainsi le système manuel actuel, et avertira les autorités nationales quand, à la date d'expiration de cette durée, une fiche d'entrée/sortie ne comportera pas de données concernant la sortie. De cette manière, le système sera également utile dans le traitement du problème des personnes dépassant la durée de leur visa de court séjour.

26. Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JOUE L 349 du 25.11.2004.

27. Voir notamment Y. Pascaou et P. Schumacher, « Frontex and the respect of fundamental rights: from better protection to full responsibility », European Policy Centre, *Policy Brief*, June 2014.

28. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant le règlement (CE) n° 2007/2004, le règlement (CE) n° 863/2007 et la décision 2005/267/CE du Conseil, COM(2015) 671 final du 15.12.2015.

1.2.2. La réadmission : une logique rarement remise en question

Le retour dans leur pays d'origine ou de transit des personnes en situation irrégulière sur le territoire des États membres a, aux côtés des visas et de la frontière, occupé une place importante de la politique mise en œuvre au niveau de l'UE. Deux dispositifs symbolisent ce mouvement.

La directive « retour »²⁹, d'une part, qui a cristallisé une forte réprobation après son adoption avant de devenir progressivement un instrument de contestation des pratiques nationales en ce qui concerne notamment, mais pas exclusivement, l'enfermement des personnes.

La conclusion d'accords de réadmission, d'autre part, qui a constitué une action prioritaire dès les premières années de mise en œuvre de la compétence communautaire. Accords permettant le retour des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière sur le territoire des États membres, leur conclusion et leur mise en œuvre est cependant difficile.

“ LES ACCORDS DE RÉADMISSION FONT PESER LA CHARGE DE LA GESTION DES FLUX D'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE SUR LES PAYS TIERS DAVANTAGE QUE SUR LES ÉTATS MEMBRES ”

En ce qui concerne leur conclusion, et comme déjà indiqué, les accords de réadmission font peser la charge de la gestion des flux d'immigration irrégulière sur les pays tiers davantage que sur les États membres. Il est donc difficile de convaincre les pays tiers de s'engager dans un tel dispositif, en particulier lorsque la ou les contreparties ne sont pas à la hauteur de l'engagement souscrit³⁰. En conséquence, si l'Union européenne a conclu 17 accords de réadmission³¹, elle rencontre encore beaucoup de difficultés à conclure de tels accords avec des pays jugés déterminants tels que le Maroc, la Tunisie ou encore l'Algérie.

En ce qui concerne la mise en œuvre des accords de réadmission de l'UE, la Commission européenne a dressé en 2011 un « bilan mitigé »³². En effet, elle a souligné que les accords conclus par l'UE n'étaient pas toujours appliqués et que les États membres préféraient utiliser des accords bilatéraux. La Commission a insisté par ailleurs sur la nécessité de respecter les droits fondamentaux dans la mise en œuvre des accords.

Indépendamment des difficultés liées à la conclusion des accords de réadmission, notamment au regard de la charge que cela représente pour les pays tiers, et des questions liées au respect des droits fondamentaux dans leur mise en œuvre, **les États ont constamment mis en avant la conclusion de ces accords comme partie intégrante de la politique de retour de l'UE**. Cette option a été rappelée par le Conseil européen de juin 2015³³, la Commission européenne en septembre 2015³⁴, le Conseil Justice et affaires intérieures du 8 octobre 2015³⁵ et lors du sommet UE-Afrique de La Valette de novembre 2015.

Or, si l'on peut évidemment convenir que la réadmission fait partie de l'arsenal juridique de la politique de retour, la focalisation des États membres et des institutions européennes sur cet aspect dans le cadre des relations avec les pays tiers ne semble pas totalement pertinente. D'une part, au regard de la difficulté de conclure de tels accords en raison de la faiblesse des contreparties offertes par les États membres dans le cadre de l'UE. Ainsi, la négociation d'un accord de réadmission est un processus diplomatique lent et difficile qui ne débouche pas toujours sur les résultats escomptés. D'autre part, leur efficacité est conditionnée par la pleine participation de tous les acteurs européens et des pays tiers pour leur mise en œuvre, ce qui n'est pas

29. Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JOUE L 348 du 24.12.2008.

30. Voir à ce sujet, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Évaluation des accords de réadmission conclus par l'UE », COM(2011) 76 final du 23.02.2011 ».

31. L'Union a conclu des accords de réadmission avec les pays suivants : Russie, Ukraine, Moldavie, Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan, Turquie, Balkans occidentaux, Hong-Kong, Macao, Sri Lanka, Pakistan et Cap-Vert, voir Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Plan d'action de l'UE en matière de retour », COM(2015) 453 final du 09.09.2015.

32. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Évaluation des accords de réadmission conclus par l'UE », COM(2011) 76 final du 23.02.2011.

33. « Des politiques effectives en matière de retour, de réadmission et de réintégration pour les personnes qui ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier d'une protection constituent un élément essentiel de la lutte contre la migration illégale, et elles contribueront à dissuader des personnes de risquer leur vie. Tous les outils seront mobilisés pour favoriser la réadmission des migrants en situation irrégulière dans les pays d'origine et de transit, sur la base des idées présentées par la Commission lors de la session du Conseil du 16 juin ».

34. « Pour améliorer les taux de retour et avoir un effet dissuasif sur la migration irrégulière, il est essentiel d'intensifier la coopération dans les domaines du retour et de la réadmission avec les principaux pays d'origine et de transit des migrants en situation irrégulière », Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Plan d'action de l'UE en matière de retour », COM(2015)453 final du 09.09.2015.

35. « Tous les outils seront mobilisés pour intensifier la coopération en matière de retour et de réadmission. Les États membres, la Commission et le Service européen pour l'action extérieure privilégieront la réadmission dans tous les contacts utiles au niveau politique avec les pays d'origine des migrants en situation irrégulière afin de faire passer à ces pays un message cohérent, y compris sur la nécessité d'une mise en œuvre complète et effective des accords de réadmission existants à l'égard de tous les États membres. (...) Dans le domaine des affaires intérieures, le Conseil approfondira l'examen du lien entre l'assouplissement des procédures en matière de visas et les accords de réadmission dans le cadre de la refonte du code des visas, notamment en veillant à ce que les mesures d'assouplissement des procédures en matière de visas, telles qu'elles sont prévues dans le code des visas, ne soient accordées qu'après l'évaluation de la coopération en matière de réadmission avec tous les États membres ».

toujours le cas. Enfin, la mise en œuvre est soumise à des contraintes juridiques fortes en matière de droits de l'homme³⁶ qui peuvent en limiter la portée pratique.

1.2.3. Une approche politique à courte vue et contreproductive

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999, la tendance des États membres à développer des politiques communes articulées autour du contrôle et de la réadmission ne s'est jamais démentie. Elle s'est même accentuée à la faveur des circonstances politiques, telles que les différents attentats perpétrés aux États-Unis ou en Europe de 2001 à 2016, et de fluctuations politiques octroyant aux formations hostiles à l'immigration une plus forte représentation dans le débat politique et les assemblées parlementaires ou délibératives.

