

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.7.2010
SEC(2010) 888

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant 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 saisonnier**

{COM(2010) 379 final}
{SEC(2010) 887}

1. DEFINITION DU PROBLEME

Les économies de l'Union européenne sont confrontées à un besoin structurel de main-d'œuvre saisonnière qu'il devrait être de plus en plus difficile de satisfaire en recourant à des travailleurs ressortissants des États membres, principalement en raison du peu d'attrait que les emplois saisonniers présentent pour eux. Les retombées de la crise économique mondiale demeurent difficiles à prédire mais, selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), dans certains secteurs du marché du travail des pays de destination, il y aura très probablement un besoin stable et permanent de travailleurs immigrés, particulièrement dans les domaines de la santé, de l'emploi ménager/domestique et des soins (ainsi que dans l'agriculture, pour certains pays), où la demande est structurelle¹.

Il est démontré que certains travailleurs saisonniers originaires de pays tiers sont exploités et soumis à des conditions de travail ne répondant pas aux normes, comme l'absence de contrat de travail, les salaires inférieurs au minimum légal, l'absence de couverture sociale, le défaut d'accès à des installations sanitaires de base, les logements insalubres et le défaut d'accès aux soins médicaux.

Les secteurs de l'économie qui sont caractérisés par une forte présence de travailleurs saisonniers – notamment l'agriculture, l'horticulture et le tourisme – sont régulièrement cités comme étant les plus susceptibles d'employer des ressortissants de pays tiers en séjour illégal.

Du côté des pays d'origine, les candidats à l'émigration sont confrontés à la diversité des règles fixées par les différents États membres de l'UE, sur lesquelles il n'est pas toujours facile d'obtenir des informations. C'est particulièrement le cas pour le secteur du travail saisonnier. Dès lors, améliorer les conditions et créer un cadre juridique commun dans ce secteur présenterait un intérêt réel pour les pays où le chômage est endémique et la pression migratoire forte, notamment en Afrique du Nord et sub-saharienne et, dans une moindre mesure, en Europe orientale. Les politiques de l'Union en matière d'immigration légale contribueraient ainsi davantage au développement des pays tiers.

1. 1. Importance et secteurs du travail saisonnier

L'importance et les secteurs du travail saisonnier varient à travers l'Union européenne. Par exemple, rien qu'en 2008, l'Espagne a admis 24 838 travailleurs saisonniers². La même année, au 7 février 2008, l'Italie avait reçu 11 273 demandes³ (pour 2008, 2009 et 2010, le quota fixé par le ministère italien de l'intérieur pour les travailleurs saisonniers non ressortissants des États membres était de 80 000)⁴. En 2009, l'Allemagne a admis 4 248 de ces travailleurs saisonniers, la France 2 215 (le nombre correspondant pour 2008 était de 3 860) et la Suède 7 252⁵.

¹ Synthèse OIM: The impact of the global economic crisis on migrants and migration, mars 2009, pp. 5-6.

² Demande ad hoc sur les travailleurs saisonniers et personnes transférées entre entreprises, adressée par la Commission aux points de contact nationaux du REM le 17 mars 2010.

³

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/notizie/immigrazione/0848_APP_domande_pervenute_STAGIONALI.html

⁴ Voir la note 2 ci-dessus.

⁵ Ibid.

Les travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers ont également travaillé dans les nouveaux États membres. Par exemple, la Hongrie a admis respectivement 919 et 892 ressortissants de pays tiers en 2008 et 2009. Les chiffres disponibles pour la Pologne concernent le travail temporaire exécuté par des ressortissants de pays tiers et sont, par conséquent, considérablement plus élevés: 181 030 pour 2009. Le principal secteur d'emploi est néanmoins l'agriculture. En Slovénie, plus de 10 000 ressortissants de pays tiers ont été admis en tant que travailleurs saisonniers en 2008 et 2009.

Si ces tendances ont certes été observées sur une courte durée et ne sont pas comparables du fait du manque de données, il n'en demeure pas moins qu'une augmentation générale de la main-d'œuvre saisonnière étrangère a été enregistrée ces dernières années dans des États membres tels que la France, le Royaume-Uni et la Slovénie.

