

NOTE DE SYNTHÈSE DU REM (INFORM)

Approches et outils employés par les États membres en vue d'identifier les besoins du marché du travail

1. INTRODUCTION

Cette note de synthèse du REM (*EMN Inform*) fournit des données sur le cadre réglementaire utilisé à l'échelle nationale pour gérer l'immigration des ressortissants de pays tiers vers l'UE. Elle s'appuie sur des données collectées¹ auprès de 21 États membres ainsi que la Norvège². Elle s'inspire également de certains rapports et études du REM sur le sujet.

La **Stratégie Europe 2020** ouvre la voie à la migration économique dans les secteurs où émerge une pénurie de main d'œuvre et de compétences. Elle vise également à attirer les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés dans le contexte de la course mondiale aux talents. Les **directives européennes sur l'immigration** respectent les prérogatives des États membres en matière d'emploi, de travail et d'affaires sociales. Dans leur cadre législatif national en matière de gestion de l'immigration, les États membres emploient ainsi une série d'outils, seuls ou combinés, afin de faire coïncider l'arrivée des travailleurs de pays tiers avec la demande. Les plus utilisés sont en particulier les appréciations de la situation de l'emploi, les quotas et les listes répertorient les métiers ou secteurs en tension, même si d'autres outils peuvent également être déployés au niveau national, répondant à des considérations nationales spécifiques.

¹ Question Ad-hoc n° 2013.507

² Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte,

2. POINTS ESSENTIELS

★ **L'appréciation de la situation de l'emploi** est très utilisée au sein de l'UE où le principe de préférence communautaire s'applique largement.

★ Disposant d'un outil pour gérer la migration de main d'œuvre et pour faciliter l'entrée de certaines catégories de travailleurs ressortissants de pays tiers, les États membres appliquent différentes **exemptions** à l'examen de la situation de l'emploi pour certaines catégories de travailleurs, en fonction des besoins du marché du travail national. Sont inclus dans ces catégories : les travailleurs **hautement qualifiés** ou les **experts de haut niveau (professions intellectuelles et scientifiques)**, les **salariés en mission dans le cadre d'une mobilité intra-groupe**, les **travailleurs détachés**, les personnes occupant **un poste à haute responsabilité**, les **sportifs de haut niveau**, les personnes travaillant dans le domaine **scientifique/artistique/culturel/ou de la recherche**, les catégories exemptées en vertu d'**accords internationaux** conclus avec des pays tiers, les **ressortissants de pays tiers ayant une origine ou une ascendance nationale**, les ecclésiastiques et employés religieux et, dans certains cas, les **travailleurs saisonniers**.

★ En pratique, les États membres appliquent différentes méthodologies pour procéder à l'examen de la situation de l'emploi, afin de s'assurer qu'aucun

Pays-Bas, Pologne, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Suède ainsi que la Norvège.

candidat national ou ressortissant de l'UE n'est disponible pour occuper le poste dans un délai déterminé. La **période de vérification varie considérablement** selon les États membres, allant de dix jours à trois mois.

★ L'appréciation de la situation de l'emploi contribue à la mise en œuvre de la règle de la « **préférence communautaire** »³. Presque tous les États membres inclus dans l'enquête peuvent rejeter la demande de ressortissants de pays tiers lorsque des citoyens européens qualifiés pour le poste sont disponibles et prêts à l'occuper. Les États membres utilisent le portail européen de mobilité professionnelle **Eures** pour diffuser largement au sein de l'UE la liste des postes nationaux à pourvoir.

★ **Les listes des métiers en tension** sont un autre outil utilisé par les États membres en vue de déterminer la demande d'immigration de main d'œuvre. Ces listes sont contrôlées et actualisées afin qu'elles restent pertinentes, même si les périodes de révision varient d'un État membre à l'autre.

★ Les pénuries de main d'œuvre sont propres à chaque État (membre) et reflètent les priorités nationales. Les catégories les plus souvent identifiées comme étant en tension incluent le **secteur médical**, les **comptables**, les **analystes/experts en informatique**, les **travailleurs du bâtiment**, les **ingénieurs**, les **professionnels des sciences naturelles** et les **chefs cuisiniers**.

★ Certains États membres ont mis en œuvre des **processus visant à faciliter** l'entrée et le séjour des travailleurs migrants occupant une profession répertoriée dans les listes des métiers en tension.