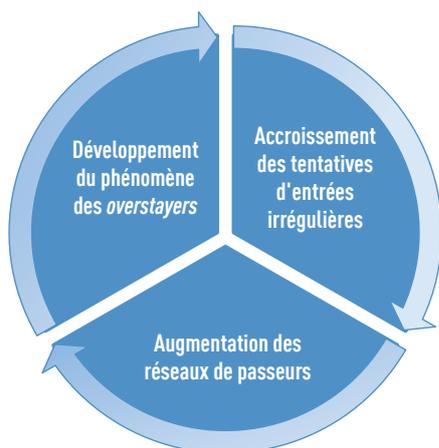
“ LIMITER L'ADMISSION DES ÉTRANGERS CONTRIBUE À ALIMENTER UN PHÉNOMÈNE QU'IL ENTEND PRÉCISÉMENT COMBATTRE, L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE ”

Or, ce positionnement doit être remis en cause pour deux raisons principales. D'une part, parce que **la mise en place de politiques ayant pour principal objectif de limiter l'admission des étrangers contribue à alimenter un phénomène qu'il entend précisément combattre, l'immigration irrégulière**. L'exemple de la politique des visas est de ce point de vue topique.

Pendant de nombreuses années, les ressortissants marocains, algériens et tunisiens ont été exemptés de l'obligation de visa pour se rendre en Espagne et en Italie. À cette époque, il y a à peine 25 ans, ces ressortissants allaient et venaient entre les deux rives de la Méditerranée dans un mouvement circulaire ne posant aucune difficulté. En effet, chaque migrant pouvait aller et revenir dans son pays d'origine en ayant la certitude qu'il ou elle pourrait migrer de nouveau³⁷.

Suite à la mise en place du visa Schengen, le système a été fondamentalement modifié puisque l'entrée en Espagne et en Italie pour ces ressortissants a été conditionnée à l'obtention d'un visa de plus en plus difficile à obtenir. Trois phénomènes se sont développés en conséquence : la tentative de traverser la Méditerranée de manière illégale sur des embarcations de fortune, la mise en place et l'augmentation de réseaux de passeurs, concernant notamment des migrants venant de la zone sub-saharienne, et le développement du phénomène des *overstayers*, c'est-à-dire des personnes qui refusent de retourner dans leur pays d'origine après l'expiration de la validité de leur visa de court séjour et qui tombent par conséquent dans l'irrégularité et la clandestinité.

GRAPHIQUE 1 ► Effets d'une transition d'un régime d'exemption de visas à un régime d'obligation de visa



Source : compilation de l'auteur

36. Ainsi que le rappelle la Commission « Les instruments internationaux juridiquement contraignants ratifiés par tous les États membres s'appliquent généralement à toutes les personnes visées par une procédure de réadmission, indépendamment de l'acquisition de l'Union européenne en matière de retour et d'asile. Ces instruments interdisent qu'une personne soit éloignée d'un État membre si cela est contraire au principe de non-refoulement ou si, dans le pays d'accueil, elle risque d'être soumise à des tortures ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants. Dans ces cas, aucune procédure de réadmission ne peut être engagée et cela est reconnu par les accords de réadmission conclus avec l'UE dans la clause dite « de non-incidence » qui confirme l'applicabilité et le respect des instruments relatifs aux droits de l'homme. Tout retour ou réadmission ne peut donc être effectué qu'à la suite d'une décision de retour qui ne peut être prise que si les garanties mentionnées ci-dessus sont respectées. Les États membres doivent en outre, lors de la mise en œuvre des accords de réadmission, respecter la charte des droits fondamentaux de l'UE ». Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Évaluation des accords de réadmission conclus par l'UE », COM(2011) 76 final du 23.02.2011.

37. Voir H. de Haas, « Don't blame the smugglers: the real migration is industry ».

Si la politique des visas permet d'illustrer l'émergence de ces trois phénomènes, il importe de souligner qu'elle n'en est pas le seul ressort. En effet, deux autres options politiques les alimentent voire les amplifient. La politique de gestion des frontières extérieures dans son développement et ses résultats rend l'accès au territoire européen plus difficile et la nécessité de recourir à des réseaux de passeurs structurés plus forte. D'autre part, la politique de fermeture de l'immigration de travail, qui tient lieu de politique depuis le milieu des années 70, oblige les candidats à la migration à opter pour l'immigration illégale, les réseaux de passeur ou l'utilisation d'autres voies telles que l'asile ou le regroupement familial.

Ainsi, le déploiement d'une politique axée essentiellement sur le contrôle et la fermeture sans offrir de réelles possibilités d'immigration légale alimente le phénomène d'immigration illégale, clandestine ou irrégulière. La logique de fermeture accroît les conditions d'existence d'un phénomène qu'elle prétend combattre.

En second lieu, la continuation de cette politique qui ne promeut pas l'adoption de dispositifs d'admission de travailleurs migrants est inadaptée aux défis actuels et futurs auxquels les États membres de l'Union européenne sont et seront confrontés.

En effet, et malgré un taux de chômage parfois très élevé dans certains États membres, en raison des effets dévastateurs de la crise économique, de nombreux secteurs d'activités souffrent d'une pénurie de main d'œuvre. La difficulté de recruter du personnel, qualifié ou peu qualifié, dans les États membres oblige les entreprises et les pouvoirs publics à mettre en place des dispositifs d'admission et d'accueil des travailleurs migrants en provenance de pays tiers³⁸.

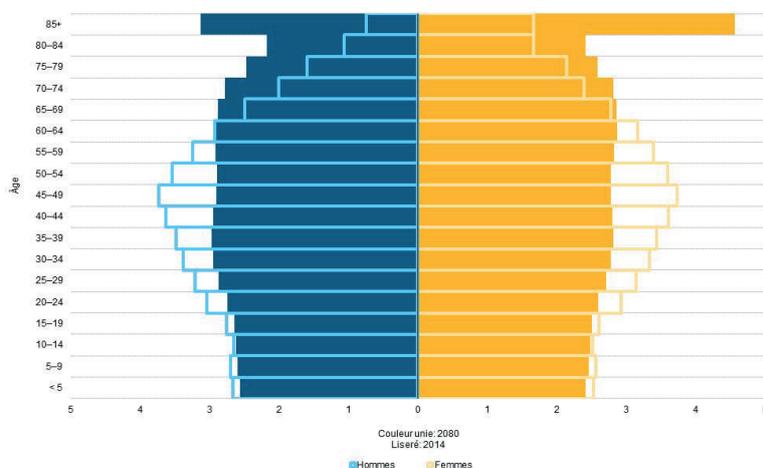
Cette situation de pénurie ne doit pas se tarir à l'avenir, bien au contraire. Tout d'abord, tous les États membres devraient à court terme sentir les effets de la reprise économique. Si c'est déjà le cas pour certains d'entre eux, les États les plus touchés ou ceux qui sortent difficilement du ralentissement économique devraient connaître la même fortune et observer une baisse du chômage. Cette dernière devrait être accompagnée d'une demande de main d'œuvre en provenance de l'étranger.

