

Nouveaux citoyens, vieilles frontières

Pourquoi l'Europe n'a pas réservé un accueil chaleureux à ses nouveaux membres

Tito Boeri

L'UNION EUROPÉENNE (UE) a accueilli les citoyens des dix nouveaux pays membres en leur fermant la porte au nez, et même pire. Comme il n'y a pas d'accord au niveau de l'UE sur des règles communes à appliquer aux nouveaux citoyens pendant la période transitoire de sept ans, chaque pays membre a décidé d'établir ses propres règles sans coordination avec les autres pays. En général, ces règles durcissent substantiellement les conditions d'immigration ou autres restrictions qui touchent les nouveaux venus.

L'Autriche et l'Allemagne, destinations de quatre migrants d'Europe de l'Est sur cinq, ont annoncé en 2002 qu'elles limiteraient les migrations en provenance des nouveaux pays membres pendant les sept années de transition. La France et la Belgique ont décidé de maintenir les restrictions imposées actuellement à l'immigration pour les nouveaux citoyens de l'UE pendant au moins deux ans. Le gouvernement danois a fait face à une vive résistance lorsque le Ministère du travail a proposé d'ouvrir les frontières à tous les nouveaux citoyens qui pou-

vaient prouver qu'ils avaient un emploi. La Grèce et l'Italie ont choisi de traiter les citoyens des nouveaux pays membres comme s'ils étaient des immigrants de pays ne faisant pas partie de l'UE. La Finlande, qui avait au départ l'intention d'adopter une politique libérale, a reporté de deux ans au moins l'ouverture de ses frontières. La Suède a aussi l'intention de limiter l'immigration, mais le projet de loi à cet effet n'a pas été approuvé par le Parlement. Donc, en réalité, tous les pays voisins des nouveaux pays membres ont été fermés à l'immigration de travailleurs de la «nouvelle Europe» (voir carte).

Ce durcissement des restrictions est une réaction à la montée de l'inquiétude dans les pays de l'UE à 15 en ce qui concerne l'immigration. Les nouveaux pays membres ont une économie de petite taille — le revenu par habitant y est bien plus faible que dans l'UE à 15 — mais ils sont très peuplés : les deux phases d'élargissement vers l'Est (8 pays en mai 2004, plus l'adhésion prévue de la Bulgarie et de la Roumanie) impliquent plus de 100 millions de personnes. Plus que de fortes vagues d'immigrants en provenance des nouveaux pays membres, les

citoyens de l'UE à 15 craignent que les travailleurs de ces pays vivent sur le dos de leur système de protection sociale. Selon une enquête Eurobaromètre (organe de sondage de la Commission européenne) en 2002, un citoyen de l'UE sur deux estime que les immigrants, quelle que soit leur origine, abusent déjà du système de protection sociale, et deux sur trois sont d'avis que l'UE ne devrait accepter que les pays où le niveau de vie est comparable. Cette enquête montre aussi — ce n'est pas une surprise — que la chute la plus forte de l'appui populaire à l'élargissement s'est produite dans les pays de l'UE où les prestations sociales sont les plus généreuses.

Mauvais pour la croissance

Toutefois, fermer la porte aux nouveaux citoyens nuira à la croissance de l'UE, et ce, sans résoudre la question de la protection sociale. Les nouvelles restrictions modifieront l'orientation géographique des migrations, empêchant les migrants des nouveaux pays membres d'aller dans les pays où ils peuvent être les plus productifs. En Europe centrale et méridionale, où les travailleurs sont peu mobiles, les immigrants jouent un rôle important en accroissant la productivité moyenne, ce qui contribue non seulement à accélérer la croissance, mais aussi à relever le revenu par habitant



(Borjas, 2001). En raison de distorsions dans la structure des salaires (ceux-ci sont souvent fixés sans rapport avec la productivité de la main-d'œuvre locale), les immigrants peuvent même réduire le chômage en abaissant les salaires dans les régions où les demandeurs d'emploi sont les plus nombreux.

Quant à l'accès aux prestations sociales, les restrictions à l'immigration autorisée ne font qu'encourager l'immigration clandestine, qui est bien pire d'un point de vue budgétaire. Contrairement aux immigrants autorisés, les immigrants clandestins ne participent pas au financement du système de protection sociale. Des recettes considérables sont ainsi perdues, parce que les immigrants sont généralement jeunes et travaillent la plupart du temps. Par ailleurs, les immigrants clandestins sont en général moins qualifiés que les immigrants autorisés. Lorsque leur situation est régularisée (l'UE a souvent par le passé régularisé la situation de nombreux clandestins), il est plus probable que les immigrants clandestins touchent des transferts en espèces que si les restrictions à l'immigration n'avaient pas déjà été en place. Par ailleurs, les immigrants types des nouveaux pays membres sont généralement mieux éduqués que le travailleur moyen de l'UE, à plus forte raison que les immigrants d'autres pays.

Un meilleur moyen

Face à l'immigration, il vaudrait mieux adopter un contingent transitoire commun (et plutôt généreux) pour l'ensemble de l'UE — ce qui permettrait de réaliser au moins une partie des gains de prospérité potentiels sous forme d'une accélération de la croissance tout en fournissant des informations sur les pressions de l'immigration. Ce contingent pourrait être basé sur des vagues d'immigration antérieures (Boeri, Brücker, and others, 2001) et peut-être autoriser un afflux annuel de quelque 400.000 personnes.

