

## La libre circulation des personnes dans l'UE – Un bien ou un mal ?

La libre circulation des personnes fait débat. C'est le cas en Suisse depuis de nombreuses années. Depuis quelques temps, elle est également remise en question dans certains pays de l'UE. Les avis divergent. Certains la considèrent comme un acquis majeur, alors qu'elle suscite ailleurs le scepticisme. Cette situation est-elle imputable à la libre circulation des personnes ?

De toute évidence, depuis le oui au Brexit, le débat pour ou contre l'UE se développe en une discussion pour ou contre la libre circulation des personnes. Ainsi, la question de l'immigration sera la clé de voûte des négociations entre l'UE et la Grande-Bretagne. La cheffe du gouvernement britannique et Présidente des Tories Theresa May l'a annoncé dès son entrée en fonction :

Le marché unique de l'UE est fondé sur la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes [voir encadré « Le marché unique de l'UE »]. La libre circulation des personnes est ancrée dans le droit de l'UE depuis 1968. Elle accorde à chaque citoyen le droit de vivre et de travailler où il le souhaite sur le territoire de l'UE. Elle prend diverses formes : les salariés profitent de la libre circulation des travailleurs, les entreprises et les travailleurs indépendants de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services. Les étudiants, retraités, familles et les demandeurs d'emploi, quant à eux, jouissent de la mobilité.<sup>1</sup> ► voir graphique « À qui profite

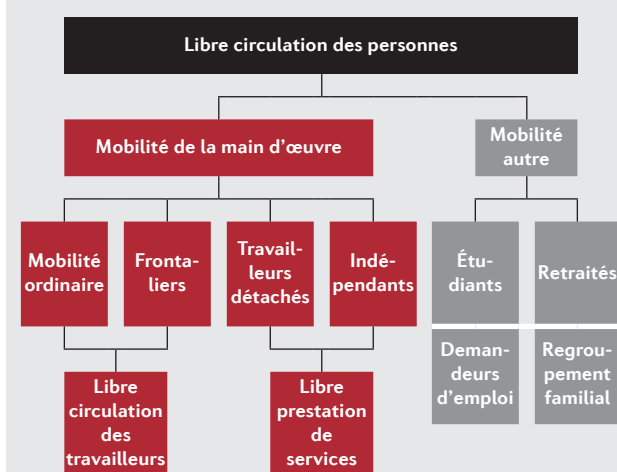
la libre circulation des personnes ? »

<sup>1</sup> <http://www.eu-info.de/europa/EU-Binnenmarkt/>

### Le marché unique européen

Avec ses 500 millions de consommateurs et un produit intérieur brut de 13 milliards d'euros, le marché unique européen est le plus grand marché mondial. Depuis la création de la CEE, il constitue le pilier de l'intégration européenne. Il tire son origine de l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> juillet 1987, de l'Acte unique européen, qui prévoit la mise en œuvre des quatre libertés (libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes).

### À qui profite la libre circulation des personnes ?



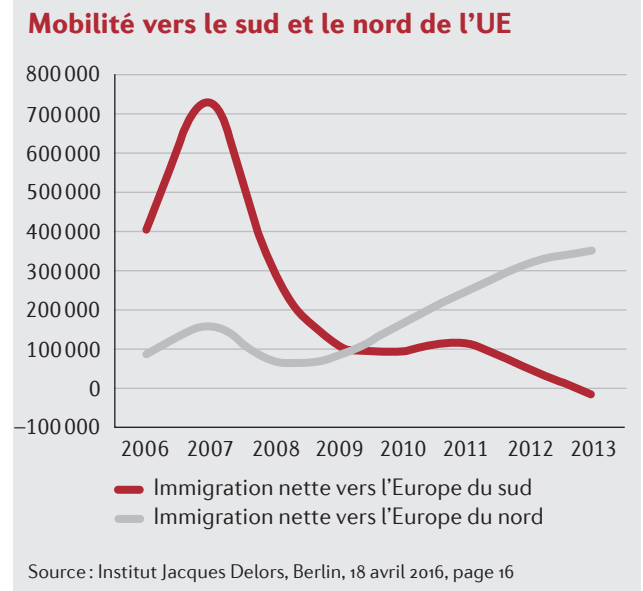
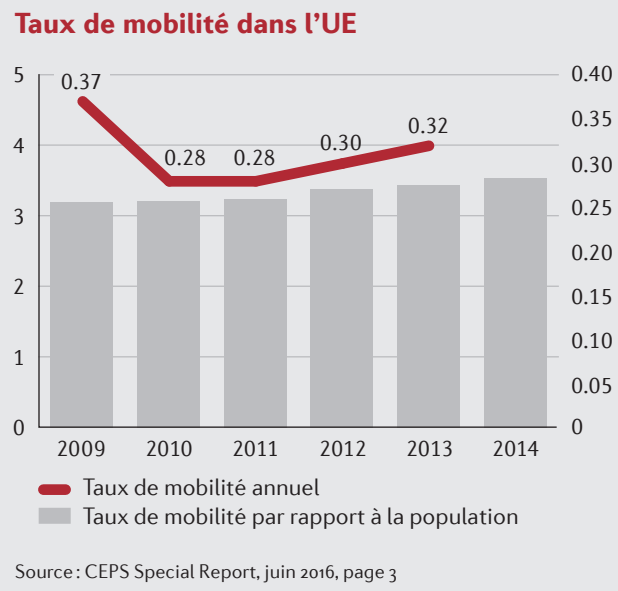
Source : CEPS Special Report, juin 2016, page 2.

