



Poschingerstr. 5
81679 München
Tel.: (089) 92 24-0

Union sociale, migrations et Constitution européenne

Hans-Werner Sinn

Exposé introductif au sommet économique de Munich
18 juin 2004

Commentaire
Numéro 109/Printemps 2005

Munich, mai 2005

Union sociale, migrations et Constitution européenne

Le risque de l'intégration sans une vraie politique libérale et sociale

HANS-WERNER SINN

Hans-Werner Sinn est un des économistes allemands les plus réputés. Il est professeur à l'Université de Munich et dirige l'Ifo Institut, toujours à Munich, qui est un grand centre de recherche économique.

Le texte qu'on va lire tranche, sur la littérature habituelle, par sa netteté. Il montre les conséquences sociales redoutables que recèle une gestion économique irréfléchie de l'élargissement de l'Europe, il expose clairement quelle politique il serait prudent d'adopter à partir du moment où on accepte la libre circulation de la main-d'œuvre. Ce texte a servi d'exposé introductif au sommet économique de Munich organisé par l'Ifo Institut, le 18 juin 2004, et qui avait pour thème « Social Union, Migration and the EU Constitution : Integration at Risk ».

COMMENTAIRE

AVOIR une Constitution est pour l'Europe une nécessité urgente. J'espère beaucoup qu'elle contribuera à accélérer l'intégration européenne et à nous rapprocher de mon rêve d'enfance d'États-Unis d'Europe. Même aujourd'hui, je suis profondément convaincu que c'est vers ce but que l'Europe doit tendre, mais j'espère aussi à présent que les États-Unis d'Europe seront une Europe libérale. Malheureusement, je vois de plus en plus de signes montrant que mes rêves ne deviendront pas réalité. Il pourrait ne jamais y avoir d'États-Unis d'Europe, et l'Europe limitée qui viendra pourrait ne pas être semblable à celle dont j'ai rêvé.

La nouvelle Constitution ne donne pas le jour aux États-Unis d'Europe. Il reste toujours un long chemin jusqu'à une telle union. Mais la Constitution donne une direction. Certains

disent que la Constitution n'implique rien de plus que ce qui a déjà été posé dans les précédents traités communautaires, y compris le traité de Maastricht. Je ne partage pas cette opinion. Si elle était exacte, nous n'aurions pas besoin d'une Constitution. Bien qu'elle n'entraîne pas de changements radicaux, la Constitution a l'importante fonction d'ennoblir certains des règles et règlements européens, les rendant supérieurs aux autres. La Constitution restreint le domaine d'interprétation dans les cas où les règles existantes sont vagues, et elle hiérarchise les règles qui sont potentiellement en conflit.

Au nombre des exemples importants de ce que j'entends là figurent les articles I-4, I-10 et II-94 qui posent les droits fondamentaux des citoyens européens. J'en cite des extraits :

« ... toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite »;

« toute personne ayant la nationalité d'un État membre possède la citoyenneté de l'Union... »;

« Les citoyens de l'Union ont le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres... »;

« L'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux... »;

« Toute personne qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux... »;

« ... l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes... ».

Les risques de l'union sociale

Ces articles affecteront grandement l'avenir de l'Europe. La clause de non-discrimination jointe à la reconnaissance formelle du droit à l'inclusion sociale et de la liberté de résidence accéléreront la marche vers une union sociale de l'Europe qui, selon des experts en droit de l'Union européenne, a été engagée par diverses directives et décisions de la Cour de justice.

Pour beaucoup, l'union sociale de l'Europe est l'étape qui suit logiquement l'Union économique et monétaire. D'un point de vue allemand cependant, j'hésite à adhérer à cette logique parce que l'union sociale de l'Allemagne n'a pas été un succès. L'union sociale s'est traduite par l'instauration en Allemagne de l'Est de revenus de remplacement excessivement élevés tels l'aide sociale, les indemnités de chômage et les préretraites qui ont déplacé vers le haut l'échelle des salaires. Les revenus de remplacement de l'État providence sont des salaires minimaux. Si ces salaires minimaux excèdent la productivité du travail, de leur imposition résulte un chômage. L'Allemagne de l'Est souffre d'un chômage de masse qui s'accroît année après année, et il n'y a pas eu de convergence des deux parties du pays depuis 1997. De fait, l'écart entre l'Est et l'Ouest de l'Allemagne s'est élargi. J'attribue essentiellement l'échec économique de l'unification allemande à l'union sociale qui a fait de l'État providence un concurrent du secteur privé sur le marché du travail. Le secteur privé perd la bataille. Comme le concurrent qu'est l'État providence est financé par des impôts prélevés en Allemagne de l'Ouest, même l'éco-

nomie ouest-allemande a souffert de cette évolution.