★ Face à la diversité des pratiques selon les États membres, des marges d'amélioration sont possibles en matière d'apprentissage et de partage de l'information, en vue d'assurer une meilleure mise en œuvre à l'avenir.

3. COMMENT LA SITUATION DE L'EMPLOI EST EXAMINÉE EN PRATIQUE ?

Le cadre juridique relatif à la limitation de l'admission à des fins d'emploi de ressortissants de pays tiers est défini dans la Résolution C274/3 du Conseil du 20 juin 1994. Les **appréciations de la situation de l'emploi** sont des mécanismes visant à garantir que les travailleurs migrants soient seulement admis après que les employeurs ont effectué une recherche sérieuse et infructueuse de travailleurs locaux³.

3.1 Comment sont mis en œuvre les examens de la situation de l'emploi ?

Les examens de la situation de l'emploi sont très répandus au sein des États membres de l'UE. Dans presque tous les États membres ayant participé à l'enquête, ainsi qu'en Norvège, l'appréciation de la situation de l'emploi s'applique avant qu'un migrant ressortissant de pays tiers puisse obtenir une autorisation de travail et occuper un poste vacant. En revanche, d'importantes variations peuvent être observées entre les États membres concernant la mise en œuvre de l'appréciation de la situation de l'emploi.

En **Belgique**, plutôt qu'une seule approche nationale, il existe des cadres réglementaires régionaux du marché du travail. Ainsi, les trois différentes régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles) appliquent leur propre examen de la situation de l'emploi et leur propre liste de métiers en tension (voir ci-dessous). L'examen de la situation de l'emploi existe bien officiellement mais elle ne s'applique que dans certains cas limités. Au **Luxembourg**, l'examen de la situation de l'emploi s'applique, mais seulement aux travailleurs salariés. L'**Allemagne** n'applique pas d'examen de la situation de l'emploi en tant que tel, mais organise des recensements prioritaires afin de déterminer les pénuries. En **Suède**, le système est centré sur les besoins de l'employeur, pour tous les niveaux de qualification, et l'ingérence du gouvernement est limitée. Par conséquent, la **Suède** n'applique généralement pas de quotas ni de liste des métiers en tension, etc.

3.2 Principales catégories de ressortissants de pays tiers exemptées d'examen de la situation de l'emploi

Au sein des États (membres) appliquant l'appréciation de la situation de l'emploi, plusieurs catégories de travailleurs peuvent être exemptées. Ces catégories ne sont **pas harmonisées** et varient considérablement entre les États membres, reflétant leur situation nationale spécifique et leurs priorités sur le marché du travail. D'après l'enquête menée auprès des États membres, les exemptions s'appliquent avant tout aux catégories suivantes d'individus dans les États (membres) respectifs :

★ Les **travailleurs hautement qualifiés** ou **experts de haut niveau** (**Autriche, Belgique, Espagne, Estonie, Finlande, France, Irlande, Italie, Lettonie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas**). Au **Royaume-Uni**, les dérogations s'appliquent à certaines catégories de migrants hautement qualifiés telles que les entrepreneurs et les personnes dotées

³Observatoire de la migration, Université d'Oxford

d'un talent exceptionnel. Dans environ la moitié des pays ayant répondu à l'enquête, les **travailleurs hautement qualifiés** sont exemptés de l'examen de la situation de l'emploi (**Autriche, Belgique, Espagne, Estonie, Finlande, France, Irlande, Italie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas**).

★ Dans certains États membres, la mesure évoquée ci-dessus a été utilisée parallèlement à d'autres politiques nationales, dans **l'objectif spécifique d'attirer les travailleurs migrants qualifiés et hautement qualifiés originaires de pays tiers**⁴. Ces mesures peuvent inclure des procédures accélérées, des campagnes d'information, le parrainage par l'employeur, et la réduction des restrictions liées à l'accès au marché du travail.

★ D'autres États membres ayant répondu à l'enquête appliquent l'examen de la situation de l'emploi aux travailleurs hautement qualifiés (**Bulgarie, Chypre, Lituanie, Malte, Pologne, République slovaque, Royaume-Uni et Suède**). En **Norvège**, l'examen de la situation de l'emploi s'applique à cette catégorie uniquement lorsque le quota défini pour ce groupe de travailleurs est atteint.