### La mobilité demeure relativement faible

Seul le 3 % de la population des États membres vit dans un pays différent de son pays de naissance, ce qui représente environ 17 millions de personnes. Bien que la mobilité ait fortement augmenté dans les années précédant la crise financière de 2008 ► voir graphique « Taux de mobilité dans l'UE », elle est toujours demeurée inférieure à celle des États-Unis. Outre-Atlantique, chaque année, 2,5 % de la population totale déménage d'un État à l'autre, ce qui équivaut à un taux près de dix fois supérieur à celui qui prévaut au sein de l'UE.

### L'extension du marché unique

Le marché unique n'est pas une construction figée : Depuis sa création, il a été progressivement élargi et renforcé. Dans ce cadre, la Commission européenne a publié, en automne 2015, un communiqué intitulé « Améliorer le marché unique : de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises », énonçant diverses initiatives lancées depuis son entrée en fonction en novembre 2014 : notamment l'Union européenne de l'énergie, le Marché unique numérique ou encore une Union des marchés des capitaux.



Seul un petit pourcentage des 17 millions de citoyens européens précités sont des travailleurs. Les rentiers, les membres de la famille des migrants, les demandeurs d'emploi et les étudiants représentent en revanche la moitié de ces personnes. Ce faible taux de mobilité est dû à des contraintes juridiques et « structurelles », telles que la grande diversité des langues et le manque de services de placement au niveau européen. ► voir encadré « Une mobilité seulement partielle »

#### Mobilité Est-Ouest et Sud-Nord

Géographiquement et historiquement, on a pu constater des changements dans les flux migratoires en Europe.<sup>2</sup> En effet, jusqu'en 2007, la plupart des personnes concernées se rendaient dans les pays à fort développement économique dans le sud de l'Europe et en Irlande, si bien qu'ont été recensés dans ces régions plus de 700 000 immigrants (chiffre net) pendant l'année de pointe 2007. En Espagne et en Italie, la plupart des immigrants étaient des Roumains et des Bulgares, travaillant majoritairement dans les secteurs du tourisme, du bâtiment, de l'agriculture et des soins.

La crise économique mit un frein à ces flux, si bien que, depuis 2013, l'émigration en provenance des pays du sud de l'Europe est maintenant plus élevée que l'immigration. Les pays d'accueil sont principalement l'Allemagne, l'Autriche, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Un taux élevé de personnes Cela étant, la migration au sein de l'UE est sensiblement plus faible qu'avant la crise ► voir graphique « Migration vers le sud et le nord de l'UE »

#### La Grande-Bretagne, pays prisé

Parmi tous les pays de l'UE, la Grande-Bretagne demeure depuis dix ans le pays le plus attractif pour la

migration, suivi de l'Italie et de l'Allemagne et, avec un certain écart, de l'Espagne. ► voir graphique « Les pays les plus prisés de l'UE » Les raisons de l'attractivité de la Grande-Bretagne sont multiples : L'ouverture instantanée, sans période de transition, du marché du travail après l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale fut un facteur déterminant. Le redressement de la Grande-Bretagne après la crise économique favorisa le maintien de hauts taux migratoires. L'anglais en tant que langue universelle représente un obstacle linguistique moindre pour les travailleurs étrangers.

