

La directive « Carte bleue »

Elaboration, acteurs et enjeux

Mémoire réalisé par
Ysaline Geels

Promotrice
Sylvie Saroléa

Année académique 2016-2017
Master en droit

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une oeuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une oeuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette oeuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/dt



Je remercie sincèrement Madame Saroléa pour sa disponibilité et la passion communicative qu'elle met dans son travail.

Je suis extrêmement reconnaissante d'avoir eu l'opportunité de suivre une formation universitaire de grande qualité dans un établissement auquel je me suis attachée.

Maman, merci pour ton soutien et ton amour inconditionnels.

A toutes celles et ceux rencontrés au détour d'engagements aussi divers que variés ; merci, vous avez fait la richesse de mon parcours universitaire.

Avertissements préalables :

- 1) Vu la nature européenne et internationale de la matière traitée, la grande majorité des sources sont en langue anglaise. Quand elles sont citées, elles ont été traduites librement par nos soins.
- 2) Les termes utilisés (notamment 'migrant', 'travailleurs' ou 'employeurs') sont entendus dans leur sens épïcène.

Introduction

Dans le grand champ de la migration, où se côtoient autant d'histoires qu'il y a de migrantes et de migrants, il existe une hiérarchisation implicite des raisons de migrer. Celle-ci est plutôt le fait de l'opinion publique, à la fois miroir et reflet des options politiques prises par les autorités. La migration économique occupe dans cette hiérarchie plutôt le bas de l'échelle. Elle est en effet perçue, souvent à tort, comme une migration choisie. Au moment où les travailleurs auront accès, dans leur pays, à un emploi librement choisi et décent, alors « *s'expatrier relèvera d'un choix, et non pas d'une nécessité* ». ¹ Les raisons de migrer sont souvent nombreuses, complexes, elles s'additionnent et échappent à une catégorisation fixe.

Parce qu'elles jettent un éclairage cru sur l'incapacité de l'économie à l'échelle mondiale à proposer des perspectives décentes de travail et d'épanouissement aux hommes là où ils se trouvent², les migrations internationales de main d'œuvre questionnent, interrogent sur cette mondialisation dont elles sont l'une des caractéristiques essentielles.

Dans une organisation du monde basée sur des Etats souverains, il est difficile, voir impossible de remettre en cause l'idée-même qu'il faut contrôler ces flux migratoires. Questionner l'existence de la frontière relève de la philosophie plutôt que de l'élaboration d'une politique concrète. Si le droit de se déplacer librement, de quitter le territoire d'un pays est amplement reconnu, son corolaire ne l'est pas du tout.³

Dans ces circonstances, le champ qui reste ouvert à la réflexion est la question de « Comment gérer ces flux ? » Et la politique créée en réponse à cette question, quelle image de la migration véhicule-t-elle en son sein ?

Nous avons choisi dans ce travail de nous pencher sur la directive carte bleue, qui concerne les travailleurs hautement qualifiés. Il est intéressant de travailler sur les

¹ « Flux intra et internationaux de migrants à la recherche d'un travail : Obtenir les avantages et réduire les risques de la mobilité des travailleurs », Document thématique – session n°3, p.4, Forum de l'OIT sur le travail décent au service d'une mondialisation équitable, 2007.

² « Flux intra et internationaux de migrants à la recherche d'un travail : Obtenir les avantages et réduire les risques de la mobilité des travailleurs », Document thématique – session n°3, Forum de l'OIT sur le travail décent au service d'une mondialisation équitable, 2007.

³ Sonia GSir-Domi, Thèse de doctorat, « Une politique européenne d'immigration de travail : l'entrouverture communautaire », 2011, Université de Liège.

travailleurs hautement qualifiés, car ils bénéficient, dans l'opinion publique, d'une image plus positive que les présumés flux de migrants sans papiers et sans qualification. On verra pourtant que, malgré cela, il est extrêmement difficile et délicat de réglementer dans ce domaine.

En analysant le processus législatif et les positions des différents acteurs, l'idée est de mettre en évidence, tel un fil rouge, la vision implicite qu'ils révèlent de la migration, et plus spécifiquement de la migration économique.

Pour ce faire nous commencerons par revenir en arrière, car comme souvent l'histoire détient une partie des clés de compréhension du présent. On verra ainsi la position et le discours de la Commission évoluer au fil des années et des projets, jusqu'à ce qu'ils soient figés dans la proposition.

Ensuite nous explorerons les fondements invoqués et tus de la directive.

Suivra la partie centrale de ce travail, qui passera en revue le contenu de la directive puis la position respective de toute une série d'acteurs tant institutionnels qu'issus de la société civile qui ont joué un rôle important dans l'élaboration de la directive. Leurs préférences, les modifications qu'ils préconisent nous révéleront en pointillé la manière dont ils envisagent le mouvement migratoire. C'est également l'occasion d'observer les rapports de force, les raisons pour lesquelles certains acteurs seront plus écoutés que d'autres.

Dans une troisième partie, nous nous intéresserons à la révision de la directive, officiellement lancée depuis juin 2016. L'application de la directive s'est en effet révélé un échec. Nous envisagerons les causes possibles de cet échec, avant d'analyser la proposition de révision de la Commission et les réponses qu'elle propose – ou pas – aux problèmes évoqués.

Titre 1 : Les prémisses

Section 1. La ligne du temps

1999 Tampere

Réunis en Finlande les 15 et 16 octobre 1999, les chefs d'Etats et de gouvernements décident de poursuivre les efforts de création d'un 'espace de liberté, de sécurité et de justice'.

En matière de migration, « *le programme de Tampere appelle au développement d'une politique d'immigration commune axée sur le principe de traitement équitable des ressortissant de pays tiers ; à une politique d'intégration octroyant aux ressortissants de pays tiers des droits et obligations comparables aux citoyens européens.* »⁴ Le programme de Tampere insiste également sur l'idée de développer une approche européenne rapprochant les législations nationales en ce qui concerne la migration de travail.

Si les intentions sont louables, ces objectifs manquent d'indications plus concrètes sur la manière de les concrétiser.⁵

2001 Proposition de directive “sur les conditions d’entrée et de résidence aux fins d’un emploi salarié ou de l’exercice d’une activité indépendante”

En 2001, la Commission se jette à l'eau et fait une proposition de directive⁶ dont nous reparlerons souvent au cours de ce travail, au vu de son importance. La Commission y proposait une approche horizontale et englobante de la migration⁷, choix qui s'avérait fatal à la proposition. En effet certains Etats membres exprimèrent leur crainte et

⁴ S. CARRERA, A. FAURE ATGER, E. GUILD et D. KOSTAKOPOULOU, « Labour Immigration Policy in the EU : A Renewed Agenda for Europe 2020 », CEPS Policy Brief n°240, 5 avril 2011, accessible sur <http://www.ceps.eu/>

⁵ Sidonie Paris, “The Blue Card Directive: Probing the limits of EU Immigration Policy”, p. 3, 44e conférence annuelle de UACES (The academic association for contemporary European Studies), Cork, 1-3 septembre 2014, disponible sur www.uaces.org.

⁶ Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante (COM(2001) 386) du 5 septembre 2001, J.O.C.E., 27 novembre 2001.

⁷ Elspeth Guild, “Eu Policy on Labour Migration: A First Look at the Commission’s Blue Card Initiative”, p.1, Policy Brief, Center for European Policy Studies, No.145, Novembre 2007.

réticence à l'idée d'approfondir l'intégration européenne dans un domaine si sensible. La proposition fut par la suite retirée, vu le manque de soutien politique.⁸ Elle était pourtant soutenue largement par le Parlement européen, les représentants des travailleurs et de la société civile⁹.

*« Il s'agissait de trouver un équilibre délicat entre la volonté des institutions européennes d'ouvrir des nouveaux canaux de migration de travail et la nécessité d'éviter l'agitation de l'opposition de certains Etats membres qui ne voulaient pas céder de souveraineté dans ce domaine sensible. »*¹⁰ L'équilibre a manqué, et cet échec a marqué la suite des initiatives de la Commission.

2004 Le programme de La Haye

Réunis en Conseil en novembre 2004, les Etats membres envisagent via le Programme de La Haye la création de lignes directrices pour une politique commune d'immigration et d'asile.¹¹

Ce nouveau programme vise essentiellement à poursuivre l'établissement d'un espace de liberté, sécurité et justice. Mais on y trouve un passage important pour la suite : *« La migration légale jouera un rôle important dans l'amélioration de l'économie de la connaissance en Europe, dans la progression du développement économique et donc contribuera à l'implémentation de la stratégie de Lisbonne. »*¹²

⁸ S. CARRERA, A. FAURE ATGER, E. GUILD et D. KOSTAKOPOULOU, « Labour Immigration Policy in the EU : A Renewed Agenda for Europe 2020 », CEPS Policy Brief n°240, 5 avril 2011, accessible sur <http://www.ceps.eu/>

⁹ ETUC position regarding European Commission's proposals on legal and 'illegal' migration, Brussels, 6 décembre 2007, disponible sur <https://www.etuc.org/documents/etuc-position-regarding-european-commission%E2%80%99s-proposals-legal-and-%E2%80%98illegal%E2%80%99-migration#.WRwAPNykkM9>

¹⁰ Sidonie Paris, "The Blue Card Directive: Probing the limits of EU Immigration Policy", p. 4, 44e conférence annuelle de UACES (The academic association for contemporary European Studies), Cork, 1-3 septembre 2014, disponible sur www.uaces.org.

¹¹ Anonyme, "An EU 'Blue Card' for high-skilled migrants?", Réseau Euractiv, 22 avril 2008, disponible sur <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/linksdossier/an-eu-blue-card-for-high-skilled-immigrants/>.

¹² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 10 mai 2005 – «Le programme de La Haye: dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice» [COM(2005) 184 final – Journal officiel C 236 du 24.9.2005]

Ce passage marque le début de la nouvelle stratégie de la Commission en matière de migration légale : lier celle-ci à l’agenda de la stratégie Lisbonne, en répétant à l’envi que la migration participera à la construction de cette économie de la connaissance.¹³

2005 Livre vert

Le 11 janvier 2005, la Commission a publié son livre vert sur une approche européenne de la migration économique. Il s’agit de susciter par cette publication un processus de réflexion approfondie avec toutes les parties prenantes, sur la forme la plus adéquate de règles communautaires pour admettre des migrants économiques, et sur la plus-value d’un tel cadre commun.¹⁴

Dans ce livre, la Commission envisage 3 manières de progresser : 1) la première reprend l’approche horizontale qui fut fatale à sa proposition de 2001. 2) La seconde propose une division du domaine en plusieurs secteurs différents, ladite approche sectorielle. 3) La troisième met sur la table une procédure commune et accélérée en cas de pénurie dans des secteurs spécifiques.¹⁵

2005 Consultation sur le livre vert

Sur base de ce livre vert, la Commission lance en 2005 une large consultation, à l’adresse des institutions européennes, des Etats membres, des représentants des travailleurs et des employeurs, des organisations non gouvernementales et plus globalement de la société civile. Les nombreuses réponses reçues serviront entre autres de base à l’analyse de la position des différents acteurs que nous développerons plus bas.

Globalement, les participants étaient divisés en deux groupes. Dans le premier, on retrouve les ONG, les syndicats et le Parlement européen. Ils partagent une perspective horizontale, à la manière de la proposition de 2001. Ils dénoncent l’approche utilitariste de la migration et craignent qu’une fragmentation du domaine mène à des situations de

¹³ Sidonie Paris, “The Blue Card Directive: Probing the limits of EU Immigration Policy”, p. 8, 44e conférence annuelle de UACES (The academic association for contemporary European Studies), Cork, 1-3 septembre 2014, disponible sur www.uaces.org.

¹⁴ UNICE response to the Commission’s Green Paper on a EU approach to managing economic migration (2004), Position Paper, 13 May 2005, disponible sur www.businessseurope.com.

¹⁵ Sidonie Paris, “The Blue Card Directive: Probing the limits of EU Immigration Policy”, p. 6, 44e conférence annuelle de UACES (The academic association for contemporary European Studies), Cork, 1-3 septembre 2014, disponible sur www.uaces.org.

traitement inéquitable et de discrimination. Le deuxième groupe rassemble les Etats membres et les associations d'employeurs. Ceux-ci doutent de l'intérêt d'une intervention européenne en la matière, et sont très attachés à la souveraineté des Etats ainsi qu'au principe de subsidiarité. Ils soulignent l'importance pour l'Europe de se doter de règles communes pour des catégories spécifiques de migrants, parmi lesquelles les travailleurs hautement qualifiés doivent avoir la priorité absolue, étant vus comme un catalyseur pour la compétitivité européenne.¹⁶

Les préoccupations du second groupe feront l'objet d'une attention toute particulière de la part de la Commission dans l'élaboration de la directive.

2006 Programme d'action relatif à la migration légale

En décembre 2005, la Commission européenne publie un programme d'action relatif à la migration légale¹⁷, faisant la liste des actions et des initiatives que la Commission compte mener dans ce domaine.^{18/19}

Dans ce programme, la commission prévoit et annonce la publication d'une directive-cadre portant sur les droits de tous les migrants économiques, ainsi que de quatre directives spécifiques concernant les travailleurs hautement qualifiés, les travailleurs saisonniers, les stagiaires et les personnes faisant l'objet d'un transfert intra-groupe. Il s'agit là du fameux paquet législatif sur la migration légale.²⁰

¹⁶ Sidonie Paris, "The Blue Card Directive: Probing the limits of EU Immigration Policy", pp. 6-7, 44e conférence annuelle de UACES (The academic association for contemporary European Studies), Cork, 1-3 septembre 2014, disponible sur www.uaces.org.

¹⁷ Communication de la Commission sur un programme d'action relatif à l'immigration légale, COM (2005) 669, non publié sur le Journal officiel.

¹⁸ UNICE Position on the Commission Policy Plan on legal migration, 10 mai 2006, disponible sur www.buinesseurope.com.

¹⁹ Anonyme, "An EU 'Blue Card' for high-skilled migrants?", Réseau Euractiv, 22 avril 2008, disponible sur <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/linksdossier/an-eu-blue-card-for-high-skilled-immigrants/>.

²⁰ UNICE Position on the Commission Policy Plan on legal migration, 10 mai 2006, disponible sur www.buinesseurope.com.

C'est donc à partir de ce programme d'action que l'on peut retracer cette stratégie du paquet législatif, qui crée des catégories de travailleurs aux droits variables.²¹

On trouve également dans ce programme d'action trois objectifs que l'on retrouvera dans les fondements de la directive : Premièrement, et comme dit plus haut, la migration comme contribution à la construction d'une économie de la connaissance. Deuxièmement, la migration comme réponse aux besoins du marché. Enfin, la migration pour contrebalancer les effets de vieillissement de la population.²²

2007 Proposition de directive du conseil

Enfin, le 23 octobre 2007, la Commission présente sa proposition de directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié. Cette proposition est à la fois le résultat des presque dix ans d'évolution qui la précèdent, mais aussi un point de départ pour tous les développements qui ont suivi, jusqu'à la récente proposition de révision.

Section 2. Les fondements de la directive

Chat échaudé craint l'eau froide... entre la tentative malheureuse de 2001 et la proposition de 2007, la Commission a substantiellement changé de vocabulaire. Dans les préliminaires de la proposition de 2001 on pouvait par exemple lire que : « *La réglementation de l'immigration aux fins de l'exercice d'un emploi salarié ou d'une activité économique indépendante rémunérée constitue l'une des pierres angulaires de la politique en matière d'immigration et la définition d'une politique communautaire cohérente en matière d'immigration n'est possible que si l'on traite cette question au*

²¹ S. CARRERA, A. FAURE ATGER, E. GUILD et D. KOSTAKOPOULOU, « Labour Immigration Policy in the EU : A Renewed Agenda for Europe 2020 », CEPS Policy Brief n°240, 5 avril 2011, accessible sur <http://www.ceps.eu/>

²² Martina Belmonte, "The EU Blue Card- Is there a need for a more comprehensive approach?", Policy Brief n°2015/3, Juin 2015, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussels.

niveau communautaire. »²³ La proposition se voulait générale, proposant un haut niveau d'harmonisation. Vu la réticence très marquée des Etats membres et l'échec conséquent de cette proposition, malgré un avis positif du Parlement européen, la Commission a repris sa copie.

Afin d'apaiser d'une certaine manière les Etats membres, la Commission met cette fois l'accent sur l'aspect économique de la migration légale. A titre d'exemple le gouvernement espagnol estimait en 2006 que 30% de la croissance économique annuelle enregistrée entre 1996 et 2005 était dus à l'immigration²⁴. L'immigration légale, spécialement de main d'œuvre qualifiée, est désormais un outil pour la croissance.

Le mémorandum explicatif qui accompagne la directive expose les arguments principaux pour une politique migratoire active visant les travailleurs hautement qualifiés: “the business argument – *les entreprises ont besoin des migrants économiques pour remplir leurs besoins de recrutement*; the demographic argument – *l'Europe ne produit plus assez de travailleurs pour satisfaire les entreprises; ainsi que l'échec des régimes actuels de recrutement de travailleurs hautement qualifiés, prouvé par le fait que les travailleurs concernés issus d'Afrique du Nord, pourtant voisine de l'Europe, préfèrent aller au Canada ou aux Etats-Unis plutôt qu'en Europe.*”²⁵

L'exemple du Canada et de l'Australie est porté aux nues, tant leur régime à points semble faire des merveilles pour attirer les travailleurs hautement qualifiés. Franco Frattini, le commissaire à la justice et aux affaires intérieures de la commission Barroso, disait en 2007 que « *le pourcentage de travailleurs hautement qualifiés en Europe qui sont issus de pays tiers est de 0.9%, comparé à 9,9% en Australie, 7,3% au Canada, et*

²³ Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante (COM(2001) 386) du 5 septembre 2001, J.O.C.E., 27 novembre 2001.

²⁴ Miguel Sebastian, *Immigración y economía española: 1996-2006*, Oficina Económica del Presidente, 15 novembre 2006, disponible sur <http://mcaugt.com/documentos/0/doc1501.pdf>.

²⁵ Elspeth Guild, “Eu Policy on Labour Migration: A First Look at the Commission's Blue Card Initiative”, p.1, Policy Brief, Center for European Policy Studies, No.145, Novembre 2007.

