

IV / La mobilité du travail en Europe

Sébastien Villemot

La liberté de circulation des travailleurs est au cœur de la construction européenne depuis ses débuts. Considérée comme un double facteur d'efficacité économique et d'unification politique, elle fut inscrite dès 1951 dans le traité de Paris créant la Communauté du charbon et de l'acier, et est aujourd'hui consacrée par l'article 45 du traité sur le fonctionnement de l'UE. Elle forme ainsi un pilier de la liberté de mouvement — principe plus large car s'appliquant également aux inactifs. Les élargissements successifs de l'Union ont préservé cette liberté, même si cela ne fut pas sans heurt, puisque des restrictions temporaires ont été imposées aux travailleurs de Roumanie et de Bulgarie pendant les sept premières années de leur appartenance à l'UE. Aujourd'hui, l'espace de libre circulation des travailleurs¹ regroupe donc trente-deux États, les vingt-huit de l'UE ainsi que les quatre de l'Association européenne de libre-échange² avec qui un accord a été signé.

Les mouvements de population à l'intérieur de l'Union

Afin de donner un aperçu de l'exercice effectif de cette liberté au sein de l'Union, le tableau 1 montre, pour plusieurs pays et groupes de pays, le nombre de résidents ayant la nationalité d'un

1 Il ne faut pas confondre l'espace de libre circulation avec l'espace Schengen, qui en est un sous-ensemble, et au sein duquel les contrôles aux frontières ont été supprimés.

2 Suisse, Islande, Liechtenstein et Norvège.

Tableau 1. Résidents étrangers européens au 1^{er} janvier 2016, par pays d'accueil et par nationalité

En milliers. Les pays d'accueil apparaissent en ligne, les nationalités d'origine en colonne

	Fra.	All.	R.-U.	Esp.	Ita.	Sud	Est	Autres	Total	% pop.
Fra.	88	149	157	193	563	210	170		1 529	2,3
All.	117		97	148	557	441	2 037	404	3 801	4,6
R.-U.	168	137		134	195	301	1 738	533	3 205	4,9
Esp.	101	142	296		192	102	909	140	1 881	4,1
Ita.	29	37	27	23		14	1 359	29	1 517	2,5
Sud	13	20	33	11	11	16	186	22	312	1,4
Est	17	61	21	8	33	12	281	43	475	0,5
Autres	254	364	246	122	256	221	1 256	432	3 151	5,0
Total	697	849	869	602	1 437	1 669	7 976	1 772	15 871	3,8
% pop.	1,0	1,0	1,3	1,3	2,4	7,4	7,7	2,8	3,8	

Les pays du « Sud » sont : Chypre, Grèce, Malte et Portugal. Les pays de l'« Est » sont : Bulgarie, Croatie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Tchéquie. Les pays « autres » sont : Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Suède.

Source : Eurostat ; calculs de l'auteur.

autre État européen³. Il s'agit donc de mouvements de population qui s'inscrivent dans le long terme, autrement dit de migrations, puisqu'ils s'accompagnent d'un changement de résidence.

Le pays qui accueille le plus de migrants intra-européens est l'Allemagne, avec 3,8 millions d'étrangers, dont plus de la moitié en provenance des pays de l'Est, ainsi qu'un fort contingent d'Italiens. Le Royaume-Uni est l'autre destination majeure, également principalement en provenance des pays de l'Est.

Dans une moindre mesure, l'Espagne et la France sont également deux pays d'accueil, tandis que l'Italie a un solde quasi nul : cette dernière accueille beaucoup de ressortissants des pays de l'Est, mais un nombre équivalent de ses nationaux ont émigré, principalement vers les quatre pays cités précédemment.

³ Ces données portent sur l'ensemble des résidents, actifs comme inactifs, faute d'informations appropriées sur la seule population active. Par ailleurs, le critère utilisé est celui de la nationalité, et pas celui du pays de naissance, ce qui sous-estime les phénomènes migratoires, les résidents de longue durée ayant tendance à prendre la nationalité du pays d'accueil.