Toutefois par rapport à sa population, Royaume-Uni la Grande-Bretagne n'est le pays de l'OCDE qui attire le plus d'immigrants. En effet, le Luxembourg héberge 46 % de résidents nés à l'étranger, suivi de la Suisse avec un taux de 27,4 %. Viennent ensuite l'Israël et l'Australie. En Grande-Bretagne, ce taux est

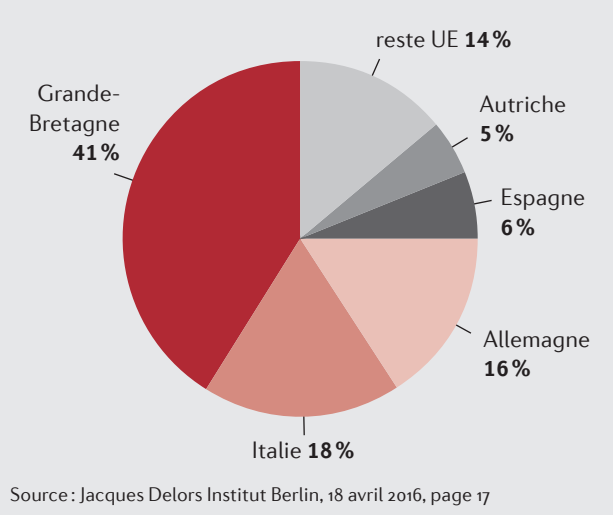
#### Une mobilité seulement partielle

Les restrictions imposées au marché unique européens s'appliquent également à la libre circulation des personnes. Ainsi, les Etats membres jouissent d'une certaine autonomie dans l'application des directives européennes régissant l'exercice des professions. Par exemple, s'agissant de la directive relative aux services, ils sont libres de définir des professions réglementées dont l'accès et l'exercice est subordonné à l'attention de certaines qualifications professionnelles réglés par des dispositions légales ou administratives. En Allemagne, par exemple, sont concerné les professions métiers d'ingénieur, d'architecte ou de conseiller d'entreprise. Le nombre de professions réglementées est compris dans une fourchette de 94 en Estonie à 640 en Pologne.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Paul-Jasper Dittrich und Nathalie Spath, De-Jure Freizügigkeit und De-Facto Mobilität im EU-Binnenmarkt, Jacques Delors Institut Berlin, 18. April 2016, Seite 16, [www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/04/Arbeitskraeftemobilitaet-DittrichSpath-JDIB-April16.pdf](http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/04/Arbeitskraeftemobilitaet-DittrichSpath-JDIB-April16.pdf)

<sup>3</sup> Traduction de Paul-Jasper Dittrich und Nathalie Spath, op. cit., page 8.

## Pays d'immigration principaux T2/2006-T2/2015



de 13 %. Le nombre de ressortissants de l'UE est de 3,1 millions pour une population totale de 64 millions de personnes ; cela représente un taux de moins de 5 %. En comparaison, le taux en Suisse est de 16,6%.<sup>4</sup>

### Une chance?

D'un point de vue théorique, un marché du travail ouvert est bénéfique sur le plan économique. En effet, il permet à des travailleurs résidant dans des zones économiquement plus faibles de se rendre dans des régions plus dynamiques, où règne généralement une forte demande de main d'œuvre. Ils peuvent y gagner un meilleur salaire et travailler dans des conditions plus favorables. En parallèle, les entreprises peuvent s'agrandir et favoriser le développement économique. D'un autre côté, les régions plus faibles sont ainsi soulagées de leur obligation de payer des prestations sociales et des allocations chômage. Les familles et amis des travailleurs en question peuvent bénéficier des transferts d'une partie des salaires. Finalement, les entreprises basées dans des pays aux conditions salariales plus attractives peuvent faire valoir ces avantages économiques en détachant des travailleurs.

Le faible taux de mobilité dans l'UE fait souvent l'objet de critiques. D'aucuns soulignent la nécessité d'augmenter cette mobilité car elle représente une condition pour un accroissement de la dynamique économique au sein de l'UE.

### Une malédiction?

La mobilité peut également avoir des effets négatifs. Ainsi, la migration de la main d'œuvre jeune et bien qualifiée peut mener à un « Brain drain », privant les régions économiquement faibles du savoir-faire de cette main d'œuvre. En outre, alors que les coûts liés à l'éducation sont financés par les régions d'origine,

ce sont les régions déjà riches qui en récoltent les fruits, profitant ainsi d'un « Brain gain ».

