COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.5.2026
COM(2026) 261 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

conformément à l'article 27 de la directive 2014/36/UE établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier

I. Introduction

L'économie saisonnière de l'UE est un moteur majeur de la croissance dans différents secteurs d'importance stratégique pour l'économie et la compétitivité globales de l'Union. Les principaux secteurs saisonniers dans l'UE sont l'agriculture et l'horticulture, le tourisme, le secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés (Horeca) ainsi que, dans une moindre mesure, la transformation alimentaire et la construction. En 2024, le secteur agricole de l'Union a généré 228,6 milliards d'euros de valeur ajoutée brute (environ 1,2 % du PIB de l'UE) et la production agricole a représenté 531,9 milliards d'euros, tandis que les exportations de produits agroalimentaires ont atteint 235,4 milliards d'euros[1]. Selon les estimations, les industries touristiques, y compris les services d'hébergement et de restauration, représentent environ 5 % de la valeur ajoutée brute de l'UE[2]. Bon nombre de ces secteurs dépendent structurellement du travail saisonnier, et la demande de main-d'œuvre y atteint son plus haut niveau à des moments précis de l'année.

Bien que les secteurs saisonniers et l'importance du travail saisonnier varient au sein de l'UE, tous les États membres ont un besoin structurel de travailleurs saisonniers. Selon des estimations approximatives, entre 2,5[3] et 4[4] millions de travailleurs saisonniers sont nécessaires chaque année dans l'ensemble de l'UE. Les ressortissants des États membres concernés représentent le groupe le plus important de travailleurs saisonniers, mais leur nombre ne cesse de diminuer.

Les changements démographiques, le dépeuplement des zones rurales et les pénuries persistantes de main-d'œuvre rendent de plus en plus nécessaire la contribution des travailleurs saisonniers mobiles de l'UE (qui se déplacent d'un État membre à un autre pour occuper des emplois saisonniers) et des travailleurs originaires de pays tiers pour soutenir la production et les services dans les secteurs saisonniers. Selon des estimations de 2021, plus de 420 000 ressortissants de pays tiers occupent chaque année un emploi saisonnier dans l'UE rien que dans le secteur agricole[5]. En 2023, les ressortissants de pays tiers représentaient 9 % de la main-d'œuvre des industries touristiques[6].

---

1 Eurostat, Performance du secteur agricole – Statistiques expliquées – Eurostat.

2 Eurostat, Statistiques du tourisme – Dépenses – Statistiques expliquées – Eurostat (4,5 % en 2019); Money-maker or scourge? Tourism across the EU flourishes | European Newsroom (5,1 %).

3 Comité économique et social européen (CESE), *Collecte de données sur la situation de la protection sociale des travailleurs saisonniers dans les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation dans les États membres de l'UE après la COVID-19*, 2023.

4 Fédération européenne des syndicats de l'alimentation, de l'agriculture et du tourisme (EFFAT), *Working conditions in EU Agriculture, The Figures of Precarity, Exploitation, and Inequality* (Conditions de travail dans l'agriculture au sein de l'UE: chiffres de la précarité, de l'exploitation et des inégalités), 2024.

5 CESE, note 3, p. 18.

6 Dans les services d'hébergement, qui employaient 2,1 millions de travailleurs en 2021, les ressortissants de pays tiers représentaient 11 % de la main-d'œuvre en 2023 (Industries touristiques – Emploi – Statistiques expliquées – Eurostat). En 2022, ils représentaient environ 12,6 % de la main-d'œuvre du secteur de l'Horeca dans l'UE, Autorité européenne du travail (AET), *Accommodation and food service activities: issues and challenges related to labour mobility* (Activités d'hébergement et de restauration: enjeux et difficultés liés à la mobilité des

Le travail saisonnier pose des difficultés spécifiques liées à une vulnérabilité accrue des travailleurs et à des risques plus élevés de non-respect de la législation. Cette situation est due à une combinaison de facteurs, à savoir des tâches temporaires et physiquement exigeantes, de longues heures de travail en haute saison, une rémunération relativement faible, une sécurité de l'emploi limitée et des lieux de travail éloignés. Le faible pouvoir de négociation des travailleurs, les inspections difficilement réalisables dans les zones rurales éloignées et la forte concurrence susceptible d'entraîner une réduction des coûts de la main-d'œuvre contribuent également à accroître la vulnérabilité des travailleurs saisonniers et les risques d'exploitation. Les ressortissants de pays tiers employés dans des secteurs saisonniers sont plus exposés que les ressortissants de l'UE et rencontrent des difficultés pour accéder à un logement décent, aux soins de santé et à certaines branches de la sécurité sociale. La discrimination intersectionnelle peut accroître ces risques. Les contrats de courte durée, la dépendance à l'égard d'un seul employeur, l'accès limité à l'information et au soutien ainsi que la crainte de représailles en cas de signalement d'abus[7] entravent leur capacité à faire valoir leurs droits et à demander réparation. Les travailleurs saisonniers sont également plus exposés au risque de traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, phénomène qui a fortement augmenté ces dernières années[8], en particulier dans des secteurs à haut risque comme l'agriculture, la transformation alimentaire, l'hôtellerie et la restauration, les transports, la logistique et la construction.

Avant l'adoption de la directive relative aux travailleurs saisonniers[9] (ci-après la «directive»), les règles et normes de protection nationales étaient fragmentées et les définitions, les critères d'admission, la durée de séjour, les procédures et les droits variaient considérablement d'un pays à l'autre. Dans plusieurs États membres, les secteurs saisonniers étaient associés à l'emploi illégal, au dépassement de la durée de séjour autorisée et à de mauvaises conditions de travail et de vie.

La directive, qui a été adoptée en 2014 et devait être transposée au plus tard le 30 septembre 2016, visait à concilier deux objectifs: proposer des voies de mobilité de la main-d'œuvre plus accessibles et plus transparentes pour aider les employeurs à satisfaire leurs besoins de main-d'œuvre saisonnière, favorisant ainsi une réduction de la migration illégale et de l'emploi illégal;

---

travailleurs), p. 37. Toutefois, le nombre de travailleurs saisonniers originaires de pays tiers dans ce secteur n'est pas connu.

7 Commission, «Targeted study on the need and potential policy options to better protect third-country nationals under the Seasonal Workers Directive» (Étude ciblée sur la nécessité de mieux protéger les ressortissants de pays tiers au titre de la directive sur les travailleurs saisonniers et sur les options stratégiques possibles à cette fin), par Milieu Ltd and Ramboll Consulting, 2024, ci-après dénommée l'«étude ciblée»; Oxfam, «*Essential but invisible and exploited*» (Essentiels, mais invisibles et exploités), 2024, p. 5; *«Bulletin sur l'égalité en matière d'emploi, Portraits de la précarité: Travailleurs saisonniers employés pour la cueillette des fraises et autres baies à Huelva» (Boletín de Igualdad en el Empleo, Retratos de la precariedad: Temporeras de la fresa y otros frutos Rojos en Huelva)*, 2023.

8 Augmentation de 70 % de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail entre 2019 et 2023, comme le révèle le rapport d'Eurostat relatif aux données de l'UE sur la traite des êtres humains couvrant la période 2013-2023, publié en octobre 2025.

9 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, JO L 94 du 28.3.2014, p. 375. Cette directive n'est pas applicable au Danemark et à l'Irlande.

et promouvoir des conditions de travail et de vie décentes pour les travailleurs saisonniers, des garanties solides contre l'exploitation ainsi que des mesures destinées à garantir le respect de la législation, telles que le contrôle, l'évaluation et les inspections.

Conformément à l'article 27 de la directive, le présent rapport porte sur la transposition et l'application de la directive dans les États membres et couvre principalement la période comprise entre 2019 et 2024[10]. Il expose également les mesures prises pour soutenir la transposition et l'application correctes de la directive, recense les difficultés qui subsistent et présente les mesures que la Commission entend prendre pour y remédier.

Le rapport repose sur les informations recueillies grâce aux mesures de suivi et d'appui décrites aux sections II et III, sur les données statistiques communiquées par les États membres à Eurostat et sur les contributions d'un large éventail de parties prenantes, notamment des autorités des États membres, des syndicats, des associations d'employeurs et d'entreprises, des organisations non gouvernementales, des représentants des migrants, des universités et des sources accessibles au public.

Comme indiqué dans la stratégie européenne de gestion de l'asile et de la migration du 29 janvier 2026[11], il est essentiel d'attirer la main-d'œuvre de pays tiers dont l'économie européenne a besoin, y compris les travailleurs saisonniers, tout en garantissant une protection contre l'exploitation et en prévenant l'emploi illégal. La promotion et la garantie d'un accès effectif aux voies de mobilité de la main-d'œuvre à des fins de travail saisonnier, en tant qu'alternatives viables à la migration illégale, font également partie des piliers de l'Alliance mondiale contre le trafic de migrants[12].

Le présent rapport, ainsi que celui sur la mise en œuvre de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs[13], visent à promouvoir une meilleure application des règles de l'UE pour lutter contre l'emploi illégal et l'exploitation des travailleurs migrants. Il contribuera également à l'élaboration de la future stratégie de lutte contre la traite des êtres humains en 2026 et de l'approche plus large de l'UE dans le cadre de la feuille de route pour des emplois de qualité[14] afin de garantir des conditions de travail décentes pour tous les travailleurs.

II. SUIVI ET MESURES D'APPUI À LA MISE EN ŒUVRE

---

[10] La prolongation de la période considérée est en grande partie due à la transposition progressive et différenciée de la directive par les États membres de l'UE, à l'absence de données comparables et aux perturbations causées par la pandémie de COVID-19.

[11] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Stratégie européenne de gestion de l'asile et de la migration*, 29 janvier 2026, COM(2026) 45 final, p. 21.

[12] Voir la déclaration conjointe sur l'Alliance mondiale contre le trafic de migrants, 10 décembre 2025.

[13] Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2009/52/CE 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, COM(2026) 260.

[14] Communication de la Commission, *Feuille de route pour des emplois de qualité*, 4 décembre 2025, COM(2025) 944 final.

Depuis 2016, la Commission a pris une série de mesures juridiques et opérationnelles visant à assurer la mise en œuvre correcte de la directive. En 2016, elle a engagé des procédures d'infraction pour non-communication des mesures de transposition à l'encontre de 20 États membres liés par la directive. En 2019, tous les États membres lui avaient notifié la transposition complète de la directive, ce qui a conduit à la clôture de ces procédures d'infraction. La plupart des dispositions ont été transposées correctement dans chaque État membre, bien que certaines lacunes aient persisté, notamment en ce qui concerne les conditions d'admission et de retrait, la délivrance et le renouvellement des autorisations, les obligations d'information, la facilitation de la nouvelle entrée, le logement, les sanctions, l'indemnisation et les garanties procédurales. En 2023 et 2024, la Commission a donc engagé des procédures d'infraction pour transposition incorrecte de la directive à l'encontre de tous les États membres liés par la directive. En conséquence, tous les États membres concernés ont pris ou sont en train de prendre des mesures supplémentaires pour aligner leur droit national sur la directive. À ce jour, neuf procédures d'infraction ont été clôturées, les autres étant toujours en cours d'examen.

