



Bruxelles, le 25.3.2013
SWD(2013) 78 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil

relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, d'échange d'élèves, de formation rémunérée et non rémunérée, de volontariat et de travail au pair

Portant refonte et modification des directives 2004/114/CE et 2005/71/CE

{ COM(2013) 151 final }

{ SWD(2013) 77 final }

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE POLITIQUE

L'article 79 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) confie à l'Union la mission de développer une politique commune de l'immigration visant à assurer une gestion efficace des flux migratoires et un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres.

La directive 2004/114/CE établit des dispositions obligatoires pour l'admission d'étudiants ressortissants de pays tiers. La décision d'appliquer ou non la directive aux élèves, aux volontaires et aux stagiaires non rémunérés a été laissée à l'appréciation des États membres. S'ils remplissent les conditions imposées, les étudiants ont droit à un titre de séjour et ils ont certains droits en matière d'emploi salarié ou d'activité indépendante, ce qui leur permet de couvrir une partie du coût de leurs études et de se déplacer entre les différents États membres pour poursuivre celles-ci. La directive 2005/71/CE prévoit une procédure accélérée pour l'admission des chercheurs ressortissants de pays tiers qui ont conclu une convention d'accueil avec un organisme de recherche agréé par l'État membre. La convention d'accueil confirme qu'il existe un projet de recherche valable, que le chercheur possède les compétences scientifiques requises pour le mener à bien et qu'il dispose de ressources suffisantes et d'une assurance maladie. Les chercheurs ont le droit de séjourner dans un autre État membre dans le cadre de leur projet de recherche, et peuvent enseigner dans le respect de la législation nationale.

En 2011, la Commission a présenté au Parlement européen et au Conseil des rapports sur la mise en œuvre de ces deux directives. Ils ont mis en lumière un certain nombre de lacunes dans les directives existantes. Celles-ci, adoptées par le Conseil après une simple consultation du Parlement européen, n'apportent pas de solution à certaines difficultés auxquelles sont confrontés les candidats à un séjour dans l'UE, notamment en matière de visas. Les dispositions actuelles ne sont pas toujours pleinement compatibles avec les programmes de l'Union qui comprennent des mesures en faveur de la mobilité, et n'offrent que de faibles garanties procédurales. Elles ne sont pas suffisamment claires ou contraignantes, notamment à l'égard des étudiants. Les rapports de mise en œuvre ont donc conclu à la nécessité d'améliorer les directives.

Le fait que le contexte politique actuel soit très différent de celui dans lequel les directives ont été adoptées renforce encore cette conclusion. Compte tenu de la stratégie Europe 2020 et de la nécessité d'assurer une croissance intelligente, durable et inclusive, le capital humain constitue l'un des principaux atouts de l'Europe. L'immigration en provenance des pays non membres de l'Union représente un vivier de personnes hautement qualifiées, parmi lesquelles les étudiants et chercheurs, en particulier, sont des catégories de plus en plus recherchées.

Il convient également d'examiner toute initiative prise dans le domaine de l'immigration dans le cadre plus vaste du dialogue et de la coopération de l'UE avec les pays tiers en ce qui concerne ses objectifs de politique étrangère et sa politique migratoire extérieure, tels que

définis par l'approche globale renouvelée de la question des migrations et de la mobilité (AGMM). La promotion des contacts interpersonnels et l'encouragement de l'action en matière d'éducation sont des aspects importants de cette politique au niveau mondial, en particulier dans les pays du voisinage immédiat de l'Union et chez les partenaires stratégiques de celle-ci. Cette politique est une source d'enrichissement mutuel, grâce aux avantages qu'apportent les échanges culturels, sociaux et linguistiques. Les événements survenus au cours des derniers mois dans les pays du sud de la Méditerranée, en particulier, confirment à quel point il importe d'encourager un renforcement des contacts interpersonnels et d'offrir des possibilités d'échanges, notamment pour les jeunes. Une autre nécessité pour l'UE est de concilier son objectif consistant à promouvoir la mobilité entrante des chercheurs et des étudiants avec son engagement à aider les pays en développement concernés à faire face à la «fuite des cerveaux» dans des secteurs critiques.