Les pays d'Europe du Sud les plus durement frappés par la crise, Grèce et Portugal, sont quant à eux devenus des pays d'émigration, principalement à destination de la France et de l'Allemagne. Enfin, les pays de l'Est fournissent plus de la moitié des migrants intra-européens, tandis qu'ils ne reçoivent quasiment pas de flux en provenance des pays de l'Ouest. Pour ces pays du Sud et de l'Est, ce sont plus de 7 % des ressortissants qui se sont installés dans un autre pays européen.

15,8 millions d'Européens résident hors de leur pays de nationalité, soit 3,8 % de la population totale.

Les chiffres ci-dessus concernent l'ensemble des migrants, et pas seulement les actifs. Si l'on se restreint à ces derniers, ce sont 9,4 millions de travailleurs européens qui résident en Europe hors de leur pays de nationalité, soit également 3,8 % de la population active totale.

En moyenne, ces migrants sont plus jeunes et plus diplômés que leurs concitoyens non mobiles. Ils sont également plus souvent en emploi, même si de fortes disparités existent : les migrants en provenance du sud de la zone euro n'ont pas tellement amélioré leurs perspectives d'emploi par rapport à l'année précédant leur mobilité, tandis que l'amélioration est très notable pour ceux en provenance des pays de l'Est, en particulier Bulgarie et Roumanie [Jauer *et al.*, 2014, encadré 1, p. 14-15]. Les travailleurs mobiles ont également tendance à être surqualifiés pour les emplois qu'ils occupent, en particulier ceux en provenance de l'Est.

Le débat autour du travail détaché

Si l'émigration est la modalité principale de la mobilité du travail dans l'Union, cette dernière peut prendre deux autres formes qui ne font pas intervenir un changement de pays de résidence.

Il y a d'une part les travailleurs dont le pays d'emploi diffère de leur pays de résidence. Il s'agit principalement de travailleurs frontaliers (qui franchissent fréquemment la frontière, typiquement sur un rythme quotidien ou hebdomadaire) et de travailleurs saisonniers. Dans leur ensemble, ils représentent 1,3 million de travailleurs, soit 0,6 % des personnes en emploi dans l'UE.

La dernière forme de mobilité est celle des travailleurs détachés, c'est-à-dire ceux qui sont temporairement envoyés à l'étranger par leur employeur afin d'effectuer une tâche donnée. Une directive de 1996, qui encadre ce type de mobilité, prévoit que les travailleurs détachés bénéficient des droits du pays d'accueil en matière de rémunération minimale et de conditions de travail, mais qu'en revanche ils restent assujettis au régime de sécurité sociale de leur pays d'origine. Il s'agit donc d'une exception au principe selon lequel une même loi s'applique à tous les travailleurs sur un territoire donné, avec pour objectif affiché de faciliter la libre circulation des services au sein du Marché commun.

En 2015, un peu plus de 2 millions de détachements ont été effectués : la quasi-totalité à destination des quinze États membres historiques de l'UE, en provenance pour moitié de ce même groupe de pays, et pour l'autre moitié des treize nouveaux États membres. Le secteur de la construction représente à lui seul plus de 40 % des détachements.

Même si des garde-fous ont été instaurés (l'employeur ne doit pas réaliser l'essentiel de ses activités à l'étranger, le détachement doit être inférieur à vingt-quatre mois, un détaché ne doit pas en remplacer un autre), ce système est critiqué pour les distorsions de concurrence qu'il induit et pour les risques qu'il ferait peser sur les systèmes sociaux les plus protecteurs, d'autant plus que son utilisation va croissant depuis l'élargissement à l'Est.

À la demande de plusieurs États, dont la France, la directive de 1996 est actuellement dans un processus de révision. Un accord conclu au Conseil européen en octobre 2017 donne les grandes lignes de ce sur quoi ce processus devrait aboutir : une diminution de la durée maximale (douze mois extensible à dix-huit), l'incorporation des indemnités et bonus dans le calcul de la rémunération minimale, et l'application des conventions collectives aux détachés.

L'immigration extra-européenne

Si l'Union a construit avec succès un espace de libre circulation en son sein, elle a également cherché à uniformiser les règles d'accès à cet espace pour les ressortissants des pays tiers. La définition des conditions d'entrée et de séjour de ces

ressortissants est ainsi devenue une compétence communautaire, les États membres ne conservant que la possibilité de définir le volume d'entrées pour motif professionnel.