3,5% aux Etats-Unis. » Et il rajoutait que “ces chiffres montrent très clairement que pour les travailleurs hautement qualifiés, l’Europe n’est pas très attractive.”²⁶

L’Europe semble en effet incapable d’attirer une large part des techniciens et ingénieurs issus d’économies émergentes et capables de répondre à la demande grandissante des entreprises européennes pour de la main d’œuvre qualifiée.²⁷

A propos de l’argument démographique, un document qui accompagnait la proposition de la Commission nous dit que « les prévisions démographiques indiquent que la population en âge de travailler dans l’Union diminuera de 48 millions de personnes d’ici 2050. [...] Le vieillissement démographique pourrait donc exiger – à titre de mesure complémentaire – que l’on draine à l’avenir une immigration plus nombreuse, de tous niveaux d’aptitudes et de qualifications, afin d’enrayer ces phénomènes. L’importance grandissante de l’économie de la connaissance, les changements économiques structurels, la croissance du secteur tertiaire, la délocalisation de la production à forte intensité de main-d’œuvre et l’exode de ressortissants de l’UE sont autant d’éléments qui tendent à conclure que l’attraction et la meilleure utilisation des personnels hautement qualifiés provenant de pays tiers demeureront un défi fondamental s’agissant des perspectives de développement de l’Union. »²⁸

Pour certains, comme le démographe François Héran, cet argument est fallacieux. Pour lui, l’immigration peut être un apport complémentaire atténuant le vieillissement lié à la baisse de la fécondité, mais ne peut rien résoudre pour le vieillissement lié à l’allongement de la vie²⁹. Car si nos sociétés sont globalement plus vieilles, c’est partiellement dû à la baisse du nombre d’enfants moyen par femme, mais surtout à l’allongement de la durée de la vie grâce aux progrès scientifiques.

²⁶ Anonyme, “European Commission Launches New Push for ‘Blue Card’”, 23 octobre 2007, Der Spiegel, disponible sur <http://www.spiegel.de/international/europe/eu-targets-skilled-immigrants-european-commission-launches-new-push-for-blue-card-a-513083.html>

²⁷ Anonyme, “An EU ‘Blue Card’ for high-skilled migrants?”, Réseau Euractiv, 22 avril 2008, disponible sur <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/linksdossier/an-eu-blue-card-for-high-skilled-immigrants/>.

²⁸ Résumé de l’analyse d’impact, document accompagnant la proposition de directive du Conseil établissant les conditions d’entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d’un emploi hautement qualifié, 23 octobre 2007.

²⁹ François Héran, « La société française a-t-elle besoin de l’apport démographique des migrations ? » in Migrations et mutations de la société française, pp. 277-287, sous la direction de Marie Poinot et Serge Weber, Editions la Découverte, Paris, 2014.

La Croix-Rouge Internationale, dans sa réponse au Livret vert, partage la même analyse : « *La migration économique à elle seule, selon plusieurs études, ne peut vraisemblablement pas procurer une solution de long terme aux changements démographiques. Il faudra certainement que cela soit combiné à une série d'autres mesures (augmentation du niveau d'éducation, allongement de la carrière, hausse du niveau de natalité en Europe, ...) pour avoir les effets désirés.* »³⁰

Comme expliqué *supra*, un autre argument invoqué est la contribution énorme que peut faire la migration de main d'œuvre qualifiée sur les objectifs de la stratégie de Lisbonne, destinée à répondre à la crise en mettant l'Europe à la pointe de l'innovation, en la transformant en économie de la connaissance.

Un autre argument, bien que non exprimé littéralement mais présent dans tous les discours, est l'idée qu'en offrant des voies légales de migration, on enrayerait l'immigration illégale. Si ceci est correct théoriquement, *in casu* les domaines dans lesquels la migration illégale est la plus présente sont plutôt classiquement occupés par des travailleurs semi ou peu qualifiés, comme la construction, le « Care », l'Horeca ou l'agriculture³¹. Une législation qui voudrait vraiment répondre à l'objectif de diminuer les flux illégaux aurait pour objet ces catégories de travailleurs.

Lors de la présentation de la proposition de directive le 23 octobre 2007 à Strasbourg, le président de la Commission d'alors, José Manuel Barroso résume les choses en ces termes: "*Labour migration into Europe boosts our competitiveness and therefore our economic growth. It also helps tackle demographic problems resulting from our ageing population. This is particularly the case for highly skilled labour. With the EU Blue Card we send a clear signal: Highly skilled people from all over the world are welcome in the European Union.*"³²

³⁰ Opinion of the National Red Cross Societies of the EU Member States and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies on the European Commission's Green Paper on an EU approach to managing economic migration, Bruxelles, 13 avril 2005, disponible sur www.redcross.eu.

³¹ « Flux intra et internationaux de migrants à la recherche d'un travail : Obtenir les avantages et réduire les risques de la mobilité des travailleurs », Document thématique – session n°3, p.3, Forum de l'OIT sur le travail décent au service d'une mondialisation équitable, 2007.

³² Anonyme, "An EU 'Blue Card' for high-skilled migrants?", Réseau Euractiv, 22 avril 2008, disponible sur <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/linksdossier/an-eu-blue-card-for-high-skilled-immigrants/>.

Puis, pour rassurer les États membres et leur population peu désireuse de lancer un grand programme destiné à attirer des migrants (même qualifiés), il rajoute: *"Let me be clear: I am not announcing today that we are opening the doors to 20 million high-skilled workers. The Blue Card is not a 'blank cheque'. It is not a right to admission, but a demand-driven approach and a common European procedure. Member states will have broad flexibility to determine their labour market needs and decide on the number of high-skilled workers they would like to welcome."*³³

³³ Anonyme, "An EU 'Blue Card' for high-skilled migrants?", Réseau Euractiv, 22 avril 2008, disponible sur <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/linksdossier/an-eu-blue-card-for-high-skilled-immigrants/>.

Titre 2 : Le processus législatif

Section 1. Compétence et procédure

La régulation des conditions d'entrée et de séjour et droits liés à l'emploi des ressortissants des pays tiers fait partie de la compétence partagée de l'Union européenne depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999.³⁴ Depuis lors les initiatives dans ce domaine ont peu à peu émergé.

La base légale de la directive carte bleue est l'article 63, point 3, a et point 4 du traité instituant la Communauté européenne³⁵. Cet article prévoit que « *le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 67, arrête, 3) des mesures relatives à la politique de migration, dans les domaines suivants : a) conditions d'entrée et de séjour, ainsi que normes concernant les procédures de délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial; des mesures définissant les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un État membre de séjourner dans les autres États membres et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire.* » La procédure visée à l'article 67 est celle de l'unanimité au Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement. On va voir que cette procédure va avoir un impact important sur le contenu final, très pauvre, de la directive.

Dans ces circonstances, « *l'Union européenne apparaît comme forum de discussion intergouvernemental où toute tentative d'accroître la communautarisation a beaucoup de chance d'être bloquée par au moins un Etat membre, peu désireux de voir l'Europe gagner des compétences dans le domaine.* »³⁶

³⁴ S. CARRERA, A. FAURE ATGER, E. GUILD et D. KOSTAKOPOULOU, « Labour Immigration Policy in the EU : A Renewed Agenda for Europe 2020 », CEPS Policy Brief n°240, 5 avril 2011, accessible sur <http://www.ceps.eu/>

³⁵ Art. 63 du Traité instituant la Communauté européenne signé à Rome le 25 mars 1957.

³⁶ Sidonie Paris, "The Blue Card Directive: Probing the limits of EU Immigration Policy", p. 9, 44e conférence annuelle de UACES (The academic association for contemporary European Studies), Cork, 1-3 septembre 2014, disponible sur www.uaces.org.

La migration légale est restée sous le joug de la règle de l'unanimité jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, en décembre 2009.³⁷ Entre 2005 et 2009, ce domaine était resté le seul issu du Titre IV du Traité CE à échapper à la nouvelle procédure de la codécision³⁸.

Le traité de Lisbonne, en vigueur en 2009, a introduit une nouvelle disposition dans le TFUE qui traite expressément de politique migratoire économique³⁹. L'article 79, §1er prévoit que « *L'Union développe une politique **commune** de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci* » Quant au paragraphe 5, il concerne les volumes d'admission dont il sera question dans la directive : « *Le présent article n'affecte pas le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié.* »⁴⁰

Pour l'Association européenne de défense des Droits de l'Homme, le choix de la base légale de l'article 79 cantonne de facto les directives en matière de migration légale « *aux questions migratoires, alors que, étant ici question d'emploi et de droits des travailleurs l'AEDH estime qu'elles auraient dû faire partie intégrante d'un débat plus global sur le marché du travail européen et sur les droits sociaux de tous les travailleurs qu'ils soient ressortissants des pays tiers ou européens.* »⁴¹

³⁷ Sidonie Paris, "The Blue Card Directive: Probing the limits of EU Immigration Policy", p. 9, 44e conférence annuelle de UACES (The academic association for contemporary European Studies), Cork, 1-3 septembre 2014, disponible sur www.uaces.org.

³⁸ S. CARRERA, A. FAURE ATGER, E. GUILD et D. KOSTAKOPOULOU, « Labour Immigration Policy in the EU : A Renewed Agenda for Europe 2020 », CEPS Policy Brief n°240, 5 avril 2011, accessible sur <http://www.ceps.eu/>

³⁹ S. CARRERA, A. FAURE ATGER, E. GUILD et D. KOSTAKOPOULOU, « Labour Immigration Policy in the EU : A Renewed Agenda for Europe 2020 », CEPS Policy Brief n°240, 5 avril 2011, accessible sur <http://www.ceps.eu/>

⁴⁰ TFUE, art. 79, §1 et 5.

⁴¹ Anonyme, « Immigration de travail dans l'UE: vers un régime à plusieurs vitesses, fondé sur l'inégalité de traitement ? », p. 2, AEDH, 17 octobre 2011, disponible sur www.aedh.eu.

Signalons au passage que le Royaume-Uni et l'Irlande, sur base du Protocole n°21 annexé aux traités peuvent décider de ne pas participer à l'adoption des mesures présentées. Quant au Danemark, il ne participe d'office pas à toutes les mesures basées sur ce chapitre, conformément au Protocole n°22. Ces trois Etats ne sont donc pas concernés par la directive carte bleue.

Section 2. Le contenu de la directive

L'**article 1** détermine l'objet de la directive: établir un ensemble de règles visant à régler les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire européen de ressortissants de pays tiers aux fins d'occuper un emploi hautement qualifié⁴².

L'**article 2**⁴³ définit les différents termes utilisés.

L'**article 3** organise le champ d'application *ratione personae* de la directive. Cet article est organisé par la négative. Il liste en effet les différentes catégories de personnes qui sont exclues du champ d'application de la directive. Il s'agit, entre autres⁴⁴, des bénéficiaires d'une protection internationale, des chercheurs, des travailleurs saisonniers, ou encore des résidents de longue durée conformément à la directive 2003/109/CE.

L'article 3, 3) vise à prévenir une fuite des cerveaux (*brain drain*) dans les pays d'origine en établissant, sous forme d'accords bilatéraux, une liste des professions à exclure du champ d'application de la directive (par exemple dans le domaine de la santé).

L'article 3, 4) est particulièrement important, puisqu'il permet la coexistence de programmes nationaux visant les mêmes catégories de travailleurs. Nous verrons plus loin que ceci constituera une des pierres d'achoppement de la directive. La commission avait d'abord proposé un système unique remplaçant les programmes nationaux existants. "*En effet un tel système européen serait plus attractif que n'importe quel système national du*

⁴² Art.1 de la directive 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un employ hautement qualifié, J.O.U.E., 18 juin 2009.

⁴³ Art.2 de la directive 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un employ hautement qualifié, J.O.U.E., 18 juin 2009.

⁴⁴ Art.3 de la directive 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un employ hautement qualifié, J.O.U.E., 18 juin 2009.

point de vue du migrant. Une solution européenne appoterait également une plus grande visibilité, prévisibilité et transparence que vingt-cinq systèmes nationaux.”⁴⁵

L'article 4 dit que les Etats membres peuvent prévoir des dispositions plus favorables quant à l'entrée sur le territoire des ressortissants des pays tiers. Initialement la Commission voulait interdire aux Etats membres de proposer des dispositions plus favorables, pour éviter une compétition inutile entre Etats membres. Cette idée n'a naturellement pas été acceptée par les Etats membres, désireux de garder les mains libres pour attirer comme ils l'entendent les travailleurs dont leurs entreprises ont besoin⁴⁶.

L'article 5 prévoit les conditions d'admission⁴⁷ des ressortissants de pays tiers hautement qualifiés. Il s'agit donc d'un des articles clé de la directive puisqu'il définit les critères sensés précis et objectifs sur lesquels pourra se baser le travailleur, ou plus sûrement l'employeur⁴⁸. Ces conditions sont les suivantes:

- a) un contrat de travail ou une offre ferme pour un emploi hautement qualifié d'une durée de minimum un an ;
- b) pour les professions réglementées, satisfaire aux conditions prévues par la législation nationale ;
- c) des documents attestant des qualifications professionnelles ;
- d) un document de voyage en cours de validité ;
- e) la preuve d'une assurance-maladie ;
- f) ne pas être considéré comme une menace pour l'ordre, la santé ou la sécurité publics.

Le paragraphe 3 de l'article 5 prévoit en plus le critère sensé définir l'emploi hautement qualifié : le salaire. Le seuil salarial sera défini par chaque Etat membre mais sera au minimum égal à 1,5 fois le salaire national brut. On verra que ce seuil salarial a été un des

⁴⁵ Jakob von Weizsäcker, « A European Blue Card Proposal », p.3, Horizons stratégiques, Revue trimestrielle du Centre d'analyse stratégique, n°1, juillet 2006.

⁴⁶ Elspeth Guild, “Eu Policy on Labour Migration: A First Look at the Commission's Blue Card Initiative”, p.4, Policy Brief, Center for European Policy Studies, No.145, Novembre 2007.

⁴⁷ Art.5 de la directive 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, J.O.U.E., 18 juin 2009.

⁴⁸ Elspeth Guild, “Eu Policy on Labour Migration: A First Look at the Commission's Blue Card Initiative”, p.4-5, Policy Brief, Center for European Policy Studies, No.145, Novembre 2007.

plus gros nœuds à négocier. En laissant aux Etats membres une large marge d'appréciation quant à ce seuil, il existe une possibilité que certains Etats rendent la directive *de facto* inapplicable en définissant des seuils très hauts difficilement atteignables par les travailleurs.⁴⁹

Par rapport à la reconnaissance des diplômes, rien n'est prévu dans la proposition sur la manière dont les qualifications nécessaires selon l'article 5, 1), c peuvent être reconnues. Rien qu'au sein de l'Union européenne, cette problématique est connue pour être très complexe, et il n'existe en tout cas pas de cadre européen commun pour déterminer les qualifications acquises dans les pays tiers. « *En conséquence, un diplôme qu'un Etat membre reconnaîttrait comme qualifiant pourrait être rejeté par un autre Etat membre. Des standards nationaux si différents pourraient causer des frictions une fois que les titulaires d'une carte bleu pourront bouger sur le continent.* »⁵⁰

L'**article 6** concerne les volumes d'admission: chaque Etat membre garde le droit de fixer le nombre de ressortissants de pays tiers admis sur son territoire, conformément à l'article 79, §5 du TFUE.

L'**Article 7** liste les limites et droits offerts par la directive.

L'**article 8**⁵¹ prévoit les différents motifs possibles de refus :

- 1) le travailleur ne remplit pas les conditions d'admission ;
- 2) les autorités nationales réalisent un « test » économique ou vérifient que le poste ne peut pas être occupé par un travailleur national ou européen, ou encore par un ressortissant d'un pays tiers en séjour régulier ;
- 3) les autorités nationales ont fixé un quota conformément à l'article 6 ;
- 4) afin d'assurer un recrutement éthique, les Etats membres peuvent rejeter une demande si le travailleur est issu d'un secteur en pénurie dans son pays d'origine ;

⁴⁹ Elizabeth Collett, "The Proposed European Blue Card System: Arming for the Global War for Talent?", Migration Policy Institute, 7 janvier 2008, disponible sur <http://www.migrationpolicy.org/article/proposed-european-blue-card-system-arming-global-war-talent>.

⁵⁰ Elizabeth Collett, "The Proposed European Blue Card System: Arming for the Global War for Talent?", Migration Policy Institute, 7 janvier 2008, disponible sur <http://www.migrationpolicy.org/article/proposed-european-blue-card-system-arming-global-war-talent>.

⁵¹ Art. 8 de la directive 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un employ hautement qualifié, J.O.U.E., 18 juin 2009.

5) l'employeur a été sanctionné sur base de la loi nationale pour emploi illégal et/ou travail non déclaré.

Ce dernier motif est problématique car il fait peser sur le travailleur les conséquences d'une ou plusieurs illégalités commises par l'employeur.

L'article 9⁵² expose les motifs de retrait ou de non-renouvellement de la carte bleue obligatoire ou facultatif. Les Etats membres retirent ou refusent de renouveler la carte bleue si:

- a) elle a été acquise frauduleusement, a été falsifiée ou altérée ;
- b) le titulaire ne remplissait pas ou ne remplit plus les conditions d'admission de l'article 5;
- c) le travailleur n'a pas respecté les règles d'accès au marché du travail ou concernant le chômage temporaire (par exemple il a changé d'employeur sans autorisation préalable ou a subi une période de chômage de plus de trois mois).

Les Etats membres peuvent retirer ou ne pas renouveler la carte bleue si :

- a) il y a des raisons d'ordre public, de sécurité ou de santé publique ;
- b) le travailleur ne dispose pas ou plus des ressources suffisantes pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'Etat;
- c) si le travailleur n'a pas communiqué son adresse;
- d) s'il fait une demande d'aide sociale.

Les provisions contenues sous b) et d) montrent bien que le travailleur n'est le bienvenu que tant qu'il ne repose pas sur le système d'aide de l'Etat. *“Il y a un certain manqué de clareté dans ces provisions à propos de ce que peut et doit faire le travailleur après les deux ans, et quel niveau de liberté il a à ce moment-là. D'un côté la Commission indique que c'est sensé être un moment important, quand le travailleur acquiert une certaine dose d'indépendance par rapport à l'entreprise, mais d'un autre côté la formulation du texte ne semble pas soutenir pleinement cette idée.”*⁵³

⁵² Art. 9 de la directive 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, J.O.U.E., 18 juin 2009.

⁵³ Elspeth Guild, “Eu Policy on Labour Migration: A First Look at the Commission's Blue Card Initiative”, p.6, Policy Brief, Center for European Policy Studies, No.145, Novembre 2007.

