

Union européenne

Quel accès aux marchés du travail pour les citoyens des nouveaux Etats membres ?

Antoine MATH et Mouna VIPREY

Dès le début des négociations d'adhésion avec les pays candidats, la discussion a porté sur l'accueil des travailleurs des nouveaux membres. Certains pays des Quinze ont souhaité pouvoir déroger aux règles de l'Union européenne (UE) en matière de libre circulation des personnes ¹. Les nouveaux migrants potentiels sont certes souvent perçus comme une opportunité, entre autres pour atténuer les tensions ou combler de futures pénuries sur le marché du travail, mais aussi comme une menace. C'est ce second aspect qui est devenu prédominant à l'approche de la date d'entrée des Dix dans l'UE.

L'arrivée massive une crainte peu fondée

Les éléments disponibles plaident pour montrer que l'immigration en pro-

venance des nouveaux Etats membres ne sera pas massive, même en l'absence d'obstacle juridique. Tout d'abord, il s'agit des conclusions de nombreuses études menées à partir de la fin des années 1990 par ou à l'initiative de centres de recherche allemands ² et qui reposent essentiellement sur des modélisations économiques dans lesquelles les flux migratoires sont déterminés par les différentiels de revenu. L'un de ces modèles qui intègre à côté des disparités de revenus d'autres facteurs tels que les possibilités d'emploi, la proximité géographique, la tradition d'émigration, la langue et l'existence de réseaux communautaires et/ou familiaux montre que le nombre de résidents originaires des nouveaux Etats membres pourrait d'abord augmenter de 335 000 par an à la suite de l'adhésion pour redescendre à 150 000 d'ici à la fin

-
1. La libre circulation s'entend en droit communautaire comme la liberté de travailler et de s'installer dans un autre Etat européen. Les ressortissants des pays d'Europe centrale et orientale peuvent déjà, pour certains pays depuis plus d'une décennie, « circuler », c'est-à-dire se rendre librement sans visa dans l'UE pour des séjours privés ne dépassant pas trois mois.
 2. C. Boswell (2000), « EU Enlargement : What Are the Prospects for East-West Migration ? », *RIIA Working Paper* ; E. Hönekopp, H. Werner (2000), « Eastward Enlargement of the European Union : a Wave of Immigration ? », *IAB Labour Market Research Topics*, n°40, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit ; H-W. Sinn (1999), « EU Enlargement, Migration and Lessons from German Unification », *CESifo Working Paper*, 7.

de la décennie¹. A l'horizon 2020, la proportion de citoyens des Dix au sein des Quinze se stabiliserait aux environs de 1 %. On pourrait toutefois objecter de la fragilité de tels modèles expliquant la dynamique migratoire sur des hypothèses de différentiel de revenus.

Mais, à côté de ces études, des éléments plus tangibles tendent à davantage écarter la perspective d'une arrivée massive de travailleurs immigrés : la très faible mobilité actuelle au sein de l'UE en dépit des différences de salaires et de conditions de travail ; l'expérience des précédents élargissements et surtout les faibles migrations constatées après l'adhésion de l'Espagne et du Portugal ; et la faible pression migratoire en provenance des ressortissants des nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale alors même que les visas leur ont été supprimés depuis longtemps, dès le début des années 1990 pour les Polonais, les Hongrois et les Tchèques.

Enfin, l'élément d'analyse certainement le plus probant vient d'une étude de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail qui, à partir d'enquêtes Eurobaromètre, procède à l'interrogation directe des citoyens des pays candidats quant à leurs intentions. Cette étude permet d'établir le nombre et le profil des candidats potentiels à l'émigration². L'étude montre que, même en cas de libre circulation des travailleurs dès 2004, seulement 1 % de la population en âge de travailler, soit

quelque 220 000 personnes par an, exprime l'intention de migrer entre 2004 et 2009. Ce chiffre est à comparer aux quelque 1 à 1,5 million d'étrangers qui s'installent légalement chaque année dans les Quinze depuis deux décennies. Sur l'ensemble des nouveaux membres, ce sont les ressortissants de la Pologne et des Etats baltes qui se déclarent les plus désireux de migrer. Dans tous les pays, il s'agit surtout de jeunes disposant de bonnes qualifications, de sorte que le véritable risque est plutôt celui d'une fuite des cerveaux préjudiciable aux nouveaux Etats membres. Par ailleurs, contrairement à des idées reçues, les chômeurs ne sont que 2 % à exprimer fermement leur intention de migrer. L'étude conclut que « pour les anciens Etats membres, il s'agit plus d'une chance que d'un risque ».