L'insuffisance de données très récentes empêche d'évaluer correctement les effets de la crise économique actuelle sur la demande de travailleurs saisonniers non ressortissants des États membres. Néanmoins, la comparaison des chiffres de 2008 et 2009 n'indique aucun fléchissement de cette demande. Alors que, dans certains États membres, le nombre de ressortissants de pays tiers admis en 2009 a baissé (Autriche, Slovénie, Hongrie) ou même considérablement diminué (France), dans d'autres, une augmentation a été observée (Allemagne et Suède)⁶.

Il convient en outre de souligner que les secteurs du travail saisonnier sont très susceptibles d'employer du personnel se trouvant en séjour irrégulier ou du personnel non déclaré, de sorte que l'on peut estimer le nombre total de travailleurs saisonniers à un chiffre bien supérieur (au-delà de 100 000 par an).

Pour certaines régions de plusieurs États membres, la main-d'œuvre saisonnière recrutée dans les pays tiers est vitale. Ainsi, pour l'agriculture en Andalousie, plus particulièrement dans la province d'Huelva, 35 000 ressortissants de pays tiers ont été embauchés à partir de pays n'appartenant pas à l'UE en 2008. Environ 12 000 saisonniers originaires de pays tiers sont employés dans le secteur agricole dans le sud de l'Italie, notamment en Apulie, et 5 000 saisonniers marocains travaillent dans le département français des Bouches-du-Rhône. On estime que ces travailleurs des pays tiers représentent 80 à 90 % de la main-d'œuvre saisonnière totale. Dans le tourisme, certaines régions d'Autriche, essentiellement le Tyrol et la province de Salzbourg, recourent massivement au personnel saisonnier originaire de pays tiers pour faire face aux pics touristiques: le quota était fixé à 8 000 personnes pour la saison d'hiver 2008/09.

Dans de nombreux États membres, les travailleurs saisonniers originaires de pays tiers occupent des emplois peu qualifiés dans des secteurs spécifiques tels que l'agriculture (60% de la main-d'œuvre saisonnière totale en Italie, 20% de la main-d'œuvre agricole totale en Grèce) et le tourisme (en Espagne, les permis de travail destinés à l'hôtellerie et la restauration atteignaient 13% du nombre total de permis de travail délivrés en 2003), qui requièrent généralement un personnel peu qualifié ou manuel, et souffrent d'une forte pénurie de main-d'œuvre.

1.2. Principe de subsidiarité

Toute mesure proposée respectera la compétence des États membres de fixer les volumes d'entrée dans l'Union des immigrants économiques, notamment au moyen de quotas

⁶ Voir la note 2 ci-dessus.

nationaux. Il revient donc à chaque État membre de déterminer s'il a ou non un besoin économique d'admettre des travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers.

Bien que les travailleurs ressortissants de pays tiers entrent sur le territoire d'un État membre déterminé, les décisions d'un État membre relatives aux droits des ressortissants de pays tiers sont susceptibles d'avoir des répercussions sur d'autres États membres. La diversité des traitements qui leur sont accordés dans les différents États membres revêt donc une dimension supranationale, qui se situe hors du champ de la législation nationale.

L'absence de frontières intérieures dans l'espace Schengen exige une discipline commune, c'est-à-dire des règles communes minimales, pour réduire le risque de dépassement de la durée autorisée et le risque d'entrée illégale que pourraient créer des règles laxistes et hétérogènes en matière d'admission des travailleurs saisonniers.

Il convient de mettre un terme à l'exploitation et aux conditions de travail non conformes aux normes des travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers, en octroyant certains droits socio-économiques dans le cadre d'un instrument contraignant et donc exécutoire, adopté au niveau de l'UE, conformément à la demande du Conseil européen de Tampere de 1999 d'octroyer aux ressortissants de pays tiers un traitement équitable et un statut juridique sûr, et à l'engagement général de l'Union en faveur des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Un instrument de l'Union relatif aux travailleurs saisonniers est essentiel à une coopération plus efficace avec les pays tiers, car il permettra à l'UE de faciliter l'immigration légale des personnes peu ou pas qualifiées et il motivera davantage les pays tiers à lutter contre l'immigration illégale.