L'**article 10** concerne la manière d'introduire la demande d'admission⁵⁴. Les Etats membres ont le choix de décider qui doit présenter la carte bleue : le travailleur, l'employeur, ou encore les deux. La demande peut être faite hors du territoire de l'Etat membre mais également lorsque le ressortissant réside déjà légalement sur le territoire de l'Etat concerné. La proposition initiale de la Commission en restait là. Mais les Etats membres ont pesé pour l'adoption d'un 4) qui prévoit que les Etats membres peuvent décider que la demande ne sera prise en compte qu'en dehors de leur territoire, si ces restrictions existent déjà dans la législation nationale. Certains Etats membres étaient en effet particulièrement impatients de déplacer tout le processus d'immigration en dehors de leur territoire. Ceci est peu réaliste car dans le domaine de la migration de travail l'offre ferme ou le contrat de travail est souvent le résultat de rencontres ou de recherche directement sur le territoire⁵⁵. Cette demande peu pertinente de la part de certains Etats trahit l'image négative qu'ils accolent à la migration, même légale et hautement qualifiée.

L'**article 11** expose certaines garanties procédurales⁵⁶. Il prévoit notamment que les autorités nationales doivent statuer sur la demande maximum 90 jours après son introduction. Ce délai a été fort commenté, notamment par les représentants des entreprises, comme nous le verront plus bas.

L'**article 12**⁵⁷ traite de l'accès au marché du travail. Durant les deux premières années en tant que titulaire d'une carte bleue, le travailleur est limité à un emploi qui répond aux conditions d'admission, un emploi hautement qualifié donc. Pendant ces deux années, tout changement d'employeur est subordonné à une autorisation préalable et écrite. A l'issue de ces deux ans, les Etats membres décident, ou pas, d'accorder l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne l'accès aux emplois hautement qualifiés.

⁵⁴ Art. 10 de la directive 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un employ hautement qualifié, J.O.U.E., 18 juin 2009.

⁵⁵ Elspeth Guild, "Eu Policy on Labour Migration: A First Look at the Commission's Blue Card Initiative", p.6, Policy Brief, Center for European Policy Studies, No.145, Novembre 2007.

⁵⁶ Art. 11 de la directive 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, J.O.U.E., 18 juin 2009.

⁵⁷ Art. 12 de la directive 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, J.O.U.E., 18 juin 2009.

L'**article 13** concerne le chômage temporaire⁵⁸. Une période de chômage ne peut entraîner un retrait de la carte bleue que si elle dure plus de trois mois consécutifs ou que cela se répète durant la période de validité de la carte bleue. Cette durée de trois mois maximum semble très limitative. En effet le marché du travail peut évoluer assez rapidement. *« Un ressortissant qui aurait décidé de déménager avec toute sa famille mérite un traitement équitable dans la situation où il perd son travail. Ce traitement équitable inclut une période de temps raisonnable pour trouver un nouveau travail. La menace de l'expulsion dès que ou peu de temps après qu'il se retrouve au chômage fait le jeu d'employeurs peu scrupuleux puisque cela confère à ces employeurs une position de force dans le statut du ressortissant. »*⁵⁹ Par crainte de l'expulsion, et parce que son séjour dépend de la continuité de son emploi, le ressortissant pourrait accepter un aggravement de ses conditions de travail ou même ne pas dénoncer des pratiques illégales de son employeur⁶⁰.

L'**article 14**⁶¹ expose les domaines dans lesquels le titulaire de la carte bleue bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'Etat membre : les conditions de travail, la liberté d'association, l'éducation et la formation professionnelle, la reconnaissance des diplômes et autres qualifications professionnelles, certaines branches de la sécurité sociale, l'accès aux biens et aux services publics, le libre accès à l'ensemble du territoire de l'Etat concerné. Celui-ci peut cependant introduire des restrictions dans cette égalité de traitement en matière de bourses d'études et d'accès au logement.

L'**article 15** concerne les membres de la famille⁶². Globalement, ceux-ci se voient appliquer les dispositions de la directive regroupement familial⁶³, avec certaines dérogations qui leur assurent un traitement préférentiel. Par exemple ils ne doivent pas

⁵⁸ Art. 13 de la directive 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un employ hautement qualifié, J.O.U.E., 18 juin 2009.

⁵⁹ Elspeth Guild, "Eu Policy on Labour Migration: A First Look at the Commission's Blue Card Initiative", p.6, Policy Brief, Center for European Policy Studies, No.145, Novembre 2007.

⁶⁰ Elspeth Guild, "Eu Policy on Labour Migration: A First Look at the Commission's Blue Card Initiative", p.6, Policy Brief, Center for European Policy Studies, No.145, Novembre 2007.

⁶¹ Art. 14 de la directive 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, J.O.U.E., 18 juin 2009.

⁶² Art. 15 de la directive 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, J.O.U.E., 18 juin 2009.

⁶³ Directive 2003/89/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, J.O.U.E., 3 octobre 2003.

prouver une perspective raisonnable d'emploi dans le chef du titulaire de la carte bleue, et peuvent accéder sans délai au marché du travail. Par ailleurs, pour obtenir un titre de séjour autonome, il leur est possible de cumuler la durée de séjours effectués dans différents Etats membres pour arriver à cinq ans.

Les **articles 16 et 17**⁶⁴ traitent de l'acquisition du statut de résident de longue durée. Pour le titulaire d'une carte bleue, la directive résidents de longue durée⁶⁵ s'applique, à l'exception des dispositions plus favorables contenues dans cet article. Il peut par exemple cumuler la durée de ses séjours dans différents Etats membres pour arriver à cinq années. Par ailleurs, une fois le statut de résident de longue durée acquis, lui et sa famille sont autorisés à s'absenter jusqu'à vingt-quatre mois consécutifs, plutôt que les douze mois prévus par la directive résidents de longue durée.

Les **articles 18 et 19**⁶⁶ portent sur les modalités de séjour dans d'autres Etats membres. Après 18 mois de séjour dans le premier Etat membre, le titulaire de la carte bleue ainsi que les membres de sa famille peuvent se rendre dans un autre Etat membre. Le travailleur et/ou l'employeur doit introduire une demande de carte bleue dans le deuxième Etat membre, et satisfaire de nouveau à toutes les conditions d'admission. La demande peut être introduite alors qu'il réside encore sur le territoire du premier Etat, ou bien depuis le territoire du deuxième Etat. Par ailleurs, celui-ci peut exiger du titulaire de la carte bleue qu'il prouve qu'il dispose d'un logement adapté à sa situation familiale et respectueux des normes en vigueur, ainsi que de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille. Le commentaire fait *supra* par rapport à cette exigence s'applique *mutatis mutandis*.

Section 3. Les acteurs institutionnels

Chapitre 1. La Commission européenne

⁶⁴ Art. 16 et 17 de la directive 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, J.O.U.E., 18 juin 2009.

⁶⁵ Directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut de ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, J.O.U.E., 23 janvier 2004.

⁶⁶ Art. 18 et 19 de la directive 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, J.O.U.E., 18 juin 2009.

Comme nous l'expliquions dans la section consacrée aux fondements de la directive, l'échec de la proposition de 2001 a entraîné dans le chef de la Commission à la fois un changement de discours, mais aussi un changement de stratégie. D'une approche horizontale, elle est en effet passé à une approche sectorielle. Pour le pays d'accueil, l'impact économique de la migration qualifiée est plus généralement positif, tandis que pour la migration peu ou pas qualifiée, l'impact est plus mitigé (ceci n'est pas partagé de manière unanime par la communauté scientifique)⁶⁷. Les décisions concernant la main d'œuvre hautement qualifiée sont donc moins controversées et plus faciles à prendre pour les autorités nationales⁶⁸. Pour Jakob von Weizsäcker, membre du think tank économique Bruegel (think tank dont les seuls partenaires sont les Etats membres, une série de multinationales, et des institutions bancaires), « *en liant les discussions sur la migration qualifiée et non qualifiée, plusieurs pays européens, dont la France et l'Allemagne, perdent un temps précieux dans la compétition pour les talents.* »⁶⁹

Les consultations que la Commission a organisées avant de faire sa proposition ont également révélé plus de soutien pour l'immigration qualifiée que peu qualifiée de la part des Etats membres et d'autres parties prenantes. Dans ce deuxième essai, la Commission a donc divisé le large champ de la migration légale en différents secteurs, et se propose de les régler l'un après l'autre.⁷⁰ Ce choix de segmentation a permis de surmonter l'impasse politique dans laquelle était tombé tout le domaine de la migration de travail.⁷¹

La désirabilité d'une telle division sur base du type de travail a fait l'objet de beaucoup de discussions, comme on le verra plus loin. « *La préoccupation principale est que les travailleurs qualifiés recevraient un traitement plus généreux que d'autres travailleurs, ce qui institutionnaliserait une discrimination fondée sur la compétence dans*

⁶⁷ Voyez par exemple les écrits de Thomas Piketty, notamment sur <http://piketty.blog.lemonde.fr/2016/03/31/sur-la-situation-migratoire-en-europe/>, ou l'enquête « Is migration good for the economy ? » menée par l'OCDE et disponible sur <http://www.oecd.org/migration/mig/OECD%20Migration%20Policy%20Debates%20Numero%202.pdf>.

⁶⁸ Jakob von Weizsäcker, « A European Blue Card Proposal », p.3, Horizons stratégiques, Revue trimestrielle du Centre d'analyse stratégique, n°1, juillet 2006.

⁶⁹ Jakob von Weizsäcker, « A European Blue Card Proposal », p.3, Horizons stratégiques, Revue trimestrielle du Centre d'analyse stratégique, n°1, juillet 2006.

⁷⁰ Elspeth Guild, "Eu Policy on Labour Migration: A First Look at the Commission's Blue Card Initiative", p.1, Policy Brief, Center for European Policy Studies, No.145, Novembre 2007.

⁷¹ Martina Belmonte, "The EU Blue Card- Is there a need for a more comprehensive approach?", Policy Brief n°2015/3, Juin 2015, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussels.

*l'acquisition et la jouissance de droits du travail.»*⁷² De manière pragmatique, la Commission a mis de côté ces préoccupations, considérant que c'était la seule manière d'avancer dans ce domaine.

ETUC, la confédération des syndicats européens fait d'ailleurs preuve de beaucoup de compréhension vis-à-vis des options limitées de la Commission : « *ETUC comprend les difficultés de la Commission européenne à adopter de nouveau une approche horizontale, vu les réticences de beaucoup d'Etats membres à coopérer et légiférer dans le domaine de la migration légale.* »⁷³ Elle voit donc la proposition de la Commission comme un pas dans la bonne direction, vu la situation politique.

En termes de stratégie politique, la position de la Commission est difficile : désireuse d'une harmonisation étendue et d'une politique ambitieuse en la matière, elle doit avancer en équilibre entre deux obstacles : d'un côté ne pas proposer un texte trop ambitieux, au risque d'être confrontée à un rejet, comme ce fut le cas en 2001 ; de l'autre, ne pas proposer un texte trop minimal, au risque de voir la directive perdre tout impact possible. C'est là qu'intervient tout le processus de consultations diverses que la Commission a lancé avant de finaliser sa proposition. En sondant *a priori* les différentes parties prenantes (Etats membres, Etats tiers, institutions européennes, syndicats, ONG, partis politiques, organisations d'entreprises, parlements nationaux, ...), elle s'assure de trouver le point d'optimisation entre ces deux obstacles : le texte le plus complet et harmonisateur possible, mais qui sera adopté. Ce processus de consultation, de type 'bottom-up' a également permis d'impliquer les parties prenantes très tôt dans le processus d'écriture, de manière à éviter une opposition plus tard autant que possible.⁷⁴

Chapitre 2. Le Conseil de l'Union européenne (Etats-membres)

⁷² Elspeth Guild, "Eu Policy on Labour Migration: A First Look at the Commission's Blue Card Initiative", p.2, Policy Brief, Center for European Policy Studies, No.145, Novembre 2007.

⁷³ ETUC position regarding European Commission's proposals on legal and 'illegal' migration, Brussels, 6 décembre 2007, disponible sur <https://www.etuc.org/documents/etuc-position-regarding-european-commission%E2%80%99s-proposals-legal-and-%E2%80%98illegal%E2%80%99-migration#.WRwAPNyKkM9>

⁷⁴ Sidonie Paris, "The Blue Card Directive: Probing the limits of EU Immigration Policy", p. 5, 44e conférence annuelle de UACES (The academic association for contemporary European Studies), Cork, 1-3 septembre 2014, disponible sur www.uaces.org.

Dans l'ancienne configuration juridique des compétences, les Etats membres occupaient une place encore plus centrale dans le processus législatif européen. A vrai dire, la règle de l'unanimité a eu de grandes conséquences sur le résultat du texte : vu la position dominante des Etats membres, la Commission a fait spécialement attention de prendre en compte leurs préoccupations et préférences. Ces préférences correspondaient par ailleurs à celles exprimées par le monde de l'entreprise, comme on le verra plus loin.⁷⁵

Si la Commission avait déjà revu ses ambitions à la baisse avant même de présenter sa proposition finale, ses objectifs ont été encore « dilués par les Etats membres durant deux ans de débat politique au sein du Conseil. Au final, ces négociations longues et difficiles ont mené à un outil relativement faible, qui a laissé une large marge de manœuvre aux Etats membres. »⁷⁶

Cette marge de manœuvre importante laissée aux Etats s'explique quand même par la nature du processus d'élaboration d'une politique au niveau européen. Entre les premières discussions et la transposition finale par les Etats membres, jusqu'à dix ans peuvent s'écouler. La seule manière d'obtenir une politique réactive et capable de s'adapter aux changements est donc de laisser une certaine latitude aux Etats.⁷⁷

Nous suivons, pour les deux paragraphes qui suivent, la délimitation proposée par Sidonie Paris, dans l'excellente contribution *“The Blue Card Directive: Probing the limits of EU Immigration Policy”*. Elle décèle au sein du Conseil un premier groupe d'Etats membres enclins à soutenir la proposition ; soit qu'ils n'étaient pas encore doté d'une telle législation, soit que leur législation ne montrait pas de bons résultats, ou encore qu'ils voyaient cette proposition comme une occasion de revoir leur législation. Par exemple la législation existante de l'Italie, l'Espagne et de la Suède n'arrivait pas à attirer les migrants qualifiés. La France elle aussi, peu satisfaite de sa législation nationale, a mis beaucoup d'énergie dans l'avancement des débats au sein du Conseil.

⁷⁵ Sidonie Paris, “The Blue Card Directive: Probing the limits of EU Immigration Policy”, p. 7, 44e conférence annuelle de UACES (The academic association for contemporary European Studies), Cork, 1-3 septembre 2014, disponible sur www.uaces.org.

⁷⁶ Elena Fumero, “Revising the EU Blue Card Directive”, 4 avril 2015, MIGPROSP, disponible sur <http://migrationgovernance.org/index.php/2015/04/04/revising-the-eu-blue-card-directive/>.

⁷⁷ Jonathan Chaloff, “Eu Blue Card reform ‘counter intuitive but necessary’”, migration policy analyst at OECD, Réseau Euractiv, 8 juin 2016, disponible sur <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/opinion/eu-blue-card-reform-counter-intuitive-but-necessary/>.

Un second groupe rassemble les Etats membres plutôt opposés à la proposition de directive ; soit qu'ils disposaient d'une législation efficace et refusaient du coup de céder une part de souveraineté dans ce domaine, soit que l'élaboration de leur législation nationale était en cours et qu'ils excluaient donc toute immixtion de la part de l'Europe. Dans ce second groupe d'Etats membres, Sidonie Paris distingue trois sous-groupes : le premier se compose des trois pays qui avaient fait usage de leur faculté d' « opt out », à savoir le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande ; le second sous-groupe rassemble les opposants les plus féroces à la directive, avec comme chefs de file l'Allemagne et l'Autriche ; enfin, le troisième groupe se compose des Etats membres opposés à la directive par principe, essentiellement des Etats issus des derniers élargissements.

Intéressons-nous un instant à la situation de ces derniers. Devenus membres de l'Union européenne en 2004, ces Etats (République tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Slovaquie et Slovaquie)⁷⁸ ont été soumis à des mesures transitoires jusqu'en 2011⁷⁹. Ces mesures permettent à d'autres Etats membres d'imposer des limites à la liberté de mouvement des travailleurs issus des nouveaux Etats membres à destination de leur marché du travail. De manière notable, l'Allemagne et l'Autriche ont fait usage de cette faculté⁸⁰. La Roumanie et la Bulgarie, Etats membres depuis l'élargissement de 2007 ont quant à eux subi ces restrictions jusqu'en 2014. Au moment de la négociation de la directive, les ressortissants de ces Etats étaient paradoxalement dans une situation moins favorable que les ressortissants de pays tiers susceptibles de devenir titulaire d'une carte bleue, puisqu'ils étaient exclus du champ de la directive⁸¹. Ceci explique l'opposition de principe professée par les Etats en question. Pour eux, l'établissement d'un système commun concernant la migration qualifiée est tout simplement inapproprié au moment où la mobilité de leurs propres ressortissants est encore limitée par les mesures transitoires.⁸² Bien décidés à faire entendre leur ire, les nouveaux Etats

⁷⁸ Malte et Chypre ont également rejoint l'Union européenne en 2004, mais n'étaient pas concernés par les mesures transitoires, bénéficiant du régime de dispense.

⁷⁹ « Libre circulation: les travailleurs de huit pays ayant rejoint l'Union européenne en 2004 bénéficient enfin pleinement de leurs droits », communiqué de presse de la Commission européenne, 28 avril 2011.

⁸⁰ Elspeth Guild, "Eu Policy on Labour Migration: A First Look at the Commission's Blue Card Initiative", p. 2, Policy Brief, Center for European Policy Studies, No.145, Novembre 2007.

⁸¹ Elspeth Guild, "Eu Policy on Labour Migration: A First Look at the Commission's Blue Card Initiative", p. 2, Policy Brief, Center for European Policy Studies, No.145, Novembre 2007.

⁸² Elizabeth Collett, "The Proposed European Blue Card System: Arming for the Global War for Talent?", Migration Policy Institute, 7 janvier 2008, disponible sur <http://www.migrationpolicy.org/article/proposed-european-blue-card-system-arming-global-war-talent>.

membres, via la République tchèque qui assumait la présidence tournante. Durant la première moitié de 2009, repoussèrent symboliquement l'adoption formelle de la directive, qui n'eut donc lieu qu'en mai 2009.⁸³

Les cas de l'Allemagne et de l'Autriche sont particulièrement intéressants. En Allemagne, le concept de carte bleue a rencontré de la résistance, beaucoup restant sceptiques d'une solution européenne à la question de la migration légale. Le ministre allemand de l'économie de l'époque, Michael Glos disait par exemple peu de temps après la proposition: *"Germany could not take in large numbers of foreign workers just because it needs them at one particular moment."*⁸⁴

Comme ce fut le cas dans le cadre d'autres initiatives européennes sur la migration de travail (notamment en 2001), l'Allemagne et l'Autriche ont été le fer de lance de l'opposition. Leur opposition reposait sur deux éléments principalement : la très grande influence des associations représentatives des employeurs au sein de l'écosystème politique national, et un doute sur la compétence de l'Union européenne dans le domaine de la migration de travail. Les entreprises craignaient en effet de perdre de leur influence au cas où la migration de travail était, même partiellement, transférée à l'Europe.⁸⁵ Il avait ainsi été demandé aux deux délégations chargées de négocier de refuser toute disposition qui pourrait avoir un impact sur la politique intérieure⁸⁶.

