Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/764

11.2.2025

Avis du Comité économique et social européen

Analyse factuelle et législative pour une intégration efficace des ressortissants de pays tiers sur le marché du travail de l'Union européenne

(avis d'initiative)

(C/2025/764)

Rapporteur: **Panagiotis GKOFAS**

Corapporteur: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Conseillers	Ioannis PAPADIMOS (pour le rapporteur du groupe III) Gemma PINYOL (pour le corapporteur du groupe II)
Décision de l'assemblée plénière	18.1.2024
Base juridique	Article 52, paragraphe 2, du règlement intérieur
Compétence	Section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section	3.10.2024
Adoption en session plénière	4.12.2024
Session plénière n°	592
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	137/2/7

1. Conclusions et recommandations

1.1. L'élaboration d'une politique globale de l'Union européenne (UE) en matière d'immigration de main-d'œuvre a été lente et difficile depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam et l'octroi par celui-ci à l'UE d'une compétence dans le domaine de l'immigration. La politique de l'Union est régie par des directives européennes et il ressort globalement qu'elles ont permis de réaliser un niveau minimal d'harmonisation, laissant une marge d'appréciation importante aux États membres.

1.2. Le CESE attire l'attention sur le fait que la mobilité organisée de la main-d'œuvre dans l'UE est réglementée par un cadre extrêmement fragmenté et excessivement complexe, composé de plusieurs directives européennes et de diverses législations nationales coexistantes. Différentes catégories de travailleurs migrants sont régies par des directives et des règlements différents, chacun couvrant différents aspects et étapes du processus de migration.

1.3. Le CESE estime qu'au lieu d'être complémentaire des politiques nationales, la politique de l'UE cible les mêmes types de travailleurs. Cette situation est particulièrement problématique pour les travailleurs hautement qualifiés, qui représentent, sur les plans tant quantitatif que qualitatif, la principale catégorie de travailleurs que l'UE souhaite attirer et retenir. L'Union n'a pas à et ne devrait pas chercher à remplacer les politiques nationales en matière d'immigration de main-d'œuvre par des politiques européennes. Au contraire, ces dernières devraient être complémentaires des premières et toute intervention de l'UE devrait être soigneusement justifiée au regard du principe de subsidiarité.

1.4. Étant donné que les pénuries de main-d'œuvre, qui varient tant d'un État membre à l'autre qu'entre les différents secteurs du marché du travail lui-même, et qui peuvent être liées aux conditions de travail propres à un secteur ou une profession, constituent un défi européen commun, elles appellent également une réponse commune. Exploiter le potentiel d'un marché du travail européen unique, au lieu de fonctionner avec 27 marchés de l'emploi nationaux distincts, permettrait à l'Union d'être mieux positionnée pour affronter la concurrence s'agissant d'attirer les travailleurs migrants dans le cadre de la «course mondiale aux talents».

1.5. Le CESE souhaite porter à l'attention de la Commission européenne une option à court terme pour intégrer les travailleurs migrants dans l'UE, qui pourrait notamment s'appuyer sur l'approche sectorielle actuelle, avec une législation ciblant spécifiquement les secteurs pertinents pour la politique industrielle de l'Union. L'approche à long terme de l'UE devrait consister à poursuivre et à mettre en œuvre une politique commune en matière de migration de la main-d'œuvre qui évite la concurrence interne, fixe des objectifs communs clairs et aligne un ensemble d'instruments sur ces objectifs, permettant ainsi à l'Union d'être plus compétitive sur le plan international.

1.6. Le CESE souligne la nécessité d'adopter des dispositions claires concernant l'accès des migrants aux visas de travail et aux permis de travail, ainsi que de garantir la reconnaissance de leurs diplômes et de leurs qualifications professionnelles. En ce qui concerne le problème de la reconnaissance des diplômes des migrants ([1]), il importe d'élaborer des normes européennes en matière de qualifications et de compétences susceptibles de le résoudre.

1.7. Le CESE attire tout particulièrement l'attention sur la nécessité de faciliter l'accès des migrants au marché du travail grâce à des politiques et des plans d'action visant à promouvoir leur inclusion (avec des dispositions ciblant spécifiquement les femmes) sur le marché de l'emploi en répondant à leurs besoins spécifiques et en développant une coopération efficace entre les gouvernements, les syndicats, les entités sociales et les organisations patronales en ce qui concerne la conception et le financement de leur formation professionnelle. À cet égard, il y a lieu de veiller à ce que des cours de langue et de citoyenneté soient aussi accessibles aux demandeurs d'asile et aux réfugiés.