Afin de soutenir la mise en œuvre effective des dispositions transposées, la Commission a complété l'application du droit par des mesures analytiques[15] et opérationnelles[16]. Des fonds de l'UE ont financé des projets ciblés, par exemple en Italie, en Grèce, en Espagne et en France, afin d'appuyer la mise en œuvre pratique de la directive pour les travailleurs saisonniers de pays tiers dans le secteur agricole[17].

La Commission a examiné avec les États membres, les partenaires sociaux et les parties prenantes, dans le cadre de diverses enceintes et consultations[18], les difficultés persistantes et les prochaines mesures qui pourraient être prises pour améliorer l'application de la directive. Les services de la

---

[15] Réseau européen des migrations (REM) (2020), *Attracting and protecting the rights of seasonal workers in the EU and the United Kingdom – Synthesis Report* (Attirer les travailleurs saisonniers et protéger leurs droits dans l'UE et au Royaume-Uni – Rapport de synthèse), 2020, et rapports par pays connexes; Question ad hoc 2023.18 sur la directive relative aux travailleurs saisonniers posée par le REM Luxembourg le 5 mai 2023; étude ciblée, note de bas de page 7; Commission, *Study on the working conditions of farm employees in the EU agriculture sector* (Étude sur les conditions de travail des travailleurs agricoles au sein de l'UE) réalisée par Milieu, Law & Policy Consulting, 2025.

[16] Par exemple, la communication de la Commission intitulée «*Lignes directrices concernant les travailleurs saisonniers dans l'Union européenne dans le contexte de la pandémie de COVID-19*», 2020/C 235 I/01, JO C 235I du 17.7.2020, p. 1; Autorité européenne du travail (AET), note d'information sur la campagne relative aux travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers (2021), Information note on seasonal workers.pdf.

[17] Par exemple, la Commission a alloué respectivement 30,2 millions d'euros en 2019 au projet SU.PR.EME. Italia et 30 millions d'euros en 2023-2024 au projet SU.PR.EME. 2, tous deux menés en Italie, afin de prévenir et de combattre le travail non déclaré et les activités de recrutement illégales; 3,25 millions d'euros, dont 95 % provenaient du Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI), aux projets espagnols WAFIRA (Women as Financially Independent Rural Actors) et WAFIRA II menés respectivement de 2021 à 2025 et de 2025 à 2028; et 5,23 millions d'euros, dont 95 % provenant du FAMI, à la France. Elle a également financé le projet INTEGRALITY en Grèce, qui vise à lutter contre l'exploitation des migrants par le travail dans l'agriculture et à favoriser leur intégration locale.

[18] Par exemple, lors des réunions de la plateforme pour la migration de la main-d'œuvre en octobre 2023 et octobre 2025, d'une réunion du groupe d'experts sur les points de vue des migrants en octobre 2025, d'une réunion du Forum européen sur la migration en novembre 2024 et d'une réunion ad hoc avec les partenaires sociaux en décembre 2025.

Commission ont participé à d'autres échanges organisés par des tiers concernant des projets (co)financés par l'UE[19]. Ces échanges ont mis en évidence la nécessité d'améliorer la mise en œuvre des voies d'admission afin de fournir à temps la main-d'œuvre saisonnière nécessaire, d'informer davantage les travailleurs saisonniers de pays tiers sur leurs droits et les moyens de les faire valoir, et de soutenir l'utilisation des mécanismes de plainte et de recours. En outre, les parties prenantes ont fréquemment attiré l'attention sur l'insuffisance des contrôles, de l'application de la législation, des inspections et des sanctions dans les secteurs saisonniers, ainsi que sur les problèmes récurrents de logement inadéquat et les infractions à la législation du travail.

III. CONFORMITÉ DE LA TRANSPOSITION ET DE L'APPLICATION

Si les États membres ont transposé correctement la plupart des dispositions de la directive, certaines lacunes subsistent, comme le montrent les sections suivantes.

1. Des voies de mobilité professionnelle rationalisées et facilement accessibles pour les travailleurs saisonniers

a. Champ d'application de la directive – Article 2

La directive s'applique aux ressortissants de pays tiers qui résident en dehors du territoire des États membres et qui demandent à être admis ou qui ont été admis sur le territoire d'un État membre aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier. Elle ne s'applique pas aux ressortissants de pays tiers qui, à la date de l'introduction de leur demande, résident sur le territoire d'un État membre, à l'exception de ceux ayant l'intention de prolonger ou de renouveler leur séjour (article 2). La directive définit le «travailleur saisonnier» comme un ressortissant de pays tiers qui conserve son lieu de résidence principal dans un pays tiers et séjourne légalement et temporairement sur le territoire d'un État membre pour exercer une activité soumise au rythme des saisons, sur la base d'un ou de plusieurs contrats de travail à durée déterminée, conclu(s) directement entre ce ressortissant de pays tiers et l'employeur établi dans ledit État membre [article 3, point b)]. Dans le cadre de ces paramètres, les États membres sont tenus d'établir la liste des secteurs saisonniers (article 2, paragraphe 2) et de fixer une période maximale de séjour des travailleurs saisonniers qui ne peut être inférieure à cinq mois et supérieure à neuf mois par période de douze mois (article 14). Tous les États membres ont inscrit l'agriculture dans la liste des secteurs

[19] Par exemple, le projet du réseau Solidar «Realising Fair and Just Working Conditions for Migrant Workers in Europe» (Mise en place de conditions de travail justes et équitables pour les travailleurs migrants en Europe), octobre 2025; l'atelier hybride sur la migration de la main-d'œuvre dans l'agriculture (décembre 2025) organisé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le gouvernement des Pays-Bas; l'atelier sur la création de voies fonctionnelles pour le travail saisonnier dans l'agriculture et le tourisme (janvier 2026) organisé par le projet SaFE (Seasonal and fair employment blueprints), le Centre international pour le développement des politiques migratoires (CIDPM) et la facilité de partenariat en matière de migration; la table ronde organisée par l'EPC (European Policy Centre)/Dignity for migrant workers in farm to fork labour markets (DignityFirm) sur le thème «Les travailleurs migrants dans les secteurs "de la ferme à la table": quelle voie suivre pour des politiques de l'UE efficaces garantissant la dignité?» (janvier 2026).

saisonniers. De nombreux États membres ont répertorié l'horticulture[20], la sylviculture[21], y compris la récolte de produits forestiers non ligneux poussant à l'état sauvage[22], ou encore la pêche et l'aquaculture marine[23]. La plupart ont également désigné l'hébergement, les services de restauration et/ou le tourisme et les services de loisirs connexes comme des secteurs saisonniers[24]. Certains ont inclus un ou plusieurs autres secteurs[25].

Les admissions de travailleurs saisonniers de pays tiers relevant du champ d'application de la directive n'ont cessé d'augmenter ces dernières années. Les données d'Eurostat[26] montrent que les autorisations aux fins d'un travail saisonnier dans l'UE sont passées de 115 726 en 2019 à 273 897[27] en 2024, avec une augmentation particulièrement forte entre 2021 et 2024 (de 154 915[28] à 273 897, soit une hausse de près de 77 %), reflétant la reprise après la pandémie de COVID-19, une demande accrue de main-d'œuvre saisonnière en provenance de pays tiers et des déclarations plus complètes de la part de certains États membres[29]. Dans plusieurs États membres, la simplification des procédures[30] et l'augmentation des quotas d'admission de travailleurs saisonniers de pays tiers[31] ont rendu les voies de mobilité plus attractives et accessibles. L'intensification des inspections du travail et la détection accrue des irrégularités[32] au cours de la même période suggèrent que la croissance de l'emploi légal pourrait être due, dans certains États membres, à la mise en œuvre de mesures plus rigoureuses contre le travail non déclaré et l'emploi illégal.

En 2024, six États membres représentaient plus de 90 % des autorisations relevant du champ d'application de la directive: Italie (146 099; 53 %), France (41 700; 15 %), Espagne (20 810; 8 %), Croatie (16 555; 6 %), Grèce (15 206; 6 %) et Bulgarie (9 542; 3 %). Près de 70 % des

---

20 Autriche, Belgique, Allemagne, France, Lituanie, Lettonie, Pays-Bas et Roumanie.

21 Autriche, Bulgarie, Tchéquie, France, Allemagne, Estonie, Grèce, Finlande, Croatie, Hongrie, Lituanie, Suède, Slovénie et Slovaquie.

22 Finlande et Lituanie.

23 Bulgarie, Estonie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Malte, Portugal et Slovaquie.

24 Autriche, Belgique, Bulgarie, Tchéquie, Allemagne, Estonie, Grèce, Finlande, France, Croatie, Italie, Lituanie, Luxembourg, Lettonie, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie, Suède, Slovénie et Slovaquie.

25 La Tchéquie, l'Allemagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Lituanie, le Luxembourg, le Portugal, la Suède et la Slovaquie ont inscrit sur leur liste un ou plusieurs des secteurs suivants: chasse, production alimentaire/de tabac/de boissons, scierie, construction, production cinématographique/télévisuelle, transport fluvial de passagers, commerce de gros/détail, activités industrielles, services de soutien aux arts du spectacle ou génie civil.

26 Sauf indication contraire, les chiffres mentionnés sont ceux d'Eurostat. Pour 2019, il n'y a pas de chiffres concernant la Belgique et la France, voir: Autorisations délivrées pour travail saisonnier par statut, durée de validité, secteur économique et nationalité [migr_ressw1_1].

27 Plus 22 079 décisions «renouvelées», principalement en Autriche (19 805), en France (1 183) et en Croatie (863). L'Autriche a précisé aux services de la Commission que les 19 805 renouvellements comprenaient 15 397 permis saisonniers délivrés pour une durée maximale de six mois pour la première fois pour une saison spécifique, mais pas pour la première fois à un travailleur spécifique, ainsi que 4 408 renouvellements pour la prolongation d'un séjour d'une durée totale de neuf mois au maximum par période de 12 mois.

28 Les données concernant la Belgique ne sont pas disponibles.

29 Par exemple, la Belgique, Chypre et la France.

30 Par exemple, en Grèce, en Espagne et en France.

31 Autriche, Espagne, Italie et Roumanie.

32 Voir la section III.2.b ci-dessous et, pour plus de détails, le rapport sur la mise en œuvre de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs.

autorisations ont été délivrées à des personnes originaires des pays tiers suivants: Maroc (76 579; 28 %), Bangladesh (53 567; 20 %), Inde (39 137; 14 %), Tunisie (12 675; 5 %) et Ukraine (7 524; 3 %). À l'exception des travailleurs ukrainiens, largement concentrés en Pologne, les ressortissants des autres pays susmentionnés étaient principalement employés dans le sud de l'Europe, notamment en Italie, en France et en Espagne.