On remarque ici la grande réticence des Etats à céder ne serait-ce qu'une infime part de leur souveraineté. Par ailleurs, dans le cas de l'Allemagne, il s'agissait aussi de limiter

⁸³ Sidonie Paris, "The Blue Card Directive: Probing the limits of EU Immigration Policy", p. 12, 44e conférence annuelle de UACES (The academic association for contemporary European Studies), Cork, 1-3 septembre 2014, disponible sur www.uaces.org.

⁸⁴ Anonyme, "European Commission Launches New Push for 'Blue Card'", 23 octobre 2007, Der Spiegel, disponible sur <http://www.spiegel.de/international/europe/eu-targets-skilled-immigrants-european-commission-launches-new-push-for-blue-card-a-513083.html>

⁸⁵ Sidonie Paris, "The Blue Card Directive: Probing the limits of EU Immigration Policy", p. 5, 44e conférence annuelle de UACES (The academic association for contemporary European Studies), Cork, 1-3 septembre 2014, disponible sur www.uaces.org.

⁸⁶ Sidonie Paris, "The Blue Card Directive: Probing the limits of EU Immigration Policy", p. 13, 44e conférence annuelle de UACES (The academic association for contemporary European Studies), Cork, 1-3 septembre 2014, disponible sur www.uaces.org.

l'impact de l'Europe sur la législation ad hoc qui était alors en cours d'élaboration, soutenue lourdement par la fédération des employeurs allemands⁸⁷.

A propos de la compétence de l'Europe en la matière, Franz Müntefering, alors ministre allemande de l'emploi disait ceci : *"This is no matter to be casually decided by home affairs ministers - and also not by the commissioner in charge of home affairs. This is not a matter for the Commission at all. It must be the responsibility of national parliaments and governments."*⁸⁸ Chacun son pré carré, donc.

On l'a vu le Conseil ne représente pas une position unanime, et les disparités d'avis entre Etats membres peuvent être assez profondes. Un bon exemple pour illustrer cette hétérogénéité est la question du seuil salarial. La Commission avait proposé que ce seuil minimal corresponde au triple du salaire minimum brut mensuel national⁸⁹ Dans le cours de la négociation, il a été jugé plus adéquat d'utiliser le salaire moyen (déterminable statistiquement tandis que tous les Etats membres ne fixent pas de salaire minimum). Quant au taux à appliquer, « *certaines pays européens avaient proposé un taux deux fois plus élevé que le salaire moyen alors que d'autres, plus ouverts à l'immigration, ont proposé un taux 1,1 ou 1,2 fois plus élevé. En fin de compte, un compromis a été trouvé sur le taux de 1,5, avec des dérogations éventuelles pour réduire ce taux à 1,2 fois la moyenne nationale pour les secteurs en pénurie de main-d'oeuvre.* »⁹⁰ Certains Etats membres sont malgré tout restés insatisfaits, comme par exemple l'Allemagne qui tenait absolument à ce que ce taux soit au moins de 1,7, ou au contraire les Pays-Bas qui

⁸⁷ Sidonie Paris, "The Blue Card Directive: Probing the limits of EU Immigration Policy", p. 4, 44e conférence annuelle de UACES (The academic association for contemporary European Studies), Cork, 1-3 septembre 2014, disponible sur www.uaces.org.

⁸⁸ Anonyme, "An EU 'Blue Card' for high-skilled migrants?", Réseau Euractiv, 22 avril 2008, disponible sur <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/linksdossier/an-eu-blue-card-for-high-skilled-immigrants/>.

⁸⁹ Art. 5, 2) de la Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (COM(2007)637), Bruxelles, 23 octobre 2007.

⁹⁰ Anonyme, « L'UE envisage des salaires plus élevés pour les immigrants qualifiés », Réseau Euractiv, 24 septembre 2008, disponible sur <http://www.euractiv.fr/section/justice-affaires-interieures/news/1-ue-envisage-des-salaires-plus-eleves-pour-les-immigrants-qualifies-fr/>

voulaient le baisser à 1,3, conformément à leur volonté, ou pas, de voir la directive atteindre ses objectifs.”⁹¹

Par ailleurs, on remarque que globalement les politiques des Etats membres en matière de migration du travail se fondent sur « *les besoins et les demandes du marché du travail ‘perçus’, et se prononce trop souvent pour le traitement des ressortissants de pays tiers comme des unités économiques plutôt que des titulaires de droits humains ou des travailleurs nécessitant sécurité, protection et intégration.* »⁹² Ceci correspond à la manière dont la directive appréhende la migration de travail ; ou plutôt la directive a emprunté à certains Etats membres, pour les convaincre, la rhétorique qu’ils utilisaient déjà.

On a peu parlé, jusqu’à présent, de l’impact du ressenti d’une partie de la population européenne par rapport aux questions migratoires sur la conduite des Etats membres. Un des impacts certains de la crise économique qui sévit au moins depuis 2008 sur les marchés du travail européens, c’est la prolifération de toutes sortes de partis et forces anti-système, anti-europe, et surtout anti-migrants sur la scène politique européenne. Les thèmes de l’intégration européenne et de l’immigration sont particulièrement affectés. « *Dans de telles circonstances, la possibilité d’aborder la migration légale au niveau européen a considérablement diminué.* »⁹³

En filigrane c’est toujours la vieille et tenace tension qui se révèle, entre souveraineté nationale et intégration européenne ⁹⁴. Légiférer pour harmoniser la migration économique, c’est aller vers le camp de l’intégration. Or l’Europe n’est pas qu’en crise

⁹¹ Anonyme, “An EU ‘Blue Card’ for high-skilled migrants?”, Réseau Euractiv, 22 avril 2008, disponible sur <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/linksdossier/an-eu-blue-card-for-high-skilled-immigrants/>.

⁹² S. CARRERA, A. FAURE ATGER, E. GUILD et D. KOSTAKOPOULOU, « Labour Immigration Policy in the EU : A Renewed Agenda for Europe 2020 », CEPS Policy Brief n°240, 5 avril 2011, accessible sur <http://www.ceps.eu/>

⁹³ Yves Pascouau, « EU Labor Migration Policy by other means? The potential impact of EU economic governance reforms on labour migration policymaking », p.2, 2015, European Policy Center, Fiery Working Paper.

⁹⁴ Elizabeth Collett, “The Proposed European Blue Card System: Arming for the Global War for Talent?”, Migration Policy Institute, 7 janvier 2008, disponible sur <http://www.migrationpolicy.org/article/proposed-european-blue-card-system-arming-global-war-talent>.

économique, mais fondamentalement politique et démocratique, et ceci n'a pas changé entre les négociations de 2007 et aujourd'hui ; la situation s'est même plutôt détériorée avec le Brexit.

Chapitre 3. Le Parlement européen

Les dynamiques de pouvoir et de positionnement au sein du Parlement européen mériteraient à elles seules un mémoire entier. Il ne s'agit pas du sujet de ce travail, et nous éviterons donc de rentrer dans la complexité de ces dynamiques. De plus, vu le rôle limité du Parlement dans l'élaboration de la directive, l'intérêt d'une analyse approfondie serait, pour notre sujet, restreint.

Plutôt que de traquer les amendements proposés par tel ou tel parlementaire, travail laborieux et ingrat, nous avons préféré nous concentrer sur les débats^{95 96} qui ont eu lieu à propos de la directive carte bleue dans l'hémicycle parlementaire. Les discours, moins polis⁹⁷ que les positions écrites, révèlent mieux les images associées à la migration.

Nous passerons brièvement en revue quelques-unes de ces images, sans prétendre à l'exhaustivité.

Tout d'abord, notons que les parlementaires, lors de leurs prises de parole, s'expriment d'une double origine : celle de leur couleur politique, mais surtout celle de leur nationalité.

Par exemple, tous les parlementaires issus des 'nouveaux' Etats membres (République tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Slovénie, Slovaquie, Roumanie et Bulgarie) de l'est ont systématiquement évoqué la discrimination implicite que représente l'élaboration d'une telle directive à l'heure où les ressortissants de ces Etats eux-mêmes ne bénéficieraient pas de ces prérogatives. Ils ont ainsi fait référence au principe de 'préférence communautaire', qui doit normalement donner priorité à un travailleur européen avant de proposer un emploi à un ressortissant d'un pays tiers. On retrouve dans

⁹⁵ Débats, 19 novembre 2008, Strasbourg, disponible sur <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20081119+ITEM-011+DOC+XML+V0//FR>

⁹⁶ Par souci de lisibilité et de simplicité, nous ne référençons pas systématiquement l'intervention précise de tel député. Cette analyse est personnelle et repose sur le compte-rendu des débats.

⁹⁷ Au sens du verbe 'polir'.

les préliminaires de toute directive sur la migration économique mention de cette préférence communautaire.

Globalement, on retrouve trois grandes positions distinctes vis-à-vis de la migration économique. La première est partagée essentiellement par les Verts, la Gauche unitaire, et certains socialistes. Elle consiste à dire que les migrants ont des droits et ne sont pas des unités économiques. Les partisans de cette idée accueillent favorablement l'élaboration d'une directive en la matière, premier pas timide de l'Europe mais qui a le mérite d'exister. Ils déplorent l'approche sectorielle et souhaiteraient que soient inclus dans la directive pas uniquement les travailleurs très qualifiés mais aussi les travailleurs moins qualifiés.

La deuxième position est plutôt l'apanage des conservateurs et des libéraux, rejoints par certains socialistes. Ce deuxième groupe de parlementaire envisage la migration économique du point de vue de l'entreprise et du pays d'accueil. Il est soucieux de répondre aux besoins des entreprises, et considère que attirer des travailleurs hautement qualifiés peut effectivement répondre à cet objectif. Deux sous-groupes se dessinent : les libéraux, favorables à une directive au champ d'application extrêmement large et soucieux d'en assurer l'efficacité ; et les autres, plus attachés à la souveraineté nationale et protectionnistes envers les marchés du travail nationaux.

Enfin, une troisième position est celle de l'extrême droite, rejointe par certains autres parlementaires individuellement. Ces personnes rejettent massivement la migration dans son essence même, sont extrêmement protecteurs des marchés nationaux et sont réticents à toute initiative menant à plus d'intégration européenne.

Beaucoup de parlementaires, tous pays et partis confondus, se sont inquiété du risque de fuite des cerveaux pour les pays d'origine que pouvait potentiellement provoquer cette directive. Cette crainte a été presque chaque fois suivie de la mention de 'migration circulaire', nouvel objet politique à la mode qui promettait, selon eux, de remédier audit 'brain drain'. Présentée par certains acteurs comme une solution 'Triple Win', la migration circulaire est en fait un concept beaucoup plus ambigu qui mériterait de longs développements qui ne sont malheureusement pas l'objet qui nous occupe.

Chapitre 4. Les commissions et comités consultatifs

Comité économique et social européen

Dans le cadre de l'élaboration de la directive, le Comité économique et social européen (CESE) a été consulté par le Conseil. Notons de manière préliminaire que le CESE, comme le Parlement européen et les syndicats, avait émis un avis favorable par rapport à la proposition de directive de 2001.

Il est important d'expliquer la composition du CESE : il rassemble d'une part des représentants des travailleurs, d'autre part des représentants des employeurs, et enfin des représentants de groupes d'intérêt particuliers (par exemple les agriculteurs, les consommateurs, ...).⁹⁸

Nous ne rentrerons pas ici dans les détails, mais nous limiterons à énumérer les éléments les plus marquants de l'avis du CESE⁹⁹.

Tout d'abord, le CESE considère que, pour répondre aux enjeux démographiques, il est nécessaire de développer des politiques actives d'admission, tant pour les travailleurs qualifiés que pour les moins qualifiés.

Deuxièmement, le CESE regrette que certains membres du Conseil aient utilisé leur veto (en 2001), empêchant ainsi le développement d'une politique ambitieuse et permettant ainsi à l'économie souterraine et au travail illégal de foisonner.

Ensuite, le CESE se félicite que le traité de Lisbonne fasse relever la législation en matière d'immigration de la procédure ordinaire. Il est intéressant de voir que le CESE se réjouit d'un changement de procédure par lequel il ne va, du moins directement, rien gagner en termes de poids politique.

Puis le CESE exprime sa réticence vis-à-vis d'une approche sectorielle, estimant qu'elle serait à la fois inefficace et discriminante.

Par ailleurs le CESE insiste sur la nécessité de coopération. D'abord avec les partenaires sociaux tant aux niveaux européen que national dans l'élaboration de toute politique sur

⁹⁸ Voyez le portail de l'Union européenne, section Comité économique et social européen.

⁹⁹ Avis du Comité économique et social européen sur la "proposition de directive du conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un employ hautement qualifié", J.O.U.E., 3 février 2009.

la migration économique. Mais aussi avec les pays d'origine, qu'il faut aider à se développer.

Enfin, le Comité souhaite une législation commune, présentant un degré élevé d'harmonisation, et reposant sur un cadre clair de droits et de respect du migrant.

Comité des régions

Le Comité des régions, de la même manière que le CESE, a été consulté par le Conseil dans le cadre de l'élaboration de la directive carte bleue. Il s'agit d'un organe consultatif de représentation des collectivités locales et régionales.¹⁰⁰

Nous évoquons brièvement les points importants de son avis¹⁰¹ ci-dessous.

Le comité des régions soutient les initiatives de la Commission visant à faciliter la migration de main-d'œuvre régulière mais insiste sur l'idée que cela va de pair avec la lutte contre l'immigration irrégulière, et qu'il faut mettre autant d'énergie dans ces deux combats.

Le comité estime ensuite qu'il est nécessaire que l'Europe se dote d'une véritable politique commune de l'immigration, respectueuse du principe de subsidiarité.

Il déplore que les collectivités locales ne soient nullement impliquées dans l'élaboration de politique migratoire économique, alors même que le rôle des entités régionales et locales est fondamental dans la gestion des flux migratoires, mais aussi du marché du travail. Le comité presse donc la Commission de renforcer la dimension territoriale en s'assurant la collaboration des collectivités locales.

Enfin, le Comité des régions se félicite du focus mis sur la migration circulaire, considérant que cela peut contribuer au développement des pays d'accueil comme des pays d'origine.

¹⁰⁰ Voyez le portail de l'Union européenne, section Comité des régions.

¹⁰¹ Avis du Comité des régions "Une approche globale de l'immigration: le développement d'une politique européenne d'immigration de main-d'œuvre dans le contexte des relations avec les pays tiers", J.O.U.E., 9 septembre 2008.

Section 4. Les acteurs non-institutionnels

Chapitre 1. Les entreprises

Nous avons vu *supra* que la Commission avait suivi les préférences des Etats membres afin d'arriver, cette fois, à un résultat tangible. Il s'avère que ces préférences coïncidaient avec celles exprimées à de nombreuses reprises par le milieu de l'entreprise, et essentiellement par son plus influent représentant : UNICE. La Commission a en fait repris la proposition d'UNICE faite dans sa réponse lors de la consultation sur le Livret vert de 2004 : « *un cadre horizontal couvrant toutes les catégories de migrants économiques, avec des dispositions plus favorables pour les stagiaires, les transferts intra-groupe, les fournisseurs de service en sous-traitance, les visiteurs d'affaires et les travailleurs saisonniers* »¹⁰²

UNICE, la fédération des employeurs européens, a changé d'appellation en 2007 pour BusinessEurope, nom sans équivoque. Durant la négociation de la directive, UNICE a été un acteur central et écouté.

UNICE partage le diagnostic posé par la Commission: *“Les pays européens font face à des challenges sociaux et économiques sans précédent dus au vieillissement démographique qui va entraîner une hausse drastique du nombre de vieilles personnes dans les dizaines d'années à venir, et une réduction de la population de jeunes. De plus, les Etats membres sont confrontés au manque de main d'œuvre tant qualifiée que non qualifiée. Bien qu'une combinaison de politiques soit nécessaire afin d'aborder ces enjeux, la migration économique peut être une partie de la réponse. Enfin, les ressortissants de pays tiers travaillant en Europe peuvent contribuer à atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, et améliorer la compétitivité de l'économie européenne dans un monde globalisé.”*¹⁰³ Le passage est un

¹⁰² UNICE response to the Commission's Green Paper on a EU approach to managing economic migration (2004), Position Paper, 13 May 2005, disponible sur www.businessseurope.com.

¹⁰³ UNICE response to the Commission's Green Paper on a EU approach to managing economic migration (2004), Position Paper, 13 May 2005, disponible sur www.businessseurope.com.

peu long, mais illustre brillamment l'adéquation totale entre la vision d'UNICE et celle développée dans la directive, son mémorandum explicatif et ses considérants.¹⁰⁴

Par essence, les entreprises sont favorables à des mesures capables d'attirer les travailleurs qualifiés dont elles ont besoin. Durant les négociations, elles indiquaient ainsi dans la presse que « *la politique d'immigration ne consiste pas seulement à contrôler les frontières et les travailleurs illégaux, mais aussi à attirer des travailleurs hautement qualifiés en Europe par le biais de l'octroi rapide et facilité de permis de travail et de résidence.* »¹⁰⁵

Là où ça coince, c'est par rapport au niveau où ces mesures devraient être prises. En effet, pour les employeurs, et selon les études de leurs membres nationaux (BDA, MEDEF, BDI, ...), il n'y a pas de plus-value substantielle à un cadre européen commun en matière de migration légale.¹⁰⁶

Pas de plus-value, donc. Deuxièmement, les employeurs considèrent que la grande hétérogénéité des marchés du travail de par l'Europe ne se prête pas à l'adoption de règles communes. Il est pour eux essentiel que les Etats membres aient toute latitude pour développer des politiques sur-mesure adaptées aux caractéristiques spécifiques du marché considéré. En aucun cas l'éventuelle directive ne devrait empêcher les Etats membres d'appliquer des dispositions plus favorables (ce qu'avait initialement proposé la Commission).¹⁰⁷

Certains chercheurs ne voient pas sur quoi se base cette crainte qu'une intervention au niveau européen ne puisse prendre en compte les spécificités des Etats membres. Ils ne voient en effet pas sur quelle base économique pourrait reposer une telle hypothèse. Si le migrant qualifié représente un plus pour l'économie, et là-dessus tout le monde est d'accord, peu importe finalement le niveau de coordination puisque le résultat sera d'en

¹⁰⁴ UNICE Position on the Commission Policy Plan on legal migration, 10 mai 2006, disponible sur www.businessseurope.com.