Par exemple, en matière d'immigration de travail, une directive a créé la « carte bleue européenne » (sur le modèle de la *green card* états-unienne) afin d'encourager la venue de professionnels hautement qualifiés, tandis que d'autres directives encadrent le travail saisonnier, la mobilité à l'intérieur d'une multinationale, la mobilité des scientifiques. Le droit au regroupement familial est lui garanti par la convention européenne des droits de l'homme, traité dont les États de l'UE sont tous signataires. Le droit d'asile, s'il est d'abord garanti par la convention de Genève et d'autres traités internationaux, fait également l'objet de règles communautaires, dont notamment le règlement dit « Dublin III » qui décide de l'État membre responsable du traitement d'une demande d'asile au sein de l'UE.

La distinction entre immigration familiale, immigration de travail, immigration pour études et droit d'asile, si elle est pertinente d'un point de vue juridique pour décider du droit au séjour dans l'UE, n'a cependant pas grand sens d'un point de vue économique. En pratique, la plupart des permis de séjour étant assortis d'une autorisation de travail, les immigrés en situation régulière et en âge de travailler sont tous susceptibles de rejoindre la population active.

En 2016, les ressortissants de pays tiers représentaient ainsi 20,8 millions de personnes dans l'Union, soit 4,1 % de la population totale. Parmi eux, 10,4 millions étaient actifs, soit 4,2 % de la population active totale. L'Allemagne est le premier pays d'accueil, avec 2,3 millions d'actifs ressortissants de pays tiers, suivie par l'Italie (1,9 million), l'Espagne (1,7), le Royaume-Uni (1,3) et la France (1,1). Les ressortissants extra-européens représentent donc environ autant que les migrants intra-européens au sein de la population active.

Si l'UE accueille un nombre significatif de ressortissants de pays tiers, elle déploie néanmoins beaucoup d'énergie pour « sécuriser » ses frontières extérieures, c'est-à-dire pour limiter les entrées illégales. Une Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, communément appelée Frontex, est spécialement dédiée à la surveillance des frontières extérieures de l'espace Schengen. Créée en 2004 (Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures), elle a vu

ses moyens et ses compétences étendus en 2016 : outre plusieurs centaines de fonctionnaires basés à Varsovie, elle dispose des corps de garde-frontières et garde-côtes des États membres situés à la frontière extérieure. Par ailleurs, l'Union européenne signe des accords de coopération avec certains États à sa périphérie immédiate (Libye, Ukraine, Turquie, Mauritanie, Maroc) afin que ceux-ci effectuent eux-mêmes le contrôle des flux migratoires en direction de l'Europe.

Ces politiques font l'objet d'importantes critiques, car dans les faits elles se trouvent bien souvent en contradiction avec les principes de l'UE relatifs aux droits fondamentaux. D'une part, le caractère plus étanche des frontières extérieures pousse les candidats à l'immigration à emprunter des routes migratoires plus dangereuses, comme en témoigne le nombre croissant de morts en mer Méditerranée. D'autre part, l'exercice de certains droits, notamment en matière d'asile, est rendu plus difficile pour les personnes retenues dans des pays périphériques qui ne sont pas signataires des traités internationaux et qui pratiquent un traitement strictement militaro-policier des questions migratoires.

L'UE se trouve donc prise dans un double mouvement d'ouverture interne et de fermeture externe croissantes, ce qui lui vaut parfois d'être qualifiée d'« Europe forteresse ».

Mobilité du travail et efficacité économique

Si les facteurs politiques semblent l'emporter dans la définition des politiques en matière de migration et de mobilité, interne comme externe, le rôle des facteurs économiques n'est cependant pas à négliger. En effet, la théorie tend généralement à conclure que la mobilité du travail est un facteur d'efficacité économique, qu'il convient donc de favoriser.

La première raison vient de la complémentarité entre les deux facteurs de production que sont le travail et le capital. Dans la mesure où une partie importante du capital productif, le capital fixe, n'est pas ou peu mobile géographiquement, il est nécessaire pour une allocation optimale des ressources que le travail soit mobile afin de profiter de ces complémentarités, ce qui justifie des migrations intra- ou internationales. La nécessité de la mobilité du travail est toutefois nuancée par l'augmentation de la mobilité du capital, dans le contexte actuel de mondialisation

financière qui facilite la délocalisation du capital par sa transformation en valeur financière.

