

« Chômage et migrations/immigration en Europe » : vérités et propositions

Original : français

Recommandations de la Commission économique et sociale 18 mai 2017 et approuvées
par le Conseil central du 9 juin

Les faits qu'on oublie.

- la population de l'UE va, malgré l'immigration, baisser de 25 millions d'ici 2050.
- le flux net d'immigration venant de l'extérieur de l'UE est en moyenne de 1,1 million/an seulement.
- 28 % des immigrés ont une formation supérieure.
- le motif familial est à l'origine de près de la moitié des entrées.
- l'immigration économique n'en représente que 10 à 15 %.

Nos propositions :

- compenser la baisse de la population active par des mesures de formation, de flexibilité, de redéfinition de postes de travail pour relever les taux d'activités des jeunes, des femmes, des seniors, des immigrés récents ; redynamiser les politiques familiales
- mettre en place un filet de couverture sociale commune au niveau européen.
- réviser sans délai le statut des travailleurs détachés pour s'aligner progressivement sur les salaires et les conditions sociales du pays d'accueil.
- introduire des quotas pluriannuels par pays et niveaux de formation pour l'immigration économique.
- réorienter la coopération industrielle, universitaire et l'aide au développement en priorité vers les zones de départs : Afrique et Proche-Orient.

La Commission économique et sociale (CES) de la Ligue européenne de Coopération économique (LECE), réunie à Paris, le 18 mai 2017, a débattu du thème « **Chômage et migrations/immigration en Europe** », avec plusieurs personnalités : **François HERAN**, chercheur à l'Institut national d'Etudes démographiques (INED) et ancien Directeur général de cet organisme ; **Barbara KAUFFMANN**, Directrice, Direction A « Gouvernance sociale et emploi », Commission européenne ; **Jean-Christophe DUMONT**, Directeur de la Division des migrations internationales à l'OCDE ; **Lionel RAGOT**, Professeur à l'Université Paris 10, chercheur au CNRS et au CEPPII ; **Brigitte LUCK-LESTRADE**, Université de Cergy-Pontoise, Professeure émérite de civilisation allemande contemporaine.

I Elle en retire les constatations suivantes :

1. Le marché européen de l'**emploi** va connaître des tensions dans l'avenir, du fait du déclin démographique de l'Europe dû à sa faible fécondité et entraînant un fort vieillissement, comme l'a montré la résolution de notre Ligue en date du 4 décembre 2015.

Dans plusieurs pays, la population active tend désormais à décroître¹, cette baisse naturelle n'étant compensée - partiellement - que par l'immigration. De plus, les taux d'activité, notamment des jeunes et des seniors, demeurent bas, malgré une progression récente².

En conséquence, le "taux de dépendance démographique" va se détériorer considérablement en Europe : le rapport entre les plus de 65 ans (retraités potentiels) et les 15-64 ans (actifs potentiels) passerait de 0,29 actuellement à 0,50 en 2050³.

Même si les progrès technologiques, peuvent minorer dans une certaine mesure les besoins de main-d'œuvre, c'est un sujet de sérieuses préoccupations.

2. Malgré cette relative faiblesse de la population active, l'ampleur paradoxale du niveau de **chômage** en Europe⁴ pose de graves problèmes sociaux et politiques, comme le montre le regain du populisme dans nombre de nos pays.

Cette situation est d'autant plus problématique que des écarts très importants subsistent entre les Etats membres, même s'ils se sont légèrement résorbés récemment : certains pays d'Europe du Nord connaissent une situation proche du plein emploi – voire des pénuries de main d'œuvre, comme on le constate d'ailleurs au Japon, autre pays marqué par le vieillissement – alors que le chômage demeure à des niveaux dramatiquement élevés dans des pays d'Europe du Sud comme la Grèce, l'Espagne, le Portugal⁵. C'est encore plus vrai si l'on considère le chômage des jeunes, qui dépasse 40 % dans certains pays. A ces écarts s'ajoutent des niveaux de protection sociale très différents d'un pays à l'autre, qui créent également des tensions.

