

L'IMPACT DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE SUR L'AUTRICHE



N° 1230 - Mars-avril 2001 - 43

EUROPE, OUVERTURES À L'EST



Pôles d'attraction traditionnels pour les migrants de l'Est, l'Autriche et l'Allemagne sont particulièrement sensibilisés à la question de l'ouverture des frontières de l'UE vers l'Europe orientale. L'Autriche, notamment, souhaite que l'Union mette en place des mesures transitoires, même si les prévisions relatives au potentiel migratoire que représentent les pays candidats ne sont pas alarmantes. Les sondages européens reflètent cependant certaines craintes de l'opinion publique, qui n'excluent pas un débat ouvert sur la question.

par
Irene Stacher,
ICMPD,
(International
Center for
Migration Policy
Development),
Vienne

L'ouverture progressive d'un espace de libre circulation pour environ 470 millions de citoyens, dans une Europe élargie à vingt-cinq, voire à vingt-sept États, créera des opportunités et des défis pour les États membres de l'Union européenne (UE), actuels comme futurs. En Autriche et en Allemagne, voisins immédiats de cinq des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion, le débat sur l'élargissement de l'UE vient en tête de l'agenda politique et est un sujet de controverse dans l'opinion publique. L'histoire des migrations entre ces deux États membres de l'Union et certains pays d'Europe centrale et orientale (Peco), partenaires de l'UE, est longue. Les liens historiques, tout comme la proximité géographique entre la plupart de ces pays et les deux États germanophones ont entraîné d'importants mouvements de populations dans la région. Au cours du XIX^e siècle, la migration, du fait du développement industriel, était principalement motivée par des facteurs économiques. À titre d'exemple, au début du XX^e siècle, la ville de Vienne comptait environ 500 000 immigrants d'origine tchèque. La Seconde Guerre mondiale a entraîné d'autres déplacements de grande envergure dans cette région.

La période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale a évidemment été marquée par des régimes lourdement restrictifs en matière de circulation et de sortie des pays du Pacte de Varsovie. Pendant la guerre froide, quelque 14 millions de personnes ont été concernés par la migration Est-Ouest ; plus de 75 % d'entre elles étaient des "migrants ethniques", dont la sortie du territoire d'origine avait été négociée principalement par les États-Unis et l'Allemagne. Mais certains flux ont également été provoqués par des crises politiques : c'est le cas des 200 000 personnes qui ont quitté la Hongrie en 1956-1957 et des 160 000 personnes qui ont fui l'ex-Tchécoslovaquie en 1968 –

la plupart en traversant ou à destination de l'Autriche, et à un moindre degré vers l'Allemagne. Depuis le début des années quatre-vingt, environ 250 000 Polonais ont émigré vers l'Ouest, principalement vers l'Allemagne et l'Autriche⁽¹⁾. Pendant la guerre froide, l'accueil de réfugiés et de migrants des pays du Pacte de Varsovie était bien accepté en Autriche et en Allemagne, et perçu de façon positive par l'opinion publique.

UNE MODIFICATION DE LA FORME MIGRATOIRE

Après le démantèlement, en 1989, du régime restrictif de sortie, a commencé une nouvelle ère de migrations Est-Ouest. Bien que les scénarios alarmants qui prévoyaient une émigration massive des pays anciennement membres du Pacte de Varsovie – de 2 millions à 2,5 millions de personnes par an – ne se soient pas avérés exacts après 1989, les migrations d'Est en Ouest, permanentes ou à court terme, ont continué dans les années quatre-vingt-dix, mais elles ont été également beaucoup moins importantes que prévu. Pour différentes raisons, la migration vers l'Ouest s'est stabilisée ou a décliné depuis 1993, en dépit du fait que la libre circulation pour une courte durée ait été facilitée pour dix des pays d'Europe centrale et orientale, dont les ressortissants n'ont pas besoin de visa d'entrée pour un séjour d'une durée inférieure à trois mois. Cette tendance à la stabilisation peut être attribuée à différents facteurs, tels que l'amélioration considérable de la situation économique et politique dans la plupart des pays candidats, l'intensification et l'harmonisation générales du contrôle de l'immigration dans les pays de l'Union européenne, le taux de chômage temporairement élevé et l'accès de plus en plus limité aux marchés du travail en Europe occidentale, et d'autres facteurs encore relevant en partie de la xénophobie croissante.