ÉNONCÉ DU PROBLÈME

Le principal problème que posent les deux directives a trait aux autorisations, pour les ressortissants de pays tiers, d'entrer et de séjourner sur le territoire de l'UE (visas et/ou titres de séjour de longue durée). Les dispositions légales sont souvent complexes et peu claires. Les procédures sont longues et ne sont pas toujours appliquées avec l'équité ou la cohérence requises. Pour les catégories de personnes (notamment les élèves, stagiaires et volontaires) pour lesquelles la procédure d'immigration nécessite qu'une organisation joue un rôle initiateur et facilitateur, le travail et les ressources à déployer en raison de la fragmentation entre les États membres de l'UE sont considérables. Cela est dû au fait qu'il faut prendre en considération plusieurs cadres parfois divergents.

Même si l'adoption de la directive «permis unique» a fait évoluer les droits des ressortissants de pays tiers concernés, il se peut que ces dispositions ne couvrent pas totalement certaines catégories de personnes, en raison de restrictions existantes.

Les dispositions actuelles en matière d'immigration ne soutiennent pas suffisamment les programmes de l'Union qui comprennent des mesures en faveur de la mobilité comme Erasmus Mundus ou Marie Curie. Il peut en résulter des problèmes en ce qui concerne les procédures d'admission et la mobilité à l'intérieur de l'UE. La mobilité à l'intérieur de l'UE est un enjeu non seulement pour les bénéficiaires des programmes de l'Union comportant des mesures en faveur de la mobilité mais, plus généralement, pour les étudiants, les chercheurs et les stagiaires rémunérés, dans la mesure où les dispositions des directives sur la mobilité à l'intérieur de l'UE ne sont pas suffisamment développées.

Par ailleurs, certaines lacunes ont été décelées dans les garanties procédurales. L'une d'entre elles est l'absence de toute disposition sur les délais dans lesquels les États membres doivent évaluer les demandes d'admission et statuer sur celles-ci.

En ce qui concerne le marché du travail, les diplômés ressortissants de pays tiers ne disposent pas de possibilités suffisantes de chercher un emploi à l'issue de leur cycle d'études; il en va de même pour les chercheurs lorsqu'ils ont terminé leur projet de recherche. Il n'existe pas de garantie d'accès au marché du travail pour les membres de la famille des chercheurs. Quant aux étudiants, leur accès au marché du travail pendant leurs études est limité, ce qui restreint leur capacité à s'autofinancer et à apporter une contribution économique.

Enfin, le champ d'application personnel du cadre actuel est limité. Son application est facultative pour les élèves, les volontaires et les stagiaires non rémunérés, ce qui entraîne, d'un État membre à l'autre, des divergences considérables dans la couverture assurée aux différentes catégories de personnes. Aucun cadre législatif de l'UE ne couvre les stagiaires rémunérés et les personnes au pair, alors qu'ils sont confrontés à des problèmes analogues et participent à des échanges comparables. Une meilleure protection devrait être assurée à ces catégories, et notamment aux personnes au pair, compte tenu de leur vulnérabilité particulière liée au cadre familial dans lequel elles travaillent.

En 2010, quelque 220 000 ressortissants de pays tiers sont venus dans l'UE pour étudier, et environ 7 000 à des fins de recherche. Il n'existe pas de données quantitatives complètes sur les ressortissants de pays tiers qui rencontrent les problèmes évoqués ci-dessus, ou sur le nombre de ressortissants de pays tiers qui optent pour une destination autre que l'UE à cause de tels problèmes. En revanche, il est clair qu'un grand nombre de personnes qui viennent dans l'UE dans le cadre des dispositions actuelles pâtissent des lacunes de celles-ci, dans la mesure où il n'existe pas de dispositions nationales pour y remédier. Au vu des informations disponibles sur la nature des problèmes répertoriés, allant de pair avec le nombre considérable de titres de séjour délivrés chaque année dans le cadre des directives existantes, il convient de remédier à la situation actuelle. Considérées globalement, les lacunes répertoriées risquent de compromettre la capacité de l'UE à attirer des ressortissants de pays tiers hautement qualifiés – étudiants, chercheurs et autres – à une époque où d'autres parties du monde gagnent en attractivité pour ces catégories.