¹⁰⁵ Anonyme, « Les entreprises appellent à un accord européen sur les visas pour les immigrants qualifiés », 14 octobre 2008, Réseau Euractiv, disponible sur <http://www.euractiv.fr/section/economie/news/les-entreprises-appellent-a-un-accord-europeen-sur-les-visas-pour-les-immigrants-qualifies-fr/>.

¹⁰⁶ UNICE response to the Commission's Green Paper on a EU approach to managing economic migration (2004), Position Paper, 13 May 2005, disponible sur www.businessseurope.com.

¹⁰⁷ UNICE response to the Commission's Green Paper on a EU approach to managing economic migration (2004), Position Paper, 13 May 2005, disponible sur www.businessseurope.com.

attirer davantage. Et puisque les règles se décident à l'unanimité, tous les Etats membres sont supposés bénéficier directement ou indirectement d'un nombre plus important de travailleurs qualifiés.¹⁰⁸

Par ailleurs, les employeurs sont particulièrement attachés au principe de subsidiarité. Le nombre de migrants à admettre, leurs compétences ou toute autre spécificité est du ressort unique des Etats membres. « *L'Union européenne devrait se tenir à l'écart de toute approche quantitative des flux migratoires, et dans aucunes circonstances imposer des quotas nationaux.* »¹⁰⁹ De tels quotas sont en effet la chasse gardée des Etats membres.

Par rapport au seuil salarial, les employeurs sont tout simplement opposés à son existence, car cela représente pour eux une manière d'uniformiser les salaires des travailleurs qualifiés au niveau européen, ce qui est inacceptable. Outre cette opposition quant à l'existence même du seuil, les employeurs considèrent qu'il est tout simplement trop haut : dans les faits, les travailleurs qualifiés ne sont pas toujours payés beaucoup.¹¹⁰ Par ailleurs un seuil si élevé représenterait un obstacle important au recrutement pour beaucoup d'entreprises et serait par ailleurs beaucoup plus restrictif que le critère alors en place dans les Etats membres¹¹¹.

BusinessEurope juge ainsi que: "le texte ne respecte pas la subsidiarité, qu'il pourrait entraîner des situations de traitement inégal par rapport aux travailleurs nationaux, et qu'à un tel seuil il risque de diluer l'objectif d'attirer davantage de travailleurs qualifiés en Europe."¹¹²

Dire que les entreprises font peu de cas des droits des migrants économiques serait à la fois cliché et un euphémisme. En effet, par rapport à la proposition de la Commission

¹⁰⁸ Jakob von Weizsäcker, « A European Blue Card Proposal », p.3, Horizons stratégiques, Revue trimestrielle du Centre d'analyse stratégique, n°1, juillet 2006.

¹⁰⁹ UNICE response to the Commission's Green Paper on a EU approach to managing economic migration (2004), Position Paper, 13 May 2005, disponible sur www.busesseurope.com.

¹¹⁰ SVERKER RUDEBERG, "THE EU BLUE CARD AS SEEN BY THE EU BUSINESS WORLD", speaking notes, BusinessEurope, Seminar of the LIBE Committee of European Parliament, 25 juin 2008.

¹¹¹ "EU Blue Card: Suggested changes will undermine potential benefits", BusinessEurope Position Paper, 16 juillet 2008, disponible sur www.busesseurope.com.

¹¹² "EU Blue Card: Suggested changes will undermine potential benefits", BusinessEurope Position Paper, 16 juillet 2008, disponible sur www.busesseurope.com.

d'une directive-cadre qui porterait sur les droits des migrants économiques, toutes catégories confondues, elles jugent en effet que cela n'est tout simplement pas nécessaire, puisque les droits des travailleurs sont déjà protégés de manière adéquate par les législations nationales et européennes existantes¹¹³.

Par ailleurs, au regard de la liberté de mouvement des travailleurs et d'autres droits annexes (e.a. sécurité sociale) dans le deuxième pays, UNICE considère, de nouveau, que de telles dispositions n'appartiennent pas au niveau européen, et que ces droits sont déjà assurés par les législations existantes.¹¹⁴

Sur la possibilité pour le détenteur d'une carte bleue de se déplacer dans un autre Etat membre, UNICE voit mal comment le droit de l'Etat à réguler l'accès à son marché du travail pourrait être respecté si un permis émis dans un Etat membre était valide sur le territoire des autres Etats aussi.¹¹⁵ On a vu dans la section consacrée au contenu de la directive qu'une telle option n'a pas été suivie par les Etats membres, puisqu'elle aurait effectivement limité leur souveraineté. Ici aussi, Etats membres et entreprises se retrouvent alignés.

UNICE voit dans cette directive l'opportunité de développer une procédure flexible, rapide, et prévisible. Les entreprises européennes sont en effet souvent confrontées à la complexité des procédures d'admission et ont besoin d'un processus rapide et transparent permettant de recruter les meilleurs candidats.¹¹⁶ Les obstacles au recrutement sont: *"a) un manque de clarté des règles; b) un manque de cohérence dans l'application des règles ; c) incertitude sur le délai dans lequel le permis de travail et visa sont émis."*¹¹⁷

¹¹³ UNICE Position on the Commission Policy Plan on legal migration, 10 mai 2006, disponible sur www.buinesseurope.com.

¹¹⁴ UNICE response to the Commission's Green Paper on a EU approach to managing economic migration (2004), Position Paper, 13 May 2005, disponible sur www.buinesseurope.com.

¹¹⁵ UNICE Position on the Commission Policy Plan on legal migration, 10 mai 2006, disponible sur www.buinesseurope.com.

¹¹⁶ SVERKER RUDEBERG, "THE EU BLUE CARD AS SEEN BY THE EU BUSINESS WORLD", speaking notes, BusinessEurope, Seminar of the LIBE Committee of European Parliament, 25 juin 2008.

¹¹⁷ Elspeth Guild, "Eu Policy on Labour Migration: A First Look at the Commission's Blue Card Initiative", p. 3, Policy Brief, Center for European Policy Studies, No.145, Novembre 2007

En mettant délibérément l'objectif de développer une telle procédure, la Commission s'attire donc le soutien du secteur privé¹¹⁸.

Exemple rare de divergence entre les employeurs et les Etats membres, la question du nombre d'années d'expérience professionnelle équivalente mérite toute notre attention. En lieu et place d'un diplôme, la Commission prévoyait dans sa proposition que trois années d'expérience professionnelle équivalente puisse être prise en compte. Dans ses tentatives de compromis, la Présidence française avait elle proposé le nombre de cinq. Quant au brouillon du rapport du Parlement européen, il exigeait six ans d'expérience, dont au moins deux dans une position 'senior'¹¹⁹.

« BUSINESSEUROPE est très inquiet que ces nouvelles propositions portent atteinte à la capacité de l'industrie européenne d'attirer les travailleurs dont elle a besoin. Beaucoup de ressortissants de pays tiers (par exemple des spécialistes médicaux ou IT, des ingénieurs, ...) contribueraient immédiatement et significativement à la bonne santé des entreprises, du marché du travail, et de l'économie, sans pour autant avoir deux ans d'expérience comme senior. Les entreprises demandent donc au Conseil et au Parlement européen de ne pas modifier la proposition de la Commission, qui laisse la flexibilité nécessaire pour s'adapter à différents besoins. »¹²⁰

UNICE insiste également sur la nécessité de réduire au maximum la charge administrative reposant sur les entreprises désireuses de recruter un ressortissant d'un pays tiers.¹²¹

Ce dernier élément nous permet de passer à un autre acteur du monde de l'entreprise, l'UEAPME (Union européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises). Les positions de l'UEAPME sont proches de celles de BusinessEurope sur certains

¹¹⁸ Elspeth Guild, "Eu Policy on Labour Migration: A First Look at the Commission's Blue Card Initiative", p. 3, Policy Brief, Center for European Policy Studies, No.145, Novembre 2007

¹¹⁹ "EU Blue Card: Suggested changes will undermine potential benefits", BusinessEurope Position Paper, 16 juillet 2008, disponible sur www.busesseurope.com.

¹²⁰ "EU Blue Card: Suggested changes will undermine potential benefits", BusinessEurope Position Paper, 16 juillet 2008, disponible sur www.busesseurope.com.

¹²¹ UNICE response to the Commission's Green Paper on a EU approach to managing economic migration (2004), Position Paper, 13 May 2005, disponible sur www.busesseurope.com.

points, mais sur certaines questions la nature de leurs membres leur impose une autre approche.

En tout cas, en ce qui concerne la charge administrative, l'association rejoint évidemment BusinessEurope¹²², s'agissant d'un problème récurrent pour des entreprises ne disposant pas forcément des ressources pour mener à bien le processus de recrutement. Une procédure trop fastidieuse empêcherait tout simplement une majorité de PME de recruter un ressortissant d'un pays tiers hautement qualifié.

Concernant le choix d'une approche horizontale ou sectorielle, l'UEAPME est assez réaliste: *“La situation idéale serait de pouvoir réaliser l'harmonisation des politiques en matière de migration économique par une approche horizontale. Une telle approche permettrait par ailleurs de prévoir des règles spécifiques pour certaines catégories d'employés. Mais au vu de la position restrictive de plusieurs Etats membres, une approche secteur par secteur est une option plus réaliste.”*¹²³

L'UEAPME considère donc que cette stratégie de la segmentation est adéquate dans un domaine si sensible, et permet de respecter la souveraineté des Etats membres.¹²⁴ On retrouve ici les mêmes préoccupations que chez les représentants des entreprises de plus grande taille.

Pour les petites et moyennes entreprises, l'enjeu est aussi d'attirer des travailleurs simplement qualifiés: si elles accueillent favorablement l'idée de pouvoir attirer plus de travailleurs hautement qualifiés, elles considèrent tout aussi crucial que l'Europe puisse bénéficier de différentes catégories de migrants économiques, pour résoudre des pénuries dans de multiples secteurs.¹²⁵

¹²² UEAPME position paper on the proposal for a directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment, p.5, Bruxelles, 6 mars 2008, disponible sur www.ueapme.com

¹²³ UEAPME's position paper on the Green Paper on a EU approach to managing Economic Migration, p. 2, Bruxelles, 15 avril 2005, disponible sur www.ueapme.com.

¹²⁴ UEAPME position paper on the proposal for a directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment, p.1, Bruxelles, 6 mars 2008, disponible sur www.ueapme.com.

¹²⁵ UEAPME position paper on the proposal for a directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment, p.2, Bruxelles, 6 mars 2008, disponible sur www.ueapme.com

L'UEAPME, tout comme les syndicats de travailleurs (voyez *infra*), est très attentive à ce qu'une telle réglementation ne serve pas de prétexte pour diminuer les efforts visant à réduire les taux de chômage élevés qui existent dans différentes régions d'Europe. Le pool des personnes sans emploi représente une manne sans fond de talent qu'il faut développer avec la même énergie.¹²⁶ L'Europe devrait donc se concentrer sur des mesures pour intégrer dans le marché du travail non seulement les chômeurs, mais aussi et parmi eux les ressortissants de pays tiers déjà présents (y compris de deuxième et troisième génération), et les réfugiés politiques¹²⁷. Pour l'UEAPME, il s'agit là d'une simple application du principe de préférence communautaire tel que défini dans la Résolution du Conseil du 20 juin 1994¹²⁸.

Concernant le seuil salarial, les représentants des petites et moyennes entreprises comprennent que cela puisse permettre d'éviter des traitements inégaux entre ressortissants de pays tiers et ressortissants nationaux, le dumping sociale et la concurrence déloyale. Ils rejoignent par contre BusinessEurope pour dire que la fixation d'un tel seuil salarial n'est absolument pas du ressort de l'Europe, spécialement parce que dans certains Etats c'est le résultat de négociations complexes entre partenaires sociaux.¹²⁹ Par ailleurs un seuil salarial élevé, comme une procédure trop complexe, écarte tout simplement une majorité des petites et moyennes entreprises. Par rapport aux jeunes travailleurs, l'UEAPME est d'accord avec la dérogation qui les concerne, tant que cela reste décidé au niveau national.¹³⁰

¹²⁶ UEAPME position paper on the proposal for a directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment, p.2, Bruxelles, 6 mars 2008, disponible sur www.ueapme.com

¹²⁷ UEAPME's position paper on the Green Paper on a EU approach to managing Economic Migration, p. 2, Bruxelles, 15 avril 2005, disponible sur www.ueapme.com.

¹²⁸ Résolution du Conseil du 20 juin 1994 concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi de ressortissants de pays tiers sur le territoire des Etats membres, J.O.C.E., 19 septembre 1996.

¹²⁹ UEAPME position paper on the proposal for a directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment, p.2, Bruxelles, 6 mars 2008, disponible sur www.ueapme.com

¹³⁰ UEAPME position paper on the proposal for a directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment, p.3, Bruxelles, 6 mars 2008, disponible sur www.ueapme.com

Concernant les droits des migrants, l'UEAPME se positionne de manière plus ambitieuse que BusinessEurope. Elle « *soutient entièrement l'objectif de la Commission de garantir aux migrants des droits socio-économiques de base sur pied d'égalité avec les ressortissants nationaux. Les petites, moyennes et entreprises artisanales considèrent que les employés ne peuvent pas et ne devraient pas être discriminés sur base de leur nationalité pour des enjeux comme les conditions de travail, le salaire ou la sécurité sociale.* »¹³¹

Plus inhabituel, l'UEAPME porte une attention marquée aux effets possibles de la législation envisagée sur les pays d'origine. *“Il est de la plus grande importance que la migration n'ait pas d'impacts négatifs sur le pays d'origine, par exemple par une fuite des cerveaux. La migration économique vers l'Europe doit être conçue comme une situation win-win pour les trois parties impliquées; le pays d'accueil, le pays d'origine, et évidemment le travailleur migrant.”*¹³² On développera plus loin cette idée de situation gagnante pour tout le monde.

On le voit, la position de l'UEAPME est plus nuancée que celle de BusinessEurope, et ne prend pas en compte uniquement l'intérêt de ses 'affiliés'. Elle est également sensible à l'argumentaire développé par la Commission.

Pour clore ce chapitre concernant les employeurs, nous voudrions insister sur le fait que toutes les préférences et demandes du secteur ont été accommodées dans la directive, que ce soit en amont de la proposition ou durant la négociation, à l'exception notable du seuil salarial.

Chapitre 2. Les syndicats de travailleurs

¹³¹ UEAPME position paper on the proposal for a directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment, p.4, Bruxelles, 6 mars 2008, disponible sur www.ueapme.com

¹³² UEAPME's position paper on the Green Paper on a EU approach to managing Economic Migration, p. 2, Bruxelles, 15 avril 2005, disponible sur www.ueapme.com.

Pour les syndicats, le porte-parole est ETUC, la Confédération européenne des syndicats. ETUC a énormément participé aux discussions au sujet de la directive carte bleue, et en amont sur les débats plus globaux sur les enjeux de migration économique. Son avis n'a apparemment pas pesé autant que celui de BusinessEurope, ce qu'on peut analyser comme résultant du fait que les acteurs majoritaires de la discussion étaient les Etats membres et que les positions des entreprises se rapprochaient des leurs.

Quant à ETUC, ils ont développé une vision de la migration assez holistique et fondée sur les personnes. Dans sa réponse au Livret vert de 2004, ETUC disait par exemple être *« engagé pour se battre pour une Europe caractérisée par son ouverture, sa solidarité, et sa responsabilité. »*¹³³

Ouverture, solidarité, responsabilité. Voilà une arrivée fracassante d'un nouveau champ lexical dans le débat. Jusqu'à présent et dans le chef des autres acteurs, la question de la migration économique est envisagée du point de vue de l'entreprise. Ici s'opère un changement puisque le point focal est mis sur le migrant.

Par exemple concernant la question de l'intégration, ETUC trouve qu'on n'y consacre fort peu d'attention comparé à l'importance que ça a, et que lorsque cette question est abordée c'est par une approche purement unilatérale. On développe ainsi une série d'outils (cours de citoyenneté, cours de langues, etc.) destinés à faciliter l'adaptation du migrant à sa nouvelle société d'accueil, en ignorant complètement la contrepartie qui chercherait à susciter davantage d'ouverture et de tolérance dans la société d'accueil, en mettant en avant la contribution culturelle des migrants et la nécessité d'investir dans leur potentiel.¹³⁴

Pour ETUC, le contexte politique actuel tant au niveau national qu'europpéen génère des messages contradictoires : d'un côté l'idée que l'immigration représente un problème de taille, que l'intégration est un échec, et qu'il est nécessaire de renforcer le contrôle de nos frontières et l'expulsion de tous ces migrants sans documents ; de l'autre que

¹³³ ETUC response to the Commission's Green Paper on a EU approach to managing economic migration (2004), p.2, disponible sur le site www.etuc.org.

¹³⁴ ETUC response to the Commission's Green Paper on a EU approach to managing economic migration (2004), p.2, disponible sur le site www.etuc.org

l'immigration est nécessaire pour répondre à la pénurie de main d'œuvre dans certains secteurs et représente une chance pour compenser les problèmes démographiques de l'Europe.¹³⁵

Dans sa réponse au Livre vert de la Commission, ETUC prône une politique clairement fondée sur un cadre général de droits pour tous les travailleurs, reconnaissant que ceux-ci sont des êtres humains et non des commodités¹³⁶.

Une telle politique devrait par ailleurs, comme soutenu par l'UEAPME, investir en priorité dans les compétences des citoyens européens au chômage ou sous-employés, ainsi que les ressortissants de pays tiers résidant déjà légalement sur le territoire communautaire, y compris les réfugiés, pour réduire les pénuries de main d'œuvre.¹³⁷

ETUC va même plus loin, en incluant les migrants sans titre de séjour valide dans ce réservoir qu'il faudrait selon eux développer en priorité. L'immigration ne doit ainsi pas constituer une 'lazy solution' pour régler toutes les frictions et pénuries du marché du travail.¹³⁸

Contrairement aux employés, les syndicats voient dans l'Europe le niveau adéquat d'intervention sur la migration économique, et considèrent même qu'une harmonisation pas seulement en terme d'immigration mais aussi en termes de conditions de travail et de traitement équitable est nécessaire pour créer un marché intérieur et éviter le dumping social.¹³⁹

¹³⁵ ETUC response to the Commission's Green Paper on a EU approach to managing economic migration (2004), p.2, disponible sur le site www.etuc.org.

¹³⁶ ETUC response to the Commission's Green Paper on a EU approach to managing economic migration (2004), p.2, disponible sur le site www.etuc.org.

¹³⁷ ETUC response to the Commission's Green Paper on a EU approach to managing economic migration (2004), p.2, disponible sur le site www.etuc.org.