L'Allemagne et l'Autriche sont les principales destinations des migrations en provenance des pays d'Europe centrale et orientale. En 1998, environ 850 000 ressortissants des pays candidats à l'adhésion vivaient dans l'Union européenne, dont 80 % en Allemagne et en Autriche. La plupart d'entre eux étaient arrivés entre 1989 et 1993, avant que les deux États ne mettent en place des politiques migratoires plus restrictives. Selon une étude commanditée par la Commission européenne, quelque 300 000 ressortissants des pays candidats ont un emploi dans l'un des États membres de l'Union, dont environ 60 % en Allemagne et 15 % en Autriche⁽²⁾.

Tandis que les migrations de longue durée et, à un certain degré, celles de courte durée ont diminué pour la plupart des pays d'Europe

1)- Heinz Fassman, Rainer Münz, *Ost-West-Wanderung in Europa*, [La migration Est-Ouest en Europe], Böhlau, Vienne, 2000, pp. 84-86.

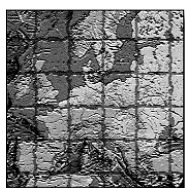
2)- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung [Institut allemand de recherche économique]), *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*, étude menée pour le compte de la Commission européenne et organisée par DIW, Berlin et Milan, 2000.

centrale et orientale, les migrations pendulaires et les flux de travailleurs saisonniers ou frontaliers ont légèrement augmenté ces dernières années. Cette nouvelle tendance correspond pour l'essentiel à un processus d'intégration régionale limité aux régions frontalières, principalement entre l'Allemagne, la Pologne et la République tchèque, ainsi qu'entre l'Autriche, la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie et la Slovénie.

À TERME, LA LIBRE CIRCULATION POUR CENT CINQ MILLIONS D'EUROPÉENS DE L'EST

Alors que les facteurs économiques, sociaux et institutionnels sont d'une grande importance pour le processus d'intégration de l'UE, les migrations sont l'un des principaux problèmes dans le contexte du processus d'élargissement. La question de la liberté de circulation des personnes et de la main-d'œuvre marque les discussions sur l'élargissement, en particulier en Autriche et en Allemagne.

La Communauté économique européenne a établi la liberté de circulation pour les travailleurs dès avec le Traité de Rome de 1957. Cette disposition a été renforcée par la loi du Marché commun européen de 1986. Les "quatre libertés", à savoir la liberté de circulation pour les personnes, pour les capitaux, pour les biens et pour les services, sont les principales caractéristiques du Marché commun, bien que la première liberté mentionnée ait, dans les faits, joué un rôle minime jusqu'à aujourd'hui, puisque seul un faible pourcentage des citoyens de l'Union choisit chaque année de travailler dans



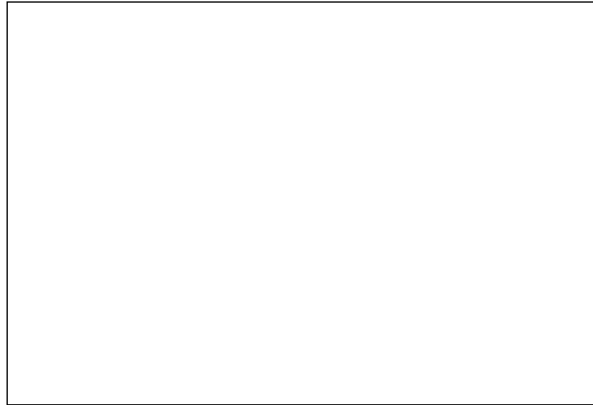
La migration vers l'Ouest s'est stabilisée ou a décliné depuis 1993, en dépit du fait que la libre circulation pour une courte durée ait été facilitée pour dix des pays d'Europe centrale et orientale.



un autre pays de l'Union. Le système de libre circulation de la main-d'œuvre dans l'UE inclura donc les populations des États partenaires, et ce dès qu'ils deviendront membres de l'UE, c'est-à-dire que cette libre circulation sera étendue aux 105 millions de ressortissants des nouveaux États membres, s'il n'y a pas de dispositions transitoires.

L'instauration du droit de libre circulation a pour objectif l'abolition des obstacles légaux à la migration des personnes cherchant un nouveau travail partout en Europe. Selon les obligations légales de l'UE, la législation et les pratiques nationales du travail doivent être appliquées de manière égale pour tous les citoyens de l'UE, c'est-à-dire que les mêmes conditions de travail et autres disposi-

tions sociales doivent être appliquées aux nationaux comme aux non-nationaux. C'est pourquoi la migration de la main-d'œuvre au sein d'une Europe élargie dépendra particulièrement des tendances sur le marché de l'emploi, des disparités de revenus, des problèmes de qualification, des différences entre les systèmes sociaux ainsi que des conditions de vie en général.



