

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.07.2010
SEC(2010) 885

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Résumé de l'analyse d'impact

Document accompagnant la

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre
d'un détachement intragroupe**

{COM(2010) 378 final}
{SEC(2010) 884}

1. DEFINITION DU PROBLEME

Ces dernières années, sous l'effet de la mondialisation des entreprises et de la demande de compétences, la mobilité des personnels d'encadrement et technique des branches et filiales des entreprises multinationales, temporairement réaffectés pour des missions de courte durée dans d'autres unités de leur entreprise, est devenue essentielle. Or, un certain nombre d'éléments limitent actuellement les possibilités offertes aux entreprises internationales de recourir à la mobilité intragroupe de ressortissants de pays tiers: l'absence de régime spécifique clair, la complexité et la diversité des exigences applicables aux visas ou aux permis de travail, les rigidités, les coûts et les retards qui affectent les détachements intragroupe de personnel étranger entre établissements d'une même entreprise européenne, et la difficulté d'obtenir un regroupement familial. Dans les faits, il existe un consensus entre les États membres de l'Union européenne (UE) quant aux catégories de personnes susceptibles de faire l'objet d'un détachement intragroupe, généralement qualifiées de «personnel clé», mais les critères d'admission et la durée des permis de travail varient considérablement d'un État membre à l'autre, les procédures d'admission pouvant dans certains cas être particulièrement longues et difficiles. En outre, les droits accordés aux personnes détachées sont très variables d'un État membre à l'autre. Si les données disponibles sont insuffisantes pour se faire une idée complète et objective de la situation, elles montrent toutefois que le nombre de détachements intragroupe dans chaque État membre est très inférieur au nombre enregistré dans des pays tiers tels que le Canada, le Japon et les États-Unis (par exemple, environ 4 500 ressortissants de pays tiers sont détachés en Allemagne, 3 000 aux Pays-Bas, 2 000 en France et 1 000 en Espagne, en Italie et en Slovaquie).

Cette situation a vraisemblablement une incidence défavorable sur le nombre de détachements intragroupe dans les États membres de l'Union, entraînant ainsi une perte des avantages potentiels escomptés (innovation, concurrence, expansion des activités, renforcement de la position de l'Union européenne dans ses relations avec les partenaires internationaux et, enfin création de richesse et de croissance), et pourrait miner l'attractivité de l'Union en tant que lieu d'investissement.

Ces rigidités compromettent par ailleurs la mise en œuvre effective des engagements pris dans le contexte de l'AGCS en ce qui concerne le «mode 4», qui ne couvrent pas les conditions d'entrée, de séjour et de travail, et limitent la capacité des entreprises à exploiter leur potentiel.

2. PRINCIPE DE SUBSIDIARITE

Les principales raisons plaidant en faveur d'une action commune au niveau de l'Union tiennent aux préoccupations exposées ci-après.

- **Faciliter la mobilité à l'intérieur de l'Union.** Les rigidités entravant les détachements intragroupe de personnel étranger entre établissements d'une même entreprise européenne concernent tout particulièrement les multinationales. Seule une action au niveau de l'Union permettrait d'y remédier, en facilitant la mobilité au sein de l'UE (dans le cadre des mouvements intragroupe), ce qui nécessite un régime d'admission commun applicable à ce personnel.
- **Renforcer l'attractivité de l'Union dans son ensemble.** Le traitement réservé aux personnes faisant l'objet d'un détachement intragroupe ainsi que les conditions et les

procédures qui régissent leur mobilité influencent les décisions des multinationales lorsqu'il s'agit de lancer des activités ou d'investir dans une région donnée. Dès lors, une action au niveau de l'Union pourrait améliorer l'attractivité de l'Union dans son ensemble à l'égard des investisseurs étrangers et constituerait un signal clair pour les ressortissants de pays tiers susceptibles de faire l'objet d'un détachement intragroupe.