¹³⁸ ETUC response to the Commission's Green Paper on a EU approach to managing economic migration (2004), p.2, disponible sur le site www.etuc.org

¹³⁹ ETUC response to the Commission's Green Paper on a EU approach to managing economic migration (2004), p.2, disponible sur le site www.etuc.org

Soutien important de la proposition de 2001, ETUC est donc à l'évidence partisan d'une approche horizontale plutôt que sectorielle¹⁴⁰. Pour eux, une approche sectorielle présente le risque d'accroître les différences de droits entre différentes catégories de migrants, et de contribuer ainsi à l'établissement d'une politique à deux niveaux, où les migrants moins qualifiés et moins payés disposent aussi de moins de droits et de protection.^{141 142}

Si ETUC se refuse à créer des catégories de migrants favorisés, il est par ailleurs envisageable d'appliquer des dispositions plus favorable pour les ressortissants des pays voisins, sur base de la politique européenne de voisinage, et pour les ressortissants de pays avec lesquels certains Etats ont des accords bilatéraux, souvent reflets d'une relation historique.¹⁴³

Dans nombreuses de leurs publications, les syndicats insistent, et c'est compréhensible, sur l'importance d'impliquer les partenaires sociaux dans la discussion, tant au niveau européen que national, notamment dans la détermination des besoins du marché. Ils sont en effet assez bien placés pour apporter de l'information pertinente. « *Toute politique ou stratégie en matière de migration devrait être intimement liée et incorporée aux politiques d'emploi.* »¹⁴⁴

A propos de l'intensité du lien entre le travailleur et l'employeur, ETUC considère que pour éviter toute forme d'esclavage moderne ou simplement d'abus, la carte bleue doit être intimement liée au travailleur, et non à l'employeur. Associer de manière pérenne l'employeur et le travailleur n'est pas acceptable. « *Si l'employeur veut garder le migrant*

¹⁴⁰ ETUC position regarding European Commission's proposals on legal and 'illegal' migration, Brussels, 6 décembre 2007, disponible sur <https://www.etuc.org/documents/etuc-position-regarding-european-commission%E2%80%99s-proposals-legal-and-%E2%80%98illegal%E2%80%99-migration#.WRwAPNykKM9>

¹⁴¹ ETUC response to the Commission's Green Paper on a EU approach to managing economic migration (2004), p.10, disponible sur le site www.etuc.org.

¹⁴² ETUC position regarding European Commission's proposals on legal and 'illegal' migration, Brussels, 6 décembre 2007, disponible sur <https://www.etuc.org/documents/etuc-position-regarding-european-commission%E2%80%99s-proposals-legal-and-%E2%80%98illegal%E2%80%99-migration#.WRwAPNykKM9>

¹⁴³ ETUC position regarding European Commission's proposals on legal and 'illegal' migration, Brussels, 6 décembre 2007, disponible sur <https://www.etuc.org/documents/etuc-position-regarding-european-commission%E2%80%99s-proposals-legal-and-%E2%80%98illegal%E2%80%99-migration#.WRwAPNykKM9>

¹⁴⁴ ETUC response to the Commission's Green Paper on a EU approach to managing economic migration (2004), p.10, disponible sur le site www.etuc.org.

(ou n'importe quel travailleur d'ailleurs), il devrait se rendre attractif et ne pas se reposer sur la dépendance et la vulnérabilité de la main d'œuvre migrante. »¹⁴⁵

Enfin, pour les syndicats, toute politique en matière de migration économique devrait être liée à des politiques extérieures destinées à créer dans les pays d'origine des opportunités de travail et d'épanouissement. Un renforcement de la coopération avec les pays tiers, spécialement les pays voisins et les pays en voie de développement est également nécessaire.¹⁴⁶

Chapitre 3. Les ONG

La voix des organisations non gouvernementales s'est fait relativement peu entendre sur la directive carte bleue en particulier, mais aussi sur la migration économique en général. Nous n'y voyons là rien d'étonnant : dans un contexte de ressources limitées, les ONG doivent allouer leurs moyens en priorisant les combats. Dans le domaine de la migration, des situations dramatiques impliquant des violations graves du droit international, comme tout le droit de l'asile, requièrent leur attention soutenue : là se jouent des questions qui touchent directement à l'intégrité physique et mentale des hommes et des femmes concernés.

Dans le champ de la migration économique, les travailleurs migrants sont relativement épargnés, à l'exception notable des travailleurs saisonniers, vulnérables à une exploitation sans vergogne et au mépris de leurs droits, particulièrement dans le domaine de l'agriculture. Les ONG travaillent en conséquence au moins sur cette portion de la migration économique, et c'est déjà beaucoup.

Mis à part le couplet habituel sur la nécessité d'ouvrir des voies légales de migration pour éviter les nombreux drames humanitaires liés à la dangerosité des chemins migratoires,

¹⁴⁵ ETUC response to the Commission's Green Paper on a EU approach to managing economic migration (2004), p.12, disponible sur le site www.etuc.org.

¹⁴⁶ ETUC position regarding European Commission's proposals on legal and 'illegal' migration, Brussels, 6 décembre 2007, disponible sur <https://www.etuc.org/documents/etuc-position-regarding-european-commission%E2%80%99s-proposals-legal-and-%E2%80%98illegal%E2%80%99-migration#.WRwAPNykkM9>

peu d'ONG s'expriment donc sur la migration économique. Mais celles qui le font ne s'y trompent pas : enjeu il y a !

L'Association Européenne pour la défense des Droits de l'Homme (AEDH) juge sévèrement le paquet législatif proposé par la Commission : « *Alors que ces directives sont officiellement présentées comme des outils visant à garantir l'égalité de traitement entre les travailleurs et à mettre fin aux discriminations dont peuvent être victimes les travailleurs issus de pays tiers, force est de constater qu'elles ne sont finalement rien d'autre qu'un nouvel instrument de la politique migratoire de l'Union européenne visant à choisir les migrants en fonction des besoins économiques de l'Union et non pas d'accorder des droits sociaux fondamentaux aux travailleurs migrants ni de garantir l'égalité de traitement.* »¹⁴⁷

L'AEDH partage donc l'analyse faite plus haut que les migrants sont perçus dans cette législation comme des unités économiques, et non des titulaires de droits. « *Cela reproduit et institutionnalise la perception que les migrants devraient bénéficier d'un traitement équitable seulement tant qu'ils contribuent économiquement à leur société d'accueil.* »¹⁴⁸

Une relecture critique de l'article 9, 3), b) et d) de la Directive Carte bleue met ceci en évidence. Si le titulaire fait une demande d'aide sociale ou est jugé incapable de subvenir à ses besoins et ceux de sa famille par l'Etat membre, cela constitue un motif de retrait ou de non-renouvellement de la carte.

L'AEDH dénonce un régime à plusieurs vitesses : selon leurs qualifications ou leur rémunération les travailleurs rentrent ou sortent de telle ou telle catégorie, certaines bénéficiant d'un régime plus favorable que les autres. Certains seront très bien traités (comme la catégorie qui nous occupe, les travailleurs hautement qualifiés), « *alors que d'autres ne s[er]ont que tolérés sur le territoire européen, le temps où ils y seront utiles.* »¹⁴⁹ Dans cette hiérarchisation néfaste, les travailleurs hautement qualifiés et les

¹⁴⁷ Anonyme, « Immigration de travail dans l'UE: vers un régime à plusieurs vitesses, fondé sur l'inégalité de traitement ? », p. 2, AEDH, 17 octobre 2011, disponible sur www.aedh.eu.

¹⁴⁸ Axel Ruppert, « The Blue Card dilemma – Promoting a high standard of rights within a framework that is discriminatory in itself », European Network Against Racism, 2016, disponible sur <http://www.enargywebzine.eu/spip.php?article465&lang=en>

¹⁴⁹ Anonyme, « Immigration de travail dans l'UE: vers un régime à plusieurs vitesses, fondé sur l'inégalité de traitement ? », p. 5-6, AEDH, 17 octobre 2011, disponible sur www.aedh.eu.

détachés intragroupe sont les grands gagnants, tandis que les travailleurs saisonniers sont « *manifestement placés en bas de l'échelle des travailleurs étrangers* »¹⁵⁰.

Pour l'AEDH, l'approche sectorielle, désormais portée aux nues, participe de la fragmentation du marché du travail européen, et compromet l'égalité de traitement non seulement entre différentes catégories de migrants comme exposé ci-avant, mais également entre ressortissants de pays tiers et nationaux.¹⁵¹

Le réseau européen contre le racisme (ENAR) explique qu'il est plus facile d'arriver à un accord sur la migration qualifiée que sur d'autres enjeux migratoires, un domaine connu pour sa sensibilité politique. « *La Carte bleue est présentée comme un outil utilitariste pour attirer les travailleurs qualifiés et répondre ainsi aux besoins du marché.* »¹⁵² De surcroît, l'image véhiculée est que ces travailleurs s'intègrent facilement et au vu de leur travail et de leur rémunération ne constituent pas un fardeau financier ou un motif d'inquiétude pour l'opinion publique.¹⁵³

Du reste, « *selon Iván Martín, professeur au Migration Policy Centre de l'Institut universitaire européen à Florence, l'obligation du contrat de travail préalable à l'obtention de la Carte Bleue, ferait de cette dernière un instrument aux mains des employeurs, et en particulier aux mains de ceux qui ont la capacité de jouer un rôle sur le marché mondial.* »¹⁵⁴

¹⁵⁰ Anonyme, « Immigration de travail dans l'UE: vers un régime à plusieurs vitesses, fondé sur l'inégalité de traitement ? », p. 6, AEDH, 17 octobre 2011, disponible sur www.aedh.eu.

¹⁵¹ Anonyme, « Immigration de travail dans l'UE: vers un régime à plusieurs vitesses, fondé sur l'inégalité de traitement ? », p. 3, AEDH, 17 octobre 2011, disponible sur www.aedh.eu.

¹⁵² Axel Ruppert, "The Blue Card dilemma – Promoting a high standard of rights within a framework that is discriminatory in itself", European Network Against Racism, 2016, disponible sur <http://www.enargywebzine.eu/spip.php?article465&lang=en>

¹⁵³ Axel Ruppert, "The Blue Card dilemma – Promoting a high standard of rights within a framework that is discriminatory in itself", European Network Against Racism, 2016, disponible sur <http://www.enargywebzine.eu/spip.php?article465&lang=en>

¹⁵⁴ Anonyme, « Vers une révision de la carte bleue... peu convaincante ! », AEDH, 29 novembre 2016, disponible sur <http://www.aedh.eu/Vers-une-revision-de-la-Carte-Blue.html>.

La Croix Rouge dénonce, comme ETUC, le fait que toute la législation est envisagée du point de vue de l'entreprise. Elle considère que toute politique de migration économique devrait placer les droits et les intérêts des migrants au coeur de ses préoccupations.¹⁵⁵

Comme ETUC encore, la Croix Rouge insiste sur la nécessité d'éduquer la société d'accueil, de déconstruire les préjugés sur la migration et de proposer une image positive des contributions de celle-ci, afin de réduire la xénophobie, qui mène à des situations d'exclusion et de racisme¹⁵⁶. Ce changement de focus du migrant vers la société d'accueil est particulièrement bienvenu. Elle presse également pour des politiques d'intégration ambitieuses.

Enfin, et il n'y a là rien de surprenant vu la nature humanitaire de l'association, la Croix Rouge considère que les migrants déjà présents sur le territoire européen en situation irrégulière devraient également être intégrés dans la législation. Ils représentent en effet une catégorie très vulnérable.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Opinion of the National Red Cross Societies of the EU Member States and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies on the European Commission's Green Paper on an Eu approach to managing economic migration, Bruxelles, 13 avril 2005, disponible sur www.redcross.eu.

¹⁵⁶ Opinion of the National Red Cross Societies of the EU Member States and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies on the European Commission's Green Paper on an Eu approach to managing economic migration, p. 3, Bruxelles, 13 avril 2005, disponible sur www.redcross.eu.

¹⁵⁷ Opinion of the National Red Cross Societies of the EU Member States and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies on the European Commission's Green Paper on an Eu approach to managing economic migration, Bruxelles, p. 4, 13 avril 2005, disponible sur www.redcross.eu.

Titre 3 : La révision

Les chiffres¹⁵⁸ ne trompent pas. En comptant à la fois les cartes bleues et les systèmes nationaux, ont été émis : 23 419 permis en 2012, 34 904 en 2013 et 38 774 en 2014. Si on les prend séparément, les titres de séjour nationaux ont évolué de la manière suivante : de 19 755 en 2012 à 21 940 en 2013 et à 24 922 en 2014, alors que pendant ce temps là les cartes bleues passaient de 3 664 en 2012, à 12 964 en 2013 et à 13 852 en 2014¹⁵⁹. C'est extrêmement peu comparé à la taille et la population de l'Europe, et constitue une preuve flagrante de l'échec de la directive. « *A titre de comparaison, les Etats-Unis à eux seuls admettent environ 200 000 travailleurs hautement qualifiés par an.* »¹⁶⁰

De plus c'est en mettant de côté le fait que l'immense majorité des cartes bleues émises l'ont été en Allemagne. Celle-ci a en fait presque entièrement remplacé son système national par la directive carte bleue¹⁶¹, ce qui ne manque pas d'étonner quand on se souvient des positions de l'Allemagne dans les négociations.

Conscient de cet état de fait, Jean-Claude Juncker, candidat puis président de la Commission européenne, a fait de la révision de la directive un marche-pied pour promouvoir sa nouvelle politique en matière de migration légale : « *I want Europe to become at least as attractive as the favourite migration destinations such as Australia, Canada and the USA.* »¹⁶²

¹⁵⁸ Eurostat.

¹⁵⁹ Exposé des motifs de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées, COM (2016) 378, 7 juin 2016 et statistiques eurostat.

¹⁶⁰ BusinessEurope Position Paper, "Conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment (EU Blue Card)", p. 3, 22 septembre 2016, disponible sur www.bussinesseurope.com.

¹⁶¹ Martina Belmonte, "The EU Blue Card- Is there a need for a more comprehensive approach?", Policy Brief n°2015/3, Juin 2015, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussels.

¹⁶² Jean-Claude Juncker, "My agenda for jobs, growth, fairness and democratic change", Political guidelines for the next European Commission, pt.8, Strasbourg, 15 July 2014.

Son commissaire Dimitris Avramopoulos présentait en 2014, la migration légale comme une solution aux pénuries de main d'œuvre et au vieillissement de la population.¹⁶³ Un discours qui n'avait que les habits de la nouveauté.

La nouvelle Commission Juncker s'est donc assez vite lancée dans l'analyse puis la révision de la directive carte bleue.

Entre mars et décembre 2015, la Commission a réuni un groupe d'experts sur la migration économique. Au sein de ce groupe de 21 membres, 7 représentants des associations d'employeurs ou du milieu du business, 2 représentants des travailleurs, 2 représentants de firmes juridiques, 7 personnes issues du monde de la recherche et/ou de think tanks, 2 représentants d'entités publiques internationales, et enfin un représentant des ONG¹⁶⁴. Leur mission ? Appuyer le développement de la future politique sur la migration économique et voir comment celle-ci peut être améliorée. De quelle manière? *“En échangeant des avis, des conseils sur les différentes propositions législatives et initiatives politiques en développement.”*¹⁶⁵

Dès 2015, la Commission a aussi préparé le terrain via son *agenda européen en matière de migration*¹⁶⁶, qui soulignait alors le besoin d'un programme unique à l'échelle de l'Union pour attirer les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés. La suite logique en juin 2016, est la proposition de révision défendue par la Commission.

Section 1. Les critiques adressées à la directive

Un des éléments les plus problématiques concernant cette directive, et qui explique en grande partie son échec, c'est la coexistence des niveaux national et européen. Pour

¹⁶³ Opening Statement by Commissioner Dimitris Avramopoulos during the European Parliament plenary debate on Migration, Strasbourg, 25 November 2014; http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-2140_fr.htm.

¹⁶⁴ Expert group Economic Migration (E03253), Member's list, Register of commission expert groups, disponible sur <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3253>.

¹⁶⁵ Expert group Economic Migration (E03253), Details, Register of commission expert groups, disponible sur <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3253>.

¹⁶⁶ Communication de la Commission du 13 mai 2015, intitulée «Un agenda européen en matière de migration» (COM(2015)0240)

Martina Belmonte, chercheuse à la VUB, « *L'existence de schémas nationaux parallèles n'est pas nécessairement négative : ils peuvent jouer un rôle complémentaire à la carte bleue s'ils visent une autre catégorie de travailleurs hautement qualifiés.* »¹⁶⁷

Par contre si c'est la même catégorie qui est visée les deux instruments entrent en compétition, et puisque les Etats membres se sont battus pour pouvoir prévoir des dispositions nationales plus favorables, l'instrument national l'emporte vraisemblablement sur la carte bleue dans la majorité des cas. Par ailleurs le chevauchement de programmes nationaux et européen a pu créer de la confusion dans le chef des migrants eux-mêmes.¹⁶⁸

D'autre part, la très large marge de manœuvre laissée aux Etats membres a généré des divergences immenses dans la transposition de la directive."¹⁶⁹ Un élément aussi central dans la directive que le seuil salarial est ainsi laissé à l'appréciation des Etats membres¹⁷⁰. On pense également à la possibilité pour les Etats de fixer le nombre de ressortissants admis sur le territoire¹⁷¹, ou de réaliser un 'test' préalable qui examine la situation de leur marché¹⁷².

En outre, les Etats membres ont été, pour la plupart¹⁷³, de bien mauvaise volonté dans la transposition de la directive. Partout où de la latitude leur a été laissée, ils ont choisi les options les plus dissuasives.¹⁷⁴

Le résultat : Non pas une carte unique, lisible, donnant accès à tout le marché européen, mais 25 cartes bleues différentes, auxquelles s'ajoutent les programmes nationaux existants. On obtient un système obscur et confus, pour les migrants potentiels comme

¹⁶⁷ Martina Belmonte, "The EU Blue Card- Is there a need for a more comprehensive approach?", Policy Brief n°2015/3, Juin 2015, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussels.

¹⁶⁸ Elena Fumero, "Revising the EU Blue Card Directive", 4 avril 2015, MIGPROSP, disponible sur <http://migrationgovernance.org/index.php/2015/04/04/revising-the-eu-blue-card-directive/>.

¹⁶⁹ Martina Belmonte, "The EU Blue Card- Is there a need for a more comprehensive approach?", Policy Brief n°2015/3, Juin 2015, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussels.

¹⁷⁰ Directive 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, art. 5, 3), J.O.U.E., 18 juin 2009.

¹⁷¹ Directive 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, art. 6, J.O.U.E., 18 juin 2009.

¹⁷² Directive 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, art. 8, 2), J.O.U.E., 18 juin 2009.