Par ailleurs, les perspectives d'une baisse inexorable de la démographie dans certains États membres à court et moyen terme, associée à un vieillissement de la population, accentuent l'hypothèse de pénuries de main d'œuvre, notamment dans le secteur de l'aide à la personne qui doit croître de manière significative dans un contexte de vieillissement des populations³⁹.

38. Voir notamment *Gérer les migrations économiques pour mieux répondre aux besoins du marché du travail en Europe*, OCDE et Commission européenne, septembre 2014.

39. Voir notamment R. Munz, « The Global Race for Talents: Europe's Migration Challenges », *Bruegel Policy Brief*, Issue 2014/02, March 2014.

GRAPHIQUE 2 ► Pyramide des âges pour 2014 et 2080 dans l'UE-28



(*) 2080 : projections (EUROPOP2013).
Source : Eurostat (codes des données en ligne : demo_pjangroup et proj_13nprms)

Note : La comparaison des pyramides des âges pour 2014 et 2080 (voir le graphique 5) révèle que la population de l'UE-28 devrait continuer de vieillir. Au cours des prochaines décennies, le nombre élevé de baby-boomers fera gonfler le nombre de personnes âgées. Cependant, d'ici à 2080, les pyramides prendront davantage la forme d'un bloc, en se resserrant légèrement au milieu (autour des 45-54 ans) et en se rétrécissant fortement à proximité de la base.

Source : Eurostat.

Ce contexte met en lumière les effets doublement négatifs, passés et futurs, des choix prônés et perpétués. Il doit pousser les décideurs politiques à remettre en cause ces options politiques. L'objet de la seconde partie du Policy paper est précisément de proposer une solution argumentée et acceptable pour sortir de cette impasse politique.

2. Les solutions futures : la création d'un visa pour la recherche d'un emploi

“ LA VOIE À SUIVRE
EST EN DÉFINITIVE
TECHNIQUEMENT SIMPLE
MAIS POLITIQUEMENT
DIFFICILE ”

La voie à suivre est en définitive techniquement simple mais politiquement difficile. Techniquement, il s'agit de s'inspirer, d'une part, de ce que l'Union européenne sait faire et a expérimenté depuis plus de 40 ans, c'est-à-dire la libre circulation, et d'utiliser, d'autre part, les réalisations et les cadres d'actions mis en œuvre dans le domaine de la politique migratoire depuis 15 ans, c'est-à-dire des règles portant sur la sécurisation de l'accès au territoire. La proposition s'inscrit donc dans cet environnement et a pour objectif de le compléter en y intégrant un dispositif nouveau d'immigration légale.

La difficulté n'est en soi pas technique mais réside dans la volonté politique de franchir un pas qualitatif qui aurait un impact significatif sur la manière dont les États membres pourraient décider de gérer ensemble un pan décisif de la politique migratoire, l'immigration légale. La mise en place de cette nouvelle voie repose sur trois piliers : un cadrage géographique (§2.1.), une approche conceptuelle (§2.2.) et un contenu matériel (§2.3.).

2.1. Le cadrage géographique

Le cadre géographique comprend deux aspects : le niveau de la réponse, nécessairement européenne (§2.1.1.), et l'étendue de la réponse, principalement focalisée sur le voisinage de l'UE (§2.1.2.).

2.1.1. Une réponse nécessairement européenne

Il s'agit d'une tautologie mais elle mérite d'être soulignée de nouveau. **La question migratoire et la politique qui en découle ne peuvent être valablement conçues que dans le cadre de l'Union européenne.** Pour abrupt que puisse paraître cette assertion, elle repose sur trois considérations.

D'une part, l'établissement d'un espace de libre circulation sans contrôles aux frontières intérieures impose nécessairement l'harmonisation des politiques d'immigration et d'asile des États membres. En effet, la possibilité offerte à toute personne admise au séjour sur le territoire d'un État membre de circuler sur le territoire d'un autre État requiert a minima une coordination des politiques nationales d'admission voire une harmonisation de ces politiques.

Or, ce processus d'harmonisation n'a été que partiel. À partir de la coopération de Schengen, les États ont engagé un processus d'harmonisation des règles portant sur les visas de court séjour, les contrôles des frontières extérieures et la détermination de l'État responsable de l'examen des demandes d'asile. Si les traités successifs à partir d'Amsterdam ont poursuivi ce processus dans le domaine de l'asile et de l'immigration irrégulière, **l'immigration légale et notamment de travail est le seul domaine à avoir en grande partie échappé au processus de coordination ou d'harmonisation** des règles nationales.

D'autre part, et dans le prolongement de la question de l'immigration de travail, il n'est pas pertinent de chercher à établir un marché européen unique du travail (*Single European Labour Market*) organisé autour du travailleur européen mais ne prenant pas en considération l'admission et la circulation des travailleurs migrants résidant légalement dans les États membres. **L'accomplissement d'un tel marché du travail impose une coordination voire une harmonisation des politiques et règles nationales relatives à l'admission des travailleurs migrants**⁴⁰.

Enfin, est-il logique dans un espace de libre circulation et dans un contexte de mondialisation et d'intensification des migrations que les États européens, grands ou petits, conservent la maîtrise de l'admission des travailleurs migrants ? Le principe de subsidiarité n'invite-t-il pas à considérer ici que **l'UE est précisément le niveau adéquat d'organisation de l'entrée, du séjour et de la circulation des travailleurs migrants ?** Il nous semble que la réponse est positive.

En conséquence, la situation actuelle où prévaut la coordination, voire un début d'harmonisation, des règles nationales relatives à l'entrée de catégories spécifiques de travailleurs migrants et laissant aux États membres la compétence de réglementer l'entrée et le séjour de toutes les autres catégories de travailleurs doit évoluer.

En effet, et à l'instar d'une proposition de la Commission européenne enterrée au début des années 2000⁴¹, les États membres doivent considérer l'opportunité d'adopter un cadre de règles communes relatives à l'admission des travailleurs migrants afin de **simplifier le « kaléidoscope » juridique** actuel et de présenter l'espace européen comme un bloc unique⁴².

40. Voir notamment, C. Dhéret, A. Lazarowicz, F. Nicoli, Y. Pascouau & F. Zuleeg, « Making progress towards the completion of the Single European Labour Market », European Policy Centre, *Issue Paper*, May 2013.

41. Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante, COM(2001) 386 final du 27.11.2001.

42. Sur ce point, Y. Pascouau, « EU immigration policy: act now before it is too late », European Policy Centre, *Commentary*, June 2013.

2.1.2. Le voisinage comme cadre d'action prioritaire

La seconde dimension du cadrage géographique concerne la dimension externe de la politique à mettre en œuvre. La question qui se pose est celle de savoir si cette politique doit nécessairement être globale, c'est-à-dire porter sur l'ensemble des migrations internationales, ou bien cibler un espace géographique précis ou spécifique avec lequel développer une relation approfondie ? La nature régionale⁴³ des phénomènes migratoires observés à l'échelle planétaire invite à préférer la seconde option à la première.