- Une telle mobilité transnationale ne peut être encouragée que dans un climat de **concurrence loyale**. À cet égard, il conviendrait de définir des conditions de travail communes et d'autres droits en faveur des personnes faisant l'objet d'un détachement intragroupe.
- **Faciliter la mise en œuvre des engagements internationaux de l'Union dans le cadre de l'OMC.** Une mesure adoptée au niveau de l'Union (plutôt qu'au niveau des États membres) concernant les conditions d'entrée et de séjour des personnes faisant l'objet d'un détachement intragroupe serait plus apte à assurer une totale **cohérence et complémentarité entre la politique d'immigration et la politique commerciale commune**.

Valeur ajoutée européenne

La valeur ajoutée européenne tient notamment aux éléments ci-après.

- Les ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'un détachement intragroupe et les entreprises étrangères disposeraient d'un cadre européen commun, transparent et attrayant pour le personnel clé, renforçant l'économie européenne de la connaissance, permettant une meilleure utilisation des ressources humaines des entreprises internationales et promouvant les investissements.
- Un cadre juridique commun établissant des conditions communes d'admission et de séjour pour les personnes faisant l'objet d'un détachement intragroupe garantirait une concurrence loyale.

3. OBJECTIFS

L'objectif global d'une éventuelle action de l'UE devrait être de soutenir le développement économique des entreprises de l'Union, en répondant mieux à leurs besoins en matière de transfert intragroupe de compétences, tout en contribuant à garantir une concurrence loyale.

Cet objectif est conforme la stratégie Europe 2020, qui fixe à la Communauté l'objectif de devenir une économie fondée sur la connaissance et l'innovation, de diminuer le fardeau administratif pesant sur les entreprises et d'établir une meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'emplois. Des mesures facilitant l'entrée en Europe de cadres, experts ou stagiaires diplômés originaires de pays tiers, aux fins d'un détachement intragroupe, devraient être envisagées dans ce contexte élargi.

Les objectifs spécifiques immédiats d'une éventuelle action de l'UE sont les suivants:

1. établir un cadre juridique transparent, y compris un ensemble de conditions d'admission communes applicables aux ressortissants de pays tiers qui entrent dans l'Union dans le cadre d'un détachement intragroupe;

2. offrir des conditions de séjour plus attrayantes à ces ressortissants et à leur famille;
3. faciliter la mobilité (intra-UE) des ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'un détachement intragroupe;
4. garantir une concurrence loyale, y compris un statut juridique sûr pour les personnes détachées;
5. faciliter la mise en œuvre des engagements internationaux de l'Union au titre de l'AGCS.

4. OPTIONS ENVISAGEES

Les options suivantes ont été envisagées:

Option 1: statu quo. Les évolutions en cours dans les États membres se poursuivraient dans le cadre juridique existant. Néanmoins, cela signifierait que l'Union dans son ensemble serait peu attrayante pour les entreprises, qui se heurteraient toujours à des difficultés pour optimiser l'utilisation de leur personnel, tout en ayant un besoin accru de ressources humaines hautement qualifiées.

Option 2: directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des personnes faisant l'objet d'un détachement intragroupe. La législation de l'UE fournirait une définition commune des personnes faisant l'objet d'un détachement intragroupe, soit en ciblant certains postes spécifiques au sein de l'entreprise transnationale, comme dans les listes annexées à l'AGCS, soit en identifiant le personnel clé, selon une grille de critères salariaux ou de qualifications, comme dans la directive «carte bleue». Elle établirait également des critères d'entrée harmonisés, un éventail commun de droits, pouvant inclure une série de droits sociaux et économiques (2C) en plus des conditions de travail essentielles (2D), et une durée de séjour maximale. La mise en œuvre de cette option permettrait de créer un environnement juridique plus transparent. Cependant, les règles procédurales et relatives aux droits familiaux varieraient encore d'un État membre à l'autre et la mobilité au sein de l'Union ne serait pas assurée.

Option 3: directive encadrant la mobilité dans l'UE des personnes faisant l'objet d'un détachement intragroupe. Outre les points couverts par l'option 2, des dispositions seraient introduites afin de permettre aux personnes en détachement intragroupe de se déplacer dans l'Union et de travailler dans plusieurs établissements situés dans différents États membres. Le détachement rapide et simple de membres du personnel d'entreprises situées dans des pays tiers vers des entreprises de l'Union ne serait toutefois pas garanti et les questions liées à la famille ne seraient pas traitées.