¹⁷³ Nous parlons ici en termes généraux. Le détail des transpositions nationales est plus nuancé.

¹⁷⁴ Steve Peers, "The Blue Card Directive on highly-skilled workers: why isn't it working and how can it be fixed?", 4 juin 2014, Eu Law Analysis, disponible sur <http://eulawanalysis.blogspot.be/2014/06/the-blue-card-directive-on-highly.html>.

pou les employeurs. « *Surtout, l'objectif annoncé de la carte bleue de faciliter la mobilité des professionnels hautement qualifiés à travers l'Europe - comme mécanisme d'ajustement du marché du travail et comme élément d'attraction pour les talents internationaux - n'est absolument pas réalisé.* »¹⁷⁵

Le seuil salarial, fixé à 1,5 après d'après négociations, n'arrive pas à convaincre. La plupart des schémas nationaux prévoient des seuils plus bas, voir inexistant, et ce seuil est à la fois « *trop haut comme seuil et trop rigide comme minimum* »¹⁷⁶. Comme l'avait plaidé BusinessEurope, ce seuil est incapable de prendre en compte les différences sectorielles et la manière dont les salaires sont structurés. « *De plus, les travailleurs hautement qualifiés sont très différents et ne rentrent pas tous dans le même cadre de régulation.* »¹⁷⁷

Quant à la durée du contrat, l'exigence d'une année au moins pour rentrer dans les conditions exclut toute une série d'emplois¹⁷⁸ ; comme par exemple dans le domaine IT où cela fonctionne beaucoup par projets, qui s'étendent sur une durée plus réduite qu'un an.

Comme nous l'évoquons déjà dans la section consacrée au contenu de la directive, la reconnaissance des diplômes et qualifications reste problématique. Il n'existe toujours pas de système commun de reconnaissance¹⁷⁹, ce qui peut conduire à des situations absurdes où une demande est acceptée dans un pays mais pas dans un autre, parce que l'un accepte de reconnaître les qualifications du travailleur et l'autre pas.¹⁸⁰

Un autre enjeu clé de la directive est la mobilité. Censée être l'argument principal capable d'attirer les ressortissants des pays tiers, cette mobilité intra-européenne est pour le

¹⁷⁵ Maria Vincenza Desiderio, "Blue Card Redux: European Commission Plan to Recast Work Permit for Highly Skilled Holds Question Marks", Juin 2016, Migration Policy Institute, disponible sur <http://www.migrationpolicy.org/news/blue-card-redux-european-commission-plan-recast-work-permit-highly-skilled-holds-question-marks>.

¹⁷⁶ Martina Belmonte, "The EU Blue Card- Is there a need for a more comprehensive approach?", Policy Brief n°2015/3, Juin 2015, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussels.

¹⁷⁷ Martina Belmonte, "The EU Blue Card- Is there a need for a more comprehensive approach?", Policy Brief n°2015/3, Juin 2015, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussels.

¹⁷⁸ Martina Belmonte, "The EU Blue Card- Is there a need for a more comprehensive approach?", Policy Brief n°2015/3, Juin 2015, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussels.

¹⁷⁹ Voyez la communication de la Commission « Une nouvelle stratégie en matière de compétences pour l'Europe », COM (2016) 381, 10 juin 2016, qui ambitionne de s'attaquer à cette épineuse question.

¹⁸⁰ Martina Belmonte, "The EU Blue Card- Is there a need for a more comprehensive approach?", Policy Brief n°2015/3, Juin 2015, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussels.

moment plus un vœu pieux qu'un acquis. En effet, *“ce droit est entravé par des règles strictes et beaucoup de bureaucratie”*¹⁸¹: l'article 18 de la directive prévoit, on l'a vu plus haut, que le titulaire d'une carte bleue peut décider de se rendre dans un second Etat membre après avoir passé au moins 18 mois dans le premier. Cette exigence est une première limite à la liberté de circulation. Deuxièmement le travailleur doit introduire auprès du deuxième Etat une nouvelle demande de carte bleue (ce qui peut durer jusqu'à 90 jours), et sera traité, au regard des conditions, comme un ressortissant d'un pays tiers qui n'aurait jamais été titulaire d'une carte bleue.¹⁸²

Section 2. La proposition de la Commission

Chapitre 1. Les éléments principaux

Consciente des limites de la directive de 2007, la Commission a fait une révision ambitieuse, dont nous développons ci-après les éléments principaux.

1) Un « emploi hautement qualifié » devient un « emploi nécessitant des compétences élevées »¹⁸³ Cette modification oblige les Etats membres à reconnaître l'expérience équivalente, tandis qu'ils pouvaient auparavant la prendre la compte.

2) Le champ d'application de la directive est étendu aux réfugiés reconnus bénéficiaires d'une protection internationale. Ils conserveront tous les droits liés à ce statut tout en ayant une opportunité de s'insérer plus facilement sur le marché du travail de leur pays d'accueil. Souvent occupés dans des emplois qui ne correspondent pas à leur niveau de compétence, ils pourront ainsi être plus visibles aux yeux des employeurs, et dans un second temps éventuellement se rendre dans un autre Etat membre pour occuper

¹⁸¹ Elena Fumero, “Revising the EU Blue Card Directive”, 4 avril 2015, MIGPROSP, disponible sur <http://migrationgovernance.org/index.php/2015/04/04/revising-the-eu-blue-card-directive/>.

¹⁸² Jean-Baptiste Farcy, “The new Blue Card proposal: Will it attract more highly skilled workers to the EU?”, 20 juillet 2016, EU Law Analysis, disponible sur <http://eulawanalysis.blogspot.be/2016/07/the-new-blue-card-proposal-will-it.html>.

¹⁸³ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées, COM (2016) 378, art. 2, b), 7 juin 2016.

un poste conforme à leurs qualifications.¹⁸⁴ Ceci représente une plus-value certaine pour ces réfugiés, car s'ils ont déjà accès au marché du travail, la carte bleue leur permettrait une plus grande mobilité intra-européenne."¹⁸⁵ Certains qualifient même cette proposition de « révolutionnaire »¹⁸⁶.

3) La coexistence des schémas nationaux et européen est abolie : « *la nouvelle proposition ne permet pas aux États membres d'avoir des régimes nationaux parallèles ciblant le même groupe de travailleurs dotés de compétences élevées. Afin de transformer la carte bleue européenne en un régime véritablement paneuropéen, les États membres sont tenus d'octroyer aux personnes relevant de son champ d'application une carte bleue européenne à la place d'un permis national pour l'exercice d'un emploi nécessitant des compétences élevées. Les États membres ne peuvent délivrer des permis nationaux qu'aux travailleurs ressortissants de pays tiers ne relevant pas du champ d'application de la directive.* »¹⁸⁷ Cette modification représente une révolution par rapport à la directive de 2007 ! Reste à voir ce qu'en diront les Etats membres...

BusinessEurope, en ce qui les concerne, restent en tout cas campés sur leur position maintes fois exprimée que les Etats membres doivent garder la possibilité d'utiliser et de développer des législations nationales concernant la même catégorie de migrants, car c'est seulement au niveau national qu'il est possible de s'adapter aux disparités et spécificités nationales, voire régionales. « *Si la carte bleue nouvelle mouture prouve qu'elle est assez attractive pour les employeurs et les ressortissants des pays tiers, elle se développera progressivement et deviendra de facto le système utilisé pour recruter des*

¹⁸⁴ Exposé des motifs de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées, COM (2016) 378, 7 juin 2016.

¹⁸⁵ Jean-Baptiste Farcy, "The new Blue Card proposal: Will it attract more highly skilled workers to the EU?", 20 juillet 2016, EU Law Analysis, disponible sur <http://eulawanalysis.blogspot.be/2016/07/the-new-blue-card-proposal-will-it.html>.

¹⁸⁶ Elspeth Guild, Queen Mary University of London, "A New Blue Card Scheme? The Commission's proposal for highly skilled migration into the EU", 12 juillet 2016, EU Immigration and Asylum Law and Policy, Odysseus Network, disponible sur <http://eumigrationlawblog.eu/a-new-blue-card-scheme-the-commissions-proposal-for-highly-skilled-migration-into-the-eu/>.

¹⁸⁷ Exposé des motifs de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées, COM (2016) 378, 7 juin 2016.

travailleurs hautement qualifiés.”¹⁸⁸ La loi du marché donc, et que le meilleur système gagne.

Yves Pascouau, un analyste politique, est sceptique. Selon lui, *“il n'existe ni volonté politique ni mouvement pour renverser l'actuelle approche sélective et commencer à développer un politique européenne commune en matière de migration du travail.”*¹⁸⁹

4) La durée exigée du contrat de base passe de un an à six mois¹⁹⁰, pour pouvoir mieux s'adapter aux réalités du terrain.

Les employeurs accueillent cette modification très favorablement, considérant que cela contribuera à faire de la carte bleue un outil plus axé sur la demande en *« introduisant une plus grande flexibilité pour les employeurs qui pourront utiliser la carte bleu selon leurs besoins évolutifs. »*¹⁹¹

5) Le seuil salarial passe de 1,5 à une fourchette entre 1,0 et 1,4, *« ce qui augmente sensiblement le caractère inclusif du régime de carte bleue européenne, puisqu'il englobera un nombre nettement supérieur de travailleurs potentiels dotés de compétences élevées. Une fourchette fixe accroît l'effet d'harmonisation, tout en maintenant une certaine flexibilité pour que les États membres définissent le seuil en fonction de la situation propre à leur marché du travail, de leur niveau de revenu moyen*

¹⁸⁸ BusinessEurope Position Paper, “Conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment (EU Blue Card)”, p. 4, 22 septembre 2016, disponible sur www.bussinesseurope.com.

¹⁸⁹ Yves Pascouau, « EU Labor Migration Policy by other means? The potential impact of EU economic governance reforms on labour migration policymaking », 2015, European Policy Center, Fiery Working Paper.

¹⁹⁰ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées, COM (2016) 378, art. 5, 1), a), 7 juin 2016.

¹⁹¹ BusinessEurope Position Paper, “Conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment (EU Blue Card)”, p. 5, 22 septembre 2016, disponible sur www.bussinesseurope.com

et des différences dans la répartition des revenus »¹⁹². Une dérogation est également instituée en faveur des jeunes diplômés.¹⁹³

BusinessEurope rappelle son opposition de principe à l'existence d'un seuil quelconque, qui s'apparente à une harmonisation communautaire des salaires; alors que ceci est du ressort des autorités nationales, éventuellement en coopération avec les partenaires sociaux. Ceci étant dit, BusinessEurope considérait que si seuil salarial il devait y avoir, alors il devrait être plus bas. Les employeurs accueillent donc cette nouvelle fourchette comme un pas dans la bonne direction, qui pourrait faciliter le recrutement de travailleurs hautement qualifiés. »¹⁹⁴

6) Concernant la possibilité pour les Etats membres de réaliser un examen préalable de leur marché de l'emploi, celle-ci est limitée par un notification motivée et préalable à la Commission^{195/196}. Nous avons vu que durant la négociation il s'agissait là d'un élément auquel tenaient particulièrement les Etats membres, qui y voient une parcelle de leur souveraineté.

7) La demande de carte bleue peut être introduite depuis et hors du territoire de l'Etat membre¹⁹⁷, tandis qu'auparavant, les Etats membres avaient la *possibilité* de le permettre.

¹⁹² Exposé des motifs de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées, COM (2016) 378, 7 juin 2016.

¹⁹³ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées, COM (2016) 378, art. 5, 5), 7 juin 2016.

¹⁹⁴ BusinessEurope Position Paper, "Conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment (EU Blue Card)", p. 5, 22 septembre 2016, disponible sur www.businesseurope.com

¹⁹⁵ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées, COM (2016) 378, art. 6, 2), 7 juin 2016.

¹⁹⁶ Maria Vincenza Desiderio, "Blue Card Redux: European Commission Plan to Recast Work Permit for Highly Skilled Holds Question Marks", Juin 2016, Migration Policy Institute, disponible sur <http://www.migrationpolicy.org/news/blue-card-redux-european-commission-plan-recast-work-permit-highly-skilled-holds-question-marks>.

¹⁹⁷ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées, COM (2016) 378, art. 9, 2), 7 juin 2016.

8) Le délai maximal dans lequel l'Etat membre doit traiter la demande est raccourci de nonante à soixante jours¹⁹⁸. Il s'agit ici d'accélérer la procédure afin de la rendre plus attractive tant pour les employeurs que pour les travailleurs.

9) La Commission propose un système facultatif d'agrément d'entreprise¹⁹⁹, auquel cas la procédure est accélérée (30 jours) et simplifiée.

Ce nouveau système répond à une demande répétée des entreprises, qui ont besoin d'une procédure rapide et efficace. BusinessEurope soutient donc naturellement cette nouvelle disposition, susceptible elle aussi de "coller" davantage aux besoins du monde de l'entreprise. Des « fast-track » de ce style existent déjà dans certains Etats membres, notamment aux Pays-Bas où le délai de traitement d'une demande est limité à 14 jours.²⁰⁰

10) Est introduite la possibilité pour le titulaire d'une carte bleue d'exercer une activité indépendante en parallèle avec leur emploi²⁰¹, comme voie progressive vers l'entrepreneuriat innovant. Cette activité doit être exercée *en parallèle* et ne peut remplacer l'emploi hautement qualifié, sans quoi le titulaire ne serait plus dans les conditions d'admission ;

11) Concernant les membres de la famille du titulaire, il n'y a désormais aucun délai pour obtenir leur titre de séjour : celui-ci est émis dès que la carte bleue est émise, afin de mieux attirer les travailleurs hautement qualifiés en favorisant un regroupement familial rapide²⁰².

12) L'accès au statut de résident de longue durée est encore plus facilité que dans la directive de 2007, puisqu'il est accessible dès 3 ans de séjour ininterrompu dans

¹⁹⁸ Art. 10, 1), Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées, COM (2016) 378, 7 juin 2016

¹⁹⁹ Art. 10, 1) et 12, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées, COM (2016) 378, 7 juin 2016

²⁰⁰ BusinessEurope Position Paper, "Conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment (EU Blue Card)", p. 6, 22 septembre 2016, disponible sur www.businesseurope.com

²⁰¹ Art. 13, 2), Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées, COM (2016) 378, 7 juin 2016

²⁰² Art. 16, 4), Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées, COM (2016) 378, 7 juin 2016

un Etat membre²⁰³. Cette modification est la bienvenue, « *puisque'elle améliore les perspectives d'intégration des ressortissants de pays tiers, ce qui peut jouer un rôle important au moment du choix de la destination.* »²⁰⁴

13) La Commission propose l'insertion d'un nouvel article 19, qui permet au titulaire d'exercer une activité économique dans un autre Etat membre sans autre permis que sa carte bleue, pendant maximum 90 jours sur une durée de 180 jours. Ceci vise à permettre les déplacements intra-européens réalisés dans le cadre de l'emploi dans le premier Etat membre.

14) Enfin, à propos de la mobilité intra-européenne, la durée initiale de séjour avant de pouvoir aller dans second Etat membre passe de 18 à 12 mois, et certaines conditions d'admission ne sont plus vérifiées : pas d'examen du marché possible, pas d'application de quotas et pas de vérification des qualifications pour les professions non réglementées²⁰⁵. De surcroît, le titulaire de la carte bleue peut commencer à travailler dans le deuxième Etat membre dès qu'il a introduit sa demande, sans devoir attendre que celle-ci soit traitée.

Chapitre 2. Entre espoir et réalisme

Un premier motif de réjouissance est l'impact du traité de Lisbonne sur la question. Contrairement à la règle de l'unanimité au sein du Conseil qui était d'application pour l'adoption de la directive de 2007, la matière de la migration économique tombe désormais sous le coup du vote à la majorité qualifiée au Conseil. En outre le Parlement européen est dorénavant colégislateur. Nous avons vu *supra* l'impact que la règle de l'unanimité et le faible rôle du Parlement avaient eu sur le texte. On peut raisonnablement

²⁰³ Art. 17, 2), Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées, COM (2016) 378, 7 juin 2016

²⁰⁴ Jean-Baptiste Farcy, "The new Blue Card proposal: Will it attract more highly skilled workers to the EU?", 20 juillet 2016, EU Law Analysis, disponible sur <http://eulawanalysis.blogspot.be/2016/07/the-new-blue-card-proposal-will-it.html>.

²⁰⁵ Art. 20, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées, COM (2016) 378, 7 juin 2016

espérer, avec cette nouvelle configuration, plus de certitude pour les employeurs et les migrants, et des droits renforcés.²⁰⁶

Un deuxième motif d'espoir tient au climat politique au sein du Parlement: depuis les élections de 2014, les deux partis majoritaires sont le PPE et ALDE. Or ceux-ci soutiennent tous deux²⁰⁷²⁰⁸ explicitement l'amélioration et l'élargissement de la carte bleue.²⁰⁹

Enfin, la proposition de la Commission est ambitieuse, et il faut s'en réjouir. Même si certaines dispositions ne survivent pas au passage en Conseil, on peut présumer qu'une partie au moins subsistera.

De manière plus réaliste, on peut s'attendre à une solide résistance de la part de certains Etats membres, par exemple ceux dont les législations nationales ont été beaucoup plus efficaces que la carte bleue. Au-delà de la compétition internationale, les Etats membres se rendent compte qu'ils rivalisent aussi entre eux. Les Pays-Bas et la Suède sont notamment très attachés à leur système, qui a démontré son efficacité.²¹⁰

D'autres pays risquent d'être assez réticents à s'engager dans un nouveau round de négociation puis de transposition à un moment où les ministères des affaires intérieures sont très occupés sur les questions d'asile et de contrôle des frontières.²¹¹

Sarah Progin-Theuerkauf, elle aussi, doute que cette ambitieuse proposition ressorte indemne du passage au Conseil, surtout dans un contexte de 'crise migratoire'²¹². Elle

²⁰⁶ Axel Ruppert, "The Blue Card dilemma – Promoting a high standard of rights within a framework that is discriminatory in itself", European Network Against Racism, 2016, disponible sur <http://www.enargywebzine.eu/spip.php?article465&lang=en>

²⁰⁷ Position du groupe PPE sur la migration, 2015, disponible sur www.eppgroup.eu

²⁰⁸ Nathalie Griesbeck, ALDE, "La directive carte bleue: l'arlésienne oubliée de la Commission?", 12 mai 2016, disponible sur <http://www.nathalie-griesbeck.fr/2016/06/la-directive-carte-bleue-larlesienne-oubliee-de-la-commission-europeenne/>.

²⁰⁹ Martina Belmonte, "The EU Blue Card- Is there a need for a more comprehensive approach?", Policy Brief n°2015/3, Juin 2015, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussels.