1. 3. Valeur ajoutée de l'Union

Les États membres et les employeurs de personnel saisonnier auraient intérêt à voir adopter un système d'admission souple pour faire face aux pénuries de main-d'œuvre saisonnière.

Les travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers auraient, eux, tout à gagner d'un cadre européen commun, transparent et accessible, leur permettant de se rendre légalement dans les États membres en manque de main-d'œuvre. Ces possibilités d'immigration légale pourraient également diminuer l'immigration et le travail clandestins.

L'action de l'Union enverrait ainsi aux pays tiers un message mettant l'accent sur la coopération pour gérer les migrations de main-d'œuvre. Un engagement pris au nom de l'Union dans son ensemble, en ce qui concerne l'immigration économique à destination des secteurs d'emplois peu qualifiés et non qualifiés, pourrait favoriser la coopération avec les pays tiers, notamment en matière de lutte contre l'immigration illégale et d'encouragement de la migration circulaire (grâce à laquelle les travailleurs migrants pourraient se rendre dans un État membre pour y travailler temporairement, repartir dans leur pays, puis revenir dans l'Union, etc.) qui est mutuellement bénéfique.

2. OBJECTIFS

2.1. Objectifs globaux

1. Répondre aux fluctuations saisonnières de l'économie et compenser les pénuries de main-d'œuvre que connaissent des activités ou des secteurs économiques spécifiques et certaines régions;
2. contribuer à prévenir l'immigration illégale ainsi que l'exploitation et les mauvaises conditions de travail auxquelles sont soumis les travailleurs saisonniers originaires de pays tiers;
3. contribuer au développement des pays tiers.

2.2. Objectifs spécifiques

1. Prévoir des règles souples pour faciliter l'immigration légale temporaire des travailleurs saisonniers et encourager leur migration circulaire;
2. prévoir des conditions égales pour les employeurs de travailleurs saisonniers originaires de pays tiers accédant légalement au marché du travail de l'Union;
3. donner à ces travailleurs un statut juridique sûr et les protéger contre l'exploitation;
4. accroître la coopération avec les pays tiers en matière de gestion des migrations saisonnières.

3. OPTIONS ENVISAGEES

Dans toutes les options examinées, les États membres demeureraient libres de déterminer le nombre total de travailleurs saisonniers qu'ils admettraient sur leur territoire, conformément à l'article 79, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

3.1. Option 1: Statu quo

L'évolution en cours dans les États membres, au niveau international et au niveau de l'UE se poursuivrait dans le cadre juridique existant. Les employeurs seraient soumis à différentes obligations résultant de la directive sur les sanctions à l'encontre des employeurs, notamment en ce qui concerne la déclaration aux autorités et les amendes en cas de travail illégal. L'effet de cette option serait limité.

3.2. Option 2: Directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des travailleurs saisonniers et à leurs droits

Des règles communes seraient établies, comprenant la définition du travail saisonnier, les critères d'admission, la durée maximale de séjour en tant que travailleur saisonnier, et des dispositions en matière d'égalité de traitement avec les travailleurs saisonniers citoyens de l'Union en ce qui concerne certains droits socio-économiques, avec des degrés variables (sous-option 2A: détermination précise des conditions de travail; sous-option 2B: détermination précise des conditions de travail et égalité de traitement avec les citoyens de l'Union en ce qui concerne certains droits socio-économiques tels que la liberté d'association, le droit à la sécurité sociale, etc.). Cette option faciliterait l'établissement de conditions égales pour tous les employeurs de l'Union et préviendrait l'exploitation. Les travailleurs saisonniers resteraient toutefois confrontés à des procédures d'entrée divergentes et complexes.