2. QUEL EST LE RÔLE DE L'UE?

L'article 79 du TFUE charge explicitement l'Union de développer une politique commune de l'immigration, tout en laissant aux États membres la responsabilité de déterminer le nombre d'immigrants qu'ils admettent sur leur territoire pour travailler en tant que salariés ou exercer une activité indépendante.

Un système d'immigration efficace, attirant des immigrants de talent, doit s'appuyer sur un ensemble commun de conditions d'admission et d'exigences. Seule la mise en place d'un système commun à tous les États membres permettra d'instaurer une véritable mobilité à l'intérieur de l'UE.

La législation de l'UE peut couvrir les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire, les visas et titres de séjour de longue durée, les droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier et les conditions qui s'appliquent à eux en matière de mobilité et de séjour à l'intérieur de l'UE. L'article 79, paragraphe 2, du TFUE dispose que ces dispositions sont adoptées selon la procédure législative ordinaire et qu'elles sont arrêtées par le Conseil et le Parlement.

La valeur ajoutée de ces directives a été démontrée au fil des ans et le nouvel instrument devrait encore améliorer la situation. Un cadre juridique transparent, comportant des garanties appropriées pour assurer un véritable transfert de compétences, faciliterait les échanges internationaux entre les États membres et les pays d'origine.

Des mesures législatives de l'UE clarifiant les droits et conditions de séjour contribueraient aussi à améliorer la protection des droits fondamentaux.

3. OBJECTIFS

Le principal objectif de politique générale est d'améliorer le cadre juridique applicable aux ressortissants de pays tiers qui souhaitent entrer et séjourner temporairement, pendant plus de trois mois, dans l'UE à des fins de recherches et d'études et pour acquérir de l'expérience et/ou participer à diverses activités en vue d'étoffer leurs qualifications et leurs compétences, notamment en qualité d'élève, de volontaire, de stagiaire (rémunéré ou non) ou de personne au pair.

À la lumière des problèmes décrits ci-dessus, des objectifs spécifiques ont été énoncés:

- améliorer les conditions d'admission en établissant un lien plus net entre l'obtention des autorisations requises et l'amélioration des processus décisionnels afférents à ces autorisations;
- clarifier les dispositions et les rendre contraignantes pour les autres catégories auxquelles elles s'appliquent;
- renforcer le lien entre les dispositions relatives aux programmes de l'Union comprenant des mesures en faveur de la mobilité, tels qu'Erasmus Mundus et les bourses Marie Curie;
- améliorer les garanties procédurales, telles que les délais à statuer sur les demandes;
- faciliter l'accès à la recherche d'emploi et au marché du travail, d'une part pour les étudiants pendant leurs études et d'autre part pour donner aux chercheurs et aux étudiants la possibilité de rester sur le territoire à certaines conditions après la fin de leurs études ou de leurs travaux de recherche pour trouver des possibilités d'emploi;
- faciliter la mobilité à l'intérieur de l'UE;
- définir des dispositions cohérentes garantissant la protection des personnes au pair et des stagiaires rémunérés.

4. SOLUTIONS ENVISAGEABLES

Quatre options ont été envisagées.

Option 1 (option de base): statu quo.