Si l'Europe crée une union sociale de type allemand avec des revenus de remplacement harmonisés à l'échelle du continent, il y aura en Europe vingt régions semblables à la partie orientale de l'Allemagne. Nul ne peut se le permettre.

Les conséquences de la liberté migratoire

Ainsi, l'union sociale à laquelle la Constitution prépare le terrain ne pourra que reposer sur des prestations sociales non harmonisées dont le poids sera déterminé au niveau de chaque État. Mais, comme l'a très clairement montré la théorie de la compétition fiscale, il n'est pas possible de préserver l'État providence européen s'il y a liberté migratoire, complète inclusion sociale telle que définie par la Constitution, et indépendance de la prise de décision des États. La raison en est que les États providence sont des aimants attirant les populations pauvres qui reçoivent plus de revenus de la puissance publique qu'elles n'en versent sous forme d'impôts et de contributions sociales. En attirant les nécessiteux, l'État providence ne sera pas capable de conserver le contrôle de ses dépenses. Apparaîtra ainsi une forme de compétition préventive entre États providence où chaque État réduira à l'échelle ses prestations afin de ne pas devenir la cible des migrants pauvres. Si tous les pays se comportent de telle façon, l'État providence s'érodera et se contractera très en dessous de sa taille efficace, quelle qu'elle soit.

À cet égard, l'Europe se rapprochera des États-Unis d'Amérique. Souvenez-vous de New York. John Lindsay, le maire de New York, avait mis en œuvre dans les années 1960 un généreux programme social destiné à faire sortir les pauvres des rues et à contribuer à l'apaisement du malaise social. Le résultat de cette politique a été que New York a attiré les nécessiteux de l'ensemble des États-Unis, et la ville a été conduite au bord de la faillite. En 1975, ce programme a dû être abandonné parce que les banques n'étaient pas disposées à accroître plus longtemps leur crédit à la ville. Le programme social de Washington D.C. a connu un sort similaire.

En soulignant ces problèmes, je ne veux pas être mal compris. Je ne soutiens pas que les

migrations sont dangereuses et que nous devrions entraver les flux migratoires. Les migrations en tant que telles sont une bonne chose pour l'Europe. Dans la mesure où les migrations sont orientées par des différences de salaire, elles améliorent l'allocation du facteur travail en Europe parce que les différences de salaire reflètent des différences de productivité. Il est bon que les populations migrent de pays à faible productivité vers des pays à productivité élevée car cela générera une croissance additionnelle du PIB en Europe. En particulier, des migrations massives d'Europe de l'Est vers l'Europe de l'Ouest seront nécessaires aussi longtemps que les pays d'Europe orientale n'auront pas rattrapé le niveau de développement occidental. Les migrations de cette nature ne posent pas de problème.

Je ne dis pas non plus que les forces de la concurrence entre systèmes impliqueront nécessairement d'amples flux migratoires. Il n'y aurait pas de migrations visibles dans un monde symétrique constitué de pays également avancés et au sein duquel le facteur travail serait parfaitement mobile, mais les forces de la concurrence entre systèmes n'en éroderaient pas moins les États providence.

Trois buts qui ne peuvent pas coexister

Ce que je dis est que, du point de vue de la théorie de la compétition fiscale, il est difficilement possible de construire l'Europe selon les lignes que prescrit le projet de Constitution. Liberté migratoire, complète inclusion sociale et préservation de l'État providence européen sont trois buts qui ne peuvent simplement pas coexister. Un de ces buts doit être sacrifié.

Les hommes politiques de l'Union européenne n'adhèrent pas à cette logique. Ils tendent à repousser ces problèmes et soutiennent que nous sommes loin du niveau de droits à l'inclusion qui provoqueraient l'érosion de l'État providence. En vérité, nous sommes déjà en Europe au milieu de ce processus d'érosion. Selon moi, l'Agenda 2010 est seulement un pas parmi ceux, nombreux, qui vont venir. Les forces de la concurrence mettent des décennies à produire des effets, mais elles sont fortes et persistantes.