Option 4: directive facilitant le regroupement familial et l'accès à l'emploi pour les conjoints. Par dérogation à la directive 2003/86/CE, le regroupement familial ne serait pas subordonné à l'obtention d'un droit de résidence permanente et à la condition que la personne détachée ait séjourné dans le pays pendant une période minimum. La délivrance de titres de séjour aux membres de la famille serait accélérée. En outre, en ce qui concerne l'accès au marché de l'emploi, le délai de douze mois pourrait éventuellement être supprimé. Les entreprises pourraient donc plus facilement inciter leur personnel à accepter un détachement intragroupe. Cependant, l'octroi du droit de travailler aux conjoints pourrait placer les membres de la famille des personnes faisant l'objet d'un détachement intragroupe dans une situation plus

favorable que les membres de la famille de ressortissants de nouveaux États membres qui sont soumis à des mesures de transition.

Option 5: directive établissant des procédures d'admission communes. Un document unique serait délivré, qui permettrait à son titulaire de travailler en tant que personne faisant l'objet d'un détachement intragroupe et de séjourner sur le territoire de l'État membre. Parallèlement, un délai maximal serait fixé pour le traitement des demandes (par exemple, un mois). Cette option faciliterait et accélérerait considérablement les détachements de personnel clé et réduirait le temps et les coûts nécessaires pour inciter des personnes à accepter un détachement intragroupe.

Option 6: communication, coordination et coopération entre États membres. Cette option contribuerait, dans une certaine mesure, à rapprocher les pratiques nationales en matière de détachements intragroupe dans l'UE et à créer un cadre juridique plus harmonisé. Cependant, en l'absence de mesures obligatoires, l'impact risque d'être très limité.

5. COMPARAISON DES OPTIONS

Tableau 1: Comparaison entre les options – Détachements intragroupe

Critères d'appréciation		Option 2A	Option 2B	Option 2C	Option 2D	Option 3	Option 4	Option 5	Option 6
Pertinence au regard de l'objectif général		VVV	VVV	VV V	VV	VV V	VV V	VVV	V
Incidences	Incidences économiques au niveau de l'UE	VVV	VV	VV V	VV	VV V	VV V	VVV	0/V
	Incidences sociales au niveau de l'UE	VV	VV	VV	V	VV	V	VV	0/V
	Incidences sur les pays tiers	VVV	VV	VV	VV	VV	VV	VV	0
	Incidences sur les droits fondamentaux	VV	VVV	VV V	VV	VV	VV V	VV	0
Faisabilité	Charges administratives	-V V	-V	VV	V	-VV	-VV	-V (entreprises)/ -VV (EM)	0
	Difficulté/risques de la transposition	-VVV	-VV	- VV V	- VV V	-VV	-VV	-VVV	0
	Incidence financière	-V	-VV	-VV	-V	-V	-V	-V (entreprises)/ -VV (EM)	-VVV

6. OPTION PRIVILEGIEE

Une comparaison des différentes options et de leur incidence conduit à privilégier une combinaison des options 2, 3, 4 et 5. Une définition harmonisée de la notion de «personne faisant l'objet d'un détachement intragroupe» fondée sur les postes spécifiques occupés par les personnes détachées au sein du groupe d'entreprises (option 2A), des droits sociaux et économiques élargis (option 2C), une mobilité au sein de l'UE (option 3), des droits familiaux renforcés (option 4, sans accès au marché du travail pour les partenaires) et des procédures accélérées (option 5), contribueraient à une meilleure répartition du personnel détaché dans les différentes entités d'un groupe établies dans les pays tiers et l'Union, tout en renforçant l'attractivité de l'UE pour les ressortissants de pays tiers qui font partie du personnel clé de multinationales, et en offrant des garanties contre la concurrence déloyale.