La quasi-totalité
de la population d'un village
roumain a installé...

LA MAIN-D'ŒUVRE D'EUROPE DE L'EST EST MINORITAIRE EN AUTRICHE

La question est de savoir quelles projections on peut établir concernant le problème de la libre circulation, d'après l'expérience passée. En Autriche, sur 8 millions d'habitants, quelque 3,1 millions de personnes ont un emploi ; 291 000 sont originaires d'États non membres de l'UE ou de l'AELE (Association européenne de libre échange). Le nombre total de personnes employées légalement originaires de Pologne, de Hongrie, de République tchèque ou de Slovaquie n'était pourtant que de 41 500 en 1996, ce qui ne représentait que 14,2 % de la main-d'œuvre extracommunautaire. C'est pourquoi les travailleurs des pays candidats représentent une minorité sur le marché du travail autrichien, tandis que 50 % de la main-d'œuvre étrangère (extracommunautaire) totale est originaire de l'ex-Yougoslavie.

Ces dernières années, un système de quotas a été mis en place pour réguler les flux de travailleurs étrangers, dont le nombre est limité à environ 9 % de la main-d'œuvre totale. Il est intéressant de noter que le nombre de travailleurs étrangers originaires de la République tchèque, de Hongrie, de Pologne et de Slovaquie a quelque peu diminué en Autriche dans les années quatre-vingt-dix ; il est passé de 43 000 personnes en 1992 à 41 500 en 1996. En Allemagne également, l'embauche de travailleurs des pays d'Europe centrale a décliné entre 1992 et 1996 : de 256 000 à 215 000 (dont les travailleurs bénéficiant de programmes spéciaux). Par ailleurs, des rapports sur le marché du travail autrichien indiquent que les travailleurs originaires des pays candidats sont concentrés dans quelques secteurs économiques, tels que l'industrie de construction, le tourisme, l'agriculture, la sylviculture, les services et les métiers de la santé.

L'Allemagne et l'Autriche seront particulièrement touchées par le problème de la migration transfrontalière puisque ces deux États ont de longues frontières communes avec certains des pays candidats. Notons aussi qu'elles comptent parmi les pays offrant les salaires les plus élevés en Europe ; toutes deux offrent de grandes villes et des opportunités d'emploi dans les régions frontalières, et constitueront donc des pôles d'attraction pour les travailleurs des régions limitrophes à l'Est, tant que persisteront des différences importantes en termes de revenus et de coûts de la vie.

LES PRÉVISIONS EXCLUENT DES FLUX DE GRANDE AMPLEUR

Comme chacun sait, les potentiels migratoires sont difficiles à prévoir. Tout particulièrement dans le cas de l'élargissement de l'UE, ce potentiel dépend de différents facteurs, entre autres de l'évolution du marché de l'emploi dans l'UE et dans les pays d'Europe centrale et orientale. Selon des études récentes, un nombre considérable de migrants potentiels a l'intention d'exercer un travail de courte durée ou frontalier en Autriche, tout en continuant de vivre en République tchèque, en Slovaquie ou en Hongrie. Environ 5,2 millions de personnes vivent à proximité des frontières autrichiennes et pourraient faire la navette de façon journalière ou hebdomadaire.

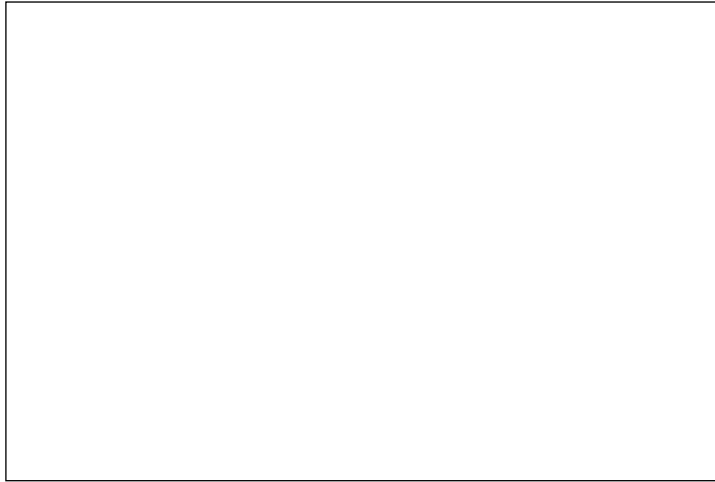
En outre, la distance entre Vienne et la capitale slovaque, Bratislava, ou l'ouest de la Hongrie, région relativement densément peuplée, ne dépasse pas une cinquantaine de kilomètres, distance plus courte que celle que beaucoup de banlieusards autrichiens doivent être prêts à accepter pour trouver un poste de travail adéquat. La