★ **Les salariés en mission dans le cadre d'une mobilité intra-groupe** (**Bulgarie, Chypre, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, République slovaque et Royaume-Uni**).

★ **Les travailleurs détachés** (**Chypre, Espagne, Estonie, Finlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, et République slovaque**).

★ Les personnes occupant un **poste de haut niveau** (**Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Espagne, Estonie, Finlande, Italie, Lituanie, Malte et Royaume-Uni**).

★ **Les sportifs professionnels** (**Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Espagne, Estonie, Finlande, France, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg et Royaume-Uni**).

★ Les personnes travaillant dans le domaine **scientifique/artistique/culturel/ou de la recherche** parfois, à condition qu'ils soient « hautement talentueux » (**Autriche, Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Italie,**

Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, République slovaque, Suède et Royaume-Uni).

★ Les catégories exemptées en vertu d'**accords internationaux** conclus avec des pays tiers (**Bulgarie, Espagne, Estonie, France, Lituanie, Norvège, Pologne, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni et Suède**).

★ Les ressortissants de pays tiers ayant une **origine nationale ou des ancêtres nationaux** (**Bulgarie et Royaume-Uni**).

★ Les **ecclésiastiques et employés religieux** (**Autriche, Espagne, Estonie, Italie, Lituanie, République slovaque, République tchèque et Royaume-Uni**).

Les listes présentées ci-dessus ne sont pas exhaustives. Dans plus de la moitié des pays ayant répondu à l'enquête, l'appréciation de la situation de l'emploi s'applique également aux **travailleurs saisonniers**.

3.3 Comment la situation de l'emploi est vérifiée dans la pratique ?

Les États membres appliquent **différentes méthodes** pour vérifier la situation de l'emploi. Dans la majorité des cas, il s'agit de garantir que les profils nationaux/européens adéquats ne sont pas disponibles pour occuper un poste spécifique dans un délai déterminé.

Dans la plupart des États (membres), l'employeur définit les caractéristiques et qualifications requises pour le poste. Il les communique ensuite aux autorités concernées (par exemple, les agences publiques pour l'emploi, les centres d'emploi locaux / nationaux, etc.). Dans certains États (membres), la rémunération du poste doit également être indiquée (**Bulgarie, Chypre, Hongrie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, République slovaque, Royaume-Uni et Norvège**); en **Norvège**, la rémunération doit être indiquée pour toute la durée du travail concerné.

Les modes de diffusion les plus communs sont les services d'emploi nationaux, régionaux ou locaux. Dans plus de la moitié des États membres ayant répondu à l'enquête, ces postes vacants sont aussi communiqués via les journaux, des publications spécialisées ou d'autres canaux publics (**Bulgarie, Chypre, Finlande, Irlande, Italie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, République slovaque, Suède et Royaume-Uni**). En **Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Irlande, Hongrie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne**

⁴ Etude du REM : Attirer les ressortissants qualifiés et hautement qualifiés de pays tiers au sein des États membres de l'UE.

et **République slovaque**, des recherches sont également lancées dans la base de données des demandeurs d'emploi et des chômeurs afin d'identifier les candidats adaptés aux postes à pourvoir. En **République slovaque**, le processus inclut également d'évaluer si un candidat national pourrait correspondre au poste après avoir suivi une formation complémentaire.

La diffusion des offres d'emploi via EURES (le portail européen sur la mobilité de l'emploi) est également une pratique commune pour un grand nombre d'États membres (**Bulgarie, Chypre, Finlande, Irlande, Lituanie, Malte, Pays-Bas, République slovaque, Suède, Royaume-Uni**).

Les procédures varient dans la pratique, concernant notamment la durée du processus de vérification via la diffusion externe ou via la comparaison avec les bases de données internes, allant de dix jours (**Suède**) à trois mois (**Pays-Bas**). Dans certains États membres, l'appréciation de la situation de l'emploi doit être réalisée directement par l'employeur (**Bulgarie, Irlande, Lettonie, Malte, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni**) ; dans d'autres États, elle est menée par l'autorité/le bureau local ou national (**Chypre, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Italie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, République slovaque et Norvège**).