Il est vrai que, dans une certaine mesure, une telle érosion devrait être souhaitée. L'élargissement à l'Est et les flux migratoires qui en résul-

teront seront peut-être pour l'Europe le cheval de Troie par lequel entreront, comme l'a soutenu Michael Burda, les adversaires d'un État providence hypertrophié. Je préférerais cependant une réforme planifiée de l'État providence, car les forces sous lesquelles son érosion est en cours ne sont pas entièrement convaincantes.

Trois types de forces doivent être distingués.

Il y a d'abord les migrations directes vers l'État providence de populations employées. Cette migration est l'un des droits fondamentaux posés par l'Union européenne et, de fait, l'Union a connu au cours des trente dernières années de massives migrations de cette nature. La migration de travailleurs est une migration directe vers l'État providence parce que les migrants ont une productivité inférieure à la moyenne, gagnent des salaires inférieurs au salaire moyen et sont par conséquent bénéficiaires de la redistribution organisée par l'État providence. Ils paient des impôts et des contributions, mais ils reçoivent davantage de l'État que ce pour quoi ils paient. Selon une étude de l'*Ifo Institut*, le migrant moyen installé depuis moins de dix ans recevait en 1997 un « cadeau » d'environ 2400 euros par an. Cette moyenne comprend les actifs, leurs parents inactifs et quiconque a vécu en Allemagne. La somme est énorme. Pour une famille de cinq personnes, elle atteint 118000 euros sur dix ans. Les individus qui restent plus longtemps reçoivent moins de l'État parce que leur productivité et leur salaire sont plus élevés, mais seuls ceux qui restent en Allemagne pendant plus de vingt-cinq ans sont contributeurs nets aux budgets publics. Ils sont malheureusement peu nombreux, car 80 % des immigrants étaient morts ou avaient quitté le pays vingt-cinq ans après leur arrivée.

La deuxième force d'érosion est la migration indirecte vers l'État providence par éviction des ressortissants nationaux de leurs emplois. Ce type de migration existe en Allemagne depuis au moins trois décennies. De 1970 à 2002, l'Allemagne a enregistré un solde migratoire positif de sept millions et demi d'individus. Parmi eux, environ 3,1 millions ont trouvé un emploi déclaré. La progression du chômage parmi les ressortissants nationaux au cours de la même période a été à peu près la même, c'est-à-dire 3,2 millions.

L'Allemagne a été incapable de procurer aux immigrants des emplois supplémentaires. En

raison de la rigidité des salaires à l'extrémité basse de l'échelle des revenus, qui résulte elle-même du versement de revenus de remplacement par l'État providence, l'immigration n'a pu stimuler la création de nouveaux emplois. Il y aurait eu davantage d'emplois seulement si les hommes politiques avaient accepté une baisse des salaires, parce que seule une baisse des salaires amène les employeurs à créer plus d'emplois. La rigidité des salaires a provoqué une migration directe vers le chômage. Les immigrants prirent les emplois et au lieu d'entrer dans une compétition qui aurait pu conduire à une baisse des salaires et à la création d'emplois supplémentaires, les ressortissants nationaux ont préféré s'asseoir dans le confortable fauteuil que leur offrait l'État providence.

L'immigration indirecte vers le chômage a aussi été une immigration indirecte vers l'État providence. Les prestations de l'État providence ont maintenu les salaires à un niveau élevé. Cela a attiré une migration excessive. Et la progression du chômage dans la population domestique a engendré des coûts budgétaires substantiels.

La troisième forme de migration vers l'État providence a été jusqu'à présent la moins importante, mais les choses peuvent changer. Il s'agit de la migration d'inactifs parmi lesquels figurent les étudiants et les retraités. Ce type de migration n'a pas été quantitativement important dans le passé car le droit de résidence pouvait être refusé aux étrangers inactifs qui demandaient à bénéficier de l'État providence. Sous la loi allemande en vigueur, ils peuvent être renvoyés vers leur pays d'origine.

La liberté de circulation

Les choses ont changé dans la mesure où la nouvelle directive sur la liberté de circulation est entrée en vigueur le 1^{er} mai de l'année 2004. Cette directive devra être transposée dans les droits nationaux avant le 1^{er} mai 2006. Elle donne à l'immigrant un droit de résidence de cinq ans au plus si lui ou elle peut faire la preuve de ressources dont le niveau rendrait superflu toute demande d'aide sociale pendant la période de séjour envisagée et si lui ou elle dispose d'une couverture pour ses dépenses de santé.