La deuxième raison concerne le marché du travail lui-même : ce dernier ne peut fonctionner efficacement que si un nombre suffisant de recruteurs et de demandeurs d'emploi sont mis en relation, ce qui demande soit une forte concentration géographique au sein de bassins d'emploi, soit une forte mobilité. Ce besoin de mobilité se trouve d'ailleurs renforcé par les évolutions technologiques actuelles qui entraînent une hyperspécialisation du travail, et donc une certaine segmentation du marché qui elle-même appelle à une extension géographique de la recherche d'emploi.

S'il est donc clair que la mobilité du travail favorise l'efficacité économique, cela justifie-t-il pour autant d'encourager la mobilité internationale ? L'espace national ne serait-il pas suffisamment vaste, au moins en ce qui concerne les grands pays européens ? La structure géographique qui a longtemps prévalu en Europe est en effet celle de bassins d'emploi régionaux regroupés au sein d'États-nations, eux-mêmes relativement fermés aux mouvements de population, l'essentiel des échanges avec le reste du monde passant par le commerce. Plusieurs pays d'Europe occidentale sont parvenus au rang de puissance économique mondiale en suivant ce modèle, ce qui laisse donc à penser que ces États-nations ont la taille critique nécessaire pour organiser efficacement la mobilité du travail en leur sein.

Il existe toutefois de bonnes raisons de penser qu'une plus grande ouverture à la mobilité internationale du travail apporte des gains d'efficacité supplémentaires.

On peut ainsi mentionner le facteur démographique : avec l'arrivée à la retraite des générations du *baby-boom*, le ratio de dépendance (c'est-à-dire le nombre d'actifs par retraité) est amené à diminuer dans les décennies qui viennent, en particulier dans certains pays européens où le taux de fécondité est très faible. À côté des habituelles modifications paramétriques sur les régimes de retraite (hausse du taux de cotisations, recul de l'âge de départ à la retraite), l'immigration peut constituer une solution, puisque les nouveaux arrivants sont en moyenne plus jeunes que la population d'accueil.

Ce besoin d'immigration dans certains pays avancés rencontre d'ailleurs un désir d'émigration dans les moins avancés, désir qui n'est pas réductible à un souhait de réussite

individuelle, mais qui obéit à une logique économique profonde. Dans la mesure où les flux de capitaux du Nord vers le Sud sont nettement inférieurs à ce qu'une allocation efficace des ressources demanderait⁴, un mouvement de travailleurs du Sud vers le Nord permet de compenser partiellement cette inefficacité. En particulier, les envois de fonds des travailleurs migrants vers leurs pays d'origine représentent des sommes considérables, nettement supérieures à l'aide publique au développement⁵, et ont un impact stabilisateur sur les économies de ces pays [Chami *et al.*, 2009].

Enfin, la construction européenne a, de façon endogène, créé un autre besoin pour la mobilité entre États membres, qui découle de l'introduction de la monnaie unique. En effet, la théorie économique a mis en évidence les critères qui font qu'une zone monétaire peut être considérée comme optimale, critères dont la mobilité du travail fait partie, puisque cette dernière contribue à résorber les chocs asymétriques en l'absence de possibilité d'ajustement des salaires nominaux par le taux de change. Comme il est manifeste que les différences structurelles entre économies de la zone euro ne s'estompent que très lentement, voire pas du tout avec le temps, et que d'autre part la perspective de transferts budgétaires significatifs entre États membres ne fait pas politiquement consensus, la mobilité du travail apparaît d'autant plus comme une solution efficace pour garantir la cohésion de la zone euro face aux turbulences.