De plus, la dérégulation et la libéralisation génèrent également des perdants, et, en particulier en cas de stagnation économique. Cette situation peut forcer les entreprises à procéder à des restructurations, prenant souvent la forme de licenciements, touchant notamment la main d'œuvre plus âgée. Les conséquences sont particulièrement graves si les restructurations touchent des régions entières.

Il est admis que le marché intérieur de l'UE ne peut pas bénéficier de manière quasi automatique à toutes les régions et couches sociales. Pour écarter ce problème, l'UE créa, en 1992, le « paquet Delors II », prévoyant notamment des financements visant à augmenter la cohésion économique et sociale dans l'UE. Bien qu'établissant entre autres la création d'un fonds de cohésion ainsi que l'augmentation des ressources pour les fonds structurels existants, les moyens mis à disposition restèrent très modestes : Les divers fonds de développement régional ne représentent que 0,4 % du produit intérieur brut de l'UE.<sup>5</sup>

### Le « trilemme social »

Les grandes disparités des richesses et des salaires régnant dans les différents pays du marché commun peuvent mener à des conflits d'intérêts. L'économiste belge André Sapir parle de « trilemme social » entre les objectifs d'un État-providence actif, d'une forte intégration économique et de la sécurité sociale. Seuls deux de ces trois objectifs pourraient être réalisés simultanément.<sup>6</sup> Ce « trilemme » est particulièrement visible s'agissant de la problématique des « travailleurs détachés » entre pays européens d'immigration et d'émigration. En effet, dans ce cas concret, la libre circulation totale conduirait à un nivellement par le bas en terme de salaires avec des conséquences négatives sur le marché du travail et le financement de la sécurité sociale. Ainsi, en automne 2015, le Président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker plaida pour une « mobilité juste », appuyant que « le principe clef doit être d'assurer un même salaire pour un même emploi au même endroit ».<sup>7</sup>

Le « trilemme » en question persistera tant que les pays membres du marché commun connaîtront des différences de prospérité majeures. Seul un rappro-

<sup>4</sup> ec.europa/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Foreign-born-population-by-country\_of\_birth,\_1\_January\_2015\_(1)\_YB-de.png

<sup>5</sup> Alessio Terzi, How to make the single market more inclusive after Brexit, 18. août 2016, <http://bruegel.org/2016/08/how-to-make-the-single-market-more-inclusive-in-the-aftermath-of-brexit/>

<sup>6</sup> Mikkel Barslund and Matthias Busse, Labour Mobility in the EU: Addressing challenges and ensuring 'fair mobility', CEPS Special Report No. 139/June 2016, pages 9 ss., [www.ceps.eu/publications/labour-mobility-eu-addressing-challenges-and-ensuring-%E2%80%99-fair-mobility%E2%80%99](http://www.ceps.eu/publications/labour-mobility-eu-addressing-challenges-and-ensuring-%E2%80%99-fair-mobility%E2%80%99)

<sup>7</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-5614\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_fr.htm)

chement des conditions de vie pourrait atténuer la problématique du « trilemme » – les dernières années ont cependant plutôt connu une dynamique inverse.

### La libre circulation reste populaire

Malgré les critiques souvent formulées à son égard, la libre circulation des personnes jouit d'une grande popularité. Un sondage effectué au printemps 2016 sur le « droit des citoyens de l'UE de vivre, de travailler, d'étudier et de faire des affaires partout en UE » a révélé qu'une majorité claire de 79 % des interrogés voyait l'institution d'un bon œil. En fait, aucun autre sujet n'est perçu plus positivement, ni la politique de sécurité et de défense commune, ni la politique de migration européenne et encore moins l'accord de libre-échange avec les États-Unis.<sup>8</sup>

Cette appréciation positive n'est cependant pas répartie de manière homogène dans tous les pays de l'UE : jouissant d'un soutien particulièrement élevé en Allemagne (86 %) et en France (82 %), la libre circulation est vue d'un œil plus critique en Italie (68 %) et au Royaume-Uni (63 %).