²¹⁰ Maria Vincenza Desiderio, "Blue Card Redux: European Commission Plan to Recast Work Permit for Highly Skilled Holds Question Marks", Juin 2016, Migration Policy Institute, disponible sur <http://www.migrationpolicy.org/news/blue-card-redux-european-commission-plan-recast-work-permit-highly-skilled-holds-question-marks>.

²¹¹ Maria Vincenza Desiderio, "Blue Card Redux: European Commission Plan to Recast Work Permit for Highly Skilled Holds Question Marks", Juin 2016, Migration Policy Institute, disponible sur <http://www.migrationpolicy.org/news/blue-card-redux-european-commission-plan-recast-work-permit-highly-skilled-holds-question-marks>.

déplore par ailleurs que le système reste axé sur la demande, rendant les migrants dépendants des employeurs. »²¹³

Après avoir assisté à une audience spéciale organisée par la commission LIBE le 7 novembre 2016, l’AEDH pense que : « *Au final, les modifications envisagées par la proposition de la Commission ne semblent pas convaincre les députés et les spécialistes du secteur qui doutent du fait que les valeurs ajoutées, notamment la mobilité, le regroupement familial, le séjour à long-terme, puissent effectivement attirer les travailleurs étrangers hautement qualifiés dont l’UE a besoin.* »²¹⁴

Par ailleurs il y a d’autres mesures à envisager pour attirer les migrants qualifiés, pas seulement légales: il faut par exemple de manière urgente communiquer sur la carte bleue, et présenter l’Europe comme une destination pour les talents. »²¹⁵

²¹² Les associations actives dans la défense des droits et l’accueil des migrants préfèrent parler d’une ‘crise de l’accueil’, pour remettre les choses en perspective.

²¹³ Sarah Progin-Theuerkauf, “The Reform of the Blue Card Directive: Good things take time”, 20 septembre 2016, National Center of Competence in Research- The Migration-Mobility Nexus, Université de Fribourg, disponible sur <http://blog.nccr-onthemove.ch/the-reform-of-the-eu-blue-card-directive-good-things-take-time/?lang=fr>

²¹⁴ Anonyme, « Vers une révision de la carte bleue... peu convaincante ! », AEDH, 29 novembre 2016, disponible sur <http://www.aedh.eu/Vers-une-revision-de-la-Carte-Blue.html>.

²¹⁵ Jonathan Chaloff, “Eu Blue Card reform ‘counter intuitive but necessary’”, migration policy analyst at OECD, Réseau Euractiv, 8 juin 2016, disponible sur <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/opinion/eu-blue-card-reform-counter-intuitive-but-necessary/>.

Conclusion

Des années de processus législatif, de compromis et de tractations en tous genres auront donc mené à une politique inefficace, incapable d'atteindre ses objectifs. Comment ne pas se questionner sur la pertinence d'une telle directive, à peine capable d'attirer 15 000 travailleurs par an sur l'entièreté du territoire européen, quant sur le même laps de temps 5000 hommes et femmes perdaient la vie en Méditerranée ?

La fin de ce travail nous laisse à vrai dire un goût plutôt amer : pour pouvoir avancer, ne serait-ce qu'un tout petit peu, dans la bonne direction, la Commission a du ruser et travestir ses ambitions initiales, pour au final obtenir une directive dont le niveau d'harmonisation a été réduit à peau de chagrin, ce qui l'a empêché d'accomplir ses objectifs.

Si la proposition de révision porte un nouvel espoir, il est difficile d'y investir beaucoup d'attentes, car son propos est fondamentalement vicié. Fondée sur une catégorisation des migrants sur base de leur plus-value économique, nous partageons certains acteurs pour dire qu'elle est discriminatoire en son essence. Par ailleurs elle reste ancrée dans un discours économisant qui ne voit dans le migrant que son apport à la santé économique de l'entreprise et de l'Etat. Elle vise en réalité à attirer du travail, pas des personnes.

D'autres le disent mieux que moi: *“Il y a une tension profonde entre une approche politique qui perçoit les migrants seulement en termes économiques et une approche plus holistique qui les voit comme des hommes, des participants, des résidents et des citoyens en puissance. Le traitement des migrations comme un problème sécuritaire, une menace à la cohésion des sociétés ou comme un phénomène qui doit être bien contrôlé empêche l'acceptation de la réalité de la mobilité humaine dans un monde de flux globaux.”*²¹⁶

Fonder l'entièreté d'une politique sur l'argument que cette migration est 'utile' à la société d'accueil (point de vue démographique et point de vue économique), « *c'est surtout une preuve du niveau de crispation des sociétés européennes sur le sujet: le*

²¹⁶ S. CARRERA, A. FAURE ATGER, E. GUILD et D. KOSTAKOPOULOU, « Labour Immigration Policy in the EU : A Renewed Agenda for Europe 2020 », CEPS Policy Brief n°240, 5 avril 2011, accessible sur <http://www.ceps.eu/>

*simple argument du droit des individus à migrer et à s'installer ailleurs n'est plus de nature à convaincre les opinions publiques. »*²¹⁷

Nous avons vu, au fil de ce travail, que malgré un abord plutôt *inoffensif*, la migration des travailleurs hautement qualifiés réveille en certains des peurs in-sensées et teintées de xénophobie. Il est selon nous grand temps d'investir dans l'éducation citoyenne, pour déconstruire les préjugés tenaces et créer du vivre-ensemble.

Par ailleurs, si nous comprenons bien la stratégie adoptée par la Commission pour surmonter l'impasse politique dans laquelle baignait la migration économique²¹⁸, il est temps de reprendre son bâton de pèlerin et de braver l'euroscpticisme, la xénophobie et le chacun-pour-soi afin de construire une politique holistique sans citoyens de seconde catégorie.

²¹⁷ Jean-Laurent Cassely, « Arrêtons de justifier l'immigration par des arguments économiques et démographiques », 4 septembre 2015, Slate.fr, disponible sur <http://www.slate.fr/story/106393/immigration-utile-acceptee>

²¹⁸ Martina Belmonte, "The EU Blue Card- Is there a need for a more comprehensive approach?", Policy Brief n°2015/3, Juin 2015, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussels.

Bibliographie

Droit primaire

- Art. 63 du Traité instituant la Communauté européenne signé à Rome le 25 mars 1957.
- TFUE, art. 79, §1 et 5.
- Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

Directives

- Directive 2003/89/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, *J.O.U.E.*, 3 octobre 2003.
- Directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut de ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, *J.O.U.E.*, 23 janvier 2004.
- Directive 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, *J.O.U.E.*, 18 juin 2009.

Propositions, avis, ...

- Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante, COM (2001) 386, 5 septembre 2001, *J.O.C.E.*, 27 novembre 2001.
- Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, COM(2007) 637, Bruxelles, 23 octobre 2007.
- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées, COM (2016) 378, 7 juin 2016.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 10 mai 2005, «Le programme de La Haye: dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice», COM (2005) 184, *J.O.C.E.*, 24 septembre 2005.

- Communication de la Commission sur un programme d'action relatif à l'immigration légale, COM (2005) 669, non publié sur le Journal officiel.
- Communication de la Commission du 13 mai 2015, «Un agenda européen en matière de migration», COM (2015) 0240.
- Communication de la Commission du 10 juin 2016, « Une nouvelle stratégie en matière de compétences pour l'Europe », COM (2016) 381.
- Résolution du Conseil du 20 juin 1994 concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi de ressortissants de pays tiers sur le territoire des Etats membres, *J.O.C.E.*, 19 septembre 1996.
- Opinion of the European Economic and Social Committee on the Green Paper on an EU approach to managing economic migration (COM(2004) 811 final) (2005/C 286/05).
- Résumé de l'analyse d'impact, document accompagnant la proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, 23 octobre 2007.
- Avis du Comité des régions “Une approche globale de l'immigration: le développement d'une politique européenne d'immigration de main-d'œuvre dans le contexte des relations avec les pays tiers”, *J.O.U.E.*, 9 septembre 2008.
- Débats au sein du Parlement européen, 19 novembre 2008, Strasbourg, disponible sur <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20081119+ITEM-011+DOC+XML+V0//FR>.
- Avis du Comité économique et social européen sur la “proposition de directive du conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié”, *J.O.U.E.*, 3 février 2009.
- « Libre circulation: les travailleurs de huit pays ayant rejoint l'Union européenne en 2004 bénéficient enfin pleinement de leurs droits », communiqué de presse de la Commission européenne, 28 avril 2011.
- Jean-Claude Juncker, “My agenda for jobs, growth, fairness and democratic change”, Political guidelines for the next European Commission, pt.8, Strasbourg, 15 juillet 2014.
- Opening Statement by Commissioner Dimitris Avramopoulos during the European Parliament plenary debate on Migration, Strasbourg, 25 November 2014; http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-2140_fr.htm.

Doctrine

- Anonyme, “European Commission Launches New Push for ‘Blue Card’”, 23 octobre 2007, Der Spiegel, disponible sur <http://www.spiegel.de/international/europe/eu-targets-skilled-immigrants-european-commission-launches-new-push-for-blue-card-a-513083.html>.
- Anonyme, “An EU ‘Blue Card’ for high-skilled migrants?”, Réseau Euractiv, 22 avril 2008, disponible sur <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/linksdossier/an-eu-blue-card-for-high-skilled-immigrants/>.
- Anonyme, « L’UE envisage des salaires plus élevés pour les immigrants qualifiés », Réseau Euractiv, 24 septembre 2008, disponible sur <http://www.euractiv.fr/section/justice-affaires-interieures/news/l-ue-envisage-des-salaires-plus-eleves-pour-les-immigrants-qualifies-fr/>.
- Anonyme, “Les entreprises appellent à un accord européen sur les visas pour les immigrants qualifiés », 14 octobre 2008, Réseau Euractiv, disponible sur <http://www.euractiv.fr/section/economie/news/les-entreprises-appellent-a-un-accord-europeen-sur-les-visas-pour-les-immigrants-qualifies-fr/>.
- Anonyme, « Immigration de travail dans l’UE: vers un régime à plusieurs vitesses, fondé sur l’inégalité de traitement ? », AEDH, 17 octobre 2011, disponible sur www.aedh.eu.
- BELMONTE M., “The EU Blue Card- Is there a need for a more comprehensive approach?”, Policy Brief n°2015/3, Juin 2015, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussels.
- BusinessEurope Position Paper, “EU Blue Card: Suggested changes will undermine potential benefits”, 16 juillet 2008, disponible sur www.businesseurope.com.
- BusinessEurope Position Paper, “Conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment (EU Blue Card)”, 22 septembre 2016, disponible sur www.businesseurope.com.
- CARRERA S., FAURE ATGER A., GUILD E. et KOSTAKOPOULOU D., « Labour Immigration Policy in the EU : A Renewed Agenda for Europe 2020 », CEPS Policy Brief n°240, 5 avril 2011, accessible sur <http://www.ceps.eu/>.
- CASSELY J.-L., « Arrêtons de justifier l’immigration par des arguments économiques et démographiques », 4 septembre 2015, Slate.fr, disponible sur <http://www.slate.fr/story/106393/immigration-utile-acceptee>.

- CHALOFF J., “Eu Blue Card reform ‘counter intuitive but necessary’”, migration policy analyst at OECD, Réseau Euractiv, 8 juin 2016, disponible sur <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/opinion/eu-blue-card-reform-counter-intuitive-but-necessary/>.

- COLLETT E., “The Proposed European Blue Card System: Arming for the Global War for Talent?”, Migration Policy Institute, 7 janvier 2008, disponible sur <http://www.migrationpolicy.org/article/proposed-european-blue-card-system-arming-global-war-talent>.

- DESIDERIO M. V., “Blue Card Redux: European Commission Plan to Recast Work Permit for Highly Skilled Holds Question Marks”, Juin 2016, Migration Policy Institute, disponible sur <http://www.migrationpolicy.org/news/blue-card-redux-european-commission-plan-recast-work-permit-highly-skilled-holds-question-marks>.

- ETUC response to the Commission’s Green Paper on a EU approach to managing economic migration (2004), p.2, disponible sur le site www.etuc.org.

- ETUC position regarding European Commission's proposals on legal and 'illegal' migration, Brussels, 6 décembre 2007, disponible sur <https://www.etuc.org/documents/etuc-position-regarding-european-commission%E2%80%99s-proposals-legal-and-%E2%80%98illegal%E2%80%99-migration#.WRwAPNyKkM9>

- FARCY J.-B., “The new Blue Card proposal: Will it attract more highly skilled workers to the EU?”, 20 juillet 2016, EU Law Analysis, disponible sur <http://eulawanalysis.blogspot.be/2016/07/the-new-blue-card-proposal-will-it.html>.

- FUMERO E., “Revising the EU Blue Card Directive”, 4 avril 2015, MIGPROSP, disponible sur <http://migrationgovernance.org/index.php/2015/04/04/revising-the-eu-blue-card-directive/>.

- GRIESBECK N., ALDE, “La directive carte bleue: l’arlésienne oubliée de la Commission?”, 12 mai 2016, disponible sur <http://www.nathalie-griesbeck.fr/2016/06/la-directive-carte-bleue-larlesienne-oubliee-de-la-commission-europeenne/>.

- GSIR-DOMI S., Thèse de doctorat, « Une politique européenne d’immigration de travail : l’entrouverture communautaire », 2011, Université de Liège.

- GUILD E., “Eu Policy on Labour Migration: A First Look at the Commission’s Blue Card Initiative”, Policy Brief, Center for European Policy Studies, No.145, Novembre 2007.

- GUILD E., “A New Blue Card Scheme? The Commission’s proposal for highly skilled migration into the EU”, 12 juillet 2016, EU Immigration and Asylum Law and Policy, Odysseus Network, disponible sur <http://eumigrationlawblog.eu/a-new-blue-card-scheme-the-commissions-proposal-for-highly-skilled-migration-into-the-eu/>.
- HELIO E. et DECOSSE F., “Migration circulaire ou canalisation utilitaire des mobilités ? Les programmes de migration temporaire en agriculture intensive vus d’en bas. », Journée d’étude « La circulation et le retour à l’épreuve des contraintes migratoires », 25 septembre 2015, Université Paris-Diderot, URMIS ; Migrinter (Migrations internationales, espaces et sociétés) ; CIST (Collège international des sciences du territoire), disponible sur <http://www.gis-cist.fr/>.
- « Flux intra et internationaux de migrants à la recherche d’un travail : Obtenir les avantages et réduire les risques de la mobilité des travailleurs », Document thématique – session n°3, Forum de l’OIT sur le travail décent au service d’une mondialisation équitable, 2007.
- PARIS S., “The Blue Card Directive: Probing the limits of EU Immigration Policy”, 44e conférence annuelle de UACES (The academic association for contemporary European Studies), Cork, 1-3 septembre 2014, disponible sur www.uaces.org.
- PASCOUAU Y. et MCLOUGHLIN S., « EU Single Permit Directive: a small step forward in EU migration policy », European Policy Centre, Janvier 2012, accessible sur <http://www.epc.eu/>.
- PASCOUAU Y., “EU Labor Migration Policy by other means? The potential impact of EU economic governance reforms on labour migration policymaking”, 2015, European Policy Center, Fiery Working Paper.
- PEERS S., “The Blue Card Directive on highly-skilled workers: why isn’t it working and how can it be fixed?”, 4 juin 2014, Eu Law Analysis, disponible sur <http://eulawanalysis.blogspot.be/2014/06/the-blue-card-directive-on-highly.html>.
- Position du groupe PPE sur la migration, 2015, disponible sur www.eppgroup.eu.
- PROGIN-THEUERKAUF S., “The Reform of the Blue Card Directive: Good things take time”, 20 septembre 2016, National Center of Competence in Research- The Migration-Mobility Nexus, Université de Fribourg, disponible sur <http://blog.nccr-onthemove.ch/the-reform-of-the-eu-blue-card-directive-good-things-take-time/?lang=fr>
- Opinion of the National Red Cross Societies of the EU Member States and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies on the European Commission’s Green Paper on an Eu approach to managing economic migration, Bruxelles, 13 avril 2005, disponible sur www.redcross.eu.

- RUPPERT A., “The Blue Card dilemma – Promoting a high standard of rights within a framework that is discriminatory in itself”, European Network Against Racism, 2016, disponible sur <http://www.enargywebzine.eu/spip.php?article465&lang=en>.
- SEBASTIAN M., “Inmigración y economía española: 1996-2006”, Oficina Económica del Presidente, 15 novembre 2006, disponible sur <http://mcaugt.com/documentos/0/doc1501.pdf>.
- SVERKER R., “The EU Blue Card as seen by the EU business world”, speaking notes, BusinessEurope, Seminar of the LIBE Committee of European Parliament, 25 juin 2008.
- UEAPME’s position paper on the Green Paper on a EU approach to managing Economic Migration, Bruxelles, 15 avril 2005, disponible sur www.ueapme.com.
- UEAPME position paper on the proposal for a directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment, Bruxelles, 6 mars 2008, disponible sur www.ueapme.com.
- UNICE response to the Commission’s Green Paper on a EU approach to managing economic migration (2004), Position Paper, 13 mai 2005, disponible sur www.businesseurope.com.
- UNICE Position on the Commission Policy Plan on legal migration, 10 mai 2006, disponible sur www.businesseurope.com.
- VON WEIZSACKER J., « A European Blue Card Proposal », Horizons stratégiques, Revue trimestrielle du Centre d’analyse stratégique, n°1, juillet 2006.
- VON WEIZSACKER J « What Should a Cautious Immigration Policy Look Like?», European View, Volume 5, Printemps 2007.

Table des matières

Introduction.....	1
Titre 1 : Les prémisses	5
Section 1. La ligne du temps.....	5
Section 2. Les fondements de la directive.....	9
Titre 2 : Le processus législatif.....	14
Section 1. Compétence et procédure.....	14
Section 2. Le contenu de la directive	16
Section 3. Les acteurs institutionnels.....	22
Chapitre 1. La Commission européenne	22
Chapitre 2. Le Conseil de l'Union européenne (Etats-membres).....	24
Chapitre 3. Le Parlement européen	30
Chapitre 4. Les commissions et comités consultatifs.....	31
Section 4. Les acteurs non-institutionnels	34
Chapitre 1. Les entreprises.....	34
Chapitre 2. Les syndicats de travailleurs	41
Chapitre 3. Les ONG	45
Titre 3 : La révision	49
Section 1. Les critiques adressées à la directive.....	50
Section 2. La proposition de la Commission.....	53
Chapitre 1. Les éléments principaux	53
Chapitre 2. Entre espoir et réalisme.....	58
Conclusion	61
Bibliographie.....	63
Droit primaire	63
Directives.....	63
Propositions, avis,	63
Doctrines.....	65