Des périodes de transition à géométrie variable

Lors des négociations d'adhésion, les oppositions étaient fortes avec d'un côté les pays les plus réticents aux nouveaux venus, et en particulier l'Allemagne et l'Autriche les plus exposés de par leurs frontières communes avec les pays candidats, et de l'autre, des pays comme l'Irlande, le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark et les Pays-Bas qui se déclaraient favorables à une levée immédiate des barrières en faveur de la libre circulation des travailleurs. Les traités d'adhésion ont finalement retenu la possibilité

1. T. Boeri, H. Bruecker (2000), « The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States », in European Integration Consortium (2000), *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Market in the EU Member States*, Report for the Employment and social affairs Directorate General of the European Commission (www.europa.eu.int)

2. H. Krieger (2004), *Migration Trends in an Enlarged Europe*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 93 pages.

d'une période transitoire avant le respect de cette liberté fondamentale de l'UE, comme lors de l'entrée de l'Espagne et du Portugal. Mais contrairement aux précédents élargissements, et du fait des exigences contrastées des anciens membres, il a été décidé que l'application de cette restriction opposable aux salariés pourrait s'effectuer en ordre dispersé.

D'abord, elle ne s'appliquera pas aux ressortissants de Chypre et de Malte¹. Ensuite, chaque pays pourra arrêter sa position : soit en ouvrant immédiatement son marché du travail aux salariés des nouveaux membres, soit en reportant cette ouverture durant une période de deux ans, prolongeable de trois années, voire ensuite de deux années supplémentaires mais seulement à titre de « clause de sauvegarde », c'est-à-dire à condition de justifier de « perturbations graves » du marché du travail. Au départ, seules l'Allemagne et l'Autriche envisageaient un report de sept années.

Ainsi, le mécanisme de transition retenu dans le traité d'adhésion repose sur trois étapes dites « 2+3+2 ». En outre, un ancien membre pourra prendre des mesures progressives et différenciées selon les pays d'origine dans le cadre d'une « clause bilatérale » par exemple en accordant la liberté de circulation aux Estoniens mais pas aux Lettons, voire en modulant la durée des transitions selon

les secteurs d'activité. Dans une logique très utilitariste, la mise en œuvre des périodes transitoires n'exclut en effet nullement d'éventuelles ouvertures du marché du travail dans certains secteurs professionnels en fonction des besoins estimés par les autorités. Au titre d'une « clause de flexibilité », un nouvel Etat membre pourra demander à un ancien membre de réexaminer la période de transition le concernant avant l'échéance prévue.

Restrictions en chaîne à l'approche de l'élargissement

A l'approche du 1^{er} mai 2004, le vent a tourné, notamment à cause des enjeux électoraux et de la dégradation du marché du travail². Ceux qui avaient critiqué les restrictions et s'étaient déclarés prêts à ouvrir leurs frontières ont effectué une volte-face, d'abord le Danemark en 2003, suivi par les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède au début de 2004 et, quelques semaines avant le 1^{er} mai 2004, par l'Irlande. Bien plus, au Danemark, en Suède, en Irlande et surtout au Royaume-Uni, a été montée en épingle la peur du « tourisme aux prestations sociales », alimentée par la presse populiste britannique titrant sur l'arrivée de millions d'immigrants et poussant certains gouvernants, Tony Blair en particulier, à suggérer des mesures discriminatoires

1. Chypre est toutefois considéré, du point de vue la libre circulation, comme un ancien Etat membre, ce qui n'est pas le cas de Malte. Ainsi, une « clause de sauvegarde » est prévue, de telle sorte que des restrictions pourraient être introduites entre l'UE et Malte en cas de menaces ou de problèmes graves sur le(s) marché(s) de l'emploi, mais il incomberait à la Commission de déterminer le type et la durée des restrictions.

2. « Les travailleurs des pays de l'Est sont priés de rester chez eux », *Liaisons sociales Europe*, n°98, 19 février-3 mars 2004.

QUEL ACCES AUX MARCHES DU TRAVAIL ?

pour l'accès aux prestations¹. La Commission a vivement réagi à ce qui constituerait une infraction au droit communautaire.

De leur côté, les Pays-Bas ont d'abord annoncé le 22 janvier qu'ils accorderaient bien la libre circulation mais que leur position pourrait être reconsidérée si le nombre de nouveaux permis de travail dépassait les 22 000 au cours de la première année². Ils ont ensuite changé d'avis et décidé le 13 février d'opter également pour la période transitoire de deux ans, en appliquant toutefois une procédure simplifiée d'accès au marché du travail dans certains secteurs³. En définitive, au grand dam de la Commission, tous les Quinze appliqueront des restrictions. Plusieurs pays dont la France, emportés par la soudaine contagion, ont en outre manifesté leur intention de prolonger le premier report de deux ans de trois années supplémentaires.

Toutefois, dans le cadre d'une « clause de rendez-vous », ils devront au préalable en passer par un bilan dressé au niveau de chaque pays et qui examinera

comment la restriction a fonctionné, quel est l'état du marché de l'emploi après la période de deux ans et si la prolongation se justifie.