Cette option laisserait sans solution un certain nombre de problèmes. Les États membres continueraient, chacun isolément, à appliquer des mesures différentes en matière de conditions d'admission, notamment en ce qui concerne les visas. Un manque de clarté et de transparence persisterait sur ces aspects; les demandeurs potentiels et les organisations devraient continuer à prendre en considération l'ensemble des différents cadres en vigueur actuellement. Les conditions d'exercice de la mobilité à l'intérieur de l'UE (notamment pour les étudiants) resteraient restrictives, tandis que les stagiaires rémunérés ne seraient pas couverts du tout par la législation de l'UE. Ils resteraient donc confrontés à des obstacles et devraient, pour les surmonter, s'appuyer sur la législation nationale, qui diffère d'un État membre à l'autre. Eu égard à la proposition de directive relative aux personnes faisant l'objet d'un détachement intragroupe (en cours de négociation avec le Conseil et le Parlement), qui contient aussi des dispositions relatives à la mobilité à l'intérieur de l'UE pour les stagiaires, le fait que de telles dispositions continuent à faire défaut pour les stagiaires qui viennent dans l'UE hors du cadre d'un détachement intragroupe conduirait à des incohérences dans le cadre juridique applicable à cette catégorie de personnes. Le manque de cohérence entre les programmes de l'Union comprenant des mesures en faveur de la mobilité et les règles en matière d'immigration persisterait également, tout comme le risque que certaines catégories de personnes ne soient pas entièrement couvertes par les dispositions relatives à l'égalité de traitement figurant dans la directive «permis unique».

Si certains États membres ont modifié à nouveau leurs cadres législatifs en ce qui concerne l'application des dispositions aux étudiants et aux chercheurs, ce n'est pas le cas de tous. Autrement dit, la situation a déjà évolué vers une approche plus fragmentée entre les États membres. Rien n'indique qu'il en irait différemment à l'avenir. L'ouverture de l'UE à l'égard des pays tiers ne se concrétiserait donc pas comme le préconisent d'importants cadres politiques tels que les directives actuelles, l'espace européen de la recherche et l'espace européen de l'enseignement supérieur.

Option 2: communication accrue (surtout dans le cas des chercheurs) et contrôle renforcé de l'application des règles actuelles

Cette option prévoit une amélioration de la fourniture d'informations et de l'accès à celles-ci de façon à clarifier les dispositions actuelles et, partant, à en assurer une meilleure application. Des efforts supplémentaires pourraient également être consentis pour faire mieux connaître les meilleures pratiques des États membres en matière d'admission et de protection de catégories actuellement non couvertes par la directive 2004/114/CE, à savoir les personnes au pair et les stagiaires rémunérés. Il serait également vérifié plus systématiquement si les États membres comprennent et respectent les obligations que ces directives leur imposent.

Option 3: amélioration des conditions d'admission, des droits et des garanties procédurales

Cette option comprend essentiellement des améliorations en faveur des étudiants, des élèves, des volontaires et des stagiaires non rémunérés, dans la mesure où elle fixe pour ces catégories des conditions d'admission (facilitation des procédures d'obtention de visa) comparables à celles qui s'appliquent aux chercheurs. Elle rendrait obligatoires les dispositions qui sont actuellement facultatives pour les élèves, les volontaires et les stagiaires non rémunérés. Les États membres seraient obligés d'accorder toute facilité d'obtention des visas requis à tout ressortissant de pays tiers (étudiant ou autre catégorie) qui a fait une demande et qui remplit les conditions d'admission. Il y aurait également des changements en matière de garanties procédurales, principalement par l'instauration de délais obligeant les autorités nationales à se prononcer sur une demande dans les 60 jours. Ce délai est jugé proportionné, compte tenu du caractère temporaire de ces séjours. Ce délai pourrait exceptionnellement être prolongé de 30 jours supplémentaires. De plus, cette option porterait le droit au travail des étudiants à un minimum de 15 heures par semaine dès la première année de séjour. Dans un souci de cohérence avec les instruments de l'UE en matière d'immigration légale, tels que la directive «permis unique», et avec la jurisprudence récente sur le caractère adéquat des droits à acquitter, cette option comporterait aussi une disposition rappelant que, si les États membres imposent des droits pour le traitement des demandes, elles devraient être proportionnées.