C'est donc essentiellement dans une relation avec les pays voisins de l'Union européenne que cette politique de partenariat portant sur l'immigration de travail doit être privilégiée et mise en œuvre.

Ainsi, et compte tenu de leur proximité géographique mais également de l'intensité des relations qu'ils entretiennent avec l'UE et les États membres dans de nombreux domaines, le Maroc, la Tunisie, la Turquie voire l'Ukraine doivent être des partenaires privilégiés dans la mise en place d'une politique d'immigration de travail. Et ce d'autant plus que ces pays sont déjà engagés dans des relations structurées au travers du partenariat avec le Sud de la Méditerranée ou encore le partenariat oriental pour l'Ukraine.

Les pays situés dans un cercle plus large peuvent évidemment être inclus dans ce dispositif mais le voisinage immédiat de l'Union européenne mérite d'être pris en considération en priorité.

2.2. L'approche conceptuelle

Si le renversement d'approche politique doit à titre principal concerner l'immigration de travail et la relation de l'Union européenne avec ses proches voisins, il importe d'intégrer ce dispositif dans un cadre conceptuel. Les travaux développés au niveau de l'UE permettent d'en identifier deux, la liberté de circulation (§2.2.1.) et la mobilité (§2.2.2.). Parmi ces options, la seconde, c'est-à-dire la mobilité doit être privilégiée.

2.2.1. La liberté de circulation : un concept attaché au travailleur européen et à une logique interne

Il ne serait pas pertinent de convoquer le concept de liberté de circulation. En effet, la notion de libre circulation telle que développée au niveau de l'Union européenne recouvre deux aspects, la liberté de circulation dans l'espace Schengen pour des périodes inférieures à 3 mois et celle attachée au travailleur européen, conformément à l'article 45 du TFUE.

S'il est exact que l'article 79.2 du TFUE, qui porte sur les ressortissants de pays tiers, permet au Parlement européen et au Conseil d'adopter des mesures relatives aux « conditions régissant la liberté de circulation et de séjour dans les autres États membres », le droit dérivé utilise plutôt la notion de « droit de séjour » dans un autre État membre.

Ainsi, et au-delà de la circulation de courte durée dans l'espace Schengen, **il existe une distinction conceptuelle et de statut entre les travailleurs européens, qui jouissent d'un droit à la liberté de circulation, et les ressortissants de pays tiers, qui peuvent avoir un droit de séjour dans un autre État.**

Or, le maintien de cette distinction est important car elle permet de sécuriser les statuts juridiques en particulier celui du travailleur européen. Depuis plusieurs années en effet, certains États membres, le Royaume-Uni en tête, remettent en cause le statut jugé « privilégié » du citoyen européen et tentent de l'affaiblir en mélangeant les terminologies pour aligner le statut de l'Européen sur celui, moins favorable, du travailleur migrant⁴⁴.

43. Voir à ce sujet, C. Wihtol de Wenden, *La question migratoire au XXI^{ème} siècle. Migrants, réfugiés et relations internationales*, Les Presses de SciencesPo, 2010, sp. 33 et s.

44. Voir en ce sens A. Ghimis, A. Lazarowicz and Y. Pascouau, « Stigmatisation of EU mobile citizens: a ticking time bomb for the European project », European Policy Centre, *Commentary*, January 2014.

Ainsi, la limitation du concept de liberté de circulation autour de la personne du travailleur européen permet d'éviter une fragilisation du statut, et par conséquent, des droits attribués à ce dernier.

Le concept de liberté de circulation entraîne deux autres difficultés. La première tient à son caractère principalement « interne ». En effet, la liberté de circulation se conçoit dans l'espace européen, une fois entré à l'intérieur de celui-ci, et non dans un mouvement partant de l'extérieur vers l'intérieur de cet espace.

La seconde difficulté est d'ordre politique et tient aux représentations que véhicule la notion de liberté de circulation. Les revendications prônant la liberté de circulation des personnes comme mode d'organisation des rapports humains à l'échelle régionale ou globale sont souvent assimilées à des projets ayant pour objectif d'abolir toutes les frontières entre les espaces, les pays et par conséquent les hommes.

Sans nier la portée philosophique de cette approche, notamment en ce qu'elle constitue un facteur essentiel de l'émancipation des hommes, elle est difficile, si ce n'est impossible, à accepter pour les décideurs politiques contemporains. La frontière est toujours conçue comme un élément essentiel de la souveraineté des États et comme un dispositif de protection des populations. En outre, une part non négligeable des citoyens, certainement la majorité, attendent des États qu'ils assurent la sécurité sur le territoire notamment en contrôlant les frontières, fussent-elles les frontières extérieures de l'Union européenne.

Compte tenu de la « charge » conceptuelle, tant juridique qu'en termes de représentation politique, véhiculée par la notion de liberté de circulation, cette dernière ne saurait être invoquée à l'appui du renversement d'approche politique proposé par le présent Policy paper. Aussi, c'est davantage à la notion de « mobilité » qu'il faut s'en remettre.

2.2.2. La mobilité : donner un contenu à un concept « fourre-tout »

“ INTÉGRER LA PROPOSITION DE NOUVELLE APPROCHE DANS LE CADRE DE LA 'MOBILITÉ' À DESSEIN ET POUR LUI DONNER UN CONTENU QUI LUI FAIT DÉFAUT JUSQU'À PRÉSENT ”

La mobilité est devenue, au cours des dernières années, un concept « fourre-tout » permettant d'intégrer des réalités diverses sous une appellation unique et mal définie. Loin de sombrer dans la facilité ici dénoncée, le Policy paper intègre **la proposition de nouvelle approche dans le cadre de la « mobilité » à dessein et précisément pour lui donner un contenu qui lui fait défaut jusqu'à présent.**

Tout d'abord pour des raisons politiques. L'utilisation du terme « mobilité » n'emporte pas la « charge » conceptuelle de la « liberté de circulation » évoquée plus haut. Au contraire, la mobilité entretient un rapport étroit avec le mouvement qui l'éloigne de facto de toute idée ou perception d'installation. **Car, de la notion de « Gastarbeiter » à celle de migration circulaire en passant par celle de migration virtuelle, c'est bien la perspective d'une installation durable des étrangers sur le territoire des États et des conséquences de cette installation, notamment en termes d'intégration, qui cristallise les discussions et les perceptions, souvent négatives, du phénomène migratoire.** Ainsi, l'utilisation d'un terme « peu chargé » permet d'ouvrir un espace de discussion et de décision politiquement acceptable.