1.8. Le CESE souligne qu'il importe de s'assurer que les représentants officiellement reconnus des communautés de migrants entretiennent des contacts avec les représentants des secteurs privé et public et les syndicats. Il attire également l'attention sur l'importance de la participation des communautés de migrants à la vie civique. Une bonne initiative paneuropéenne consisterait à créer un «Conseil européen pour l'intégration des migrants et des réfugiés» (CEIMR), qui relierait les associations et communautés de migrants reconnues aux différents forums européens.

1.9. Les migrants en situation irrégulière qui travaillent sur le marché du travail informel sont souvent employés dans les emplois peu qualifiés. Le cadre législatif européen relatif aux sanctions et aux mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (directive 2009/52) a été mis en place. Afin d'éviter que des ressortissants de pays tiers utilisent des voies irrégulières pour venir en Europe, les accords bilatéraux avec les pays d'origine pourraient inclure la régularisation des migrants en situation irrégulière, ainsi que des accords parallèles pour l'accès à des emplois faiblement qualifiés ou saisonniers, le pays d'origine étant alors tenu de reprendre toute personne tentant d'entrer illégalement dans l'UE.

1.10. Le CESE souhaite accorder une attention particulière à la situation des demandeurs d'asile et des réfugiés. Ils sont souvent confrontés à des restrictions administratives pour accéder au marché du travail et pour devenir indépendants, étant donné que seul un petit nombre de pays européens accordent un accès immédiat au marché du travail aux demandeurs d'asile.

1.11. Le CESE souligne qu'il importe d'interdire les agences de recrutement qui se sont livrées à des pratiques contraires à l'éthique ou abusives, et de tenir des listes noires d'agences ayant des antécédents d'exploitation. Il souhaite que l'on interdise aux employeurs de conclure des contrats avec des agences figurant sur liste noire et que des sanctions soient infligées en cas de non-respect.

1.12. Le CESE propose la création d'un mécanisme (observatoire) au niveau européen qui servirait de plateforme de conseil sur la manière d'élaborer des cadres législatifs destinés à réglementer les questions liées à la migration, à soutenir les projets favorisant le développement interculturel, à lutter contre l'exploitation, et à promouvoir le dialogue entre les chercheurs, les décideurs politiques et les représentants de la société civile travaillant sur les problématiques migratoires.

1.13. Le CESE souhaite que des programmes éducatifs soient mis en place dans les écoles afin de développer la connaissance des différentes cultures, langues et religions, et plaide en faveur d'une participation active des migrants aux activités des partis politiques, des syndicats et des associations de migrants et de la diaspora. Il est tout aussi important de promouvoir une prise de conscience mutuelle et réciproque des différences sociales et culturelles afin de faciliter une meilleure compréhension entre les communautés d'accueil et les communautés de migrants. À cet égard, le rôle des organisations de la société civile pourrait être crucial, car elles peuvent contribuer au développement de sociétés mieux informées et servir ainsi d'acteurs de liaison dans les sociétés d'accueil.

([1]) JO C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj, https://www.eesc.europa.eu/fr/our-work/opinions-information-reports/opinions/train-de-mesures-sur-la-mobilite-des-talents.

1.14. Le CESE est favorable à la promotion de l'application du règlement (UE) nº 1231/2010 ([2]) visant à étendre les règles de coordination de l'Union en matière de sécurité sociale aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement dans l'UE et se trouvent dans une situation transfrontalière, car c'est l'une des principales conditions de l'inclusion et de l'intégration sociales des migrants et de la prospérité des pays d'accueil.

1.15. Le CESE souhaite qu'un accès amélioré, continu et plus aisé aux financements de l'UE soit garanti en assurant la complémentarité entre les deux principaux fonds d'intégration, à savoir le FAMI et le FSE+, par exemple en mettant en œuvre des mécanismes de coordination au niveau national et en veillant à ce que le volet «inclusion sociale» des programmes du FSE+ soit accessible aux migrants et aux réfugiés, étant donné que les États membres ne sont pas tenus d'affecter aux migrants une partie de l'enveloppe prévue pour l'inclusion sociale, correspondant à 25 % des fonds.