Option 4: amélioration supplémentaire des conditions d'admission, des droits (également ceux liés à la mobilité à l'intérieur de l'UE) et des garanties procédurales; droit de chercher un emploi à l'issue des études ou du projet de recherche; champ d'application élargi aux personnes au pair et aux stagiaires rémunérés

Cette option se veut plus ambitieuse dans l'amélioration des droits et conditions applicables aux catégories visées. Elle étendrait le champ d'application du cadre législatif aux personnes au pair et aux stagiaires rémunérés, et introduirait des conditions d'admission spécifiques pour assurer une meilleure protection à ces ressortissants de pays tiers. L'inclusion des personnes au pair dans le champ d'application de la directive est considérée comme une mesure proportionnée, compte tenu de leur vulnérabilité relativement forte par rapport à celle d'autres catégories de ressortissants de pays tiers, principalement due au fait qu'elles travaillent dans un cadre familial, non soumis à des inspections dans des circonstances normales. L'inclusion des stagiaires rémunérés est jugée raisonnable, étant donné que les problèmes liés aux stagiaires sont très semblables indépendamment du fait qu'ils soient rémunérés ou non ou du fait qu'ils viennent ou non dans l'UE dans le cadre d'un détachement intragroupe tel que prévu par la proposition de directive sur les personnes faisant l'objet d'un détachement intragroupe.

Les États membres auraient la possibilité de délivrer des visas de long séjour ou des titres de séjour de longue durée. Si ces deux types d'autorisation sont délivrés, seul le respect des conditions d'admission mentionnées dans la directive devrait être requis (afin que les conditions soient les mêmes pour tous les types d'autorisation). Si la durée du séjour des ressortissants de pays tiers dépasse un an, les États membres délivrant des visas de long séjour

devraient délivrer des titres de séjour au terme de la première année. La mobilité à l'intérieur de l'UE, qui exige des dispositions communes au niveau de l'Union en raison de son caractère transfrontière, serait facilitée et simplifiée pour les chercheurs et les membres de leur famille ainsi que pour les étudiants et, pour la première fois, serait permise pour les stagiaires rémunérés. Des dispositions particulières, plus favorables, s'appliqueraient aux bénéficiaires de programmes de l'Union qui comprennent des mesures en matière de mobilité, comme Erasmus Mundus ou Marie Curie. Les États membres devraient, à l'instar de ce qui est prévu par la directive «carte bleue» et la proposition de directive relative aux personnes faisant l'objet d'un détachement intragroupe, établir des points de contacts chargés de recevoir et de transmettre les informations nécessaires à la mise en œuvre de la mobilité à l'intérieur de l'UE.

Sur le plan des droits à l'égalité de traitement, cette option permettrait un traitement plus favorable aux chercheurs de pays tiers en ce qui concerne les branches de la sécurité sociale, et notamment les allocations familiales, qui irait au-delà des droits conférés par les dispositions relatives au permis unique. Cela permettrait aussi de garantir l'accès aux biens et services à la disposition du public aux catégories susceptibles d'en être exclues dans le système du permis unique.

Comme c'est déjà le cas dans certains États membres, les étudiants auraient le droit de travailler 20 heures par semaine, au moins, dès leur première année de séjour afin de pouvoir mieux s'autofinancer et contribuer à l'économie de l'État membre. Les États membres pourraient continuer à tenir compte de la situation de leur marché national du travail. Après la fin de leurs études ou de leurs recherches, les étudiants et les chercheurs pourraient séjourner sur le territoire pendant 12 mois afin de trouver un emploi. Un certain nombre d'États membres appliquent déjà de telles dispositions. Compte tenu du temps nécessaire au succès d'une recherche d'emploi, une période de 12 mois est considérée comme proportionnée. En ce qui concerne les garanties procédurales, les autorités des États membres auraient l'obligation de se prononcer sur les demandes dans les 30 jours pour les boursiers Erasmus Mundus et Marie Curie et dans les 60 jours pour toutes les autres catégories. Cette option, tout comme l'option 3, comporterait aussi une disposition rappelant que si les États membres exigent le paiement de droits pour le traitement de la demande, le montant de ceux-ci devrait être proportionné.