3.3. Option 3: Directive établissant des procédures d'admission communes

En complément de l'option 2, un permis unique serait instauré pour le séjour et le travail des travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers, et il serait émis dans le cadre d'une procédure unique. Des dispositions seraient prévues en vue de faciliter la réadmission d'un travailleur saisonnier les saisons suivantes (sous-option 3A: instauration d'un permis plurisaisonnier; sous-option 3B: instauration d'une procédure simplifiée de réadmission). Les procédures d'embauche seraient plus efficaces et les employeurs de l'UE disposeraient d'une main-d'œuvre plus prévisible. Cependant, les conditions ne seraient toujours pas identiques pour les employeurs de l'UE et le risque d'être exploités ne disparaîtrait pas pour les travailleurs saisonniers.

3.4. Option 4: Directive instaurant des mesures visant à assurer un retour effectif

Ces mesures comporteraient une limitation de la durée du séjour ainsi qu'une obligation explicite de retour à la fin de la période. Une obligation expresse de se présenter aux autorités consulaires après le retour est également envisagée. Le dépassement par les travailleurs saisonniers de la durée de séjour autorisée serait empêché dans une certaine mesure. Les effets sur le fonctionnement du marché intérieur de l'Union européenne seraient négligeables. Les travailleurs saisonniers resteraient néanmoins confrontés à des procédures d'entrée divergentes et complexes.

3.5. Option 5: Communication, coordination et coopération entre les États membres

Aucune législation nouvelle ne serait introduite, mais des activités complémentaires et de soutien seraient prévues en vue de rapprocher les pratiques des États membres. Les effets seraient limités puisque les mesures ne seraient pas contraignantes; les travailleurs saisonniers potentiels continueraient d'être confrontés à une série de règles d'admission divergentes et à des droits différents pendant leur séjour.

4. COMPARAISON DES OPTIONS

Tableau 1: Incidences

Critères d'évaluation	Option 1 Statu quo	Option 2		Option 3		Option 4	Option 5
		Option 2A	Option 2B	Option 3A	Option 3B		
Pertinence							
• Objectif global 1:	0	√	√√	√√√	√√	0√	0/√
• Objectif global 2:	0	√√	√√	√√√	√√(√)	√√	0/√
• Objectif global 3:	0	√	√√	√√√√	√√√	√	0
Faisabilité							
Difficulté/risques en matière de transposition	N/A	-√	-√√	-√√√√	-√√√	-√√√	0
Allègement des charges administratives	N/A	-√	-√√	-√	0	-√√√	-√√√
Coûts financiers et administratifs	N/A	-√√	-√√√	-√	-√	-√√√√	-√√√

Critères d'évaluation	Option 1 Statu quo	Option 2		Option 3		Option 4	Option 5
		Option 2A	Option 2B	Option 3A	Option 3B		
Effets attendus							
Incidence économique au niveau de l'UE	0	√√	√√√	√√√√	√√√	√	0
Effets sur les PME	0	-√√	-√√√	√√√√	√√√	√	0
Incidence sociale au niveau de l'UE	0	√√	√√√	√√√√	√√√	√√	0/√
Effets sur les pays tiers	0	√	√√	√√√√	√√	√√	0/√
Effets sur les travailleurs saisonniers originaires de pays tiers	0	√√	√√√	√√	√√	-√√√	0/√
Effets sur les travailleurs saisonniers originaires de l'UE	0	√	√√	√	√	√	0

Tableau 2: Option privilégiée

L'option privilégiée combine différents aspects des options 2B, 3A/B et 4.