migration Est-Ouest n'est pas la seule à être bien établie à travers des réseaux fonctionnant de façon optimale ; les relations économiques, commerciales et sociales entre l'Ouest et l'Est ont aussi été renouvelées ou établies depuis les années quatre-vingt-dix, en particulier entre l'Autriche et l'Allemagne et certains des pays candidats. Il y aura donc certainement aussi des mouvements dans l'autre direction.

Différentes études semblent indiquer que l'élargissement ne provoquera pas d'augmentation dramatique de la migration vers l'UE des travailleurs de l'Est.

...un campement de fortune dans la banlieue de Vienne.
© Dana Diminescu.





**Le Danube à Budapest.
Les faibles distances entre
Vienne, Bratislava et l'ouest
de la Hongrie permettent
les migrations pendulaires.**
© Marie-Pierre Garrigues.

Une enquête basée sur des entretiens menés dans les pays de Visegrad – Pologne, Hongrie, République tchèque et Slovaquie – montre qu'il y a un potentiel total migratoire de quelque 700 000 personnes, environ 320 000 d'entre elles voulant travailler en Allemagne et 152 000 en Autriche ; parmi elles, 61 300 sont originaires de Pologne, 54 800 de République tchèque, 19 700 de Slovaquie et 16 200 de Hongrie. Un pourcentage élevé du potentiel migratoire est constitué de personnes jeunes et hautement qualifiées⁽³⁾. Des résultats similaires figurent dans une étude publiée par l'Institut allemand de recherche économique. Selon cette étude, basée sur les écarts de revenus entre l'Ouest et l'Est, le potentiel de migration des quatre pays de Visegrad vers l'UE se situerait entre 340 000 et 680 000 personnes par an pendant la période suivant l'élargissement ; si l'on inclut tous les pays candidats, les émigrants potentiels seraient au nombre de 590 000 à 1 180 000⁽⁴⁾.

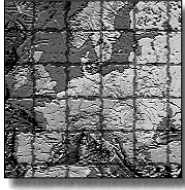
D'autres projections, établies par l'Institut autrichien de recherche économique et basées sur les disparités de revenus, estiment qu'environ 47 000 personnes à la recherche d'un emploi entreraient en Autriche la première année si l'élargissement avait lieu immédiatement (sans période de transition). Parmi elles, environ 26 000 seraient des travailleurs frontaliers et 21 000 des migrants à moyen ou à long terme. Cependant, si la libre circulation des travailleurs est repoussée jusqu'à 2015, le processus de rattrapage économique en Europe centrale et orientale aura probablement profité aux revenus, de telle façon que la propension à l'émigration diminuera et que seules 32 000 personnes environ entreraient en Autriche chaque année en tant que travailleurs transfrontaliers ou en tant que migrants⁽⁵⁾.

La crainte que les marchés du travail de l'UE soient submergés par les migrants des pays d'Europe centrale et orientale semble par consé-

3)- Heinz Fassmann, Christiane Hintermann, *Migrationspotential Ostmitteleuropa* [Potentiel migratoire en Europe centrale et orientale], Österreichische Akademie der Wissenschaften (éd.), Vienne, 1997.

4)- T. Bauer, K. F Zimmermann, *Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact following EU Enlargement to Central and Eastern Europe*, Bonn-London, 1999.

5)- Ewald Walterskirchen, Raimund Dietz, *Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt* [Effets de l'élargissement de l'UE à l'est sur le marché du travail autrichien], WIFO, Vienne, 1998.



Le gouvernement et la plupart des partis politiques autrichiens sont favorables à l'élargissement car l'expérience de l'ouverture des frontières de certains pays candidats en 1989 indique qu'il sera tout à fait bénéfique, politiquement, économiquement et socialement, pour tous les pays concernés.



quent sans fondement. Néanmoins, le nombre relativement élevé de travailleurs susceptibles de pénétrer les marchés du travail de l'UE après que la libre circulation aura été instaurée soulèvera la question de savoir si l'économie est vraiment capable d'absorber ce potentiel de travailleurs, du fait des problèmes de chômage encore non résolus dans

les États membres de l'UE et de la main-d'œuvre étrangère déjà présente dans l'Union. Les spécialistes de l'emploi sont plus particulièrement préoccupés par le potentiel de travailleurs pouvant se substituer ou faire concurrence à la main-d'œuvre nationale. De plus, selon les experts, les flux de travailleurs étrangers augmenteront la pression sur le marché du logement et créeront des goulets d'étranglement considérables au niveau des infrastructures, tandis que l'augmen-

tation massive du trafic engendrée par la mobilité des transfrontaliers impliquera également des investissements considérables dans les infrastructures liées aux communications.