Dès les négociations, plusieurs Etats candidats comme la Pologne, la Hongrie et les pays baltes avaient déjà réagi très négativement face aux restrictions exigées par l'Allemagne et l'Autriche⁴. Mais à la suite de la récente vague de restrictions, les réactions ont été très vives indiquant que ces décisions laisseraient des traces dans les esprits⁵. Selon Danuta Hübner, commissaire polonaise désignée, les Polonais sont « extrêmement déçus » car ils s'attendaient à ce que peu d'Etats appliquent des restrictions. Pour elle, il s'agit avant tout d'une question de « principe » ; « symboliquement, cela montre à beaucoup de Polonais que nous allons être des Européens de seconde catégorie, [que] nous ne sommes pas des membres à part entière [et qu'] ils ne veulent pas de nous »⁶. Lors des festivités organisées le 3 mai 2004 à l'occasion de l'entrée des députés des nouveaux Etats membres au Parlement européen, Lech Walesa a qua-

-
1. « UK Considers Tightening Migration », news.bbc.co.uk, 4 février 2004 ; « Schweden gegen 'Sozialtourismus' », www.europa-digital.de/, 4 février 2004 ; « UK May Tighten Benefit Controls to Deter New EU Immigrants », *The Guardian*, 5 février 2004 ; « Les Quinze ferment la porte aux travailleurs de l'Est », *Libération*, 6 février 2004 ; « La Grande-Bretagne limite l'accueil d'immigrants venus des pays d'Europe centrale », *Le Monde*, 25 février 2004.
 2. « Les Pays-Bas limitent l'entrée des travailleurs européens », *Le Monde*, 28 janvier 2004.
 3. « Accelerated work permit procedure for sectors with shortages », 16 mars 2004, www.government.nl/actueel/nieuwsarchief/2004/03March/16/0-43-1_43-27589.jsp
 4. L'accès au marché du travail de l'Union européenne des ressortissants des pays d'Europe centrale et orientale après leur adhésion, rapport n°291 du Sénat par Paul Masson, 25 avril 2001.
 5. East Europe Dismayed as UL Mulls Migration Curbs, Reuters, 5 février 2004 ; « Immigration : les pays de l'Est en colère contre les restrictions », *Le Figaro*, 21 février 2004 ; *Future Members Angry at Labour Market Restrictions*, 23 février 2004, agence de presse euobs.com.
 6. Interview Danuta Hübner : « We Are Tremendously Disappointed », 26 mars 2004, <http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/997609-110?714&1015=7&1014=p26034e>.

lifié ces mesures d'une autre époque, celle du « communisme »¹.

Manifestement contrariées, la Hongrie et la Pologne ont annoncé leur intention d'user de leur droit de rétorsion sous la forme de mesures de réciprocité. Les nouveaux Etats peuvent en effet restreindre l'accès à leur marché du travail aux salariés des Quinze qui appliquent des restrictions à leurs ressortissants. Enfin, comme atteinte par la « contagion protectionniste » ayant soudainement affecté les Quinze à l'approche du 1^{er} mai 2004, la Hongrie, estimant que les stratégies des Quinze auraient pour conséquence l'arrivée accrue de Polonais et de Slovaques sur son marché du travail, envisageait d'introduire à son tour des restrictions pour ces ressortissants².

Le droit des étrangers des pays tiers applicable aux nouveaux travailleurs européens

La libre circulation des travailleurs salariés étant reportée, c'est le droit national applicable aux ressortissants de pays tiers à l'UE qui continuera à prévaloir, avec toutefois le respect de la « préférence communautaire » établie par les traités d'adhésion. Ainsi, pendant la période de transition, le candidat à un travail salarié originaire d'un des huit pays membres d'Europe centrale ou orientale reste soumis, par exemple en France, à l'obligation de solliciter une autorisation de travail et se voit opposer la situation locale de l'emploi sur le bassin d'emploi. Ces restrictions ne concernent que les travailleurs salariés ; elles peuvent être le-

vées pour certains emplois qualifiés ou non qualifiés si les autorités nationales jugent qu'il y a des pénuries temporaires ou structurelles de main-d'œuvre.

En revanche, depuis le 1^{er} mai 2004, les prestataires de service et les travailleurs non salariés, ainsi que les étudiants ou retraités à condition de disposer de ressources suffisantes, jouissent d'une totale liberté de circulation au même titre que les autres ressortissants communautaires. Le ressortissant d'un des nouveaux pays membres qui travaillait déjà légalement comme salarié dans un pays de l'UE avec un permis de travail d'au moins 12 mois, ainsi que celui obtenant une autorisation de travail après le 1^{er} mai 2004, ne peuvent faire l'objet de discriminations et doivent bénéficier des mêmes droits dans cet Etat que les autres ressortissants communautaires, sans pour autant pouvoir obtenir la libre circulation vers un autre Etat membre. Ils bénéficient en particulier de la reconnaissance des qualifications et des dispositions liées à la coordination des régimes de sécurité sociale.