Il y a deux points sur lesquels la directive diffère du droit allemand en vigueur et sur lesquels le droit allemand comme le droit d'un

certain nombre d'autres pays devront donc être modifiés.

Premièrement, l'immigrant aura un droit de résidence permanent après cinq ans de séjour, même s'il ne dispose plus de ressources lui permettant d'assurer sa subsistance. Il aura alors pleinement droit à toutes les prestations sociales qui sont accordées aux ressortissants nationaux. Une famille d'immigrants avec deux enfants prévoyant de s'installer en Allemagne pendant quinze ans aura donc droit à dix ans de prestations sociales, ce qui représente dans les conditions actuelles un montant de plus de 180000 euros compte non tenu de l'inflation.

Deuxièmement, il est impossible pour le pays d'accueil de réduire la durée de résidence au-dessous de la période accordée à l'entrée si l'immigrant devient nécessiteux et demande l'aide sociale, sauf si la demande est déraisonnable. Il revient cependant au gouvernement de prouver que cette demande est déraisonnable.

Ces deux changements sont substantiels, et ils ont été adoptés sans qu'aucune attention ne leur ait été accordée dans le débat public allemand. Ils impliquent que la porte de l'État providence a été plus largement ouverte. Il n'y a plus seulement la migration directe de population active vers l'État providence et l'immigration indirecte d'actifs poussant les résidents nationaux vers le chômage. Existe aussi à présent la possibilité d'une migration directe d'inactifs vers l'État providence.

Que faut-il sacrifier?

Tout cela signifie que l'Europe sera soumise aux forces destructrices de la concurrence entre États providence que j'ai décrites plus haut. Je prévois donc une érosion progressive de l'État providence au cours des prochaines décennies. Et je prévois aussi des tendances à l'harmonisation des niveaux minimum de prestations sociales en Europe avec les conséquences en matière d'égalisation des salaires et de hausse du chômage que j'ai indiquées.

Aucune de ces anticipations n'est plaisante. Les deux laissent douter de la pertinence du projet de Constitution et des paragraphes précédemment cités. Les pères et les mères de la Constitution voulaient certainement préserver l'architecture sociale de la société européenne, mais je crains qu'ils ne contribuent en fait à sa destruction.

Comme je l'ai dit, l'État providence, l'inclusion sociale et la liberté de migrer sont trois buts qui ne s'accordent pas. L'un doit être sacrifié.

Si nous ne faisons rien, il y a des chances que l'État providence européen s'érode. Si nous voulons préserver l'État providence, nous devons sacrifier soit la liberté de migrer, soit le principe d'inclusion sociale. Comme une suspension de la liberté de migrer du type de celle que l'Allemagne a décrétée pour les pays de l'Est serait préjudiciable à la croissance européenne, j'opterais pour une limitation du principe d'inclusion sociale.

Proposé par le Conseil des Cinq Sages auprès du ministre allemand des Finances et par l'*Ifo Institut* que je dirige, le principe d'une immigration sélectivement retardée est une forme utile de limitation. Selon ce principe, les immigrants paient des impôts et des contributions sociales, reçoivent toutes les prestations financées par ces contributions, et ont un libre accès aux infrastructures publiques. Certaines prestations sociales financées par l'impôt, comme

l'aide sociale et l'aide au logement, ne seraient cependant pas accordées pendant une période transitoire. L'Irlande et la Grande-Bretagne ont récemment adopté des mesures inspirées par ce principe.

J'appliquerais le principe d'intégration retardée à la population employée, et j'appliquerais en outre les règles du pays d'origine à la population non employée. Chacun peut migrer librement, mais s'il ne travaille pas dans le pays d'accueil, le pays d'origine reste responsable pour les prestations sociales. Avec ces dispositions, l'Europe serait en même temps libérale et sociale, car les forces d'érosion de la concurrence entre systèmes seraient effectivement bannies.

Ceci est mon opinion personnelle et je suis certain que d'autres ne la partagent pas, mais j'attends qu'on m'explique à partir de quels arguments on pourrait recommander une autre politique.

HANS-WERNER SINN

Traduit de l'anglais par Annick Steta