Principaux domaines d'action de l'UE	Dispositions des options privilégiées	Options et sous-options considérées
Conditions d'admission	<ul style="list-style-type: none"> • Définition commune des travailleurs saisonniers • Critères d'admission communs, par exemple l'obligation de procéder à un examen du marché de l'emploi, l'obligation d'avoir un contrat de travail ou une offre d'emploi ferme • Définition de la durée maximale du permis • Permis unique de séjour et de travail sur le territoire de l'État membre • Admission autorisée sur présentation d'un visa portant la mention 'travailleur saisonnier' pour les courts séjours (jusqu'à 3 mois) • Définition d'un délai maximal pour traiter les demandes de permis unique. 	Option 2B
Réadmission les années suivantes	<ul style="list-style-type: none"> • Permis plurisaisonnier assorti d'une durée maximale (par ex., jusqu'à trois ans) ou procédure simplifiée de réadmission (facultatif pour les États membres); • Respect antérieur de toutes les règles par les travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers comme condition de réadmission. 	Sous-option 3 A/B
Droits et avantages accordés aux TS RPT	<ul style="list-style-type: none"> • Ensemble de droits relatifs aux conditions de travail • Égalité de traitement avec les ressortissants des États membres en ce qui concerne les droits à la sécurité sociale, tels que les maladies professionnelles, les accidents du travail, les prestations de maladie, les prestations d'invalidité, les allocations familiales, les allocations de décès • Droit de changer d'employeur (par ex. en cas d'exploitation/de mauvaises conditions de travail, en cas de courtes récoltes consécutives) pendant la durée du séjour autorisé. 	Sous-option 2 B
Dispositions garantissant le retour des TS RPT	<ul style="list-style-type: none"> • Obligation explicite de retour à la fin de chaque saison • Durée maximale de l'autorisation de séjour par saison • Possibilité de réadmission simplifiée les années suivantes uniquement pour les TS RPT qui ont respecté toutes les conditions pendant leur séjour antérieur en tant que travailleur saisonnier. 	Options 4, 3 A/B

4.1. Principaux avantages

L'option privilégiée donnerait de meilleurs résultats que l'une ou l'autre option appliquée seule ou qu'une autre combinaison d'options. Des conditions d'admission communes assorties de procédures simplifiées doteraient les États membres d'un instrument souple grâce auquel ils admettraient la main-d'œuvre saisonnière dont ils ont besoin. Cette option oblige les États membres à instaurer soit des permis plurisaisonniers soit une procédure simplifiée. Cela aurait des effets positifs sur les besoins du marché du travail car la disponibilité de travailleurs saisonniers serait plus facilement garantie, et cela offrirait des perspectives de migration circulaire et légale à ces travailleurs ressortissants de pays tiers.

L'égalité de traitement dans un plus grand nombre de domaines réduirait le risque de conditions de travail abusives et augmenterait les envois de fonds vers le pays d'origine. Plusieurs dispositions devraient assurer le retour des travailleurs saisonniers dans leur pays tiers et diminuer ainsi les risques de dépassement de la durée de séjour autorisée et de travail clandestin.

Des garanties sont créées pour résoudre le problème d'application peu rigoureuse de la directive. Ainsi, les autorités devront effectuer des contrôles avant l'admission d'un travailleur saisonnier (par ex., existence d'un contrat de travail stipulant un salaire équivalent à celui des travailleurs saisonniers nationaux). Conformément à la directive sur les sanctions à l'encontre des employeurs, des contrôles de l'inspection du travail auront lieu dans certains secteurs réputés à risque pour le travail illégal, et devraient avoir des retombées positives pour les secteurs du travail saisonnier.

4.2. Coûts administratifs

Le nombre de travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers devant être admis dans l'Union pour répondre aux futurs besoins de main-d'œuvre est estimé à 230 000 par an. Il est estimé qu'au moins la moitié d'entre eux, soit 115 000, remplissent les conditions pour bénéficier d'un permis plurisaisonnier ou d'une réadmission simplifiée. Le tarif horaire du personnel dans les États membres est estimé à 23 euros. L'examen d'une demande a été calculé à 6 heures, l'information sur les permis plurisaisonniers à une demi-heure et le rapport annuel à 10 heures.

L'option privilégiée générerait les coûts administratifs supplémentaires (annuels) suivants pour les autorités des États membres: transmission des informations par les services des étrangers régionaux/locaux à l'autorité de l'État membre gérant la base de données sur les permis plurisaisonniers ou la procédure simplifiée d'admission (€ 57 500) et obligation de présenter à la Commission et aux autres États membres des statistiques annuelles sur le nombre de permis de séjour ou de visas délivrés à des travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers (€ 5 980), soit au total € 63 480. Le coût initial devrait se réduire au fur et à mesure que les administrations nationales se familiarisent avec le dispositif.