3. Contrairement à ce que l'on croit souvent, l'**immigration**⁶ – au sein de laquelle il faut distinguer soigneusement l'accueil des réfugiés politiques, devoir moral européen, les motifs familiaux⁷, les jeunes venant étudier en Europe⁸ et l'immigration dite "économique"- n'est en rien la cause de ce chômage ; les pays connaissant les plus forts taux d'immigration sont d'ailleurs en général ceux qui sont les plus proches du plein emploi. Ce paradoxe apparent s'explique aisément, tant il est vrai que l'immigration économique, faible au total (moins de 10% du total dans la plupart des pays européens⁹)¹⁰ comble avant tout soit des postes de travail délaissés par les

¹ C'est déjà le cas dans certains pays, par exemple l'Espagne où elle a diminué de 7% depuis 15 ans. Les projections de la Commission européenne anticipent un déclin de la population active de l'UE (à 28 pays) de plus de 8% d'ici 2050 : elle passerait sur cette période de 335 millions actuellement à 310 millions en 2050.

² Le taux d'activité (nombre de personnes effectivement employées rapporté à la population en âge de travailler) est assez élevé au Royaume-Uni – 78% - et en Allemagne, où il a progressé de 4 points sur les dix dernières années, passant de 75 à 79%. En France, en revanche, il a été stable autour de 71/72% ; l'INSEE prévoit toutefois que le taux d'activité progressera de 71 % en 2015 à 74,8 % en 2050. Cependant, le rapport entre cotisants et pensionnés continuera à se détériorer fortement : de 1,9 en 2015 (contre 2,2 en 1995), il passera à 1,5 en 2050.

³ Avec des différences notables entre pays : ce ratio est actuellement de 0,29 en France, mais 0,32 en Allemagne et 0,34 en Italie. Il passera, si rien n'est fait, à 0,45 en France, 0,51 en Allemagne et 0,62 en Italie, en 2050, sachant que ces prévisions incluent déjà une immigration constante, quoique à un niveau réduit : environ, pour l'ensemble de l'UE, 1,1 million d'immigrés par an en chiffre net, contre 1,8 million en 2015.

⁴ Fin 2016, le taux de chômage moyen s'établissait à 9,7% pour l'ensemble de l'U.E.

⁵ Fin 2016, le taux global de chômage était de 23% en Grèce, 18% en Espagne, 12% en Italie.

⁶ Au niveau de l'ensemble de l'OCDE, le nombre d'immigrants « permanents » (présents depuis plus d'un an) est très stable entre 4 et 5 millions par an, dont environ un quart pour l'Union Européenne ; ce chiffre exclut toutefois les migrations intra-UE.

⁷ Au sein duquel le rapprochement des personnes mariées tient une place prépondérante.

⁸ L'ampleur de l'immigration provenant des étudiants en Europe, qui représente environ 20 à 30% du total, est souvent sous-estimée. Leur accueil est pourtant considéré comme une priorité et très largement encouragé par la plupart des Universités.

⁹ Ce chiffre est toutefois plus élevé au Royaume-Uni (15 à 20%) et dans les pays du Nord de l'Europe, où il approche 25%..

travailleurs nationaux, soit des postes très qualifiés que les systèmes de formation nationale ne parviennent pas à pourvoir¹¹.

Quant aux demandes d'asile, qui ont tant agité l'opinion, leur nombre ne dépasse par 1,3 million, à l'échelle de l'Union Européenne, pour la dernière année connue.

En stock, le nombre d'immigrés (personnes nées à l'étranger) est légèrement inférieur à 10% pour l'ensemble de l'U.E.¹².

4. Dans ce cadre général, les **migrations internes** au sein de l'Union européenne (en général des pays de la périphérie vers ceux du centre de l'Europe) ont été souvent mises en exergue dans les débats récents; leur mauvaise compréhension, due notamment à la concentration des migrants – d'ailleurs plutôt venus de l'extérieur que de l'intérieur de l'UE, mais la perception du public entretient la confusion – dans des banlieues-ghettos, semble notamment avoir été un facteur important, dans les votes en faveur du Brexit comme dans les récentes élections aux Pays-Bas et en France¹³. L'immigration intra-UE représente pourtant moins de la moitié de l'immigration dans nos pays et elle présente les mêmes caractéristiques qualitatives que l'immigration en général. Il reste cependant que le problème du régime des travailleurs détachés, permettant à leurs employeurs de ne payer que les charges sociales du pays d'origine, crée des distorsions de concurrence fâcheuses, tant au détriment des travailleurs détachés que de leurs "concurrents" locaux. Ce problème, bien que d'ampleur limitée, est démesurément grossi aux yeux de l'opinion publique et doit absolument être traité.
5. Toute vision de l'avenir nécessite de prendre en considération les perspectives démographiques de l'Afrique sub-saharienne ; en effet, selon les projections officielles des Nations Unies, le continent africain va passer d'un milliard environ d'habitants à 2,5 milliards en 2050, puis 4 milliards à la fin de ce siècle. Cela engendrerait, si le développement de ces pays reste insuffisant, une pression intenable sur la "frontière" de la Méditerranée.