Pendant que des restrictions transitoires sont en place, il convient d'opérer des réformes en vue d'assurer la viabilité du système de protection sociale. Dans sept ans, lorsque la période transitoire prendra fin, il existera encore des écarts de revenus entre les anciens et les nouveaux pays membres. Des études de Barro et Sala-i-Martin (1991) et de Levine et Renelt (1991), qui utilisent des régressions de croissance traditionnelles pour extrapoler les perspectives de croissance des nouveaux pays membres, font état de taux annuels de croissance voisins de 5 % dans les nouveaux pays membres — un taux qui implique une convergence plutôt lente non seulement vers le revenu moyen de l'UE, mais même vers celui de pays membres à faible revenu comme l'Espagne, la Grèce et le Portugal (Fischer, Sahay, and Végh, 1998). Ces estimations sont plus ou moins conformes au taux de «convergence conditionnelle» de 2 % établi par Barro et Sala-i-Martin (1991, 1995). (La convergence conditionnelle est le taux de convergence vers le niveau de revenu en état stable des pays de référence, compte tenu des effets des variables qui influent sur la croissance économique.)

La convergence économique est donc un processus à long terme. Entre-temps, la politique de redistribution de l'UE devrait être réformée afin de réduire les pressions de l'immigration et de décourager le «chalandage social» parmi les citoyens des pays les plus pauvres. Selon certaines données, les immigrants de pays hors UE reçoivent proportionnellement plus de transferts sociaux que la population locale (Boeri, Hanson, and McCormick, 2002) — différence qui ne peut s'expliquer entiè-

rement par des caractéristiques observables des immigrants telles que le nombre d'enfants à charge, la situation de famille et le niveau de qualification. Mais le chalandage social ne concerne en fait qu'un nombre relativement faible de personnes.

L'opinion publique risque quand même d'inciter les pouvoirs publics à réduire la protection sociale pour les travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de l'UE. Ce serait préjudiciable pour l'Europe, un continent dont les citoyens sont bien moins enclins à changer de domicile que les Américains : moins d'un demi-point de pourcentage de la population active européenne change de région de domicile en un an (contre 2,5 % d'individus qui se déplacent d'un État à l'autre aux États-Unis). En fait, l'Europe a besoin d'une population active plus mobile pour corriger les gros déséquilibres de son marché du travail.

Pour les décideurs européens, il s'agit donc essentiellement de concilier des politiques qui encouragent la mobilité avec les besoins de citoyens peu mobiles. Une solution consisterait à coordonner au niveau de l'UE les programmes — tels que l'assistance sociale — qui sont financés sur les recettes publiques. En principe, des normes communes pourraient être définies en termes de revenu minimum garanti (Bertola, Boeri, and Nicoletti, 2000; Bean and others, 1998), ce qui protégerait d'une compétition budgétaire entre pays et éviterait un potentiel «nivellement par le bas» en matière de protection sociale. Tous les pays de l'UE, y compris les nouveaux membres, devraient donc être encouragés à adapter progressivement leurs programmes d'assistance sociale (qui existent aussi dans les nouveaux pays membres) pour satisfaire certaines exigences de base en matière de revenu. Il faudrait chercher progressivement à coordonner au niveau de l'UE ces dispositifs de revenu minimum garanti, en vue, à long terme, de mettre en place un filet paneuropéen de protection sociale qui constituerait l'un des piliers de l'Union. ■

Tito Boeri est professeur d'économie à l'université Bocconi à Milan, directeur de la Fondazione Rodolfo De Benedetti et membre de l'Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research.

Bibliographie :

- Barro, Robert, and Xavier Sala-i-Martin, 1991, "Convergence across States and Regions," *Brookings Papers on Economic Activity*: 1, p. 107-82 (Washington).
- , 1995, *Economic Growth* (New York: McGraw-Hill).
- Bean, Charles, and others, 1998, *Social Europe: One for All?* (London: Centre for Economic Policy Research).
- Bertola, Giuseppe, Tito Boeri, and Giuseppe Nicoletti, 2000, *Welfare and Employment in a United Europe: A Study for the Fondazione Rodolfo De Benedetti* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).
- Boeri, Tito, Herbert Brücker, and others, 2001, *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States* (Brussels: European Commission).
- Boeri, Tito, Gordon Hanson, and Barry McCormick, 2002, *Immigration Policy and the Welfare System* (Oxford: Oxford University Press).
- Borjas, George, 2001, "Does Immigration Grease the Wheels of the Labor Market?" *Brookings Papers on Economic Activity*: 1, p. 69-119 (Washington).
- Fischer, Stanley, Ratna Sahay, and Carlos Végh, 1998, "How Far Is Eastern Europe from Brussels?" *IMF Working Paper 98/53* (Washington: International Monetary Fund).
- Levine, Ross, and David Renelt, 1991, "Cross-Country Studies of Growth and Policy: Methodological, Conceptual, and Statistical Problems," *Working Paper 608* (Washington: World Bank).