En 2024, la plupart des travailleurs saisonniers de pays tiers admis au titre de la directive étaient des hommes (au moins 216 954), tandis que les femmes représentaient près d'un cinquième (au moins 53 895, soit 20 %)[33]. Bien que les hommes aient été majoritaires dans la plupart des États membres, les femmes représentaient plus de 88 % des travailleurs saisonniers admis au titre de la directive en Pologne (4 516) et plus de 80 % en Espagne (16 677)[34].

Les données d'Eurostat pour 2024 montrent que les autorisations délivrées ont concerné essentiellement l'agriculture, la sylviculture et la pêche (196 650; 72 %) ainsi que les activités d'hébergement et de restauration (47 203; 17 %). Pour répondre à leurs besoins de main-d'œuvre saisonnière, plusieurs États membres ont recours à des voies d'admission parallèles non régies par la directive. Ils font également appel à des étudiants[35], à des ressortissants de pays tiers sollicitant la protection internationale ou en bénéficiant[36] ainsi qu'à des personnes titulaires d'un permis national de travail saisonnier déjà présentes sur leur territoire. D'autres ressortissants de pays tiers ayant le droit de travailler ou d'exercer une activité rémunérée travaillent également dans les secteurs saisonniers. La part des travailleurs originaires de pays tiers qui sont employés illégalement reste élevée dans les secteurs saisonniers de nombreux États membres[37].

---

33 Les agrégats ont été calculés sur la base des données disponibles. Les données ventilées par sexe concernant l'Allemagne et le Portugal ne sont pas disponibles pour 2024.

34 Les femmes représentaient également une part importante des premières autorisations délivrées en Finlande (2 714, soit 58 %), en Croatie (7 530, soit 45 %), en Autriche (2 023, soit 35 %), en Bulgarie (2 730, soit 29 %) et en Grèce (3 804, soit 25 %). L'Italie a délivré 9 142 autorisations aux fins d'un travail saisonnier à des femmes, mais celles-ci n'ont représenté que 6 % du nombre total d'autorisations délivrées.

35 L'Allemagne, qui applique la directive relative aux travailleurs saisonniers uniquement au moyen de programmes bilatéraux avec la Moldavie et la Géorgie pour des séjours d'une durée maximale de 90 jours gérés par le service public de l'emploi. Ferienbeschäftigung für Studierende – Auswärtiges Amt; Conseil d'experts pour l'intégration et la migration (*Sachverständigenrat für Integration und Migration, SVR*), travail précaire (*prekäre Beschäftigung*), participation précaire (*prekäre Teilhabe*), rapport, 2023.

36 L'Italie et la Grèce. Sources: Eurispes, Agromafie, Huitième rapport sur la criminalité dans le secteur agroalimentaire en Italie (8° *rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*), 2025; Hoque, Migration Policy Institute, *Trapped by Italia's Policy Paradox, Asylum Seekers and Other Migrants Can Fall into Exploitative Farm Labor*, août 2024; Guidi/Berti, «L'exploitation par le travail dans le secteur agricole italien: le cas des migrants vulnérables en Toscane», Front sociol. 4 octobre 2023; Piovesan, Della Puppa, «Da richiedenti asilo a lavoratori essenziali» («Des demandeurs d'asile aux travailleurs essentiels»), Anno XIV, nº 1/2024, *Rivista quadrimestrale dell'INAPP [Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche* (Revue trimestrielle de l'Institut national d'analyse des politiques publiques)]. Blouchoutzi/Zaples/Manou/Papathanasiou, «Refugees' Settlement in Greece: Employment in Agriculture as a Criterion for an Alternative Dispersal Plan», Growth and Change 2025, Volume 56, numéro 2, p. 1; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, *Revealing the Unseen Migrant Workers*, étude conjointe, 2025.

37 Voir le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2009/52/CE 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.

Les divergences entre les définitions nationales des secteurs saisonniers, dues au large pouvoir d'appréciation laissé aux États membres par la directive et à l'existence de voies d'admission parallèles pour le travail saisonnier, peuvent se traduire par une protection inégale des travailleurs et rendre difficiles les contrôles, la planification des inspections et la comparabilité des données dans l'ensemble de l'UE.

b. Autorisations aux fins d'un travail saisonnier, critères d'admission, procédures et droits

L'article 12 de la directive impose aux États membres de délivrer une autorisation aux fins d'un travail saisonnier si les conditions d'admission sont remplies et s'il n'existe aucun motif de rejet, sous réserve, le cas échéant, de la disponibilité de quotas. Presque tous les États membres ont transposé correctement cette obligation.

Selon les données d'Eurostat, en 2024, la plupart des autorisations aux fins d'un travail saisonnier ont concerné des séjours supérieurs à 90 jours; 11 % (30 843) seulement des autorisations ont été délivrées pour des séjours ne dépassant pas 90 jours. Ces visas de court séjour ont été délivrés principalement par la Bulgarie et la Finlande, où ils ont représenté respectivement 81 % (7 744) et 74 % (3 463) de leur nombre total de visas[38].

Autorisations pour des séjours ne dépassant pas 90 jours – Article 5 et article 12, paragraphe 1

Pour le travail saisonnier de courte durée (ne dépassant pas 90 jours), les États membres appliquent un ou plusieurs des trois types d'autorisation prévus à l'article 12, paragraphe 1, de la directive: un visa de court séjour délivré spécifiquement aux fins d'un travail saisonnier[39], un visa de court séjour associé à un permis de travail[40], ou un permis de travail distinct pour les personnes exemptées de l'obligation de visa[41]. Les procédures d'obtention d'une autorisation comprennent généralement deux étapes: souvent, l'employeur fait d'abord une demande d'autorisation/de permis de travail auprès des autorités compétentes en matière d'emploi, puis le travailleur demande un visa si nécessaire.

Les exigences concernant les pièces à fournir pour l'obtention d'une autorisation ont été largement simplifiées et harmonisées conformément à la liste exhaustive figurant à l'article 5 de la directive. Toutefois, l'évaluation de la conformité a révélé qu'initialement la législation nationale de 16 États membres n'était pas conforme à la directive. Six États membres exigeaient des documents supplémentaires, tels qu'une assurance maladie couvrant toute la durée du séjour (au lieu de l'exiger uniquement pour les périodes pendant lesquelles le travailleur saisonnier n'est pas couvert par la sécurité sociale de l'État membre), une preuve des qualifications professionnelles ou des

---

[38] Un nombre important de visas de court séjour ont également été délivrés en Croatie (7 597, soit 46 %), en Pologne (1 729, soit 34 %), en Autriche (1 944, soit 34 %) et en Italie (6 199, bien que ce chiffre ne représente que 4 % du nombre total de visas délivrés par le pays).

[39] Par exemple, la Bulgarie, Chypre, la Grèce, la Finlande, l'Italie, le Luxembourg, la Lettonie et le Portugal.

[40] Par exemple, l'Autriche, la Belgique, la Tchéquie, l'Espagne, la Hongrie, la Lituanie, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie.

[41] Par exemple, Chypre, l'Allemagne, l'Estonie, la Finlande, la Croatie, la Suède et la Slovénie.

garanties financières pour le retour du travailleur. Neuf États membres n'exigeaient pas certains des documents obligatoires, tels qu'un contrat de travail ou une offre d'emploi ferme, la preuve d'une assurance maladie ou la preuve d'un logement adéquat. Les mesures de transposition ultérieures ont remédié à ces lacunes, mais les exigences en matière de preuve varient encore selon les États membres: par exemple, certains exigent des déclarations des employeurs[42], d'autres des preuves contractuelles formelles[43]. La réalisation de contrôles adéquats préalables à l'admission par les autorités nationales compétentes demeure essentielle pour garantir des conditions de travail et de vie décentes, protéger les travailleurs et prévenir les abus et les fraudes, comme en témoignent les contrôles préalables plus stricts dans certains États membres, qui se sont traduits par des taux de rejet des demandes plus élevés[44].

Autorisations pour des séjours dépassant 90 jours – Article 6 et article 12, paragraphe 2

En 2024, les États membres ont délivré 240 104 autorisations de travail saisonnier pour des séjours supérieurs à 90 jours, dont 65 942 pour des séjours de 91 jours à cinq mois et 174 162 pour des séjours de 91 jours à neuf mois. Pour ce type d'autorisation, les États membres ont choisi l'option prévue à l'article 12, paragraphe 2, de la directive la plus adaptée à leurs dispositions nationales existantes en matière de migration et à la gestion de leur marché du travail: certains utilisent des visas de long séjour[45], tandis que d'autres recourent à des titres de séjour et à des permis de travail uniques[46] et n'exigent un visa qu'à titre de formalité d'entrée, le cas échéant, et la plupart combinent visas de long séjour et titres de séjour[47]. Cela signifie que les procédures ont continué de varier considérablement d'un État membre à l'autre. Dans le même temps, les exigences concernant les pièces à fournir pour ces autorisations de long séjour sont également simplifiées et harmonisées conformément à la liste exhaustive figurant à l'article 6. Les États membres ont largement aligné leur législation sur l'article 6 de la directive, à la suite de la correction des premiers cas de transposition incorrecte.

Obligation de notifier la décision relative à une demande dans un délai de 90 jours – Article 18, paragraphe 1

Afin d'apporter une plus grande sécurité juridique et de permettre aux employeurs et aux travailleurs de planifier leurs activités dans le cadre de la courte période saisonnière soumise à des contraintes de temps, l'article 18, paragraphe 1, de la directive impose aux États membres de

---

42 Par exemple, l'Autriche, l'Allemagne, la Lettonie, Malte et les Pays-Bas.

43 Par exemple, la Bulgarie, Chypre, la Tchéquie, l'Espagne, la Finlande, la France, la Croatie, la Lituanie, le Luxembourg et la Slovénie.

44 Suède (Que fait l'Agence suédoise des migrations pour lutter contre les abus et la criminalité? – Agence suédoise des migrations); pour 2024, la France a fait état d'un taux de rejet des demandes d'environ 40 % en ce qui concerne les travailleurs saisonniers originaires du Maroc en raison d'une fraude ou d'une inadéquation des profils lors de l'atelier de l'OCDE, note de bas de page 19.

45 Par exemple, l'Autriche, l'Estonie et la Lituanie (qui délivrent toutes une autorisation préalable pour travailler), la Grèce, la Lettonie, le Portugal et la Tchéquie.