5. ANALYSE D'IMPACT

L'impact des options 2, 3 et 4 a été évalué, par rapport au scénario de référence, du point de vue de leur pertinence et de leur efficacité pour la réalisation des objectifs essentiels, de leur faisabilité (difficultés ou risques en matière de transposition, notamment sur le plan de la proportionnalité, de la charge administrative/simplification, de l'impact financier), de leurs incidences économiques, sociales et externes et de leurs effets en matière de droits fondamentaux. L'analyse des impacts potentiels des options comporte certains éléments quantitatifs, mais se fonde essentiellement sur une évaluation qualitative multicritère.

L'option 2 aurait certains effets positifs; toutefois, ceux-ci consisteraient essentiellement en une meilleure connaissance des dispositions actuelles, concernant par exemple les conditions

d'admission, et en des bénéfices éventuels liés à la plus grande attractivité potentielle de l'UE pour les étudiants et les chercheurs. En l'absence de modification des instruments juridiques existants, les lacunes de ces derniers persisteraient. Comme l'accès au marché du travail pour ces ressortissants de pays tiers ne serait pas amélioré, cette option mettrait l'UE dans une position de moins en moins propice à attirer des étudiants et des chercheurs de talent. L'impact sur les trois autres catégories relevant (à titre facultatif) de la directive 2004/114/CE serait très limité. L'impact économique de cette option et la charge administrative qu'elle entraînerait seraient limités et cantonnés aux efforts nécessaires à l'amélioration des activités de communication, pour autant que les États membres la jugent nécessaire.

L'option 3 devrait faciliter l'accès au territoire de l'UE pour les étudiants, les élèves, les volontaires et les stagiaires non rémunérés. Elle aurait donc certains impacts positifs, essentiellement de nature sociale. Elle devrait permettre aux étudiants de demander à bénéficier de la mobilité à partir du territoire d'un État membre, ce qui accroîtrait la mobilité et la diversité culturelle et linguistique à l'intérieur de l'UE. Les dispositions relatives à l'égalité de traitement devraient renforcer les droits des étudiants et les rapprocher davantage de ceux des citoyens de l'UE. Cette option permettrait de renforcer le vivier d'étudiants et de chercheurs ressortissants de pays tiers disponible dans l'UE. Certains d'entre eux pourraient ensuite contribuer à la croissance économique et au développement de l'UE si un État membre délivre l'autorisation de travailler nécessaire. L'amélioration de l'accès au marché du travail au cours des études permettrait aux étudiants de s'autofinancer de façon plus adéquate et de contribuer davantage à l'économie. L'introduction de délais contraignants pour le traitement des demandes renforcerait la transparence et permettrait aux demandeurs potentiels de s'organiser. Les efforts et les coûts nécessaires à la transposition varieraient d'un État membre à l'autre, en fonction de la portée des dispositions nationales déjà en vigueur dans les domaines concernés et de la transposition ou non des dispositions facultatives de la directive 2004/114/CE concernant certaines catégories. Les garanties procédurales supplémentaires nécessiteraient davantage de travail, par exemple pour les situations où l'autorité de l'État membre doit motiver par écrit sa décision de rejet d'une demande.

L'option 4 aurait l'impact économique positif le plus important, car elle permettrait aux étudiants et aux chercheurs de rester sur le territoire d'un État membre pendant douze mois à l'issue de leurs études ou de leurs recherches pour trouver des possibilités d'emploi. Dans les États membres où ils ne peuvent pas le faire actuellement, cela créerait un nouveau réservoir de talents qui pourrait, si l'État membre décide de délivrer le permis de travail nécessaire, contribuer à la croissance et à la compétitivité de l'UE. Il se créerait ainsi une situation basée sur la demande: les ressortissants de pays tiers pourraient travailler si leurs qualifications sont demandées sur le marché national du travail. Certains États membres devraient instaurer cette possibilité, alors que d'autres devraient adapter leurs dispositions afin que la période concernée corresponde (au moins) à 12 mois. Une amélioration substantielle des conditions d'admission devrait faciliter l'accès des chercheurs et des étudiants, dont les qualifications, les connaissances et les compétences auraient, dès leur séjour initial, un effet stimulant sur la