Les résultats de l'examen de la situation de l'emploi permettent de déterminer si la demande d'autorisation de travail peut être accordée à un ressortissant de pays tiers. Dans la majorité des États membres, un employé dûment qualifié sur le marché du travail national/européen ne peut pas être refusé par un employeur en faveur d'un ressortissant de pays tiers ayant des qualifications similaires, à moins que cela puisse être justifié. En **Lettonie** et en **Suède**, ce n'est pas le cas. En **Lettonie**, il n'existe pas d'interdiction explicite envers un ressortissant de pays tiers lorsqu'un candidat dûment qualifié est disponible. Dans certains États membres, tels que la **Finlande**, le candidat ressortissant de pays tiers rejeté en faveur d'un citoyen national ou européen peut faire appel de la décision de non-délivrance de l'autorisation de travail. Dans ce processus, l'appréciation de la situation de l'emploi contribue à la mise en œuvre de la règle de la « préférence communautaire ».

4. L'UTILISATION DES LISTES DES MÉTIERS EN TENSION

Les États membres ont recours à des listes répertoriant les métiers en tension afin de déterminer les besoins du marché du travail au sein de certains secteurs. Parmi les États membres ayant répondu à l'enquête, neuf ont

indiqué qu'ils dressaient des listes de métiers en tension (**Allemagne, Autriche, Espagne, Finlande, France, Irlande, Lituanie, Malte, Pologne et Royaume-Uni**). En **Suède**, ces listes sont élaborées mais seulement à des fins d'évaluation et de prévision, plutôt que dans le but de déterminer si un employeur peut recruter un ressortissant de pays tiers pour un poste vacant en particulier.

L'appréciation de la situation de l'emploi peut encore s'appliquer dans certains États membres qui ont établi des listes de métiers en tension, par exemple en Finlande et en Lituanie. D'autres États membres prévoient des dérogations (ex : **France, Malte et Pologne**).

Les listes des métiers en tension sont établies à partir des informations collectées par les autorités nationales et régionales compétentes (**Allemagne, Finlande, France et Lituanie**), par des agences dédiées (**Irlande**), ou par le biais de discussions avec les employeurs dans des secteurs spécifiques (**Malte**). Au **Royaume-Uni**, un comité consultatif indépendant sur la migration (*Migration Advisory Committee, MAC*) émet des recommandations au gouvernement.

Les critères varient selon les États membres. Ils incluent notamment : le nombre élevé d'emplois proposés dans un secteur particulier (parfois une niche) en tension (par exemple, **Irlande**) ; des emplois proposés qui sont nettement plus élevés que les demandeurs d'emploi nationaux qualifiés disponibles (par exemple, la **Finlande**, la **Lituanie** et **Malte**) ; des difficultés à pourvoir un poste vacant ou lorsqu'un poste est vacant depuis plus de trois mois (par exemple, la **Lituanie**).

Le nombre de catégories d'emploi incluses dans les listes de métiers en tension varie selon les États membres. En 2013, d'après les informations fournies, ce nombre était de 5 en **Lituanie** à 76 en **Irlande**. Bien que peu d'informations aient été fournies pour comparer la situation de 2013 à celle de 2008, on constate qu'en **France**⁵, le nombre de professions est resté inchangé durant cette période alors qu'en **Lituanie**, le nombre de professions a baissé, passant de 60 à 5 seulement. Au **Royaume-Uni**, le nombre de catégories a augmenté de 27 à 32, bien que le nombre d'emploi représentés ait baissé de 700 000 à 180 000 durant cette période.

Les secteurs d'emploi identifiés sur les listes des métiers en tension des États membres montrent, comme prévu, une variation considérable dans la manière de traiter les différences nationales. En revanche, des « groupes » émergent dans les types de professions qui dominent les

⁵ L'arrêté du 11 août 2011, établissant une liste des 14 métiers ouverts à tous les ressortissants étrangers, a été annulé par une décision du Conseil d'État du 26 décembre 2012. Cette annulation a pour conséquence le retour en vigueur du précédent arrêté du 18 janvier

2008, qui fixe des listes régionales de métiers en tension applicables aux ressortissants de pays tiers (30 métiers concernés dont 6 au niveau national).

listes de métiers en tension. Lorsque cela a été précisé par les États membres, ces groupes incluent :

- ★ le secteur médical (ex : **Allemagne, Finlande, Irlande, Malte et Royaume-Uni**) ;
- ★ les infirmiers (ex : **Allemagne, Autriche, Finlande et Malte**) ;
- ★ les comptables (ex : **Finlande, France et Irlande**) ;
- ★ les analystes/experts en informatique (ex : **Allemagne, France, Irlande et Malte**) ;
- ★ les ouvriers du bâtiment (**Autriche, France, Lituanie et Malte**) ;
- ★ les ingénieurs (**Allemagne, Autriche, France et Irlande**) ;
- ★ les experts en sciences naturelles (**Allemagne et Irlande**) et
- ★ les chefs cuisiniers (**Lituanie et Royaume-Uni**).