1.16. Le CESE se félicite du renforcement de la dimension extérieure, qui passe par un soutien accru à la coopération au développement, à la diplomatie migratoire et aux cadres de coopération régionale en matière de migration de main-d'œuvre dans le voisinage immédiat de l'UE et au-delà. Les initiatives régionales peuvent faciliter le dialogue, l'échange d'informations et la coordination des politiques entre les pays d'origine, de transit et de destination, en promouvant des approches harmonisées de la gestion des migrations et en s'attaquant aux défis communs, notamment la migration irrégulière, le trafic de migrants et la traite des êtres humains.

1.17. Le CESE encourage l'exploration de mécanismes de promotion de la migration circulaire, permettant aux migrants de se déplacer temporairement entre leur pays d'origine et de destination, afin de maximiser les avantages tant pour les pays d'origine que pour les pays d'accueil tout en réduisant au minimum les défis sociaux et économiques potentiels.

1.18. Le CESE estime que la croissance économique future de l'Europe dépendra de sa capacité à mieux exploiter les compétences et les talents et à promouvoir les technologies et les entreprises innovantes. Par conséquent, éliminer les obstacles à l'accès des migrants au marché du travail et leur offrir des possibilités de développement de leurs compétences et de leurs talents devraient être des priorités essentielles. À cette fin, les mesures actuelles étant fragmentées et incomplètes, il est nécessaire de mettre en œuvre un programme de réformes plus large afin de garantir la compétitivité économique et de permettre à l'UE d'être réellement compétitive dans la course mondiale aux talents. En résumé, les arguments en faveur d'une meilleure politique européenne en matière de migration de main-d'œuvre sont évidents. En adoptant une approche globale et coordonnée, l'UE pourra exploiter le potentiel que recèle la mobilité de la main-d'œuvre pour stimuler la croissance économique, relever les défis démographiques, promouvoir l'inclusion sociale et défendre les droits de tous les travailleurs.

2. **Aperçu des tendances actuelles en matière de migration de main-d'œuvre au sein de l'UE**

2.1. Le **nouveau pacte sur la migration et l'asile** sert de cadre réglementaire global de l'UE en ce qui concerne les demandeurs d'asile. L'accord politique conclu entre le Parlement européen et le Conseil ouvre la voie à une gestion des migrations qu'on espère équitable, efficace et durable à long terme.

2.2. En outre, au niveau de l'UE, il existe également les **voies légales d'accès**. Celles-ci reposent sur plusieurs directives, telles que la directive «carte bleue européenne», la directive relative aux travailleurs saisonniers, la directive sur les transferts temporaires intragroupe, la directive sur le séjour de longue durée, la directive «permis unique» et les directives relatives aux étudiants et aux chercheurs. Il convient de noter que le Conseil de l'UE, lors de son vote final du 12 avril 2024, a approuvé la directive «permis unique» révisée. Cette refonte vise à améliorer les procédures de demande, à accroître la mobilité sur le marché du travail et à faciliter la sortie de l'exploitation ([3]).

2.3. L'UE reste déterminée à offrir des voies d'accès sûres et légales aux personnes ayant besoin d'une protection dans le cadre des **programmes européens de réinstallation**, qui permettent aux réfugiés les plus vulnérables d'atteindre l'Europe sans devoir recourir à des réseaux criminels de passeurs ou mettre en danger leur vie en empruntant des itinéraires périlleux.

([2]) Règlement (UE) nº 1231/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 visant à étendre le règlement (CE) nº 883/2004 et le règlement (CE) nº 987/2009 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces règlements uniquement en raison de leur nationalité (JO L 344 du 29.12.2010, p. 1).

([3]) Voir https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/04/12/legal-migration-council-gives-green-light-to-single-work-and-stay-permit-for-non-eu-nationals/.

2.4. D'autre part, le **réservoir européen de talents** a été mis en place, en vue de rendre plus aisée la mise en adéquation de l'offre et de la demande. Reconnaissant que faciliter la mise en adéquation des compétences et des emplois et garantir des conditions de travail égales et équitables aux ressortissants de pays tiers peut contribuer à attirer des talents en provenance de ces pays, dans le cadre du **train de mesures sur les compétences et la mobilité des talents** ([4]), le **réservoir européen de talents** ([5]) vise à simplifier le recrutement de demandeurs d'emploi originaires de pays non membres de l'UE dans des professions qui connaissent des pénuries à l'échelle de l'Union à tous les niveaux de compétences ([6]).