recherche et développement et sur les performances en matière d'innovation. Les dispositions améliorées en matière de mobilité à l'intérieur de l'UE permettront que tous les avantages de ce type aient des répercussions plus larges sur tout le territoire. La couverture des personnes au pair et des stagiaires rémunérés, prévue par cette option, renforcerait la protection de ces catégories vulnérables d'immigrants, qui sont souvent victimes d'abus.

L'existence d'un lien plus fort entre les conditions d'obtention des titres de séjour et des visas imposerait des ajustements au niveau des États membres, mais ne devrait pas susciter de difficultés majeures de transposition. La mise en œuvre de ces dispositions serait plus coûteuse à court terme, en particulier en ce qui concerne les changements de conditions d'admission. Toutefois, à moyen ou long terme, les États membres pourraient s'attendre à réaliser des économies grâce à la rationalisation des liens entre les différents types d'autorisations. L'introduction et l'application des garanties procédurales entraîneront des coûts supplémentaires.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

L'option 2 permettrait de remédier à une lacune importante dans le cadre actuel (fourniture d'informations). Globalement, toutefois, ses effets positifs sont limités, car elle ne modifierait pas la substance des instruments juridiques existants. Leurs autres lacunes demeureraient donc.

L'option 3 constituerait un pas en avant dans l'amélioration des **conditions d'admission** en ce qui concerne la délivrance de visas et/ou de permis de travail. Elle aurait des effets positifs essentiellement pour les étudiants et, dans une certaine mesure, pour les élèves, les volontaires et les stagiaires non rémunérés. Les délais prévus pour les chercheurs entraîneraient des effets positifs très limités, et il n'y aurait aucun avantage pour les catégories actuellement non couvertes par l'une ou l'autre des directives. L'option 4 aurait des impacts positifs sensiblement plus importants sur l'accès au territoire de l'UE, non seulement pour les catégories couvertes par les directives, mais aussi pour les personnes au pair et les stagiaires rémunérés. Les modifications apportées par l'option 4 permettraient de clarifier nettement les conditions à remplir aux différentes étapes de la procédure d'admission et la manière dont elles sont liées les unes aux autres.

Sur le plan de **l'égalité de traitement**, l'option 4 est la seule qui permettrait un traitement plus favorable des chercheurs de pays tiers en ce qui concerne les branches de la sécurité sociale, et notamment les allocations familiales, qui irait au-delà des droits conférés par les dispositions relatives au permis unique. Cela permettrait aussi de garantir l'accès aux biens et services à la disposition du public aux catégories susceptibles d'en être exclues dans le système du permis unique.

En ce qui concerne la **mobilité à l'intérieur de l'UE**, seules les conditions applicables aux étudiants seraient améliorées dans le cadre de l'option 3. L'option 4 améliorerait aussi les conditions applicables aux chercheurs et aux membres de leur famille ainsi qu'aux stagiaires rémunérés, et prévoirait des dispositions spécifiques pour les bénéficiaires de programmes de l'Union qui comprennent des mesures en matière de mobilité.

En ce qui concerne les **garanties procédurales**, l'introduction de délais contraignants pour le traitement des demandes, au titre de l'option 3, renforcerait la transparence et permettrait aux demandeurs potentiels de s'organiser. Les délais plus stricts proposés dans le cadre de l'option 4 permettraient d'accroître encore les avantages pour ces derniers.

En ce qui concerne **l'amélioration de l'accès au marché du travail**, l'option 3 permettrait d'améliorer sensiblement la situation actuelle des étudiants en augmentant le nombre d'heures de travail minimal autorisé et en éliminant la possibilité de restreindre leur accès au marché du travail durant la première année de séjour. L'option 4 relèverait davantage le nombre minimal d'heures de travail autorisées pour les étudiants. Elle rendrait également le cadre juridique nettement plus attrayant pour les étudiants et les chercheurs en leur permettant de rester sur le territoire d'un État membre afin de trouver un emploi et en accordant l'accès au marché du travail aux membres de la famille des chercheurs.