“ FONDER UNE NOUVELLE APPROCHE DE L'IMMIGRATION DE TRAVAIL SUR LA NOTION DE LA MOBILITÉ NE CONSTITUE PAS UNE NOUVEAUTÉ MAIS UN PROLONGEMENT ”

Ensuite, et surtout, fonder une nouvelle approche de l'immigration de travail et plus précisément sa dimension externe sur **la notion de la mobilité ne constitue pas une nouveauté mais un prolongement.** En effet, la Commission européenne a publié en 2011 une communication portant renouvellement de la politique externe de l'Union européenne en matière d'immigration et d'asile. Ainsi, et à partir de cette date, est adjoint à l'intitulé « approche globale de la question des migrations » les termes « et de la mobilité »⁴⁵. L'approche

45. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Approche globale de la question des migrations et de la mobilité », COM(2011) 743 final du 18.11.2011.

globale doit désormais être fondée sur 4 piliers au titre desquels figurent « l'organisation et la facilitation de l'immigration légale et de la mobilité ».

TABLEAU 1 ► Les 4 piliers de l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité

L'organisation et la facilitation de l'immigration légale et de la mobilité	La prévention et la réduction de l'immigration clandestine et de la traite des êtres humains	La promotion et la protection internationale et le renforcement de la dimension extérieure de la politique d'asile	La maximisation de l'impact des migrations et de la mobilité sur le développement
---	--	--	---

Source : COM(2011) 743 final du 18.11.2011

Seulement, la mobilité s'inscrit dans le cadre des instruments existants en matière de visas, d'admission (limitée aux catégories déjà couvertes par des directives : étudiants chercheurs, travailleurs hautement qualifiés), de réadmission et de contrôle. La communication de la Commission ne propose aucune voie nouvelle en matière d'admission. En fait, elle se situe dans la lignée de l'action passée où le volet sécuritaire prime sur le reste. À ce titre, le texte de la Commission indique « Faute de contrôles efficaces aux frontières, d'une diminution de l'immigration clandestine et d'une politique efficace en matière de retour, l'UE ne sera pas en mesure d'offrir des possibilités accrues d'immigration légale et de mobilité »⁴⁶.

Quant à l'instrument mis à disposition pour atteindre ces objectifs, le partenariat pour la mobilité, son contenu dépend aussi de la capacité des pays partenaires à œuvrer dans certains domaines particuliers tels que la sécurité. Ainsi, et à titre d'exemple, « le nouveau partenariat pour la mobilité offre un assouplissement des formalités d'octroi des visas lié à un accord de réadmission négocié simultanément ».

“ LE CONTENU DE LA MOBILITÉ DANS L'APPROCHE GLOBALE EST LIMITÉ À LA QUESTION DES VISAS ”

En pratique, le contenu de la mobilité dans l'approche globale est limité à la question des visas, elle-même conditionnée à l'action des pays tiers en matière de réadmission. Pour ce qui est du volet immigration légale, qui forme l'un des quatre piliers de l'approche globale, il ne bénéficie pas de la même fortune. C'est ce que souligne la Commission dans un rapport d'évaluation publié en 2014 lorsqu'elle écrit « des efforts doivent néanmoins être encore déployés pour garantir une mise en œuvre équilibrée des partenariats pour la mobilité, autrement dit davantage axée sur les quatre priorités thématiques de l'AGMM, avec plus de mesures en matière d'immigration légale, de défense des droits de l'homme et de protection des réfugiés »⁴⁷.

La dimension externe de la politique migratoire s'est parée en 2011 de nouveaux atours mettant en avant l'immigration légale et la mobilité. La réalité a démontré que cette approche et le partenariat qui l'accompagne ont certes constitué un nouveau cadre de discussion entre l'UE, les États membres et les pays partenaires mais n'ont en revanche pas permis l'émergence de nouveaux dispositifs ouvrant à une nouvelle forme de mobilité notamment dans le domaine de la migration de travail.

Or, c'est précisément en se basant sur le concept de mobilité qu'une nouvelle forme de partenariat en matière d'immigration de travail doit être mise en œuvre avec les pays voisins de l'UE. Cette approche matérielle est décrite ci-dessous.

46. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Approche globale de la question des migrations et de la mobilité », COM(2011) 743 final du 18.11.2011, sp. 6.

47. Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Rapport sur la mise en œuvre de l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité 2012/2013 », COM(2014)96 final du 21.02.2014.

2.3. L'approche matérielle : la création d'un visa pour la recherche d'un emploi

L'approche matérielle s'intégrerait dans un continuum politique. À côté des règles et instruments opérationnels réglementant le franchissement des frontières extérieures, la délivrance des visas et le retour des personnes en situation irrégulière, elle viendrait compléter le dispositif en proposant d'élargir le champ des possibilités d'immigration légale à destination de l'Union européenne. Ainsi, la proposition donnerait un contenu au concept de mobilité entre les pays tiers et l'UE. Basé sur un principe simple (§3.1.), dont certaines modalités de mise en œuvre doivent encore être précisées (§3.2.), l'apport de ce dispositif serait tout à fait positif (§3.3.).

2.3.1. Un principe simple prolongeant un cadre existant

“ C'EST SUR LA BASE DE L'EXPÉRIENCE DE LA LIBERTÉ DE CIRCULATION QUE LA MOBILITÉ DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS VERS L'UE DOIT ÊTRE ABORDÉE ”

Comme indiqué précédemment, l'option visant à établir un système de liberté de circulation ne serait pas retenue. Elle ne devrait néanmoins pas être évacuée mais au contraire servir de cadre d'analyse. En effet, l'Union européenne dispose d'une expérience unique dans ce domaine. Depuis 1968, les travailleurs européens ont le droit de se rendre sur le territoire des autres États membres en vue d'y rechercher un emploi et d'y résider s'ils en ont trouvé un. En plus de 40 ans d'expérience, l'Union européenne peut affirmer que le système fonctionne et n'a pas mené, à une exception près⁴⁸, au développement de vagues d'immigration entre les États. Au contraire, le niveau de citoyens de l'Union européenne vivant dans un autre État membre est relativement faible depuis de nombreuses années⁴⁹.

C'est donc sur la base de cette expérience que la mobilité des ressortissants de pays tiers vers l'Union européenne doit être abordée. Cela signifie plus concrètement qu'il faudrait **offrir la possibilité aux ressortissants de pays tiers d'entrer et de séjourner dans l'UE en vue d'y rechercher un emploi et d'y résider dans le cas où la personne trouverait un emploi. À la différence du principe de libre circulation, qui ouvre ce droit sans formalité administrative autre que celle d'être en possession d'une carte d'identité, la mobilité serait conditionnée à la délivrance d'un visa.**

Juridiquement, cette option pourrait se fonder l'article 79, paragraphe 2, a) et b), du TFUE. Le point a) de cette disposition prévoit que le Parlement européen et le Conseil adoptent des mesures portant sur « les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant la délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial »⁵⁰. Ainsi, les conditions d'entrée et de séjour pour la recherche d'un emploi seraient définies sur cette base juridique. Par ailleurs, l'article 79 permettrait de faire la passerelle entre le statut de chercheur d'emploi et celui de travailleur. Dans un registre comparable de changement de statut, on peut faire référence à la nouvelle mouture de la directive « chercheurs et étudiants » qui prévoit qu'après avoir terminé leurs travaux de recherche ou leurs études dans un État membre, les ressortissants de pays tiers ont le droit, sous certaines conditions, de rester sur le territoire dudit État membre pendant neuf mois afin d'y chercher du travail ou d'y créer une entreprise. Il reviendra toutefois aux services de la Commission européenne de déterminer la base juridique appropriée.