Les autres secteurs identifiés comme étant en tension incluent : les chefs d'équipe, les travailleurs des services sociaux et les commerciaux/télévendeurs (**Finlande**), les éducateurs spécialisés et enseignants dans les jardins d'enfants (**Finlande**) ; les professeurs de matières en pénurie de main d'œuvre, telles que les mathématiques, la physique et la chimie (**Royaume-Uni**) ; les chefs de projet technique (**France**) ; les mathématiciens (**Allemagne**), les conducteurs de fret long courrier (**Lituanie**) ; l'industrie du jeu, les directeurs et haut-dirigeants dans des métiers en tension (**Malte**) ; les professionnels liés à la marine marchande, les entraîneurs sportifs et athlètes professionnels (**Espagne**). L'**Irlande** a identifié une pénurie concernant des compétences clés au sein de secteurs particuliers.

Ces listes sont régulièrement contrôlées et actualisées en fonction des besoins du marché, à des intervalles allant de six mois (ex : **Irlande, Lituanie**) à trois ans (**Finlande**).

Dans l'ensemble, les conditions d'entrée et de séjour **ne sont pas assouplies pour les travailleurs ressortissants de pays tiers** postulant à un emploi en situation de pénurie. Parmi les États membres ayant répondu à l'enquête, c'est seulement le cas en **Irlande** (depuis juillet 2013) et au **Royaume-Uni**. L'Irlande prévoit des « autorisations d'entretien pour un emploi hautement qualifié ». Il s'agit d'un projet pilote qui accorde une autorisation d'entrée temporaire (jusqu'à 90 jours à compter de la date d'arrivée) aux travailleurs ressortissants de pays tiers sélectionnés à un entretien pour un poste inscrit sur la liste des professions hautement qualifiées. Pendant cette période, les

candidats retenus peuvent effectuer une demande d'autorisation de travail et attendre la réponse. Au **Royaume-Uni**, les travailleurs migrants exerçant un métier en tension bénéficient d'une priorité lors de l'attribution des places dans le cadre du quota annuel. La candidature à un poste appartenant à un métier en tension peut toutefois donner lieu à des exemptions de l'évaluation de la situation de l'emploi dans certains États membres (**Autriche, Espagne France, Irlande** (pour certaines professions), **Malte, Pologne et Royaume-Uni**). Aux **Pays-Bas**, les réglementations relatives aux migrants hautement qualifiés exemptent les employeurs qui recrutent un ressortissant de pays tiers hautement qualifié d'obtenir une autorisation de travail (même si le titre de séjour reste obligatoire). De même que les facilités pour l'entrée, le séjour peut être facilité au sein de certains États membres. En **Lituanie** par exemple, une autorisation de travail peut être renouvelée pendant le séjour dans le pays et la durée maximale de séjour est alors prolongée.

En complément des outils présentés ci-dessus, les États membres peuvent appliquer des **quotas** pour gérer et réguler la migration de main d'œuvre en provenance des pays tiers (voir la note de synthèse du REM (*EMN Inform*) réalisée en 2013 sur « L'application de quotas au sein des États membres »).

5. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

La manière dont les États membres appliquent des outils tels que les appréciations de la situation de l'emploi, les listes des métiers en tension et les quotas est propre à chaque État membre et reflète les priorités et les pratiques nationales. Le degré d'efficacité de ces mesures en vue de satisfaire les besoins du marché du travail par l'immigration, ainsi que les enseignements à en tirer et à diffuser, peuvent contribuer à mieux comprendre le potentiel de ces outils dans un vaste éventail de secteurs professionnels.

6. INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

Pour obtenir davantage de détails sur cette note de synthèse et/ou sur tout autre aspect du REM, vous pouvez contacter :

HOME-EMN@ec.europa.eu

Réalisé en décembre 2013