Seule l'option 4 permet d'atteindre l'objectif consistant à mettre en place **des dispositions cohérentes garantissant la protection des personnes au pair et des stagiaires rémunérés**. Elle prévoit un ensemble cohérent de conditions d'admission et de droits, en veillant à ce que les objectifs de la formation et du placement au pair dans l'UE ne soient pas compromis.

Option privilégiée

L'analyse et la comparaison des options indiquent l'existence de problèmes qui ne peuvent pas être résolus uniquement par une meilleure communication, et donc la nécessité de mettre à jour les directives.

Bien que l'option 2 présente les coûts de mise en œuvre les plus bas, elle présente des atouts limités au regard des objectifs à atteindre. Elle laisse les véritables enjeux en grande partie non résolus. L'option 2 est donc considérée comme celle qui présente le moins bon rapport coût-efficacité. L'option 3 est plus efficace et plus efficiente que l'option 2.

Toutefois, c'est l'option 4 qui est la plus efficace et la plus efficiente de toutes. Ses coûts de mise en œuvre sont plus élevés que ceux des autres options, mais sont considérés comme proportionnés aux objectifs et nécessaires pour permettre la concrétisation des avantages les plus significatifs.

Puisque les problèmes recensés sont similaires pour les deux directives, et dans le souci de rendre les règles de l'UE plus cohérentes et plus claires, le moyen le plus efficace de mettre

en œuvre l'option privilégiée serait de combiner les deux directives en un instrument législatif unique. Cela serait réalisé au moyen d'une refonte des deux directives, par laquelle elles seraient fusionnées en un acte législatif unique et pourraient subir des modifications substantielles.

7. SUIVI ET EVALUATION

À l'heure actuelle, le principal indicateur est le nombre de titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers qui viennent dans l'UE à des fins de recherche ou en qualité d'élève ou d'étudiant. Dans le cadre du nouvel instrument, un effort pourrait être consenti afin de mieux distinguer les différentes catégories, dont les stagiaires rémunérés et les personnes au pair, que ces personnes viennent dans l'UE en vertu d'un titre de séjour ou d'un visa de long séjour. L'enregistrement du nombre d'autorisations accordées permettrait de suivre la situation au fil du temps. Afin de mieux évaluer la mobilité des personnes concernées à l'intérieur de l'UE, le nombre de bénéficiaires de programmes de mobilité financés par l'UE pourrait être enregistré séparément. Des statistiques pourraient également être mises au point pour suivre le nombre d'étudiants et de chercheurs qui cherchent un emploi par rapport au nombre total de ceux qui sont des ressortissants de pays tiers et qui ont obtenu le permis de travail nécessaire. Le temps pris par les États membres pour statuer sur les demandes serait enregistré et comparé avec les délais actuellement en vigueur.

Comme pour tout instrument juridique de l'UE, la Commission est chargée de veiller à ce que les États membres appliquent la/les directive(s) correctement et dans les délais. Dans le domaine des migrations, la Commission communique avec les États membres par l'intermédiaire du comité de contact sur les migrations, qui est un forum de débat visant à anticiper les problèmes et à les résoudre de manière plus efficace, notamment au cours de la période de mise en œuvre.

La Commission continuera à vérifier que les mesures de transposition sont conformes à la directive et qu'elles sont prises dans les délais par les États membres. Elle ouvrira des procédures d'infraction s'il y a lieu. La proposition comprendra une obligation pour la Commission de présenter au Parlement européen et au Conseil, cinq ans après la date limite de transposition, un rapport évaluant l'application de la nouvelle directive par les États membres. Dans ce rapport pourraient également figurer des constatations sur les effets de la directive, ainsi que des recommandations de politique.