Sur la logique du régime, ensuite, elle se différencierait de celui de la libre circulation tout en en conservant la philosophie. En effet, **si le régime devrait reposer sur une demande et la délivrance d'un visa « en vue de rechercher un emploi », la philosophie de la liberté de circulation devrait néanmoins être prédominante.** Ainsi, la délivrance ou plus précisément le refus de délivrer les visas ne devrait pas être organisé sur

48. En 2004 lors de l'adhésion de 10 nouveaux États à l'Union européenne, seuls 3 États membres (la Grande-Bretagne, l'Irlande et la Suède) ont ouvert leur marché du travail aux nouveaux travailleurs européens. Les 12 autres États membres ont maintenu des limitations à l'accès à leur marché du travail. Par effet mécanique, un nombre important de citoyens provenant des États d'Europe centrale et orientale ont utilisé leur droit à la liberté de circulation vers les 3 États ayant levé les limitations créant une arrivée plus importante de travailleurs dans ces États.

49. Voir en ce sens, C. Jolly, « Profils migratoires européens dans la crise », France Stratégie, *Note d'Analyse n° 21*, janvier 2015 ; C. Dhéret, A. Lazarowicz, F. Nicoli, Y. Pascouau & F. Zuleeg, « Making progress towards the completion of the Single European Labour Market », European Policy Centre, *Issue Paper*, May 2013.

50. Le service juridique du Conseil a en effet indiqué que cette disposition n'est pas limitée aux séjours de longue durée, voir doc. 14038/12 du 20 septembre 2012.

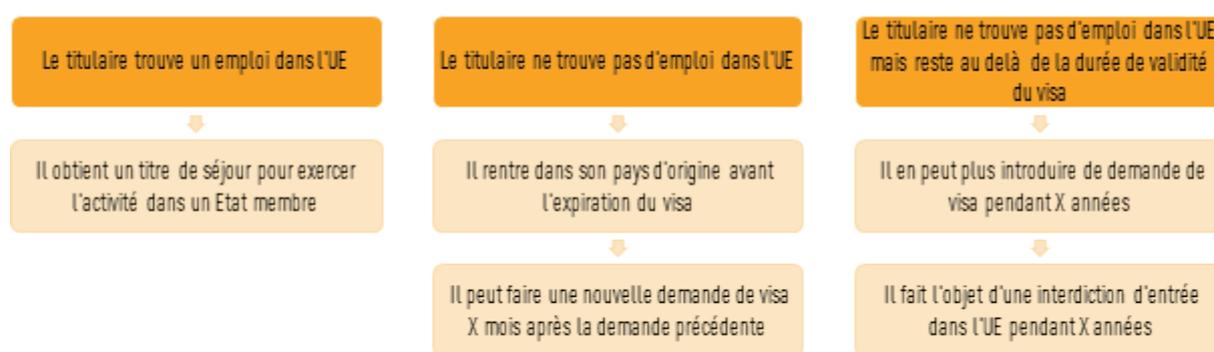
la base du « risque migratoire ». À l'inverse, le visa devrait être une étape formelle permettant la mobilisation des instruments existants de contrôle.

En pratique, et sauf raisons d'ordre public ou signalement dans les systèmes informatisés européens, comme par exemple le Système Information Schengen (SIS), les autorités consulaires devraient délivrer le visa au demandeur en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité, d'un document de voyage l'autorisant à franchir la frontière, de ressources suffisantes pour la durée du séjour et du titre de transport comprenant le voyage aller et retour. Si ces conditions sont remplies, le visa est délivré.

La délivrance du visa serait accompagnée de l'introduction de données dans le *Visa Information System* (nom, prénom, État de délivrance, durée du visa, date d'expiration, données biométriques, etc). Le contrôle de l'entrée et de la sortie du territoire de l'UE serait opéré grâce au futur système d'entrée et de sortie actuellement en cours de négociation⁵¹ et adapté au système des visas pour la recherche d'un emploi.

Si la personne trouve un emploi, elle est autorisée à résider sur le territoire pour l'exercer. Dans le cas contraire, elle doit retourner dans son pays d'origine avant l'expiration du visa. Si à l'expiration du visa, la personne n'est pas revenue dans son pays d'origine une série de mesures - décision de retour et interdiction d'entrée - seraient activées ayant pour effet de priver l'individu de la possibilité de demander et de recevoir un nouveau visa. Ainsi, et sous réserve de l'adaptation des règles existantes, les autorités nationales seraient autorisées à intégrer dans le SIS les décisions de retour et d'interdiction d'entrée et à signaler la personne qui n'est pas retournée dans le pays d'origine dans les délais requis aux fins de non admission sur le territoire des États membres de l'UE⁵². La décision d'interdiction d'entrée sur le territoire des États membres pourrait correspondre à une période pouvant aller jusqu'à 5 ans. En conséquence, toute demande ultérieure de visa pour la recherche d'un emploi serait en principe rejetée pour toute la période correspondant au signalement dans le SIS ou à l'interdiction d'entrée.

GRAPHIQUE 3 ► Une fois le visa pour la recherche d'un emploi délivré...



Source : Yves Pascouau.

Ainsi, toute personne qui ne jouerait pas le jeu du principe de mobilité, c'est-à-dire qui ne respecterait pas le délai de validité du visa, obérerait sur le long terme toute possibilité de jouir de l'entrée et du séjour régulier sur le territoire des États membres en vue d'y rechercher et potentiellement d'y

51. Un système d'entrée/sortie (EES) enregistrera la date et le lieu d'entrée et de sortie des ressortissants de pays tiers qui se rendent dans l'Union. Il calculera de manière électronique la durée du court séjour autorisé, remplaçant ainsi le système manuel actuel, et avertira les autorités nationales quand, à la date d'expiration de cette durée, une fiche d'entrée/sortie ne comportera pas de données concernant la sortie. De cette manière, le système sera également utile dans le traitement du problème des personnes dépassant la durée de leur visa de court séjour. Voir Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un système d'entrée/sortie pour l'enregistrement des entrées et sorties des ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, COM(2013) 95 final du 28.02.2013.

52. Voir en ce sens les conclusions adoptées lors du Conseil justice et affaires intérieures et portant sur « l'avenir de la politique en matière de retour ». Les ministres des États membres indiquent notamment « Le Conseil attend avec intérêt les propositions à venir de la Commission, fondées sur une étude de faisabilité, visant à rendre obligatoire l'introduction dans le SIS de toutes les interdictions d'entrée et décisions de retour, notamment pour permettre leur reconnaissance mutuelle et leur exécution, le plus tôt possible en 2016 ».

exercer un emploi. À l'inverse, les ressortissants de pays tiers qui respecteraient le cadre défini disposeraient de la possibilité de demander la délivrance d'un nouveau visa autant de fois que souhaité.