Libre prestation de services et envoi de travailleurs détachés

Si la libre circulation des travailleurs salariés est reportée afin de répondre aux craintes de concurrence que représenterait l'arrivée massive de nouveaux immigrants, des salariés détachés en provenance des nouveaux Etats membres envoyés par les entreprises établies dans ces Etats pourront venir sans restriction. En effet, toute entreprise d'un nouvel Etat membre bénéficie depuis le 1^{er} mai 2004

1. « Waleśa Condemns EU Labour Rules », BBC News, 3 may, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3681033.stm>.

2. Hungarian Commissioner : We Could Also Be Forced to Limit Influx of Polish, février 2004, www.euractiv.com.

QUEL ACCES AUX MARCHES DU TRAVAIL ?

de la liberté d'effectuer des prestations de services dans les Quinze et ce, dans l'ensemble des secteurs d'activités¹. Elle peut donc effectuer une prestation de service sans avoir à solliciter une autorisation de travail pour ses salariés car ces derniers, venus pour participer à la prestation dont ils sont l'un des éléments indispensables, ne sont pas considérés comme accédant au marché de l'emploi local, et n'acquièrent d'ailleurs aucun droit au séjour ni d'autre droit lié à leur présence sur le territoire.

Un salarié lituanien ne peut pas venir librement proposer et négocier ses services auprès d'un employeur en France, mais il peut venir y travailler s'il est envoyé pour participer à la réalisation d'une prestation de service pour le compte de son entreprise implantée en Lituanie². Mais à la différence d'un salarié qui viendrait dans le cadre de la libre circulation et qui, à ce titre, bénéficierait d'une sécurité juridique au regard du séjour et serait placé à égalité de droit sur le marché du travail avec les autres salariés résidant en France, ce travailleur détaché dans le cadre d'une prestation de service n'acquiert aucun droit au séjour. Ses conditions de travail et ses droits sociaux sont certes proches (notamment obligation du salaire minimum en vigueur, lorsque celui-ci existe) mais restent inférieurs à ceux des salariés locaux et surtout, il se retrouve de fait placé dans une situation de subordination accrue vis-à-vis de l'employeur en comparaison de ses collègues recrutés localement. Il ne doit sa

présence dans le pays d'activité qu'au bon vouloir de l'employeur qui, à tout moment, peut le renvoyer dans son pays. Ne pouvant changer d'employeur, son pouvoir de négociation de ses conditions de travail est très affaibli. Cette forme de migration temporaire facilite bien davantage la concurrence déloyale sur le marché du travail que ne le peut le recours à des migrants venus dans le cadre de la libre circulation communautaire.

Il est donc pour le moins paradoxal qu'au nom de la libre prestation de services, aucune restriction ne soit apportée aux types de migration susceptibles de provoquer une détérioration des normes d'emploi et que les seules restrictions portent sur la modalité de migration garantissant au contraire la plus grande sécurité juridique et la plus grande égalité. L'invocation de la protection du marché du travail national pour justifier des restrictions à la libre circulation apparaît dès lors comme un argument contestable.

En définitive, on peut s'interroger sur le traitement réservé par les Quinze aux nouveaux Etats membres et sur les conséquences pour l'avenir de l'UE. L'acquis communautaire et notamment les règles du marché unique imposées aux nouveaux Etats membres ne semblent pas de nature à éviter le risque de faire de l'UE une « simple zone de libre-échange ingouvernable ». La relative faiblesse des fonds structurels en direction des nouveaux entrants et les restrictions en matière de libre circulation des personnes

-
1. Sauf en Allemagne et en Autriche pour les secteurs du bâtiment-travaux publics, du nettoyage industriel et des services sociaux qui restent soumis au mécanisme de la période transitoire.
 2. La même situation vaut pour les résidents d'Etats tiers résidant légalement dans l'UE. L'Algérien vivant en France depuis très longtemps ne bénéficie pas de la libre circulation pour proposer ses services en Belgique, mais par contre il peut être envoyé sans contrainte en Belgique pour effectuer un service pour son entreprise française.

UNION EUROPEENNE

traduisent la crispation des Quinze sur leurs égoïsmes nationaux et l'absence de volonté de prendre en considération l'intérêt de l'UE à vingt-cinq. La frilosité voire la défiance vis-à-vis des ressortissants des nouveaux Etats membres,

comme de tous les migrants venant de pays tiers, n'est pas un signe très encourageant. La liberté de circulation aurait pu donner une signification politique forte et positive à l'élargissement et plus largement à la construction européenne.