46 Par exemple, Chypre, la Finlande (aucun visa supplémentaire requis), la Suède, la Slovaquie et la Slovénie.

47 Par exemple, la Belgique, la Bulgarie, l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Croatie, l'Italie, le Luxembourg, Malte, la Pologne et la Roumanie.

notifier par écrit aux demandeurs la décision concernant leur demande le plus rapidement possible et, au plus tard, dans un délai de 90 jours à compter de la date d'introduction de la demande complète. La transposition de cette disposition est largement conforme dans l'ensemble de l'UE, bien que, dans un premier temps, quelques cas de transposition incorrecte aient été constatés dans six États membres, tels que: le délai d'adoption d'une décision relative à la demande qui ne commence à courir qu'après notification au demandeur que ladite demande est complète, l'exigence concernant l'adoption rapide de la décision au lieu de la notification rapide au demandeur, la possibilité de prolongations injustifiées et l'absence d'obligation de notifier un refus par écrit.

Dans la pratique, les délais de traitement varient encore considérablement d'un État membre à l'autre, ce qui s'explique par les différences dans l'organisation administrative, le nombre d'autorités concernées, le recours à des examens du marché du travail ou à des quotas[48], les procédures régionalisées, le niveau de numérisation et les ressources disponibles. Les modèles simplifiés de demande en ligne, en particulier pour les séjours ne dépassant pas 90 jours, ont tendance à produire les résultats les plus rapides[49], tandis que les procédures d'autorisation assorties de quotas et faisant intervenir plusieurs autorités, souvent gérées au moins en partie au niveau local ou régional, sont plus chronophages[50]. Les représentants des employeurs et des États membres ont constaté que certains États membres appliquent encore des procédures complexes ou très longues susceptibles d'entraver le recrutement légal de travailleurs saisonniers de pays tiers[51]. La prochaine étude conjointe de la Commission et de l'OCDE intitulée «Making Migration Work: Admitting Labour Migrants» (Faire en sorte que la migration fonctionne: l'admission des travailleurs migrants) devrait permettre de mieux comprendre le déroulement et la durée actuelle des procédures d'admission dans les États membres.

Motifs de rejet et de retrait – articles 8 et 9

Les États membres ont dû mettre leurs règles nationales en matière de rejet et de retrait en conformité avec les motifs énumérés de manière exhaustive aux articles 8 et 9 de la directive. Dans un premier temps, 11 États membres avaient conservé ou ajouté des motifs non prévus par la directive ou n'avaient pas transposé certains motifs obligatoires, notamment ceux liés à l'inactivité des entreprises ou à des sanctions antérieures pour travail non déclaré ou infraction à la directive. La plupart de ces cas de transposition incorrecte ont depuis fait l'objet de corrections.

---

48 Par exemple, l'Autriche, la Belgique, la Tchéquie, l'Espagne, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, Malte, la Pologne, la Roumanie, la Slovénie et la Slovaquie, ainsi que la Finlande pour les permis uniques d'une validité supérieure à six mois.

49 Par exemple, l'Estonie, la Finlande et la Croatie.

50 Par exemple, la Grèce et l'Italie.

51 Contribution des associations d'employeurs Small and Medium-sized Enterprises (SME) United, Business Europe et Services of General Interest (SGI) Europe à la suite de l'audition des partenaires sociaux sur les directives relatives aux travailleurs saisonniers et aux sanctions à l'encontre des employeurs, le 19 décembre 2025; étude ciblée, note de bas de page 7.

Eurostat recense 11 101 retraits d'autorisation de travail saisonnier en 2024. Seuls dix États membres ont signalé des retraits, et près de 90 % de l'ensemble des retraits dans l'UE ont eu lieu dans deux pays, à savoir la Grèce (7 917, soit 71 % de l'ensemble des autorisations retirées ou 52 % des permis délivrés par la Grèce) et la Croatie (2 015, soit 18 % des autorisations retirées ou 12 % des permis délivrés par la Croatie[52]). La Grèce a également signalé le retrait de 84 % des permis en 2023. L'Italie (440) et la Lituanie (346) ont aussi fait état d'un nombre important de retraits en 2024, alors que ceux-ci sont restés faibles ou inexistants dans la plupart des autres États membres malgré les risques élevés associés aux secteurs saisonniers. Cette divergence peut être due à des déclarations incomplètes faites à Eurostat, à la courte durée des autorisations (qui, le plus souvent, expirent au lieu d'être retirées), et, dans certains cas, à un nombre d'inspections limité, avec des taux de détection, de sanction et de retrait proportionnellement faibles.

Droits proportionnés – Article 19

L'article 19 de la directive autorise les États membres à percevoir des droits aux fins du traitement des demandes d'autorisation de travail saisonnier, à condition que ces droits ne soient ni disproportionnés ni excessifs. De façon générale, les droits semblent proportionnés, mais trois États membres[53] perçoivent des droits relativement élevés pour les autorisations pour des séjours dépassant 90 jours. Plusieurs États membres exigent des employeurs qu'ils paient une partie des frais[54]. Les intermédiaires agréés dans les États membres ont souvent l'interdiction de faire payer des frais aux travailleurs. Toutefois, des abus attestés persistent, principalement, mais pas exclusivement, dans les pays d'origine. Ils sont commis par des intermédiaires non agréés pendant les phases de recrutement et d'admission, et parfois pendant la période d'emploi[55], ce qui montre la nécessité de renforcer la coopération avec ces pays et d'intensifier la surveillance.

c. Prolongation du séjour, changement d'employeur et facilitation de la migration circulaire

Prolongation du séjour auprès du même employeur ou d'un employeur différent – Article 15

L'article 15 de la directive exige des États membres qu'ils veillent à ce que les travailleurs saisonniers de pays tiers puissent, dans le cadre de la période maximale de cinq à neuf mois prévue

---

52 La Croatie a indiqué que les autorisations ont été retirées lorsque les articles 5 et 6 de la directive n'étaient plus respectés.

53 La Finlande, Malte et les Pays-Bas.

54 Par exemple, la Grèce et la Lituanie.

55 Voir, par exemple, Hooper et al., *Best Practices for Designing and Managing Labour Migration Corridors to Europe* (Meilleures pratiques pour la mise en place et la gestion des couloirs de migration de la main-d'œuvre vers l'Europe), 2025; ELIAMEP, document d'orientation 164/2024, «Looking for seasonal workers: Greece's search for migrant labour» (Recherche de travailleurs saisonniers:

la Grèce en quête de travailleurs migrants), p. 19; Solidar, *Realising Fair and Just Working Conditions for Migrant Workers in Europe* (Mise en place de conditions de travail justes et équitables pour les travailleurs migrants en Europe), 2025, p. 23. Le problème des intermédiaires qui font payer aux travailleurs saisonniers des frais élevés pour les aider lors du recrutement a également été signalé par la France lors de l'atelier organisé par l'OCDE et le gouvernement des Pays-Bas, note de bas de page 19.

à l'article 14, prolonger leur contrat avec le même employeur au moins une fois et changer d'employeur au moins une fois. Les États membres peuvent autoriser les travailleurs saisonniers à prolonger leur séjour plusieurs fois. Cette disposition vise à garantir l'offre de main-d'œuvre et à réduire la vulnérabilité des travailleurs en limitant leur dépendance à l'égard d'un seul employeur.

Tous les États membres autorisent au moins une prolongation de séjour auprès du même employeur et, dans la plupart des cas, plusieurs prolongations[56]. Les problèmes initiaux de non-conformité constatés dans six États membres, tels que la limitation des prolongations de séjours supérieurs ou inférieurs à 90 jours, le caractère facultatif des prolongations ou l'ajout de conditions non prévues à l'article 15, paragraphe 1, de la directive, ont été en grande partie résolus.

Tous les États membres autorisent également au moins un changement d'employeur, et la plupart[57] autorisent plusieurs changements dans le cadre de la période maximale. Des problèmes initiaux de non-conformité similaires à ceux signalés pour les prolongations de contrat avec le même employeur ont été détectés dans le droit national de huit États membres et ont été résolus.

Dans de nombreux systèmes, chaque changement d'employeur nécessite une nouvelle autorisation. Seuls quelques États membres[58] autorisent les changements dans le cadre d'une même autorisation, parfois au moyen d'une demande simplifiée d'ajout d'un employeur[59] ou d'une procédure de notification de prise de poste[60]. La numérisation, le raccourcissement des délais de décision et, dans certains cas, la suppression des contrôles des quotas ont facilité les renouvellements dans plusieurs États membres[61].

En vertu de l'article 18, paragraphe 2, de la directive, les États membres prennent toutes les mesures raisonnables pour que les travailleurs saisonniers puissent continuer à travailler auprès du même employeur ou changer d'employeur pendant le traitement d'une demande de prolongation ou de renouvellement. Dans un premier temps, trois États membres ont estimé qu'ils n'étaient pas en mesure de respecter pleinement cette disposition, mais ils ont, depuis lors, remédié à la situation.

Toutefois, il semble que les renouvellements et les changements d'employeur restent exceptionnels dans la pratique. En 2024, 6 682 renouvellements d'autorisation de travail saisonnier ont été déclarés dans 11 États membres, l'Autriche figurant en tête avec 4 408 renouvellements[62]. Le

---

56 Par exemple, la Belgique, Chypre, la Tchéquie, l'Allemagne, l'Estonie, l'Espagne, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Suède et la Slovaquie.

57 Par exemple, l'Autriche, la Belgique, Chypre, la Tchéquie, l'Allemagne, l'Estonie, l'Espagne, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Suède et la Slovénie.

58 Par exemple, la Belgique, la Finlande et l'Italie.

59 Finlande.

60 Belgique.

61 Par exemple, l'Autriche, l'Espagne, la France et le Portugal.

62 L'Autriche a déclaré à l'Office statistique de l'Union européenne 19 805 autorisations délivrées en tant que renouvellements, mais a précisé que 15 397 d'entre elles concernaient un séjour répété de la même personne pour une nouvelle période maximale/saison, ce qui ne constitue pas une prolongation. La France (1 183) et la Croatie (863) ont également déclaré un nombre important d'autorisations renouvelées.

recours limité à ces possibilités suggère qu'à ce jour, le droit de changer d'employeur n'est pas encore pleinement exploité pour retenir les travailleurs saisonniers expérimentés, ce qui montre qu'il est nécessaire d'éliminer les obstacles pratiques, tels que la méconnaissance de la possibilité de changer d'employeur et la complexité des procédures de renouvellement pour les saisons courtes.