2.3.2. Des modalités à préciser

Le principe posé, reste à définir certaines des modalités tenant notamment à la durée du visa et aux conditions de demandes ultérieures. En ce qui concerne la durée de validité du visa délivré en vue de chercher un emploi, le dispositif proposé serait moins étendu que celui applicable aux travailleurs européens.

Ces derniers disposent en effet d'une latitude importante puisqu'en application de la jurisprudence de la Cour de justice, et sous certaines conditions, ils peuvent résider dans un autre État membre en vue d'y rechercher un emploi pour une période de 6 mois⁵³. Un dispositif aussi libéral ne serait pas mis en œuvre pour les ressortissants de pays tiers qui pourraient bénéficier d'un visa d'une durée de 1 mois pour se rendre dans les États membres de l'Union européenne en vue d'y rechercher un emploi.

Si la personne ne parvient pas à trouver une occupation professionnelle dans l'UE dans le délai de 1 mois, elle serait invitée à revenir dans son pays d'origine. Elle pourrait introduire une nouvelle demande de visa après une période d'attente dont le délai devra être déterminé par le législateur. Cette période pouvant être de 3, 6, 9 ou 12 mois.

La période d'attente ne pourrait en revanche être opposée au ressortissant de pays tiers s'il ou elle est entre-temps destinataire d'une offre d'emploi ferme provenant d'un employeur situé dans l'Union européenne. Dans ce cas, et après satisfaction des conditions requises, la personne devrait être mis en possession d'un visa de travail pour être admise dans l'Union européenne.

La proposition formulée dans ce Policy paper n'est pas exhaustive. En effet certains points de fonds, tels que les types d'emplois concernés (salariés ou non-salariés), et de procédures devront à l'avenir être précisés.

LE DISPOSITIF POURRAIT COMPRENDRE DES MESURES DE RECONNAISSANCE MUTUELLE DES COMPÉTENCES ET QUALIFICATIONS ACQUISES DANS CERTAINS ÉTABLISSEMENTS DÉTERMINÉS"

En outre, la proposition pourrait être assortie de mesures d'accompagnement qui devraient en augmenter la pertinence. Ainsi, le dispositif pourrait comprendre des mesures de reconnaissance mutuelle des compétences et qualifications acquises dans certains établissements déterminés. À ce titre, le plan d'action adopté par les États européens et africains réunis à La Valette les 11 et 12 novembre 2015 y fait référence à plusieurs reprises. Le plan d'action souligne que les États soutiennent « la mise en œuvre de l'harmonisation des diplômes de l'enseignement supérieur au moyen des initiatives UE-Afrique relatives à l'harmonisation, au 'tuning', à la qualité et à l'accréditation ». Le plan ajoute que les États participants doivent « s'efforcer de parvenir à la reconnaissance mutuelle des titres universitaires et des diplômes professionnels grâce à la conclusion d'accords bilatéraux ou par d'autres moyens ». Les expériences mises en œuvre au niveau de l'UE ou en cours de développement, telle que la carte professionnelle européenne⁵⁴, peuvent également être des sources d'inspiration.

Par ailleurs, les moyens affectés à la lutte contre l'emploi irrégulier, en application de la directive « sanctions employeurs »⁵⁵, devraient être renforcés afin d'éviter que certains employeurs n'incitent les ressortissants de pays tiers à demeurer sur le territoire en violation des règles relatives au visa pour la recherche d'un emploi.

53. CJCE, 26 février 1991, Antonissen, C-292/89.

54. La carte professionnelle européenne est instituée par la directive 2013/55 CE. La carte professionnelle européenne est une procédure électronique pour la reconnaissance des qualifications professionnelles entre les pays de l'Union européenne. Elle permet aux autorités de vérifier et reconnaître rapidement et facilement les qualifications obtenues dans un autre État par le titulaire de la carte qui souhaite travailler.

55. Directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JOUE L 168 du 30.06.2009.

Enfin, ce dispositif n'aurait pas, en l'état actuel du traité, pour effet d'ôter toute compétence des États membres en matière de maîtrise des flux migratoires. En effet, l'article 79, paragraphe 5, TFUE maintient ce droit puisqu'il permet aux États membres « de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié ».

2.3.3. Un apport décisif

Si la proposition présentée dans le présent Policy paper devait être adoptée, elle comporterait de nombreux avantages.

“ SE DÉPARTIR D'UNE APPROCHE 'SÉCURITAIRE' POUR ENFIN PROPOSER UN DISPOSITIF DE MOBILITÉ EMPRUNTANT À LA PHILOSOPHIE DE LA CIRCULATION”

D'une part, elle permettrait d'**offrir aux pays tiers engagés dans un partenariat avec l'Union européenne une véritable contrepartie en matière d'immigration légale**. Ainsi, les efforts demandés en matière de gestion des flux migratoires et de réadmission seraient contrebalancés par de réelles perspectives de mobilité pour les travailleurs. Ce dispositif permettrait ainsi de se départir d'une approche « sécuritaire » pour enfin proposer un dispositif de mobilité empruntant à la philosophie de la circulation.

D'autre part, en développant ce type d'approche avec les pays situés au voisinage immédiat de l'Union européenne, le Maroc, la Tunisie ou encore l'Ukraine, **les États membres de l'Union européenne renforceraient le partenariat et prépareraient l'avenir**.

En premier lieu, ouvrir la mobilité permettrait de répondre au besoin grandissant de main d'œuvre découlant du déclin démographique de l'Europe en s'appuyant sur une population jeune, formée et sans emploi située dans le voisinage immédiat de l'UE. Autrement dit, **les États membres opéreraient un croisement des courbes et un rééquilibrage des enjeux démographiques et économiques**.

En second lieu, **la mise en œuvre de ces dispositifs avec des pays partenaires proches constituerait un test grandeur nature et dont on pourrait tirer des enseignements à court terme**. Dans l'hypothèse où le système ne fonctionnerait pas correctement, les États membres seraient à même de l'ajuster ou voire même de le stopper. En revanche, dans l'hypothèse où le système fonctionnerait de manière positive, sa pérennisation, son amélioration, voire son développement en direction d'autres pays pourrait être mise en œuvre.

Enfin, le système ainsi établi aurait pour effet de se rapprocher d'une situation antérieure où l'obligation de visa n'existait pas pour certains pays méditerranéens, comme en Espagne ou en Italie avant 1991. Or cette situation assurait, d'une part, **une circulation - une respiration - entre les deux rives de la Méditerranée en limitant le phénomène d'immigration irrégulière et faisait échec, d'autre part, au développement d'une économie clandestine et inhumaine du passage**. Autrement dit, elle se conçoit comme un **instrument efficace de lutte contre l'immigration irrégulière et les filières de passeurs**.