Depuis 2014, l'immigration fait l'objet d'un certain scepticisme. En 2015, les citoyens européens l'ont qualifiée de thème le plus préoccupant dans leur quotidien, avec le chômage. On assiste ici sans doute à une réaction au nombre élevé de réfugiés venant d'États tiers, et non à une réaction liée directement à la libre circulation au sein de l'UE.<sup>9</sup>

### Les laissés-pour-compte

Le scepticisme grandissant envers l'UE est ainsi souvent lié à d'autres facteurs que la libre circulation des personnes. Il existe cependant des analogies dans divers pays de l'UE : Au Royaume-Uni, les personnes qui se sentent menacées par l'ouverture des marchés, y compris du marché du travail, ont fait pencher la balance du côté du Brexit. Une large analyse post-référendum a ainsi révélé que le vote des individus « laissés-pour-compte », à revenus faibles et/ou sans formation, ne voyant pas de perspectives professionnelles dans un monde globalisé<sup>10</sup> a été déterminant. Le référendum a également été gagné dans des zones fortement industrialisées, souffrant particulièrement de la concurrence asiatique. En revanche, le sondage a révélé un impact secondaire des hauts taux d'immigration, illustré notamment par le rejet du référendum par la ville de Londres. En revanche, les zones ayant connu une forte progression de l'immigration en quelques années seulement se sont montrées extrêmement favorables au référendum.

De même en Autriche, lors des élections présidentielles de printemps 2016, le profil-type des individus ayant voté pour le candidat de la droite populiste correspond à une personne pauvre, avec un faible degré d'éducation, résidant dans une région rurale où les taux d'immigration sont bas

En France, le Front National jouit d'une popularité particulièrement élevée dans le nord et le sud du pays, où le taux de chômage est au-dessus de la moyenne. En Suisse, les analyses post-électorales Vox ont révélé que l'initiative « contre l'immigration de masse » avait atteint ses meilleurs taux d'acceptation au sein de la population dont le revenu et l'éducation se trouvent en-dessous de la moyenne nationale.<sup>11</sup>

### Immigration et crise économique

La crise économique de 2008 et la stagnation économique qui s'ensuivit sont allées de pair avec la poussée de l'euroscepticisme : la croissance économique est quasi inexistante et le chômage présente des taux records, particulièrement parmi les jeunes, bien que souvent remarquablement bien formés.

Ainsi, l'intégration européenne n'est pour beaucoup plus synonyme de prospérité et de sécurité. Lorsque la main d'œuvre étrangère bon marché est perçue comme une concurrence, l'opinion publique peut ainsi s'opposer progressivement au droit d'accès des travailleuses étrangères aux systèmes nationaux de sécurité sociale.

Les déclarations de l'ancien Président de la Commission européenne Jacques Delors se lisent aujourd'hui comme une prophétie : « On ne peut tomber amoureux d'un marché unique ». Delors insistait déjà sur la « réalisation d'un espace sans frontières, mais aussi sur les politiques d'accompagnement qui ouvrent des perspectives aux hommes et aux femmes de la Communauté. »<sup>12</sup> La révolte des « laissés-pour-compte » démontre que ses paroles revêtent une importance particulièrement grande à l'heure actuelle, où il convient de garantir les chances de survie de la libre circulation des personnes et de l'ouverture des frontières.

<sup>11</sup> Martin Senti, Bruch mit der EU in Kauf genommen, NZZ, 3. April 2014

<sup>12</sup> Jacques Delors, Discours devant le Parlement européen, 17 janvier 1989, [http://www.cvce.eu/obj/discours\\_de\\_jacques\\_delors\\_devant\\_le\\_parlement\\_europeen\\_17\\_janvier\\_1989-fr-b9c06b95-db97-4774-a700-e8aea5172233.html](http://www.cvce.eu/obj/discours_de_jacques_delors_devant_le_parlement_europeen_17_janvier_1989-fr-b9c06b95-db97-4774-a700-e8aea5172233.html)

#### — SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik  
Associazione svizzera di politica estera  
Association suisse de politique étrangère

Secrétariat | Schuplatzgasse 39 | 3011 Berne  
T +41 31 313 18 85 | [info@sga-aspe.ch](mailto:info@sga-aspe.ch) | [www.sga-aspe.ch](http://www.sga-aspe.ch)  
Auteur : Markus Mugglin | Mise en page : Atelier Lapislazuli/Bläuer  
Traductions : Stephanie Haerri  
Date de limite : 8 mai 2017

<sup>8</sup> [ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/survey/Ky2130](http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/survey/Ky2130)

<sup>9</sup> [Ec.europa.eu/op.cit](http://ec.europa.eu/op.cit).

<sup>10</sup> Markus M Haefliger, Ruf der Zukurzgekommenen, dans : NZZ, 13. octobre 2016