2.5. Récemment, la Commission a présenté le plan d'action sur **les pénuries de main-d'œuvre et les compétences**. Ce plan définit des mesures dans cinq domaines ([7]) à mettre en œuvre rapidement au niveau de l'UE, des États membres et des partenaires sociaux, parmi lesquels l'aide à la mise en activité des personnes sous-représentées sur le marché du travail, le soutien au développement des compétences, de la formation et de l'enseignement, et l'amélioration des conditions de travail dans certains secteurs.

2.6. En plus des directives et règlements européens, chaque État membre dispose de ses propres **politiques nationales en matière d'immigration** régissant la migration de main-d'œuvre. Ces politiques peuvent prévoir l'octroi de différents types de permis de travail, de permis de séjour, ainsi que divers régimes destinés aux travailleurs qualifiés, aux étudiants, aux chercheurs et à d'autres catégories de migrants.

2.7. Certains États membres ont conclu des **accords bilatéraux** avec des pays tiers afin de faciliter la migration de main-d'œuvre. Ces accords peuvent couvrir des secteurs ou des catégories de travailleurs spécifiques et prévoir des procédures simplifiées de recrutement et d'octroi de permis de travail et de résidence.

3. **Observations générales**

3.1. Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel la création de voies d'accès vers l'UE fondées sur le travail pour les ressortissants de pays tiers devrait indubitablement constituer un élément central d'une politique migratoire globale et équilibrée. Comme le reconnaît la Commission, le développement de voies légales d'accès à l'Europe à des fins professionnelles contribue non seulement à alléger la pression sur les routes migratoires irrégulières, mais permet également à l'UE et à ses États membres d'attirer des talents et des compétences qui contribueront à la prospérité économique de l'ensemble de l'Union.

3.2. En outre, le CESE attire l'attention sur le fait que les pressions démographiques créent également un besoin de main-d'œuvre, de sorte que la démographie est un facteur clé de la migration en Europe. C'est le facteur le plus susceptible de changer le discours sur les perceptions. Il est urgent que les États membres couvrent leurs besoins en main-d'œuvre, mais aussi qu'ils renforcent leurs systèmes de protection sociale et de retraite. Des politiques migratoires proactives pourraient améliorer considérablement la situation démographique en Europe.

3.3. Une réduction de la main-d'œuvre en Europe, variant d'un État membre à l'autre et d'un secteur du marché du travail à l'autre, et éventuellement liée aux conditions de travail propres à un secteur ou une profession, aurait des conséquences économiques majeures, étant donné que moins de personnes contribueraient au financement des retraites, que la consommation diminuerait et que la protection sociale s'en trouverait limitée. La population en âge de travailler diminue, ce qui entraîne des pénuries de main-d'œuvre dans un certain nombre de secteurs, parmi lesquels les soins de santé, l'aide sociale, l'agriculture, la construction, l'hôtellerie, la restauration, les technologies de l'information et les services financiers. Par conséquent, la migration pourrait être extrêmement bénéfique pour l'Europe si les mesures politiques nécessaires étaient mises en œuvre.

([4]) Communication de la Commission du 15 novembre 2023 sur les compétences et la mobilité des talents [COM(2023) 715 final].
([5]) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un réservoir européen de talents [COM(2023) 716 final].
([6]) JO C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj.
([7]) Aide à la mise en activité des personnes sous-représentées sur le marché du travail
— Soutien au développement des compétences, de la formation et de l'enseignement
— Amélioration des conditions de travail dans certains secteurs
— Amélioration la mobilité équitable au sein de l'UE pour les travailleurs et les apprenants
— Attraction des talents issus de pays tiers
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10790.

3.4. Le CESE rappelle que, contrairement à ce qu'affirment la plupart des discours populistes antimigrants selon lesquels les migrants représenteraient une lourde charge pour le système de protection sociale, il ressort d'une étude récente de l'OCDE sur l'incidence fiscale de la migration pour tous les pays européens membres de cette organisation que les migrants contribuent davantage en impôts et en cotisations sociales qu'ils ne reçoivent en prestations individuelles ([8]).