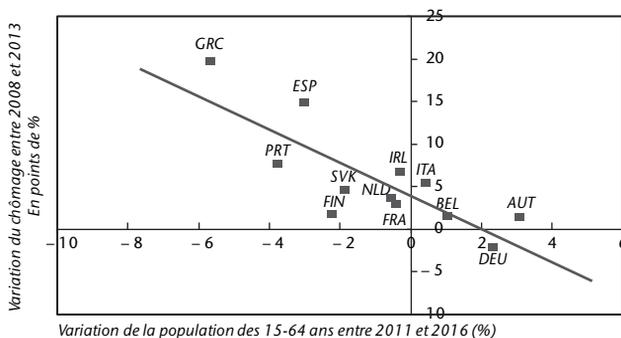
La mobilité, facteur d'ajustement dans la crise

La séquence ouverte par la crise financière mondiale a précisément révélé des situations très hétérogènes entre pays de la zone

4 Dans un article célèbre, Lucas [1990] constate que le capital par travailleur est plus faible dans les pays moins avancés et que donc, selon la loi des rendements décroissants, le rendement marginal du capital devrait y être supérieur. Par conséquent, on devrait y observer des flux de capitaux en provenance des pays avancés dans des proportions supérieures à ce qui est observé. Ce décalage entre théorie et réalité est nommé « paradoxe de Lucas ». Plusieurs résolutions en ont été proposées (faisant notamment intervenir la qualité des institutions), mais le débat n'est aujourd'hui toujours pas clos.

5 Les envois de fonds des migrants à destination des pays à revenus faibles ou moyens ont représenté 429 milliards de dollars en 2016 (source : Banque mondiale), tandis que l'aide publique au développement s'élevait pour cette même année à 143 milliards de dollars (source : OCDE).

Graphique 1. Chômage et population en âge de travailler dans la zone euro, en variation



Source : Eurostat ; calculs de l'auteur.

euro. Avec le recul dont nous disposons aujourd'hui, il devient possible de mesurer l'efficacité des politiques de mobilité et la pertinence des migrations comme vecteur d'ajustement au sein de la zone euro face à des chocs asymétriques.

Ainsi, le graphique 1 indique, pour les douze principaux pays de la zone euro, la relation entre population en âge de travailler et taux de chômage, en variation sur une période de cinq ans.

On observe une nette corrélation négative⁶ entre chômage et population en âge de travailler : une augmentation d'un point de pourcentage du taux de chômage (en écart à la tendance de la zone euro) est associée, trois années plus tard, à une diminution d'un demi pourcent de la population en âge de travailler. Inversement, le seul pays qui ait vu son taux de chômage diminuer sur la période, l'Allemagne, a vu sa population augmenter significativement.

Dans la mesure où les variations de court terme de la population sont principalement dues à des phénomènes migratoires (la croissance naturelle de la population étant faible à cet hori-

6 Le coefficient de détermination (R^2) de la régression est de 66 %.

zon), ce graphique semble donc suggérer que les migrations ont tendance à contrebalancer les chocs asymétriques, car elles s'orientent vers les zones où les perspectives d'emploi sont les plus favorables. De plus, d'un point de vue quantitatif, elles permettraient d'absorber environ la moitié de ces chocs.

Les analyses économétriques plus poussées [Beyer et Smets, 2015 ; Jauer *et al.*, 2014] confirment qualitativement ce résultat, tout en le nuancant. Une fois éliminés certains biais d'estimation, la proportion des chocs nationaux asymétriques que les migrations permettent de résorber se situe plutôt aux alentours de 20 %. Cela signifie que, même si les migrations entre pays jouent un rôle non négligeable, l'ajustement se fait néanmoins d'abord par le taux de chômage dans le court terme et par des créations d'emplois locaux dans le long terme. En revanche, les migrations jouent un rôle plus important à l'échelle régionale, au sein d'un pays donné, et permettraient d'absorber environ la moitié des chocs régionaux asymétriques, ce qui est proche du niveau de mobilité observé aux États-Unis.

Les frontières nationales continuent donc d'être un frein important aux migrations en Europe. Ceci ne doit pas masquer les progrès importants réalisés : la mobilité a augmenté au cours des années 2000, en lien avec la création de l'euro, l'approfondissement de l'espace Schengen, l'élargissement à l'Est, les échanges d'étudiants (Erasmus) et l'uniformisation des diplômes (processus de Bologne). Un phénomène inverse s'observe en parallèle aux États-Unis : si la mobilité outre-Atlantique était bien supérieure à celle observée en Europe durant les années 1990, l'écart est aujourd'hui bien plus faible (certaines études concluant même à une inversion de la hiérarchie).