PÉRIODES DE TRANSITION ET ADAPTATION STRUCTURELLE

L'évolution des migrations Est-Ouest après 1989, de même que les estimations récentes en matière de potentiel migratoire, ne confirment pas, apparemment, qu'il y aura des arrivées massives de millions de travailleurs en Europe occidentale après l'introduction de la libre circulation. Néanmoins, la migration se poursuivra aussi longtemps que les disparités économiques et sociales seront aussi élevées qu'elles le sont actuellement. Il est donc évident que le problème de l'immigration et de la libre circulation est l'un des plus grands défis de l'élargissement prochain de l'UE, et continuera à être un problème politique pendant le processus d'adhésion. Par conséquent, l'Autriche et l'Allemagne envisagent de demander une période de transition. On peut prévoir que l'UE, comme ce fut le cas avec la Grèce, l'Espagne et le Portugal, négociera des phases de transition pour la libre circulation des travailleurs. Celles-ci devront rester en vigueur pendant un certain temps après l'adhésion, jusqu'à ce que les risques de perturbations du marché de l'emploi soient ramenés à un niveau maîtrisable. Les syndicats autrichiens sont plus hostiles à un élargissement rapide et à la libre circulation à cause des possibles conséquences sur le marché du travail. Ils demandent que des périodes de

transition soient instaurées jusqu'à ce que le niveau des salaires dans les pays candidats atteigne 80 % du niveau des salaires en Autriche. D'autre part, la Chambre économique fédérale autrichienne soutient l'élargissement de l'UE et serait disposée à accepter des périodes de transition si besoin est.

Le gouvernement et la plupart des partis politiques sont favorables à l'élargissement de l'UE, car l'expérience et les leçons tirées de la période après 1989 – c'est-à-dire l'ouverture des frontières de l'Est – indiquent que l'élargissement prochain sera tout à fait bénéfique, politiquement, économiquement et socialement, pour tous les pays concernés. Mais afin de tirer le meilleur parti de l'intégration, le processus d'élargissement nécessite une planification soignée, et des ajustements structurels et institutionnels, en Europe centrale et orientale comme en Europe occidentale.

Au sein de l'opinion publique, cet élargissement est vivement débattu – soit de façon positive, parce que l'UE en bénéficiera, ou négative, à cause des courants anti-immigration, ainsi que de la manipulation de l'information par les médias et par des hommes politiques populistes. Récemment, l'Eurobaromètre (sondages d'opinion réguliers à l'échelle européenne) rapportait que 45 % des citoyens de l'UE, parmi lesquels 52 % en Allemagne et 50 % en Autriche, pensent qu'il y a trop d'étrangers dans l'Union. Ces chiffres reflètent la peur croissante de la population de voir l'élargissement provoquer un afflux d'étrangers et réduire ainsi les chances des nationaux sur le marché du travail, en particulier pour les secteurs où les salaires et les qualifications demandées sont bas. Selon des sondages d'opinion menés en 1999 en Autriche, 37 % des enquêtés pensent que l'élargissement bénéficiera à l'Autriche, 53 % estiment qu'il aura un effet négatif, et 7 % prévoient qu'il n'aura aucun impact sur le développement futur du pays. Selon un sondage effectué en 2001, 55 % des Autrichiens sont favorables à l'élargissement à condition que des mesures transitoires soient mises en place, 25 % y sont en principe favorables, 16 % sont contre et 4 % ne donnent pas de réponse.

Mais malgré la tendance anti-immigration dont jouent certains politiciens populistes et les médias, il existe un débat sérieux et ouvert, en Autriche comme en Allemagne, relatif aux avantages et aux inconvénients de l'élargissement de l'Union. Les gouvernements autrichien et allemand sont conscients du fait que le problème de la migration et de la mobilité transfrontalière mettra du temps à se stabiliser, mais qu'il sera résolu si la volonté politique de toutes les parties impliquées est assez forte. ★

Traduit de l'anglais par ISM-TI