Soutien à la migration circulaire – Article 16

En vertu de l'article 16 de la directive, les États membres facilitent la nouvelle entrée des travailleurs saisonniers de bonne foi qui ont été admis au moins une fois durant les cinq années précédentes et qui ont respecté les obligations liées à leur séjour. L'évaluation de la conformité a révélé que sept États membres n'ont pas prévu de dispositif de facilitation ou qu'ils l'ont limité à des sous-catégories spécifiques (notamment les séjours dépassant 90 jours ou le renouvellement du contrat avec le même employeur). Dans ce contexte, la facilitation prend généralement la forme d'un traitement accéléré[63], d'un traitement prioritaire[64], d'une simplification des pièces à fournir[65] et, dans un nombre limité de cas, d'autorisations pour plusieurs saisons[66]. En récompensant le respect des règles, ces dispositions peuvent accroître le nombre de retours en bon ordre et favoriser de nouvelles entrées légales et prévisibles. À cet égard, la France a adopté une bonne pratique associant une autorisation délivrée pour plusieurs saisons à l'obligation de déclarer le retour dans le pays d'origine dans un délai de 15 jours à compter de l'expiration du contrat de travail afin d'éviter que la durée de séjour autorisée ne soit dépassée[67].

Certains États membres[68] ont également mis en place des régimes bilatéraux d'emploi saisonnier avec des pays tiers. Ces régimes peuvent permettre d'instaurer des voies circulaires plus sûres et plus fiables en fixant des quotas, en normalisant le recrutement, en soutenant la migration circulaire et en intégrant des garanties au moyen de contrats types, d'engagements en matière de logement et de dispositions en matière de sécurité sociale. Les partenariats destinés à attirer les talents qui ont été conclus avec la Tunisie, le Maroc, l'Égypte, le Bangladesh et le Pakistan[69] favorisent également la mobilité circulaire des travailleurs saisonniers dans l'agriculture et le tourisme, et contribuent à concrétiser la migration circulaire équitable et durable conformément à

---

63 Autriche (pour les procédures de visa), Belgique, Bulgarie, Chypre, Hongrie, Italie, Lettonie, Malte, Portugal, Suède, Slovénie et Slovaquie.

64 Autriche (pour les procédures de visa), Chypre, Tchéquie, Allemagne, Italie, Malte, Pologne et Portugal.

65 Finlande, Croatie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal et Roumanie.

66 Autriche, Chypre, France, Grèce, Espagne, Italie et Pologne pour certains pays d'origine.

67 La France a mentionné cette pratique lors de l'atelier organisé par l'OCDE et le gouvernement des Pays-Bas, note de bas de page 19.

68 Par exemple, l'Espagne avec le Maroc (programme GECCO pour l'emploi des migrants et la migration circulaire) ainsi qu'avec la Mauritanie, la Gambie et le Sénégal dans le cadre de nouveaux protocoles d'accord (2024); la France avec le Maroc et la Tunisie; l'Allemagne avec la Géorgie et la Moldavie; la Grèce avec l'Égypte et le Bangladesh, ainsi qu'avec l'Arménie, la Géorgie, la Moldavie, l'Inde, les Philippines et le Viêt Nam dans le cadre de protocoles d'accord sur la mobilité de la main-d'œuvre, notamment dans le tourisme et l'agriculture, qui sont en cours de négociation; le Portugal avec l'Inde, le Maroc et la communauté des pays lusophones dans le cadre d'accords généraux sur la mobilité de la main-d'œuvre concernant notamment les travailleurs saisonniers; l'Italie avec le Maroc.

69 Voir Partenariats destinés à attirer les talents – Migration et affaires intérieures – Commission européenne.

la directive. Le protocole d'accord entre l'UE et l'Inde relatif à un cadre global de coopération en matière de mobilité[70] vise à faciliter la mobilité circulaire des travailleurs saisonniers de l'Inde vers l'UE, conformément à la directive. La Commission soutient l'élaboration et la mise en œuvre de tels programmes de mobilité circulaire pour le travail saisonnier au moyen de financements ciblés[71], notamment au titre de la facilité de partenariat en matière de migration. Deux plans d'action pour des emplois saisonniers équitables, financés par l'UE dans le cadre du projet SaFE, sont en cours d'élaboration pour l'agriculture et le tourisme afin de fournir aux États membres des orientations pratiques à cet égard[72].

2. Une meilleure protection des travailleurs saisonniers de pays tiers

La directive établit un cadre global visant à garantir des conditions de travail équitables et des conditions de vie décentes aux travailleurs saisonniers originaires de pays tiers. En obligeant les États membres à fournir des informations accessibles sur les droits, les obligations et les mécanismes de traitement des plaintes, et en renforçant les contrôles, les inspections et les sanctions, la directive vise également à donner aux travailleurs les moyens de faire respecter leurs droits et à garantir que les employeurs se conforment à la directive, tout en décourageant les pratiques abusives.

Les travailleurs saisonniers de pays tiers qui relèvent du champ d'application de la directive bénéficient d'une meilleure protection juridique depuis la transposition et l'application de celle-ci. Néanmoins, d'importantes lacunes subsistent dans les États membres en ce qui concerne l'exploitation par le travail, les droits des travailleurs, le logement adéquat ainsi que l'accès à la sécurité sociale et continuent d'être signalées dans les secteurs saisonniers.

Compte tenu du champ d'application de la directive et du manque de données ventilées et comparables[73], il est difficile de quantifier avec précision les lacunes ayant une incidence sur les travailleurs saisonniers visés par la directive. Les données d'inspection et les données statistiques sont rarement ventilées sur la base des statuts juridiques spécifiques des travailleurs concernés. Compte tenu du caractère généralisé et documenté des risques liés au travail saisonnier et des indications constamment fournies par les États membres et les parties prenantes, on peut raisonnablement conclure que les travailleurs relevant du champ d'application de la directive sont également concernés par ces risques, même s'ils sont rarement les plus exposés en raison du cadre de protection prévu par la directive[74]. Dans ce contexte, la Commission a recensé les quatre

---

70 Voir Towards 2030: A Joint European Union-India Comprehensive Strategic Agenda (Vers 2030: un programme stratégique global commun entre l'Union européenne et l'Inde).

71 Par exemple, les projets WAFIRA (2021-2025) et WAFIRA II (2025-2028, étendu à la France), financés par l'UE et cofinancés au titre du FAMI, favorisent le recrutement éthique, la protection des droits des travailleurs, le retour et la circularité grâce à une aide à la réintégration des travailleuses saisonnières marocaines.

72 À mettre en œuvre en 2026, plans d'action pour des emplois saisonniers équitables – CIDPM.

73 SafeHabitus, «Seasonal and migrant workers in agri-food value chains» (Travailleurs saisonniers et migrants dans les chaînes de valeur agroalimentaires), note d'information, 2025, p. 1-2; étude ciblée, note de bas de page 7.

74 Voir López-Sala/Molinero-Gerbeau, «Coming out of the shadows? Housing conditions of irregular migrant workers in Spanish agricultural enclaves» (Sortir de l'ombre? Conditions de logement des travailleurs migrants en situation irrégulière dans les enclaves agricoles espagnoles), *Revista Calitatea Vieții* 33 (2), p. 1 et suivantes.

domaines prioritaires suivants dans lesquels des efforts supplémentaires doivent être consentis pour garantir des conditions de travail équitables et des conditions de vie décentes, conformément aux objectifs de la directive.

a. Permettre aux travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers de faire valoir leurs droits

Communication d'informations – Article 11

L'article 11, paragraphe 1, de la directive impose aux États membres de mettre à la disposition des demandeurs, de manière facilement accessible, toutes les informations sur les documents justificatifs exigés et sur les conditions d'entrée et de séjour, y compris sur les droits et obligations et les garanties procédurales. L'article 11, paragraphe 2, de la directive exige des États membres, lorsqu'ils délivrent une autorisation, qu'ils fournissent aux travailleurs des informations écrites concernant leurs droits et obligations ainsi que les procédures de dépôt de plaintes. La plupart des États membres respectent ces obligations, bien que certains n'aient pas transposé explicitement l'article 11, paragraphe 1, et que 16 d'entre eux ne l'avaient pas transposé correctement à l'origine. Les efforts de mise en œuvre ont permis d'améliorer la situation dans de nombreux États membres. Dans la pratique, tous les États membres fournissent des informations en ligne aux demandeurs, mais leur exhaustivité et leur accessibilité varient. Les aspects procéduraux sont généralement bien documentés, mais les informations sur les droits essentiels suivants font souvent défaut: le droit de changer d'employeur (article 15, paragraphe 3), la facilitation de la nouvelle entrée (article 16), la garantie contre l'interruption du travail pendant l'examen d'une demande de prolongation ou d'une demande de changement d'employeur (article 18, paragraphe 2), les garanties détaillées en matière de logement (article 20), la présentation du droit à l'égalité de traitement (article 23) et le droit à une indemnisation (article 17, paragraphe 2). De nombreux États membres et parties prenantes ont estimé qu'il est prioritaire de mieux informer les travailleurs saisonniers[75].

En matière de bonnes pratiques, quelques États membres proposent un portail unique, multilingue et facile à utiliser qui rassemble les informations sur tous les droits et explique le fonctionnement des mécanismes de plainte et de recours[76].

En ce qui concerne l'obligation énoncée à l'article 11, paragraphe 2, de la directive, certains États membres exigent qu'une notification écrite sur les droits et les procédures de dépôt de plaintes accompagne les décisions et soit remise en même temps qu'un visa et/ou un titre de séjour

---

[75] Dans le cadre des activités de consultation mentionnées dans les notes de bas de page 18 et 19. Voir également SME United, Business Europe, SGI Europe, note de bas de page 51; Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Résolution 2536 (2024), Situations de travail précaire et irrégulier des travailleurs saisonniers et domestiques migrants, point 24.6; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, note de bas de page 36, p. 37; ELIAMEP, note de bas de page 55, p. 25; gouvernement finlandais, «Le logement des travailleurs étrangers et son contrôle» 2022, section 4.4; étude ciblée, note de bas de page 7; AET, note de bas de page **Error! Bookmark not defined.**, p. 103; Fédération européenne des syndicats de l'alimentation, de l'agriculture et du tourisme (EFFAT), contribution écrite à l'audition des partenaires sociaux sur les directives relatives aux sanctions à l'encontre des employeurs et aux travailleurs saisonniers, décembre 2025.

[76] Par exemple, le Luxembourg, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède.

directement aux travailleurs saisonniers originaires de pays tiers[77]. Les modèles qui s'appuient sur les employeurs pour informer les travailleurs de leurs droits et qui ne prévoient pas de vérifications systématiques ni de sanctions peuvent présenter des difficultés pour garantir que les informations parviennent effectivement au travailleur.

Mécanismes efficaces de dépôt de plaintes et de recours en justice – Article 25

L'article 25 de la directive exige des États membres qu'ils veillent à ce que les travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers puissent porter plainte et demander réparation en justice de manière effective. Tous les États membres prévoient formellement des mécanismes de plainte et de recours, autorisent la représentation par l'intermédiaire de tiers qui, conformément aux critères établis par leur droit national, ont un intérêt légitime à veiller au respect de la directive, et offrent des garanties contre les représailles équivalentes à celles dont bénéficient les ressortissants nationaux. Toutefois, l'accessibilité pratique et l'efficacité de ces systèmes varient d'un État membre à l'autre.