II Dans ce contexte, le rôle des phénomènes migratoires a acquis une place majeure, mais sans doute excessive, dans les débats politiques, notamment comme symbole des dérives de la mondialisation. Souhaitant apporter sa contribution à l'élaboration de politiques permettant à l'Europe de faire face à ce défi multiforme, notre Commission formule les recommandations suivantes.

- 1 Permettre de compenser la tendance à la diminution de la population active en Europe par un relèvement du taux d'emploi nécessite **une action résolue pour relever les taux d'activité**, notamment aux deux bouts de l'échelle des générations : parmi les jeunes et les seniors.

¹⁰ Ces chiffres ne tiennent compte, par construction, que de l'immigration légale. L'immigration illégale ne représenterait, selon les estimations disponibles, que moins de 10% supplémentaires, en stock comme en flux.

¹¹ Selon l'OCDE, 28% des immigrés accueillis dans l'UE ont reçu une formation de l'enseignement supérieur. Ils sont surreprésentés dans les professions les plus qualifiées, mais aussi dans certaines professions en déclin, délaissées par les jeunes nationaux.

¹² Cette proportion est plus élevée si l'on ajoute à cette population les habitants de l'U.E. ayant au moins un parent né à l'étranger. La proportion totale atteint alors 17%.

¹³ A la question, « les immigrés sont-ils un fardeau pour les services sociaux ? » 63% des Anglais répondent oui, ainsi que 55% des Français et 49% des Allemands ; de même, 32% des Anglais et 33% des Français (mais seulement 22% des Allemands) répondent « oui » à la question de savoir si les immigrés prennent les emplois des nationaux (enquête IPSOS de novembre 2016).

En ce qui concerne les premiers, l'enseignement professionnel et l'apprentissage doivent être réhabilités et encouragés, de même que les formations en alternance. L'éducation nationale et les entreprises doivent se rapprocher pour favoriser l'adaptation et la flexibilité.

Des exonérations de charges ou autres aides publiques temporaires sont aussi un moyen efficace d'encourager un premier emploi pour les jeunes peu qualifiés.

L'obsolescence rapide des techniques et la nécessité d'une plus grande mobilité professionnelle donnent une importance vitale à la formation professionnelle continue tout au long de la vie de travail. Des mesures doivent être prises pour que les "exclus" du monde du travail, tels que les chômeurs de longue durée, puissent en bénéficier en priorité.

En ce qui concerne les seniors, outre le décalage inévitable et déjà en cours dans de nombreux pays de l'âge de départ à la retraite, il paraît nécessaire d'encourager, sur la base notamment d'un bilan périodique de compétences, la définition de postes de travail nouveaux et/ou adaptés et un recours facilité au temps partiel choisi -voire la définition de profils de carrière "en cloche", à responsabilités, charge de travail et rémunération plus limitées en fin de parcours.

La participation des femmes au marché du travail, qui s'est accrue au cours des trente dernières années¹⁴, devrait continuer à être encouragée tant par les politiques visant à l'égalité salariale que par les politiques sociales et fiscales (crèches, écoles maternelles et autres structures d'accueil de la petite enfance tout au long de la scolarité¹⁵, congés de paternité comme de maternité, revalorisation des allocations familiales, etc.).

Enfin, un effort bien plus important doit être fait pour la formation des immigrés récents, tant sur le plan linguistique que sur le plan technique, afin d'accélérer leur intégration sur le marché local du travail¹⁶. Cette intégration suppose toutefois que la langue, les lois et la façon de vivre ensemble du pays d'accueil soit pleinement accepté. Il doit s'y ajouter un effort adapté pour offrir un meilleur niveau d'éducation aux enfants d'immigrés de la première génération.