Par ailleurs, il apparaît que les ajustements macroéconomiques liés aux migrations dans l'UE sont principalement le fait de citoyens des nouveaux États membres, ou de ressortissants de pays tiers, et à l'inverse assez peu le fait de citoyens de pays de la zone euro. Et, parmi ces derniers, ce sont les personnes récemment naturalisées qui sont les plus mobiles. Ces observations conduisent donc à nuancer les progrès de la mobilité intra-européenne, puisque l'ajustement macroéconomique apparaît comme étant d'abord le résultat de migrations extra-européennes différentielles.

Conclusion

Au croisement d'objectifs tant politiques qu'économiques, la mobilité du travail est au cœur de la construction européenne. Au fil de l'approfondissement de l'intégration européenne, les réalisations en la matière ont été nombreuses, si bien que s'installer dans un autre État membre pour raisons professionnelles est devenu banal. La mobilité sur le continent contribue de façon croissante à l'absorption des chocs macroéconomiques, et l'écart en la matière avec les États-Unis se résorbe.

Toutefois, malgré ces progrès, il semble difficile de parler aujourd'hui d'un « marché du travail unique ». Les frontières nationales constituent toujours de réelles barrières, que l'unification monétaire ou l'abolition des frontières intérieures n'ont pas fait tomber, puisque persistent d'importantes différences linguistiques, culturelles et institutionnelles entre États membres qui limitent la mobilité.

En outre, on observe une montée des craintes liées aux questions migratoires. Le Brexit en est la manifestation la plus évidente : même si le vote en faveur de la sortie de l'UE avait des motivations diverses, le rejet de l'immigration intra-européenne a clairement joué un rôle important ; et, même si on ne peut pas préjuger du résultat des négociations de sortie, il semble probable que le Brexit aura pour conséquence une restriction des droits à la mobilité entre le Royaume-Uni et l'Union réduite à vingt-sept.

Préserver l'acquis de la libre circulation doit donc rester un axe central des politiques communautaires : il s'agit d'un élément structurant de l'idéal européen, mais aussi d'un facteur de performance économique.

Il serait cependant illusoire d'espérer augmenter encore significativement le niveau de mobilité, car, même si certains progrès peuvent encore être faits en matière de convergence institutionnelle, les barrières linguistico-culturelles ne vont pas disparaître. L'accent doit être mis sur des facteurs plus qualitatifs, comme l'adéquation entre compétences et emplois proposés aux migrants intra-européens, ou la lutte contre le recours abusif au travail détaché qui revient à mettre en concurrence les systèmes sociaux.

Par ailleurs, si le projet européen veut rester désirable, il ne peut pas se contenter de proposer l'émigration comme seule

perspective aux demandeurs d'emploi des pays du Sud et de l'Est. L'Union doit donc également garantir le droit effectif à trouver un emploi à proximité de son lieu de résidence. Cela passe par des politiques de stabilisation macroéconomiques différenciées, adaptées à la situation de chaque État membre, ainsi que par une plus grande redistribution au sein des États et entre ceux-ci. Et en matière de politique internationale, même si l'UE ne peut pas à elle seule éliminer les causes des migrations contraintes, elle peut y contribuer significativement en augmentant le niveau de son aide publique au développement, en menant une politique d'accords commerciaux équilibrés et en luttant résolument contre le changement climatique.

Repères bibliographiques

- BEYER R. C. M. et SMETS F., « Labour market adjustments in Europe and the US : how different ? », *ECB Working Papers*, n° 1767, mars 2015.
- CHAMI R., HAKURA D. et MONTIEL P., « Remittances : an automatic output stabilizer ? », *IMF Working Papers*, n° 09/91, avril 2009.
- COMMISSION EUROPÉENNE, « Posting of workers — Report on A1 portable documents issued in 2015 », décembre 2016.
- COMMISSION EUROPÉENNE, « 2016 Annual Report on intra-EU labour mobility », deuxième édition, mai 2017.
- JAUER J., LIEBIG T., MARTIN J. P. et PUHANI P., « Migration as an adjustment mechanism in the crisis ? A comparison of Europe and the United States », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 155, janvier 2014.
- KRAUSE A., RINNE U. et ZIMMERMANN K. F., « How far away is a single European labor market ? », *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) Discussion Papers*, n° 8383, août 2014.
- LUCAS R., « Why doesn't capital flow from rich to poor countries ? », *American Economic Review*, vol. 80, n° 2, 1990.