Dans plusieurs États membres[78], les mécanismes de plainte et de recours restent difficiles à utiliser en raison des barrières linguistiques et numériques, du manque de visibilité des possibilités de recours disponibles et du soutien pour y accéder, et/ou de l'absence de mécanismes de plainte clairs en cas de logement inadéquat. À l'inverse, d'autres États membres[79] ont mis en place des portails faciles à utiliser, des lignes d'assistance multilingues, des mandats de représentation simplifiés, des options de signalement anonymes, des mécanismes de plainte concernant le logement et/ou des mécanismes accélérés et peu coûteux de règlement des litiges, afin d'améliorer l'accès aux mécanismes de plainte et de recours.

Malgré ces dispositions, les signalements concernant les violations des droits des travailleurs saisonniers pourraient ne pas rendre suffisamment compte de la réalité. La courte durée du séjour des travailleurs saisonniers, leur manque de connaissances concernant leurs droits, leur sentiment de dépendance vis-à-vis de leurs employeurs, les barrières culturelles et linguistiques ainsi que leur perception des risques liés au fait de contacter des organismes chargés de faire appliquer la législation peuvent souvent dissuader les travailleurs de porter plainte. Les difficultés rencontrées pour engager des procédures judiciaires depuis leur pays d'origine, prouver les violations, obtenir une indemnisation ou le recouvrement d'arriérés de salaire, ainsi que le temps et les coûts que cela implique, sont des facteurs de dissuasion supplémentaires[80]. Les syndicats et les organisations non gouvernementales fournissent des informations essentielles et assurent la médiation et la représentation, mais la portée de leur action auprès des travailleurs saisonniers de pays tiers est

---

77 Par exemple, la France, le Luxembourg, la Lettonie, Malte, la Roumanie et la Suède.

78 Par exemple, l'Autriche, la Bulgarie, la Tchéquie, Chypre, la Grèce, la Croatie, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et la Roumanie.

79 Par exemple, la Belgique, l'Allemagne, l'Estonie, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas et le Portugal.

80 AET, note de bas de page **Error! Bookmark not defined.**, p. 82 et suivantes; SVR, note de bas de page 35; étude ciblée, note de bas de page 7; Solidar, note de bas de page 55, p. 30 et suivantes.

inégale et le taux de syndicalisation au sein de ce groupe demeure faible[81]. Lorsque les travailleurs s'abstiennent de signaler des abus, les services d'inspection perdent une source importante de renseignements. Cela nuit à la détection précoce et contraint ces services à s'appuyer sur des inspections préventives fondées sur les risques ainsi que sur d'autres sources de données. Les États membres et les parties prenantes ont également jugé qu'il est essentiel d'améliorer le soutien apporté aux travailleurs saisonniers de pays tiers pour leur permettre de porter plainte et de demander réparation en justice[82].

b. Renforcer les contrôles, les inspections et les sanctions

Contrôle, évaluation et inspection – Article 24

L'article 24 de la directive exige des États membres qu'ils adoptent des mesures visant à empêcher et à détecter les abus et à sanctionner les infractions à la directive, notamment par des contrôles, des évaluations et, le cas échéant, des inspections avec un accès effectif aux lieux de travail et, avec l'accord des travailleurs, à leur logement.

Tous les États membres prévoient formellement de telles mesures, mais leur efficacité varie considérablement dans la pratique. Selon divers États membres et parties prenantes, les inspections du travail dans les secteurs saisonniers demeurent souvent insuffisantes en ce qui concerne leur portée et leur fréquence, en particulier en haute saison[83]. L'efficacité dépend des ressources disponibles, du ciblage des inspections, de l'équilibre entre les inspections menées à la suite de plaintes et les inspections préventives fondées sur les risques, de la coopération entre les organismes et de la participation d'interprètes, de médiateurs culturels et de syndicats. L'accès au recouvrement des arriérés de salaire, à une indemnisation et à une aide pour trouver un autre emploi peut également avoir une incidence sur la volonté des travailleurs de porter plainte contre leur employeur.

---

81 AET, note de bas de page **Error! Bookmark not defined.**, p. 82; Solidar, note de bas de page 55, p. 43 et suivantes; le syndicat finlandais PAM propose une affiliation spéciale aux travailleurs saisonniers, travailleur saisonnier – PAM.

82 Conseil de l'Europe, note de bas de page 75, point 24.6; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, note de bas de page 36, p. 37; gouvernement finlandais, note de bas de page 75, section 4.4; EFFAT, note de bas de page 75; Solidar, note de bas de page 55, p. 30 et suivantes; Oxfam, note de bas de page 7, p. 44; *Bulletin sur l'égalité en matière d'emploi*, note de bas de page 7.

83 AET, note de bas de page **Error! Bookmark not defined.**, p. 102 et suivantes; la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP), qui représente les inspecteurs du travail, a souligné que les services d'inspection du travail dans l'ensemble de l'UE manquent de moyens financiers, de personnel et de formation, ce qui a pour conséquence que les droits des travailleurs ne sont pas respectés. Selon la FSESP, les pays de l'Union n'ont pas respecté les obligations minimales communes fixées par la convention nº 81 de l'Organisation internationale du travail (OIT), Contribution à la consultation stratégique sur la mise en œuvre de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs et de la directive relative aux travailleurs saisonniers, décembre 2025; EFFAT, note de bas de page 75; étude ciblée, note de bas de page 7. Ce constat a également été fait par de nombreuses parties prenantes lors des activités de consultation mentionnées dans les notes de bas de page 18 et 19.

Certains États membres ont renforcé leur approche par un contrôle général rigoureux[84], des systèmes fondés sur les risques, des inspections inopinées, des opérations interservices et des campagnes d'inspection saisonnières régulières[85]. D'autres, en revanche, continuent d'être freinés par un manque de ressources, des mandats fragmentés, un ciblage insuffisant des inspections en fonction des risques et une couverture inégale des différents secteurs saisonniers. Afin de mieux détecter l'exploitation des travailleurs, y compris des travailleurs saisonniers originaires de pays tiers employés légalement, d'y remédier et d'apporter un soutien en la matière, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) et l'Autorité européenne du travail (AET) ont élaboré des orientations pratiques à l'intention des inspections du travail[86]. Ces orientations fournissent des outils concrets pour la mise en œuvre de pratiques d'inspection centrées sur les travailleurs.

En revanche, l'inspection du logement des travailleurs saisonniers et le contrôle du respect des obligations incombant aux employeurs en vertu de l'article 20, paragraphe 2, de la directive restent plus faibles et plus fragmentés. Les contrôles des logements sont souvent répartis entre plusieurs autorités[87], parfois sans coopération formalisée. Les inspections de routine en amont sont rares et il arrive que la législation soit appliquée uniquement parce que des plaintes ont été déposées[88] (plaintes dont les travailleurs saisonniers sont rarement à l'origine). Des normes d'adéquation ambiguës compromettent encore davantage l'application effective de la législation dans certains États membres. Certains pays ont mis en place de bonnes pratiques, telles que l'intégration de contrôles du logement dans les inspections du lieu de travail, la réalisation d'inspections systématiques à l'arrivée ou l'utilisation d'outils innovants pour détecter des dispositions suspectes en matière de logement, mais les contrôles liés au logement semblent généralement être beaucoup moins nombreux que les inspections du lieu de travail.

---

84 Dans le cas de la Lettonie, ce contrôle a pris la forme d'une vérification des données fiscales et de sécurité sociale de chaque travailleur afin de détecter d'éventuelles anomalies lorsqu'une demande de prolongation d'un permis de travail saisonnier est présentée au service de l'emploi. L'inspection nationale du travail analyse, évalue et utilise également les informations fournies par le service de l'emploi sur les permis de travail délivrés aux travailleurs saisonniers pour des inspections ciblées.

85 Par exemple, l'inspection italienne du travail a recensé 8 847 inspections dans l'agriculture en 2024, avec des non-conformités détectées dans 68,4 % des cas. Elle a également intensifié ses opérations de lutte contre le *caporalato* (un système de recrutement illégal de main-d'œuvre dans lequel des intermédiaires peu scrupuleux exploitent des travailleurs vulnérables), notamment au moyen de 763 inspections réalisées par des groupes de travail interservices dans le cadre du projet A.L.T. Caporalato D.U.E. – Actions pour la légalité et la protection du travail: dignité, égalité et équité [*Azioni per la Legalità e la Tutela del lavoro – Dignità, Uguaglianza ed Equità* (A.L.T. Caporalato D.U.E.)], qui a permis d'identifier 73 victimes de *caporalato* et d'exploitation par le travail. En outre, l'inspection nationale du travail a émis 962 injonctions de suspension d'activité dans le secteur agricole, dont 83 % ont été levées à la suite d'une régularisation et du paiement des montants dus. Au cours de la même période, l'Espagne a recensé 1 615 actions, au cours desquelles 255 infractions ont été constatées dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration, parallèlement à des campagnes régionales menées dans le secteur agricole. En Bulgarie, près de 4 000 inspections annuelles ont été réalisées dans le secteur de l'agriculture en 2023 et en 2024.

86 FRA, How workplace inspectors can protect third-country workers' rights (Comment les inspecteurs du travail peuvent protéger les droits des travailleurs ressortissants de pays tiers), Manuel de formation, 2024; ELA/FRA, Detecting and addressing labour exploitation, A guide for labour inspectors (Détecter l'exploitation par le travail et y remédier, Guide à l'intention des inspecteurs du travail), 2025.

87 Par exemple, en Belgique, en Tchéquie, en Allemagne, en Finlande, à Malte et en Pologne.

88 Par exemple, à Chypre et en Slovénie.

Les États membres et les parties prenantes ont reconnu que l'intensification des contrôles et des inspections fondés sur les risques constitue l'un des principaux moyens de prévenir et de combattre les phénomènes d'exploitation et de logement inadéquat dans les secteurs saisonniers[89]. La Fédération européenne des syndicats de l'alimentation, de l'agriculture et du tourisme (EFFAT) et Solidar préconisent le renforcement du mandat de l'AET à cet égard[90].

Sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, y compris l'indemnisation – Article 17

Les cadres de sanctions légalement établis par les États membres satisfont largement aux exigences énoncées à l'article 17, paragraphe 1, de la directive visant à garantir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives contre les employeurs qui manquent à leurs obligations, notamment la possibilité de refuser ou de retirer l'autorisation aux fins d'un travail saisonnier ou, dans les cas graves, d'interdire aux employeurs de recourir à des travailleurs saisonniers. Toutefois, des parties prenantes soulignent que l'effet dissuasif des sanctions semble rester limité dans certains États membres[91]. Tous les États membres ont mis en place des sanctions administratives ou pénales à l'encontre des employeurs manquant aux obligations qui leur incombent en vertu de la directive. Celles-ci sont souvent adaptées en fonction du nombre de travailleurs concernés par les infractions et complétées par des mesures supplémentaires comme la fermeture de locaux dangereux ou la radiation de systèmes de certification. Néanmoins, leur effet dissuasif peut varier en raison des différents niveaux des amendes, de la visibilité inégale des règles applicables[92], de la complexité et de la longueur des procédures compte tenu de la courte durée des périodes saisonnières, ainsi que du ciblage et de la fréquence des amendes. Initialement, huit États membres ne prévoyaient pas de sanctions en cas de logement inadéquat fourni par l'employeur, mais ils ont entre-temps transposé cette obligation au titre de la directive. Dans certains États membres[93], les amendes spécifiques en cas de manquement aux obligations en matière de logement restent relativement faibles et risquent par conséquent de ne pas avoir d'effet dissuasif.

L'article 17, paragraphe 2, de la directive prévoit le droit à une indemnisation pour les travailleurs saisonniers originaires de pays tiers dans les cas où une autorisation est retirée pour des motifs liés à l'employeur. En pareil cas, l'employeur doit indemniser le travailleur pour tout montant qui aurait dû lui être versé si l'autorisation n'avait pas été retirée. Les États membres ont transposé ce

---

89 La FSESP exhorte les États membres de l'UE à veiller à assurer un financement, des ressources et une formation adéquats pour que les inspections du travail soient efficaces, note de bas de page 83; AET, note de bas de page **Error! Bookmark not defined.**, p. 102 et suivantes; étude ciblée, note de bas de page 7; Conseil de l'Europe, note de bas de page 75, point 24.3; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, note de bas de page 36, p. 36; EFFAT, note de bas de page 4; EFFAT, note de bas de page 75; Oxfam, note de bas de page 7, p. 44; *Boletín de Igualdad en el Empleo*, note de bas de page 7.

90 EFFAT, note de bas de page 75; Solidar, note de bas de page 55, p. 19 et 50.

91 L'EFFAT préconise d'infliger de lourdes sanctions aux employeurs qui enfreignent la directive, note de bas de page 75.

92 Certains pays de l'Union – par exemple, la Grèce, la Finlande, la Croatie, la Hongrie, les Pays-Bas, le Portugal et la Slovaquie – lient explicitement les obligations qui incombent aux employeurs au titre de la directive à des clauses de sanction spécifiques, notamment des amendes pour chaque travailleur exploité, des plafonds de loyer et des références directes au refus ou au retrait du permis, ce qui améliore la clarté et renforce l'effet dissuasif.

93 Par exemple, la Lituanie, la Pologne et la Roumanie.

droit de différentes manières: certains prévoient un droit explicite[94], tandis que d'autres s'appuient sur des dispositions générales du droit du travail et/ou du droit civil[95]. Dans la pratique, l'exercice de ce droit reste limité dans la plupart des États membres, en raison de la courte durée de séjour des travailleurs saisonniers et du fait que les autorisations sont rarement retirées[96].

Dans l'Union, le manque de données ventilées et comparables sur les inspections, les sanctions et les résultats concernant les travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers empêche de réaliser une analyse des risques approfondie au niveau national et d'évaluer l'efficacité et l'efficience de la directive. Certains États membres et parties prenantes ont indiqué que la collecte de données ventilées s'avère essentielle pour mieux évaluer la situation des travailleurs saisonniers originaires de pays tiers[97].

c. Assurer un logement adéquat – Article 20

L'article 20 de la directive établit un droit spécifique à un logement adéquat pour les travailleurs saisonniers, qui est renforcé par des contrôles préalables à l'admission effectués par les autorités compétentes afin de vérifier que ce logement sera disponible dans la pratique [voir l'article 5, paragraphe 1, point c), l'article 6, paragraphe 1, point c), et le considérant 41]. Un logement leur assurant des conditions de vie décentes doit être disponible pendant toute la durée du séjour, conformément à la législation nationale et aux normes générales en matière de santé et de sécurité. Tous les États membres ont transposé cette exigence. Nombre d'entre eux ont défini la notion de logement adéquat dans leur droit national, mais avec un degré de précision très variable: certains ont fixé des normes contraignantes précisant les exigences en matière d'espace, d'assainissement, d'équipements et, dans certains cas, d'accessibilité des transports et d'installations distinctes pour les hommes et les femmes[98], tandis que d'autres s'appuient à cette fin sur la législation générale en matière de logement ou de sécurité au travail[99].

Les contrôles préalables à l'admission sont effectués essentiellement au moyen de vérifications des documents justificatifs exigés[100], bien que certains États membres aient adopté des pratiques plus rigoureuses, notamment une vérification systématique des bases de données ainsi que des entretiens et des inspections de routine[101]. Les justificatifs exigés vont des contrats de location[102]

---

94 Par exemple, l'Autriche, la Belgique (Wallonie), la Tchéquie, l'Estonie, la Grèce, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg, le Portugal, la Roumanie et la Suède.

95 Par exemple, Chypre, l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, la France, la Croatie, la Hongrie, la Lituanie, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie.

96 Sauf en Grèce et en Croatie.

97 Conseil de l'Europe, note de bas de page 75, point 24.7; étude ciblée, note de bas de page 7.

98 Par exemple, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Tchéquie, l'Allemagne, l'Estonie, l'Espagne, la Finlande, la France, la Croatie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, le Portugal, la Slovénie, la Slovaquie et la Suède.

99 Par exemple, la Grèce, la Hongrie et la Pologne.

100 Par exemple, la Bulgarie, l'Allemagne, la Grèce, les Pays-Bas et la Slovénie; Fondation hellénique pour la politique européenne et étrangère (ELIAMEP), note de bas de page 55, p. 19.

101 Par exemple, la Belgique, la Tchéquie, la Finlande, la Croatie et Malte.

102 Par exemple, la Belgique et Malte.

aux simples attestations d'employeurs[103]. Initialement, sept États membres n'exigeaient pas de preuve de la mise à disposition d'un logement adéquat, mais des modifications ultérieures ont amélioré la conformité formelle.

Malgré ces cadres juridiques, d'importantes lacunes subsistent, en particulier pendant les périodes où l'activité est la plus forte dans l'agriculture et le tourisme, lorsque l'affluence grandit et que les capacités locales en matière de logement sont insuffisantes[104]. Le logement inadéquat est souvent lié à des formes d'exploitation par le travail, et les États membres et autres parties prenantes préconisent régulièrement des améliorations dans ce domaine[105]. Certains États membres ont commencé à s'attaquer à ces problèmes de manière plus structurelle. Par exemple, le plan pluriannuel de l'Italie contre le *caporalato* (recrutement de main-d'œuvre par des intermédiaires à des fins d'exploitation), soutenu par le FAMI[106], comprend des mesures visant à construire des logements décents pour les travailleurs agricoles en réutilisant des avoirs confisqués et au moyen de systèmes d'accueil intégrés et d'une gouvernance territoriale coordonnée. En outre, le programme national italien pour l'inclusion et la lutte contre la pauvreté 2021-2027[107] et le Fonds européen de développement régional (FEDER) soutiennent l'intégration des travailleurs de pays tiers et leur accès à des logements de qualité. La facilité pour la reprise et la résilience (FRR) cofinance, à hauteur de 200 millions d'euros au titre du plan national italien pour la reprise et la résilience, des initiatives visant à lutter contre les campements illégaux et l'exploitation des travailleurs agricoles dans 37 municipalités[108].

Les obligations spécifiques en matière de logement prévues à l'article 20 pour les employeurs qui mettent à disposition un logement, à savoir les règles exigeant que le loyer ne soit pas excessif, interdisant de déduire automatiquement le montant du loyer du salaire et rendant obligatoires les contrats de location écrits, n'ont, initialement, pas été transposées, ou ne l'ont été que partiellement, par huit États membres. Certains États membres ont transposé ces obligations de manière clairement visible[109], d'autres[110] ont introduit des limites concrètes, tels que le plafonnement du loyer à environ un tiers du salaire ou la fixation de déductions maximales,

---

103 Par exemple, l'Autriche et l'Allemagne.

104 Par exemple à Chypre, en Grèce, en Italie, au Portugal et en Espagne. Quelque 10 000 travailleurs migrants ont été recensés comme vivant dans des campements informels en Italie: ministère du travail et des politiques sociales et Association nationale des municipalités italiennes, *Le condizioni abitative dei migranti che lavorano nel settore agro-alimentare* (Les conditions de vie des migrants travaillant dans le secteur agroalimentaire), 2022.

105 Par exemple, le gouvernement finlandais, note de bas de page 75; ELIAMEP, note de bas de page 55, pages 19 et 25; Eurispes, note de bas de page 36.

106 Voir note de bas de page 17 et Programmazione pluriennale in tema di politiche del lavoro, integrazione e inclusione 2021-2027.

107 Programme national pour l'inclusion et la lutte contre la pauvreté 2021-2027, Priorités | Ministère du travail et des politiques sociales – Programme national.

108 Plan pour la reprise et la résilience: 200 millions d'euros en faveur de 37 municipalités pour en finir avec les campements informels.

109 Par exemple, la Bulgarie, la Croatie, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Pologne, le Portugal et la Roumanie. D'autres pays, comme l'Autriche, la Belgique, Chypre, la Tchéquie, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la Finlande, la France, la Hongrie, la Lettonie, les Pays-Bas, la Suède, la Slovaquie et la Slovénie, les ont transposées de manière plus fragmentée.

110 Par exemple, l'Allemagne, l'Italie, la Lituanie et Malte.

accroissant ainsi la clarté et l'applicabilité des obligations. Néanmoins, les parties prenantes continuent de signaler fréquemment des infractions, qu'elles attribuent à un manque d'information ainsi qu'à une insuffisance des contrôles, des inspections et des sanctions. Des inquiétudes ont également été exprimées quant au fait que les contrats de location sont souvent rédigés dans une langue que les travailleurs ne comprennent pas. Les parties prenantes soulignent régulièrement que les autorités nationales, régionales et locales doivent renforcer leurs efforts pour garantir un logement adéquat aux travailleurs saisonniers de pays tiers, notamment en augmentant les capacités de logement (y compris la construction de nouvelles installations et la rénovation des bâtiments existants) et en renforçant les contrôles[111].

d. Égalité d'accès à certaines branches de la sécurité sociale – Article 23

Tous les États membres ont formellement transposé l'obligation prévue à l'article 23, paragraphe 1, point d), de la directive, qui vise à garantir que les travailleurs saisonniers originaires de pays tiers bénéficient du même traitement que les ressortissants de l'UE en ce qui concerne les branches de la sécurité sociale énumérées à l'article 3 du règlement (CE) nº 883/2004[112], dans la mesure où ces branches existent dans le droit national, à l'exclusion de l'aide sociale. De nombreux États membres ont activé les dérogations facultatives pour les prestations de chômage[113] et/ou les prestations familiales[114] (article 23, paragraphe 2). Toutefois, dans certains États membres, l'accès effectif reste limité par des exigences liées aux périodes de cotisation à la sécurité sociale, au lieu de résidence et à la disponibilité sur le marché du travail auxquelles les travailleurs saisonniers de pays tiers ne peuvent généralement pas satisfaire.