3.5. Le CESE déplore qu'alors que les besoins sont reconnus, la réponse qu'il convient d'apporter pour permettre l'accès des migrants au marché du travail de l'UE bute sur de nombreux défis, notamment les obstacles juridiques, les barrières linguistiques et culturelles, la discrimination et les préjugés, la reconnaissance des qualifications et l'évaluation et la reconnaissance des diplômes, les restrictions en matière de mobilité, l'exclusion sociale et les défis liés à l'intégration, ainsi que, dans certains cas, l'accès limité à la protection sociale et les conditions de travail abusives ([9]).

3.6. Le CESE estime que la participation à la vie civique revêt une importance capitale pour susciter un «sentiment d'appartenance» parmi les ressortissants de pays tiers dans la société d'accueil, ainsi que pour créer des conditions de connaissance et d'acceptation mutuelles et de partenariat.

3.7. En s'inspirant des bonnes pratiques en vigueur dans plusieurs États membres qui ont mis en place des conseils pour l'intégration des migrants et des réfugiés dans certaines municipalités, l'idée pourrait être étendue et transformée en politique européenne. Un «Conseil européen pour l'intégration des migrants et des réfugiés» (CEIMR) de nature consultative permettrait de renforcer l'intégration et de familiariser les ressortissants de pays tiers avec les structures et les procédures de l'UE.

3.8. Le CESE tient à souligner que la migration devrait être perçue comme une opportunité et non comme un risque. L'absence de politique migratoire coordonnée au niveau européen a ouvert la voie à l'émergence de craintes infondées au sein de la population européenne, lesquelles ont ensuite été exploitées par certaines forces politiques et certains médias pour présenter une image déformée de la migration comme une menace.

3.9. Le CESE conteste l'idée fausse mais répandue selon laquelle les migrants constituent une menace pour les populations locales en prenant leurs emplois et en abusant des systèmes de sécurité sociale. Il attire l'attention de la Commission et des autorités des États membres ainsi que des sociétés européennes sur l'impact positif des migrations sur le développement économique de l'UE et demande que les politiques européennes contribuent à tirer pleinement parti des possibilités qu'elles offrent.

3.10. Le CESE salue le fait que les révisions récemment achevées de la directive «carte bleue européenne» et la réforme en cours de la directive «permis unique» devraient permettre d'améliorer leur fonctionnement. Des seuils d'éligibilité plus bas et plus souples pour la carte bleue, par exemple, pourraient élargir son champ d'application. La proposition de refonte de la directive «permis unique», qui vise à simplifier et à clarifier son champ d'application, pourrait la rendre plus efficace, sans toutefois aborder les conditions d'entrée pour les migrants peu ou moyennement qualifiés.

3.11. Le CESE se félicite que le réservoir européen de talents ([10]) puisse contribuer à coordonner les politiques des États membres. Il salue également le fait qu'il comporte des garanties intégrées permettant d'éviter les pratiques abusives et déloyales, et souligne que les ressortissants de pays tiers recrutés par l'intermédiaire du réservoir européen de talents auront les mêmes droits et obligations que les travailleurs de l'Union une fois qu'ils auront un emploi, y compris en ce qui concerne le respect de la législation et des principes de l'UE de manière à garantir une intégration harmonieuse dans les communautés locales.

([8]) Perspectives des migrations internationales 2021 © OCDE 2021, p. 121.

([9]) Pour en savoir plus, voir l'étude du CESE sur les travailleurs saisonniers, par Rossella Soldi et Simona Cavallini, du 22 avril 2023 — révision du 12 mai 2023, https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-05-23-186-en-n.pdf (en anglais).

([10]) JO C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj.

3.12. Le CESE note que les États membres peuvent décider de la manière d'atteindre les objectifs d'une directive et qu'ils disposent dès lors d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'ils la transposent en droit national. Il déplore que le cadre législatif soit largement dissocié des principaux domaines d'action de l'UE. La réticence des États membres à faire usage de la législation de l'Union est certainement due au fait que les règles européennes permettent de transposer dans le droit national des dispositions plus favorables. L'acquis législatif de l'UE en matière de migration de main-d'œuvre renforce donc les préférences nationales au lieu de les remettre en question ou de les compléter. Le fait de s'appuyer sur des solutions nationales ne permettra pas de relever le défi, étant donné que la concurrence intraeuropéenne est susceptible d'entraîner des écarts entre les États membres sur le plan de la capacité à atteindre les objectifs de la stratégie industrielle de l'UE.

Bruxelles, le 4 décembre 2024.

Le président
du Comité économique et social européen
Oliver RÖPKE