2. La cohésion interne de l'UE, et notamment des pays de la zone euro, nécessite une action commune pour rapprocher **les systèmes de protection sociale des pays membres**. Un premier effort doit être fait pour développer des normes communes – de façon compatible avec les règles de subsidiarité – en commençant notamment à mettre en place des salaires minimum, puis à rapprocher progressivement les niveaux de couverture sociale, ce qui suppose pour commencer leur relèvement dans certains pays d'Europe de l'Est et du Sud.

Mais il paraît aussi indispensable qu'un filet de couverture sociale soit assuré dans l'avenir au niveau fédéral européen. L'idée d'une assurance-chômage européenne a notamment été évoquée ; elle implique certes un effort de solidarité financière des pays bénéficiant actuellement du plein emploi, mais cet effort est la contrepartie des réformes structurelles demandées à d'autres pays et de l'ouverture complète de nos économies. Faute de cette solidarité, la seule perspective est celle de migrations intra- européennes encore plus importantes vers les zones où l'offre d'emplois est abondante ;

¹⁴ Elle atteint 68% en 2015 contre 60% en 2000.

¹⁵ L'occupation des scolaires par des activités culturelles, sportives et autres, ainsi que par des études de soutien pour ceux qui en ont besoin, après les cours est aussi un enjeu important : c'est ce que l'on appelle en Allemagne la "Ganztagsschule".

¹⁶ Les études de la Commission européenne montrent qu'il faut en moyenne 15 à 20 ans pour que le taux d'emploi des immigrés provenant du regroupement familial ou des étudiants atteigne celui de la population née sur place ; ce délai pourrait être fortement raccourci par des politiques de formation mieux conçues et plus intenses.

or, outre leur coût humain, on voit que le coût politique de ces migrations est de moins en moins accepté.

3. En ce qui concerne les **travailleurs détachés** au sein de l'Union européenne – dont on ne peut nier le rôle fort utile pour pouvoir des emplois, parfois pénibles, qui ne trouvent pas preneur – le projet de révision de la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 est sur la table. Il s'est heurté jusqu'à présent à l'opposition de certains pays membres qui, semblant négliger le sort individuel des travailleurs détachés, voudraient conserver "l'avantage concurrentiel" temporaire que leur procure sur le marché du travail la moindre couverture sociale offerte par leur pays d'origine.

Cette situation est de plus en plus contestable et contestée. Il nous paraît souhaitable qu'un alignement complet des salaires et du niveau social sur le pays d'accueil soit assuré à terme ; dans cette perspective, le projet de directive précité, qui n'aligne que les salaires et conditions de travail, mais non les cotisations sociales, sur ceux du pays d'accueil apparaît comme une première étape qui devrait être mise en place au plus tôt.

4. En ce qui concerne **l'immigration économique** provenant de pays hors CEE, une régulation apparaît nécessaire pour qu'elle soit mieux adaptée aux besoins de l'économie réelle, mais surtout mieux comprise par l'opinion.

Nous pensons pour notre part qu'il est possible et souhaitable de définir à priori des quotas, de préférence pluriannuels, indiquant quel sont les besoins par pays d'accueil et par niveaux de formation. Ces quotas pourraient dans un premier temps être indicatifs, puis dans un second temps être rendus contraignants, sous réserve d'une certaine marge de souplesse (20 %).

5. Enfin, si le problème des sources de l'immigration n'est pas résolu, en particulier en Afrique et au Proche-Orient – où les politiques européennes ont parfois pêché par inconsistance ou incohérence face aux graves défis de ces dernières années – on se trouvera dans une impasse – l'Europe doit absolument mener **une politique de prévention dans les pays de départ** de l'immigration.

Concernant les réfugiés, l'Europe a joué dignement son rôle comme région d'accueil dans le respect de ses valeurs ; mais beaucoup reste à faire pour assurer de façon humaine la protection des frontières de l'Europe et pour réduire les naufrages, et surtout pour trouver une solution à la crise syrienne et aux multiples tensions du Proche-Orient, source de nouveaux réfugiés.

Quant à l'Afrique sub-saharienne, la pression démographique qui s'exerce sur l'Europe posera un problème croissant si rien n'est fait. Un effort résolu et constant pour promouvoir à la fois la stabilité politique et le développement économique dans ces pays peut seul répondre durablement au problème. La coopération industrielle économique et inter-entreprises, coopération inter-universités et les politiques d'aide au développement tant de l'Union européenne que des pays membres devraient en conséquence être profondément révisées pour donner une priorité absolue au continent africain et au Proche-Orient.

* * * * *