L'accès à l'assurance maladie publique varie également. La plupart des États membres prévoient une affiliation automatique dès lors qu'un travailleur est enregistré auprès de la sécurité sociale[115], mais d'autres imposent des seuils de revenus, des cotisations minimales, des démarches d'affiliation ou des exigences minimales en matière de résidence qui peuvent être difficiles à respecter, notamment à l'arrivée[116]. Plusieurs États membres appliquent des régimes simplifiés de recrutement de courte durée qui ne confèrent pas de droits à une assurance maladie complète[117].

---

111 Cour des Comptes, *Le logement des travailleurs saisonniers*, rapport, 2025; SME United, Business Europe, SGI Europe, note de bas de page 51; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, note de bas de page 36, p. 38; ELIAMEP, note de bas de page 55, p. 25; étude ciblée, note de bas de page 7; IG Bau, *Saisonarbeit in der Landwirtschaft* (Le travail saisonnier dans l'agriculture), rapport de 2024; Oxfam, note de bas de page 7), p. 45; *Boletín de Igualdad en el Empleo*, note de bas de page 7.

112 Les prestations de maladie, de maternité et de paternité, d'invalidité, de vieillesse et de survivant; les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles; les allocations de décès.

113 Par exemple, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Tchéquie, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la Finlande, la France, la Croatie, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, Malte et la Pologne.

114 Par exemple, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Tchéquie, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg et la Pologne.

115 Par exemple, la Belgique, Chypre, la Tchéquie, la Grèce, l'Espagne, la France, la Croatie, le Luxembourg, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie et la Slovaquie.

116 Par exemple, l'Autriche, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède.

117 Par exemple, l'Allemagne et la Hongrie (pour les travailleurs saisonniers agricoles dont le séjour ne dépasse pas 210 jours); pour l'Allemagne, voir SVR, note de bas de page 35; IG Bau, note de bas de page 111, 2024, p. 8.

Généralement, les accidents du travail et les maladies professionnelles sont couverts dès le premier jour de travail. Toutefois, les périodes d'acquisition de droits aux prestations de maternité et paternité, d'invalidité et de maladie en espèces dépassent souvent la durée d'un séjour aux fins d'un travail saisonnier et peuvent même être assorties de conditions de résidence, ce qui limite l'exercice de ces droits dans la pratique.

Les pensions de vieillesse et de survivant[118] sont, en principe, accordées aux mêmes conditions que pour les ressortissants de l'État membre concerné, y compris les possibilités de totalisation des périodes et d'exportation des prestations. Cependant, l'accès effectif à ces prestations dépend de l'existence d'accords bilatéraux avec les pays d'origine ainsi que de systèmes permettant l'enregistrement des cotisations, la totalisation des périodes d'assurance ou de cotisation et le versement des pensions aux travailleurs saisonniers qui sont retournés dans leur pays d'origine ou à leurs survivants. Dans plusieurs États membres, l'absence d'accords ou la couverture partielle de tels accords, les seuils élevés de cotisations minimales, la complexité des formalités administratives et les procédures de paiement fastidieuses empêchent les travailleurs saisonniers et leurs survivants, après le retour, d'accéder concrètement aux prestations[119]. Certains États membres ont adopté de bonnes pratiques et facilitent l'exportation des prestations et la totalisation des périodes grâce à des sites web expliquant clairement les accords de sécurité sociale applicables entre l'État membre concerné et le pays d'origine ainsi que les possibilités de «preuve de vie» numérique. Une étude à paraître, menée par le Centre international pour le développement des politiques migratoires (CIDPM) et financée au titre de la facilité de partenariat en matière de migration, fournira de plus amples informations sur les difficultés qui subsistent en matière d'accès aux pensions.

IV. CONCLUSIONS ET PROCHAINES ÉTAPES

Compte tenu de l'importance des travailleurs saisonniers originaires de pays tiers dans des secteurs économiques majeurs, des pénuries persistantes de main-d'œuvre et de l'évolution démographique, la directive reste un instrument essentiel pour assurer à la fois un cadre d'admission ordonné et des garanties efficaces dans les secteurs où les risques de vulnérabilité, d'exploitation et de non-respect de la législation sont élevés. Les constatations du présent rapport montrent que l'attraction effective de la main-d'œuvre et l'application de la législation se renforcent mutuellement. Les voies de mobilité de la main-d'œuvre peuvent contribuer à remédier aux pénuries structurelles si elles sont suffisamment rapides, prévisibles et crédibles tant pour les employeurs que pour les travailleurs. La crédibilité repose également sur la visibilité du contrôle de l'application de la législation par les autorités nationales, lequel empêche les employeurs qui

[118] Survivants de travailleurs saisonniers résidant dans un pays tiers qui bénéficient des droits acquis par ceux-ci.

[119] L'Autriche, l'Espagne, la France, la Croatie, l'Italie et la Pologne garantissent l'exportation des pensions et la totalisation des périodes d'assurance et de cotisation au moyen d'accords bilatéraux avec les pays d'origine les plus représentés ou la totalité des pays d'origine de leurs travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers. En Bulgarie, à Chypre, en Finlande, en Suède, au Portugal, en Lettonie, au Luxembourg et en Roumanie, de tels accords bilatéraux n'ont été conclus qu'avec une partie des pays d'origine courants.

ne respectent pas les règles de tirer profit de l'emploi illégal, du travail sous-déclaré ou de conditions de travail et de vie non conformes.

Par rapport à la situation fragmentée qui prévalait avant 2014, la directive et sa mise en œuvre se sont traduites par une simplification des voies de mobilité de la main-d'œuvre, ce qui a contribué à décourager l'emploi illégal et le travail non déclaré. La directive a également amélioré la situation juridique des travailleurs saisonniers grâce, entre autres, au droit de changer d'employeur, aux dispositions relatives à l'égalité de traitement, aux garanties en matière de logement, à l'obligation d'information, aux mécanismes de plainte et de recours, à un meilleur contrôle et à des sanctions plus sévères.

Si, dans l'ensemble, les États membres ont aligné leur législation nationale sur la directive à la suite des procédures d'infraction engagées, des lacunes persistantes concernant sa mise en œuvre pratique dans plusieurs d'entre eux risquent de compromettre les voies d'accès au marché du travail et la protection effective des travailleurs. Ces lacunes sont particulièrement visibles dans les difficultés concrètes rencontrées par les travailleurs pour changer d'employeur rapidement avant la fin d'une saison ainsi qu'en ce qui concerne la qualité et l'accessibilité des informations, l'efficacité des inspections et des sanctions, l'accès aux mécanismes de plainte et de recours (y compris depuis le pays d'origine), la disponibilité et l'adéquation des logements, les mécanismes d'indemnisation, l'accès à certaines branches de la sécurité sociale ainsi que la portabilité des droits.

Dans l'ensemble, les constatations du présent rapport indiquent que le cadre juridique actuel est adapté à sa finalité et qu'il n'est pas nécessaire, à ce stade, de modifier la directive. La priorité de la Commission est de veiller à l'application et au respect pleins et entiers, systématiques et effectifs des obligations existantes en s'appuyant sur une meilleure gouvernance, des capacités opérationnelles et des données comparables.

Pour exploiter pleinement le potentiel de la directive, les efforts doivent porter sur deux points: i) faire en sorte que les voies de mobilité de la main-d'œuvre saisonnière soient plus attractives en garantissant des procédures de recrutement et d'admission rapides, prévisibles et équitables, notamment pour répondre aux besoins en haute saison, en fournissant des informations claires en plusieurs langues, et en veillant à ce que les travailleurs aient la possibilité de changer d'employeur, à ce qu'ils disposent d'un logement adéquat et à ce que leurs droits soient respectés; et ii) intensifier la lutte contre l'emploi illégal et le travail non déclaré au moyen d'inspections et de sanctions plus efficaces et fondées sur les risques, d'une coopération plus étroite entre les autorités compétentes (y compris au-delà les frontières et tout au long des chaînes de sous-traitance) et d'un meilleur accès aux mécanismes de plainte et de recours. Outre la mise en œuvre de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs, cette approche combinée est essentielle pour répondre aux besoins de main-d'œuvre saisonnière dans des secteurs clés tout en dissuadant les employeurs de ne pas respecter la directive, en prévenant l'exploitation et en contribuant aux priorités de l'UE en matière de compétitivité et de gestion de la migration. À cette fin, la Commission mettra en œuvre les mesures suivantes dans les années à venir:

- assurer le suivi des procédures d'infraction en cours afin de veiller à ce que la directive soit transposée correctement et intégralement par tous les États membres liés par celle-ci;
- promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de mobilité pour le travail saisonnier dans le cadre de la coopération avec des pays tiers, y compris au titre des partenariats destinés à attirer les talents et du cadre global de coopération entre l'UE et l'Inde en matière de mobilité;
- aider les États membres à développer et à concrétiser la coopération bilatérale avec les pays d'origine en matière de travail saisonnier circulaire, notamment au moyen des plans d'action pour des emplois saisonniers équitables dans le cadre du projet SaFE, de la fourniture d'une assistance technique et d'un soutien financier;
- soutenir l'échange de bonnes pratiques entre les États membres sur la manière de garantir des procédures d'admission efficaces pour les travailleurs saisonniers, sur la base des conclusions de la prochaine étude conjointe de l'OCDE et de la Commission intitulée «Making Migration Work: Admitting Labour Migrants» (Faire en sorte que la migration fonctionne: l'admission des travailleurs migrants);
- aider les États membres, notamment par l'intermédiaire de l'AET et d'un financement spécifique au titre du FAMI, à concevoir des activités ciblées d'information et de sensibilisation, ainsi que des mécanismes de plainte et de recours accessibles;
- aider les États membres, notamment par l'intermédiaire de l'AET et d'un financement spécifique au titre du FAMI, à mettre en place des mécanismes efficaces de contrôle, d'évaluation et de sanction visant à prévenir, à détecter et à sanctionner les infractions commises par les employeurs, en particulier en soutenant les campagnes d'inspection. Il conviendrait également de renforcer la collecte et la communication systématiques de données ventilées et comparables sur les inspections, les sanctions et les résultats;
- dans le cadre de la révision du mandat de l'AET en 2026, examiner comment l'Autorité pourrait s'attaquer plus efficacement aux abus concernant les conditions de travail des ressortissants de pays tiers, y compris des travailleurs saisonniers.