4.3. Proportionnalité et valeur ajoutée de l'Union

La proposition de règles contraignantes relatives aux conditions d'admission et de séjour des travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers est proportionnée au problème à résoudre. En effet, la directive proposée met en place une procédure commune à l'échelle de l'Union tout en respectant les compétences des États membres en matière d'immigration. Elle est en outre le seul moyen de garantir un cadre juridique précis aux travailleurs migrants, qui constituent malheureusement une catégorie risquant d'être exploitée. Le choix d'une directive comme instrument juridique laisse une marge de manœuvre aux États membres tout en assurant un résultat final commun. La Commission rappelle depuis 2001 la nécessité d'adopter des règles contraignantes communes. Leur mise en œuvre et leur application peuvent être suivies de près, notamment en ce qui concerne le rapprochement des droits accordés aux immigrés en séjour régulier par rapport à ceux des ressortissants des États membres, conformément à la demande du Conseil européen de Tampere de 1999 "*[d']attribuer aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier des droits et des obligations comparables à ceux des citoyens de l'UE*".

La directive laisse aux États membres une grande souplesse dans la mise en œuvre. L'option privilégiée constituerait une modification relativement peu importante de la situation actuelle en ce qui concerne tant l'action législative que la charge pour les employeurs respectueux de la loi. Certains États membres pourraient être confrontés à des charges accrues du fait de la nécessité d'établir des règles (plus) spécifiques, mais cela se justifie au regard des objectifs de la directive et de leur futur besoin de cette catégorie de travailleurs ressortissants de pays tiers. Les États membres conserveront de toute façon leur liberté de déterminer les volumes d'entrée de travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers.

Cette combinaison d'options a le pouvoir de produire la valeur ajoutée européenne suivante:

- les procédures simplifiées d'admission et les conditions de séjour prévues pour les travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers contribuent à compenser les pénuries de main-d'œuvre que connaissent des activités ou des secteurs économiques spécifiques et certaines régions, et qui devraient s'aggraver;
- une meilleure protection contre l'exploitation pour ces travailleurs saisonniers;

- un risque réduit de dépassement de la durée de séjour autorisée et de travail clandestin, grâce à une discipline commune pour l'admission et le séjour des travailleurs saisonniers; et
- un nouvel élan donné au développement des pays tiers et des aspects extérieurs de la politique de l'Union en matière d'immigration.

Les travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers ne bénéficieraient pas de traitement privilégié par rapport aux ressortissants des États membres auxquels une période de transition est appliquée pour la liberté de circulation. En particulier, l'égalité de traitement dans certains domaines socio-économiques ne serait accordée qu'une fois que le travailleur saisonnier ressortissant de pays tiers aurait été admis dans un État membre pour y travailler.

5. SUIVI ET EVALUATION

Conformément à sa communication intitulée "Pour une Europe des résultats : Application du droit communautaire"⁷, la Commission suggère de créer un groupe d'experts constitué de représentants des États membres et de la Commission (le "comité de contact"), qui se réunirait pour discuter de questions concernant la transposition de la directive proposée, à l'instar des comités de contact qui se réunissent régulièrement pour examiner la mise en œuvre des directives 2009/50/CE et 2009/52/CE, par exemple. Ce groupe permettrait de mieux faire circuler, entre l'Union et les autorités nationales, les informations sur la manière dont la directive est appliquée, et d'anticiper et de résoudre les problèmes plus efficacement.

Les États membres seraient tenus de communiquer à la Commission et aux autres États membres des statistiques sur le nombre de travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers auxquels un permis de travail saisonnier a été accordé, renouvelé ou retiré durant l'année civile écoulée, en mentionnant leur nationalité, âge et sexe, la durée de validité du permis et le secteur économique.

Le suivi et l'évaluation prendront également la forme d'un rapport d'évaluation établi par la Commission trois ans après l'expiration du délai de transposition de la directive, à partir des informations communiquées par les États membres.

⁷ COM(2007) 502.