Tableau 2: Détachements intragroupe – Option privilégiée

Principal domaine d'action de l'UE	Principale caractéristique de l'option privilégiée	Options et sous-options envisagées
Définition de la notion de «personne faisant l'objet d'un détachement intragroupe»	Définition commune fondée sur les postes spécifiques occupés par les personnes détachées (cadres, experts et stagiaires diplômés)	Option 2A
Conditions d'admission	Contrat de travail avec une entreprise établie dans un pays tiers et appartenant à la multinationale	Option 2A
	Ancienneté, si exigée	
	Qualifications professionnelles correspondant au poste à occuper	
	Diplôme de l'enseignement supérieur et plan de stage pour les stagiaires diplômés	
	Pas d'examen du marché du travail	
Conditions de séjour	Un éventail commun de droits, y compris les conditions de travail visées dans la directive 96/71/CE, et une gamme élargie de droits socioéconomiques	Option 2C
	Mobilité à l'intérieur de l'UE	Option 3
	Regroupement familial	Option 4
Procédure d'admission	Permis unique de travail et de séjour	Option 5
	Délai maximum pour le traitement des demandes	Option 5

Principaux avantages

Des conditions d'admission communes sont un avantage pour la compétitivité et l'attractivité des entreprises de l'Union appartenant à des groupes transnationaux, tandis que la référence aux conditions de travail établies par la directive 96/71/CE et l'application du principe d'égalité de traitement en ce qui concerne une série de droits garantissent une concurrence loyale entre travailleurs de l'UE et ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'un détachement intragroupe.

Le fait de permettre aux conjoints de personnes détachées de bénéficier plus facilement d'un regroupement familial (sans accès au travail) et de soutenir la mobilité au sein de l'Union contribue à renforcer l'attractivité de l'UE pour le personnel susceptible de faire l'objet d'un détachement intragroupe.

Le permis unique de travail et de séjour, combiné à un délai maximal pour le traitement des demandes, accélère la procédure et facilite les détachements de personnel clé.

Tous les avantages précités contribueront à la compétitivité de l'Union et à son attractivité pour les entreprises et les investissements, en facilitant la mobilité du personnel en détachement intragroupe.

Principaux désavantages

Le principal désavantage de l'option privilégiée résidera dans les coûts inhérents à la mesure: les États membres devront modifier leur cadre législatif pour le mettre en conformité avec les dispositions de l'option privilégiée, essentiellement en ce qui concerne la définition commune, le permis unique et la mobilité au sein de l'Union. Du point de vue de l'employeur, il faudra également du temps et des ressources supplémentaires pour assurer le respect des nouvelles conditions d'admission, mais la simplification découlant d'un cadre commun compensera largement cet investissement nécessaire.

Coûts administratifs

Le nombre de personnes en détachement intragroupe est estimé à 16 500 par an. Le tarif horaire du personnel des administrations des États membres est estimé à 23 EUR. L'examen d'une demande dure six heures.

L'option privilégiée entraînerait, pour les autorités des États membres, les coûts administratifs supplémentaires suivants: coûts de démarrage pendant les deux premières années, pour se familiariser avec les obligations (un jour ouvrable et 50 fonctionnaires par État membre concerné); coûts de traitement d'une demande et de délivrance d'un titre de séjour (la plupart des coûts liés au traitement de la demande existent déjà actuellement); coûts résultant de la coordination nécessaire à la mobilité au sein de l'Union; obligation de communiquer des statistiques annuelles à la Commission et aux autres États membres sur le nombre de titres de séjour ou de visas délivrés aux ressortissants de pays tiers en détachement intragroupe (10 heures par État membre).

7. SUIVI ET EVALUATION

Les dispositions en matière de suivi et d'évaluation prendront la forme d'un rapport d'évaluation de la Commission établi trois ans après le délai de transposition de la directive, sur la base des rapports communiqués par les États membres. Les États membres seraient également invités à transmettre à la Commission et aux autres États membres des statistiques sur le nombre de ressortissants de pays tiers ayant obtenu un permis unique ou dont le permis a été renouvelé ou retiré au cours de l'année civile précédente, ventilées par nationalité et par poste occupé.