CONCLUSION

Depuis plusieurs décennies, les États membres de l'UE mettent en œuvre un système qui repose sur la libéralisation des mouvements à l'intérieur de l'espace commun et sur le cloisonnement de cet espace vis-à-vis de l'extérieur. Or, cette approche, et principalement la « fermeture » vis-à-vis du monde extérieur, mérite d'être repensée dans un contexte d'évolution des phénomènes migratoires, de transformation du paysage géopolitique au voisinage de l'UE et de modification de la structure socio-économique de l'UE.

La proposition visant à instituer un visa pour la recherche d'un emploi s'inscrit dans cette réflexion. Loin de renverser les paradigmes, elle cherche à l'inverse à **situer la proposition dans un cadre et des logiques existants**. Tout d'abord, la logique de **contrôle** n'est pas évacuée puisque le dispositif repose, d'une part, sur la **délivrance d'un visa** et s'appuie, d'autre part, sur les **systèmes informatisés** d'échanges d'information entre les autorités nationales. Elle s'inspire par ailleurs de la longue expérience en matière de liberté de circulation des personnes dans l'UE.

Ensuite, la proposition concerne le **domaine spécifique de l'immigration de travail**. Elle vise à **étendre l'approche commune à des personnes qui ne sont pas déjà couvertes par le droit de l'UE** tels que les étudiants, les chercheurs, les travailleurs hautement qualifiés, les travailleurs saisonniers, etc. **et à leur permettre d'être admis en vue de rechercher un emploi dans l'UE selon des conditions précises**.

Enfin, la proposition s'inscrit dans un cadre politique existant, l'approche globale des migrations et de la mobilité. Jusqu'à présent les discussions développées avec les pays tiers dans ce cadre politique se sont focalisées sur les visas Schengen, autrement dit sur une mobilité temporaire et sans lien avec le marché du travail. La proposition vise à franchir un pas supplémentaire et à **ouvrir une option liant mobilité et immigration de travail**. Elle pourrait alors constituer un apport important, une contrepartie, dans les relations qu'entretiennent l'Union et les États membres avec des pays tiers sur la question migratoire.

Techniquement possible, la proposition reste difficile à accepter au plan politique, précisément parce qu'elle touche à l'immigration légale. Or, les États membres doivent évaluer l'opportunité de franchir le pas politique à l'aune des apports d'un dispositif qui fait aujourd'hui défaut et aurait pour effet de transformer de nombreux paramètres. Celui de la discussion et du partenariat avec les pays tiers, en premier lieu, en offrant enfin une vraie contrepartie aux discussions portant sur les questions migratoires. Celui des perspectives individuelles, ensuite, en permettant à des personnes sans emploi ou sans réelles perspectives d'emploi dans leur pays d'origine d'accéder à un marché de l'emploi plus large. Celui de la politique européenne, enfin, sur deux points. En permettant aux États membres de réguler en commun un marché de l'emploi en cours de modification en raison de la démographie et du vieillissement de la population européenne. En assurant une limitation réelle de l'immigration irrégulière et de l'économie du passage clandestin grâce à l'ouverture de canaux d'immigration légale.

La crise des réfugiés à laquelle de nombreux États membres font aujourd'hui face, ne doit pas conduire à rejeter la proposition formulée ici mais plutôt à la situer dans une perspective. Plus précisément, les discussions portant sur le visa pour la recherche d'un emploi doivent prendre en compte le nombre présent et futur de réfugiés, l'État membre dans lequel ils arrivent et résident, leurs qualifications, l'état du marché de l'emploi et les perspectives de mobilité intra-européennes. Mais elles aussi doivent inclure dans cette réflexion la nécessité de développer un partenariat avec les pays tiers situés au voisinage immédiat de l'UE.

Autrement dit, la situation actuelle impose de réfléchir de manière globale et dans le temps aux phénomènes migratoires et aux solutions qu'il faut apporter pour assurer, d'une part, la protection des personnes qui en ont besoin et permettre, d'autre part, de gérer l'immigration de travail. Certaines réponses ont déjà été mises en œuvre, d'autres doivent l'être à l'avenir. La proposition visant à établir un visa pour la recherche d'un emploi pourrait en faire partie.

LES COÛTS ÉCONOMIQUES DU NON-SCHENGEN : CE QUE NOUS DISENT LES CHIFFRES

Anna auf dem Brinke, *Policy paper n° 162*, Jacques Delors Institut - Berlin, Avril 2016

LA SÉCURITÉ DE L'UE : UNE URGENCE POLITIQUE

Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino, Eneko Landaburu, Élisabeth Guigou, Étienne Davignon, Nicole Gnesotto, Philippe de Schoutheete, Elvire Fabry, Nicole Koenig et Thomas Pellerin-Carlin, *Tribune*, Institut Jacques Delors, mars 2016

QUELLE STRATÉGIE MIGRATOIRE POUR L'UE ?

Yves Bertoncini et Yves Pascouau, *Synthèse du Comité européen d'orientation 2015 de l'Institut Jacques Delors*, mars 2016

UNE SOUVERAINÉTÉ PARTAGÉE POUR CONTRÔLER DES FRONTIÈRES DÉJÀ PARTAGÉES

António Vitorino, *Tribune - Entretien pré-Conseil européen*, Institut Jacques Delors, décembre 2015

GARANTIR LE CONTRÔLE EFFECTIF DE NOS FRONTIÈRES EXTÉRIEURES

António Vitorino, *Tribune - Entretien pré-Conseil européen*, Institut Jacques Delors, octobre 2015

SUR L'ASILE ET L'EURO. ÊTRE SOLIDAIRES DANS NOTRE PROPRE INTÉRÊT

António Vitorino, *Tribune - Entretien pré-Conseil européen*, Institut Jacques Delors, juin 2015

LA STRATÉGIE MIGRATOIRE DE L'UE : UN NOUVEL ÉLAN BIENVENU

Yves Pascouau et António Vitorino, *Tribune - Le Mot*, Institut Jacques Delors, mai 2015

LA POLITIQUE DE VOISINAGE : STOP OU ENCORE ?

Eneko Landaburu, *Tribune*, Institut Jacques Delors, mai 2015

ENGAGER L'EUROPE DANS LE MONDE

Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino, Eneko Landaburu, Élisabeth Guigou, Étienne Davignon, Nicole Gnesotto, Philippe de Schoutheete, Elvire Fabry et Sami Andoura, *Tribune*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, juin 2014

CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES ET DROIT D'ASILE : QUEL NOUVEAU CAP POUR L'UE ?

Corinne Balleix, *Policy paper n° 114*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, juin 2014

EU MIGRATION STRATEGY: FROM ZERO TO POSITIVE SUM

Yves Pascouau, *synthèse des Policy papers sur les migrations rédigés dans le cadre du rapport « Think Global - Act European IV - Thinking Strategically about the EU's External Action », Études & Rapports n° 96*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, avril 2013

SCHENGEN ET LA SOLIDARITÉ : LE FRAGILE ÉQUILIBRE ENTRE CONFIANCE ET MÉFIANCE MUTUELLES

Yves Pascouau, *Policy paper n° 55*, Notre Europe - Institut Jacques Delors / European Policy Center, juillet 2012

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors

