



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.11.2011
COM(2011) 729 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

**sur le fonctionnement des dispositions transitoires sur la libre circulation des
travailleurs en provenance de Bulgarie et de Roumanie**

{SEC(2011) 1343 final}

1. INTRODUCTION

1.1. Objet du rapport

La Commission présente ce rapport conformément au paragraphe 4 des annexes VI et VII de l'acte de 2005 relatif à l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie. Suite à la demande formulée par la Bulgarie et la Roumanie le 20 juin 2011 concernant un réexamen¹ par le Conseil du fonctionnement des dispositions transitoires sur la libre circulation des travailleurs, le présent rapport doit servir de base à l'examen qui sera mené par le Conseil et devra être achevé dans un délai de six mois à compter de la réception de la demande.

1.2. Libre circulation des travailleurs: une liberté fondamentale

La libre circulation des personnes est une des libertés fondamentales garanties par la législation de l'UE. Elle comprend le droit pour les ressortissants de l'UE de se rendre librement dans un autre État membre de l'UE pour y occuper un emploi et y résider avec les membres de leur famille. En vertu de la législation de l'UE sur la libre circulation des travailleurs, les États membres ne peuvent exercer directement ou indirectement à l'encontre de travailleurs migrants de l'UE et de leurs familles des discriminations fondées sur la nationalité dans les questions liées à l'emploi. Elle reconnaît également aux travailleurs migrants de l'UE le droit à l'égalité de traitement en ce qui concerne les avantages fiscaux et sociaux, l'affiliation aux organisations syndicales, le logement social, ainsi que l'accès de leurs enfants aux cours d'enseignement général, d'apprentissage et de formation professionnelle.

1.3. Dispositions transitoires en matière de libre circulation des travailleurs

L'acte d'adhésion de 2005 autorise les États membres de l'UE-25² à restreindre temporairement le libre accès des travailleurs originaires de Bulgarie et de Roumanie à leur marché de l'emploi en le soumettant à leur législation nationale. Nonobstant cette restriction accordée par les dispositions transitoires, un État membre doit toujours donner la préférence à un travailleur bulgare ou roumain par rapport aux travailleurs ressortissant d'un pays tiers pour un premier accès à leur marché du travail. Aucune restriction ne s'applique aux travailleurs de l'UE-2 dans les États membres de l'UE-2.

La période globale de transition, d'une durée de sept ans, est divisée en trois phases (2 + 3 + 2). Des conditions différentes s'appliquent pendant chacune de ces phases:

- au cours de la phase initiale de deux ans, la législation nationale des autres États membres régit l'accès des travailleurs provenant de Bulgarie et de Roumanie à leur marché du travail;

¹ Premier examen du Conseil EPSCO du 17 décembre 2008, sur la base du rapport de la Commission COM(2008) 765 du 18 novembre 2008.

² On entend par «UE-25» l'ensemble des États membres qui constituaient l'Union européenne avant le 1^{er} janvier 2007, par «UE-2» la Bulgarie et la Roumanie, par «UE-10» tous les pays qui sont entrés dans l'Union le 1^{er} mai 2004 et par «UE-15» l'ensemble des États membres qui constituaient l'Union européenne avant le 1^{er} mai 2004.

- les États membres peuvent prolonger l'application de leurs mesures nationales pendant une deuxième phase de trois années supplémentaires à condition d'en informer la Commission avant la fin de la première phase. Sans cela, la législation de l'UE garantissant la libre circulation des travailleurs s'applique;
- un État membre maintenant des mesures nationales à la fin de cette deuxième phase peut continuer de les appliquer jusqu'au bout de la période de sept ans suivant la date d'adhésion si des perturbations graves surviennent ou risquent de survenir sur son marché du travail, et après en avoir averti la Commission.

En outre, une clause de sauvegarde autorise un État membre qui a cessé d'utiliser des mesures nationales et applique la législation de l'UE sur la libre circulation des travailleurs avant la fin de la période globale de transition à réintroduire des restrictions si des perturbations graves surviennent ou risquent de survenir sur son marché du travail.

Les dispositions transitoires, qui cesseront irrévocablement de s'appliquer le 31 décembre 2013, ne s'appliquent qu'à l'obtention d'un accès au marché du travail en vertu de la législation de l'UE en matière de libre circulation des travailleurs. Une fois admis sur le marché du travail d'un État membre, un travailleur de l'UE-2 bénéficie pleinement de tous les autres droits en vertu de la législation de l'UE sur la libre circulation des travailleurs.

Les dispositions transitoires n'affectent pas le droit fondamental des citoyens de l'UE de circuler et de résider librement dans l'UE, en vertu de l'article 21 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Il n'existe pas de dispositions transitoires concernant l'application de la législation de l'UE sur la coordination des régimes de sécurité sociale.

Les dispositions transitoires ne s'appliquent pas aux travailleurs indépendants qui s'établissent ou fournissent leurs services au sein de l'UE bien que l'Allemagne et l'Autriche soient autorisées à appliquer des restrictions à la fourniture de services transfrontaliers impliquant le détachement temporaire de travailleurs tel que défini par la directive concernant le détachement de travailleurs dans certains secteurs sensibles³.

1.4. Aperçu des politiques nationales en matière d'accès au marché du travail

Les travailleurs provenant de Bulgarie ont actuellement librement accès au marché du travail de 15 des États membres de l'UE-25.

Après que l'Espagne eut invoqué la clause de sauvegarde et que la Commission, le 11 août 2011, eut accepté sa demande de réintroduction de restrictions en ce qui concerne les travailleurs roumains jusqu'au 31 décembre 2012⁴, les travailleurs roumains ont actuellement librement accès au marché du travail de 14 des États membres de l'UE-25.

³ Le 10 février 2011, dans l'affaire C-307/09 (Vicoplus), la Cour de justice a estimé que les États membres pouvaient également restreindre le détachement de travailleurs intérimaires.

⁴ Décision 2011/503/UE de la Commission du 11 août 2011, JO L 207 du 12.8.2011, p. 22.

Les États membres qui maintiennent des restrictions à l'accès au marché du travail appliquent diverses mesures nationales qui se traduisent par des régimes juridiques différents en matière d'accès à leur marché du travail. Certains appliquent des systèmes de permis de travail traditionnels tandis que d'autres ont simplifié leurs procédures ou assoupli leurs conditions, par exemple en n'exigeant pas de permis de travail pour les professions de certains secteurs ou en ne tenant pas compte de la situation du marché national du travail⁵.

Tableau 1: Politique des États membres en matière d'accès au marché du travail

UE-25	Belgique	Restrictions avec certaines simplifications
	République tchèque	Accès libre - législation nationale (1 ^{er} janvier 2007)
	Danemark	Accès libre (1 ^{er} mai 2009)
	Allemagne	Restrictions avec certaines simplifications*
	Estonie	Accès libre (1 ^{er} janvier 2007)
	Irlande	Restrictions
	Grèce	Accès libre (1 ^{er} janvier 2009)
	Espagne	Accès libre (1 ^{er} janvier 2009) Restrictions à l'égard des travailleurs venant de Roumanie (22 juillet 2011)
	France	Restrictions avec certaines simplifications
	Italie	Restrictions avec certaines simplifications
	Chypre	Accès libre (1 ^{er} janvier 2007)
	Lettonie	Accès libre (1 ^{er} janvier 2007)
	Lituanie	Accès libre (1 ^{er} janvier 2007)
	Luxembourg	Restrictions avec certaines simplifications
	Hongrie	Accès libre (1 ^{er} janvier 2009)
	Malte	Restrictions
	Pays-Bas	Restrictions avec certaines simplifications
	Autriche	Restrictions avec certaines simplifications*
	Pologne	Accès libre (1 ^{er} janvier 2007)
	Portugal	Accès libre (1 ^{er} janvier 2009)
	Slovénie	Accès libre (1 ^{er} janvier 2007)
	Slovaquie	Accès libre (1 ^{er} janvier 2007)
	Finlande	Accès libre (1 ^{er} janvier 2007)
	Suède	Accès libre (1 ^{er} janvier 2007)
Royaume-Uni	Restrictions	

Source: DG EMPL Note: * les restrictions concernent également le détachement de travailleurs dans certains secteurs

1.5. Troisième phase des dispositions transitoires

Les restrictions à la libre circulation des travailleurs bulgares et roumains devraient, en principe, prendre fin le 31 décembre 2011. Les États membres appliquant encore des restrictions peuvent les maintenir après cette date si leur marché du travail subit ou risque de subir des perturbations graves, pour autant qu'ils en avertissent la Commission avant le 1^{er} janvier 2012.

⁵ De plus amples informations sur les mesures nationales individuelles sont disponibles sur <http://ec.europa.eu/eures>.

La notification reçue d'un État membre dans les délais prolongera les restrictions après le 31 décembre 2011 sans nécessiter l'accord de la Commission. Toutefois, en autorisant temporairement des restrictions à la libre circulation des travailleurs, les dispositions transitoires dérogent à l'une des libertés fondamentales prévues par la législation de l'UE. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice, toute dérogation aux libertés fondamentales doit être interprétée de façon stricte. Les conditions dans lesquelles les États membres sont autorisés à maintenir des restrictions à l'accès à leur marché du travail au cours de la troisième phase sont également soumises à une interprétation stricte. Par conséquent, tout en reconnaissant que les marchés du travail varient considérablement au sein de l'UE et qu'il appartient à chaque État membre d'identifier les perturbations qui surviennent ou risquent de survenir sur son marché du travail, la Commission attend des États membres qu'ils se justifient pleinement en présentant des données et des arguments convaincants quant à l'existence d'une perturbation ou d'un risque de perturbation du marché du travail, allant au-delà de la simple référence au taux de chômage.

2. EXTENSION DE LA MOBILITE DE LA MAIN D'ŒUVRE INTRA-UE PAR LES CITOYENS DE L'UE-2

2.1. Citoyens bulgares ou roumains résidant dans un autre État membre

L'ampleur exacte des flux de mobilité consécutifs à l'élargissement est difficile à déterminer, car les données existantes sont incomplètes. Néanmoins, les statistiques sur la population et les données fournies par l'Enquête sur les forces de travail (EFT) de l'Union européenne donnent à penser que, fin 2010, environ 2,9 millions de ressortissants bulgares et roumains de tous âges, indépendamment de leur participation au marché du travail, résidaient dans l'UE-25⁶ (tableaux A1 et A2⁷), soit un nombre plus de deux fois plus élevé qu'avant l'adhésion (1,4 million fin 2006). Ces chiffres correspondent en moyenne à une augmentation nette de 360 000 personnes par an. Toutefois, ce processus avait déjà commencé avant le 1^{er} janvier 2007 avec une augmentation nette moyenne d'environ 220 000 personnes par an entre 2003 et 2006.

Leurs deux principaux pays de destination ont été l'Italie et l'Espagne, qui, ensemble, hébergent plus de 70 % de l'ensemble des ressortissants bulgares et roumains résidant dans un autre État membre (fin 2010). Les ressortissants roumains représentent plus de 80 % de l'ensemble des ressortissants de l'UE-2 qui résident dans un autre État membre. Ils vivent principalement en Italie (41 %) et en Espagne (38 %), et dans une moindre mesure en Allemagne (5 %), tandis que les ressortissants bulgares vivent principalement en Espagne (38 %), en Allemagne (15 %), en Grèce (12 %), en Italie (10 %) et au Royaume-Uni (7 %).

⁶ Dans la mesure où plus de 95 % des ressortissants de l'UE-2 qui vivent dans un autre État membre résident dans un pays de l'UE-15, il importe peu d'utiliser l'UE-15 plutôt que l'UE-25 comme référence en ce qui concerne les pays d'accueil. C'est ce qui est fait à plusieurs reprises à des fins de simplification ou pour des raisons de disponibilité des données.

⁷ Les tableaux et graphiques référencés par la lettre «A» figurent dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

Tandis que les arrivées récentes semblent substantielles en termes absolus, en termes relatifs, les ressortissants de l'UE-2 qui résident dans un État membre de l'UE-25 représentent uniquement 0,6 % de la population totale de l'UE-25 à la fin de 2010, contre 0,3 % quatre ans avant. Chypre compte la proportion la plus importante (4,1 %), suivie de l'Espagne (2,2 %) et de l'Italie (1,8 %).

En ce qui concerne les citoyens mobiles récemment arrivés⁸ en âge de travailler (graphique A1), les ressortissants de l'UE-2 ne représentent une proportion assez importante de la population en âge de travailler qu'à Chypre (4,3 %), en Espagne (1,4 %) et en Italie (1,1 %), bien que même dans ces pays, la proportion de travailleurs récemment arrivés de pays tiers soit sensiblement plus élevée.

Les données de l'EFT indiquent également (tableau A3) que les citoyens mobiles récemment arrivés en âge de travailler, originaires de Roumanie, se sont principalement établis en Italie et en Espagne (près de 40 % chacune), une proportion plus faible revenant au Royaume-Uni, à l'Allemagne et à la France (environ 12 % combinés). L'Espagne est le pays ayant accueilli environ un tiers des citoyens mobiles récemment arrivés de Bulgarie; viennent ensuite le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie et la Grèce (entre 10 et 15 % chacun).

2.2. Flux de mobilité vus depuis la Bulgarie et la Roumanie

De tous les citoyens mobiles en âge de travailler récemment installés dans un autre État membre, les Roumains constituent le groupe le plus important (graphique A2) en 2010 (27 %), suivis des citoyens polonais (21 %). Les Bulgares constituent le quatrième groupe, avec une proportion beaucoup moins importante (5 %).

Au cours de la période 2003-2010, le nombre de ressortissants de l'UE-2 qui vivent dans un autre État membre a augmenté de 2,1 millions, ce qui représentait environ 7 % de la population nationale des pays de l'UE-2 (mesurée en 2003), soit un chiffre nettement supérieur au chiffre correspondant pour les pays de l'UE-10⁹ au cours de cette même période (environ 2 %).

En ce qui concerne la population en âge de travailler, environ 3,1 % de la population roumaine en âge de travailler (graphique A3) a émigré vers d'autres États membres de l'UE depuis l'adhésion de la Roumanie. En Bulgarie, ce taux est de 2,1 %. Ces taux de mobilité sont sensiblement plus élevés si l'on remonte à 2004 (6,6 % pour la Roumanie et 3,7 % pour la Bulgarie), ce qui indique que la mobilité de la main-d'œuvre en provenance de ces pays était déjà importante avant 2007. Les données de l'EFT laissent également à penser que la plupart des citoyens de l'UE-2 qui vivent dans un autre État membre y étaient déjà établis avant l'adhésion (graphique A4). Enfin, il semble (Holland *et al*, 2011¹⁰) que la vague substantielle de 2007 ne correspondait pas totalement aux nouvelles arrivées réelles mais reflétait, du moins en partie, la régularisation des citoyens mobiles qui vivaient déjà dans le pays.

⁸ Les citoyens mobiles récemment arrivés sont définis comme les personnes qui résident depuis 7 ans ou moins dans un autre État membre de l'UE.

⁹ Comme base de comparaison, certains tableaux et graphiques du présent rapport et son annexe présentent également des chiffres relatifs à la situation des ressortissants de l'UE-10.

¹⁰ Les références complètes des études externes citées dans le texte sont indiquées dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

2.3. Évolution des flux de mobilité

La mobilité intra-UE semble suivre l'évolution de l'économie. La période 2004-2007 de forte croissance économique a enregistré les flux les plus élevés depuis les pays de l'UE-10 et de l'UE-2 vers les pays de l'UE-15, mais cette tendance a changé radicalement à partir de 2008 avec le début de la crise économique et financière. Dans l'ensemble, la récession et la baisse de la demande de main-d'œuvre qui en a résulté ont provoqué un ralentissement de l'arrivée de citoyens de l'UE-10 et de l'UE-2 dans les pays de l'UE-15, particulièrement en 2009. Elles ont également déclenché des flux de retour plus importants vers les pays d'origine; il n'existe toutefois aucune preuve de retours massifs¹¹ dans la mesure où une proportion importante des travailleurs venant de l'UE-10 et de l'UE-2 a décidé de rester dans le pays de destination (Koehler *et al*, 2010).

Les flux de mobilité en provenance de Bulgarie et de Roumanie ont culminé en 2007 avant de fortement diminuer en 2008 et particulièrement en 2009, et d'augmenter à nouveau en 2010 conformément à l'amélioration des conditions économiques. Tandis que les flux vers l'Italie, le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne ont augmenté à nouveau, les flux vers l'Espagne ont diminué, ce qui est largement imputable à la situation défavorable de son marché du travail. Entre 2007 et 2010, la distribution géographique des ressortissants de l'UE-2 vivant à l'étranger a évolué avec une augmentation de leur proportion en Italie (de 32 à 37 %) et une diminution en Espagne (de 44 à 35 %).

Le déclin de la mobilité intra-UE pendant la crise a été moins prononcé pour les ressortissants de l'UE-2 que pour ceux de l'UE-10 (tableau A4), car l'élargissement UE-2 s'est opéré plus récemment et continue par conséquent d'avoir un effet sur la mobilité des travailleurs. Une autre raison est que la Bulgarie et la Roumanie ont été gravement touchées par la récession économique et que la forte disparité entre les salaires de ces pays et ceux des pays de l'UE-15 constitue toujours un important facteur d'attraction (Holland *et al*, 2011). Néanmoins, en 2010, les flux de mobilité en provenance de l'UE-2 qui semblent avoir culminé en 2007 étaient, malgré une reprise, nettement inférieurs aux niveaux enregistrés au cours de la période 2006-2008.

2.4. Dispositions transitoires et facteurs influençant la mobilité

Le tableau A5 montre que l'impact de l'ouverture rapide du marché du travail (en Finlande, en Suède et dans la plupart des pays de l'UE-10) sur les flux en provenance de l'UE-2 a été très limité. En ce qui concerne les pays qui ont ouvert leurs marchés du travail en 2009 après la fin de la première phase, les arrivées nettes ont également été très limitées à la suite de l'ouverture (Danemark et Hongrie) ou ont sensiblement diminué par rapport aux années précédentes (Espagne, Grèce, Portugal), ce qui peut s'expliquer en partie par la récession économique. Pendant ce temps, les pays qui ont maintenu des mesures transitoires ont enregistré d'importants afflux depuis 2007. En Italie, aucun permis de travail n'est demandé dans les secteurs principaux depuis 2007, ce qui explique la forte augmentation des flux de mobilité en provenance de l'UE-2.

¹¹ Selon l'EFT et les statistiques sur la population d'Eurostat.

Ces exemples donnent à penser que les mesures transitoires n'ont eu qu'une influence limitée sur la distribution de la mobilité intra-UE et que les flux de mobilité sont liés à d'autres facteurs tels que la demande générale de main-d'œuvre et les effets de réseau créés par les populations étrangères déjà résidentes ou véhiculés par la langue.

Comme indiqué dans le rapport de 2008¹², le cas échéant, les restrictions à l'accès au marché du travail peuvent avoir des effets secondaires tels que le recours accru au travail non déclaré. La proportion relativement élevée de travailleurs indépendants parmi les citoyens mobiles intra-UE récemment arrivés de l'UE-10 et de l'UE-2 dans les pays maintenant des restrictions est un autre effet secondaire des restrictions¹³. Enfin, pendant la récession, la crainte de perdre l'accès au marché du travail peut avoir poussé les travailleurs provenant de l'UE-2 à rester dans le pays de destination, même s'ils y ont perdu leur emploi, plutôt que de quitter ce pays et d'y revenir lors de la reprise du marché du travail.

3. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES CITOYENS MOBILES INTRA-UE

3.1. Âge, sexe et éducation

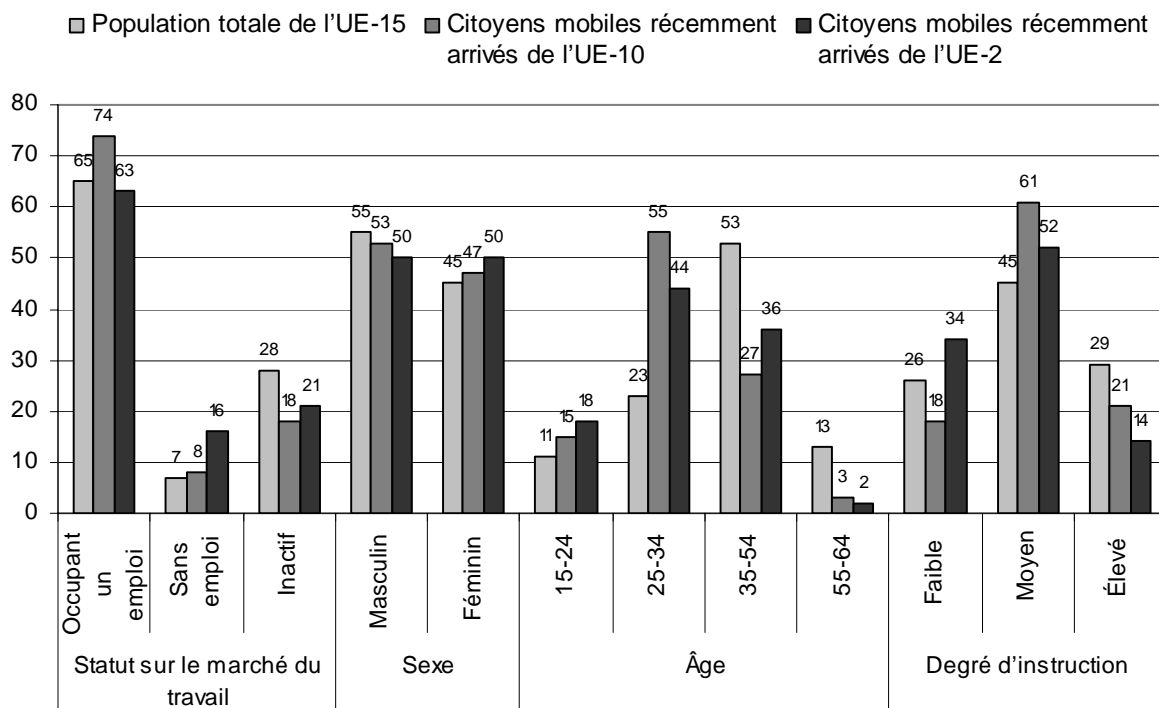
De tous les ressortissants de l'UE-2 qui vivent dans un autre État membre, 85 % sont en âge de travailler (15-64) contre une moyenne de 67 % pour la population résidente totale de l'UE-25. Les citoyens mobiles en provenance des pays de l'UE-2 ont par conséquent beaucoup plus de chances d'être dans la période économiquement productive de leur vie que la population native. Par ailleurs, les travailleurs mobiles récents en provenance de l'UE-2 sont plus jeunes que la population globale des pays à la fois d'origine et d'accueil. Les moins de 35 ans représentent 62 % des citoyens mobiles économiquement actifs en âge de travailler de l'UE-2 contre seulement 34 % de la main d'œuvre de l'UE-15 (graphique 1). En ce qui concerne la ventilation par sexe, la proportion de femmes parmi les citoyens mobiles intra-UE actifs récents en provenance de l'UE-2 (50 %) est plus élevée que la moyenne de la main-d'œuvre des pays d'accueil (45 %).

Le graphique 1 indique également qu'environ un tiers des citoyens mobiles intra-UE récemment arrivés de l'UE-2 sont peu qualifiés (contre seulement 18 % parmi les citoyens mobiles récemment arrivés de l'UE-10) et que plus de la moitié d'entre eux sont moyennement qualifiés (voir graphique 1). La proportion de citoyens mobiles hautement qualifiés (14 %) est nettement inférieure à celle de la main-d'œuvre de l'UE-15 (29 %).

¹² COM(2008) 765 du 18 novembre 2008.

¹³ En 2010, la proportion de travailleurs indépendants parmi les ressortissants de l'UE-2 est beaucoup plus élevée là où l'emploi salarié a fait l'objet de restrictions à la libre circulation des travailleurs (Royaume-Uni, Allemagne) que là où il ne l'était pas (Espagne) ou en Italie (où aucun permis de travail n'est demandé dans les secteurs principaux). C'est ce qu'ont aussi souligné Kausar (2011) ainsi que Fellmer et Kolb (2009).

Graphique 1: Ventilation socio-économique des citoyens mobiles récemment arrivés récents de l'UE-2/10 vers l'UE-15 (groupe d'âge 15-64), 2010 (% du total par variable et groupe)



Source: Eurostat, EFT, données annuelles.

Note: les citoyens mobiles récemment arrivés sont définis comme les personnes qui résident depuis 7 ans ou moins dans leur pays d'accueil de l'UE-15. Les données relatives au sexe, à l'âge et au degré d'instruction se rapportent à la population active âgée de 15 à 64 ans et les données relatives au statut sur le marché du travail à la population totale âgée de 15 à 64 ans.

3.2. Statut sur le marché du travail

En 2010, les citoyens mobiles récemment arrivés en provenance de l'UE-2 ont un taux d'emploi légèrement inférieur (63%) à la moyenne de l'UE-25 (65%)¹⁴. Toutefois, la ventilation par pays principal de destination montre que les taux d'emploi sont beaucoup plus élevés que ceux de la population moyenne en âge de travailler en Italie et au Royaume-Uni, proches de la moyenne en Espagne et sensiblement inférieurs en Allemagne uniquement (graphique A6). Par ailleurs, le taux d'inactivité des citoyens mobiles de l'UE-2 est nettement inférieur à la moyenne (graphiques 1 et A6).

Dans ces principaux pays de destination, leur taux d'emploi est également comparable à la moyenne parmi les citoyens mobiles de l'UE-10 (graphique A6), montrant que c'est surtout la concentration des ressortissants de l'UE-2 dans les pays enregistrant un taux d'emploi global inférieur (Italie et Espagne) — voir

¹⁴ En 2007, avant la crise, ces deux taux étaient identiques (voir graphique A7).

graphique A13 — qui explique essentiellement leur moins bonne performance globale (par rapport aux citoyens mobiles de l'UE-10).

Les citoyens mobiles de l'UE-2 ont été le groupe le plus durement touché par la récession économique (graphique A7) et leur taux de chômage est très élevé. Cela est principalement dû à la situation générale du marché du travail en Espagne¹⁵, l'un des deux principaux pays de destination, à leur faible degré d'instruction en moyenne (graphique A9) et à leur prédominance dans les secteurs fortement touchés par la crise, notamment le secteur de la construction.

Le taux d'emploi des citoyens mobiles de l'UE-2 est supérieur (63 %) à la moyenne des pays d'origine (59 %), voir graphique A5.

3.3. Professions et secteurs

Les travailleurs mobiles récemment arrivés en provenance de Bulgarie et de Roumanie ont tendance à travailler surtout (tableau A6) dans la construction (21,2 %)¹⁶, les services domestiques (17,5 %) ainsi que l'hébergement et la restauration (14,2 %). Leur proportion dans l'administration publique, l'éducation, la santé et l'action sociale ainsi que les activités spécialisées, scientifiques et techniques est nettement inférieure à la moyenne.

Les travailleurs mobiles en provenance de l'UE-2 sont concentrés dans les professions exigeant des qualifications faibles (40 %) ou intermédiaires (53 %) et les professions hautement qualifiées emploient seulement 7 % des travailleurs (tableau A7 et graphique A10). Les professions les plus courantes sont celles des employés et ouvriers non qualifiés ainsi que des artisans et ouvriers des métiers de type artisanal.

La ventilation par secteur et par profession des travailleurs en provenance de l'UE-2 reflète largement leur niveau de qualifications, avec une surreprésentation des segments à faibles et moyennes qualifications. Pendant la période de croissance économique, les flux de travailleurs en provenance de l'UE-2 ont été positifs pour le marché du travail des économies d'accueil dans la mesure où ils ont pénétré des professions ou des secteurs enregistrant une pénurie de main-d'œuvre et où ils représentaient une proportion limitée de l'emploi local¹⁷. Toutefois, la proportion élevée de travailleurs jeunes et/ou faiblement qualifiés parmi les citoyens mobiles de l'UE-2 a eu un impact négatif sur leur performance en matière d'emploi pendant la récession (notamment en Espagne, voir graphique A11) dans la mesure où ils sont plus exposés à des pertes d'emplois, où ils ont une capacité d'adaptation limitée et où il leur est difficile de réintégrer le marché du travail.

¹⁵ Plus de 60 % des ressortissants de l'UE-2 sans emploi qui vivent dans un autre État membre résident en Espagne (23 % en Italie).

¹⁶ La concentration de travailleurs en provenance de l'UE-2 dans le secteur de la construction était encore plus prononcée avant la crise avec une proportion d'environ 27 % en 2007.

¹⁷ Tandis que les trois principaux secteurs cités ci-dessus constituent environ 53 % des migrants récents de l'UE-2 occupant un emploi, ils jouent un rôle mineur en moyenne dans l'emploi de l'UE-15 (moins de 14 %).

4. REPERCUSSIONS SUR L'ECONOMIE ET LE MARCHE DU TRAVAIL

4.1. Répercussions sur la croissance et le PIB par habitant

Une récente étude modélisée¹⁸ estime que la mobilité de la main-d'œuvre en provenance de l'UE-2 entre 2004 et 2009 peut avoir fait progresser le PIB total de l'UE d'environ 0,2 % à court terme et d'environ 0,3 % à long terme (grâce à une main-d'œuvre accrue et à la possibilité d'ajuster la capacité de production). Pour les pays d'accueil de l'UE-15, l'incidence à long terme est encore plus forte (0,4 %). Toutefois, les pays qui ont enregistré d'importants flux en provenance de l'UE-2 observent la plus forte incidence sur le PIB à long terme: + 1,7 % en Espagne et + 1,3 % en Italie. Il semble n'y avoir aucune forte incidence à long terme sur le PIB par habitant pour les pays d'accueil. D'autres études (telles que D'Auria, Mc Morrow et Pichelmann, 2008; Brücker *et al.*, 2009; ainsi que Baas, Brücker et Hauptmann, 2009) tendent à confirmer l'incidence positive globale sur le PIB total et des effets modérés sur le PIB par habitant.

Pour les pays d'origine de l'UE-2, les répercussions à long terme sur le PIB sont largement négatives (- 9,2%) en raison de départs importants entre 2004 et 2009; toutefois, les répercussions sur le PIB par habitant sont nettement inférieures (- 2,5 %). Par ailleurs, les envois de fonds peuvent partiellement compenser les répercussions négatives sur la croissance à court terme et à moyen terme (voir section 4.4).

4.2. Répercussions sur les finances publiques, les systèmes de protection sociale et les services publics

Selon diverses études (Barrett et Maître, 2011, par exemple), il n'existe aucune preuve de l'utilisation disproportionnée des avantages par les citoyens mobiles intra-UE récemment arrivés. Les flux de mobilité ont, dans certains cas, exercé une pression sur les services à l'échelon local dans les domaines de l'éducation, du logement et de la santé. Toutefois, la plupart des études (D'Auria, Mc Morrow et Pichelmann, 2008, par exemple) ont estimé que les répercussions des flux de mobilité récents sur les finances publiques sont négligeables ou positives à l'échelon national et aucune preuve contraire n'a été fournie récemment.

À plus long terme, la mobilité intra-UE pourrait mettre sous pression la pyramide des âges, et probablement, par conséquent, les finances publiques des pays d'origine puisque les États membres de l'UE-2 ont observé d'importants départs de jeunes citoyens.

4.3. Incidence sur les salaires et sur l'emploi

La plupart des études sur l'incidence de la mobilité de la main-d'œuvre en provenance de l'UE-2 sur les salaires et sur l'emploi des travailleurs locaux parviennent à la conclusion que les effets sont très faibles. Par exemple, une récente étude¹⁹ révèle que les salaires au sein de l'UE-15 sont en moyenne inférieurs de 0,24 % à court terme à ce qu'ils auraient été sans les arrivées supplémentaires des

¹⁸ Holland *et al.*, 2011.

¹⁹ Holland *et al.*, 2011.

travailleurs mobiles de l'UE-2, avec une incidence analogue à long terme (- 0,28 %). L'incidence est plus forte pour les pays qui ont enregistré d'importants flux en provenance de l'UE-2 (environ - 0,7 % pour l'Espagne comme pour l'Italie).

L'incidence à court terme de l'afflux de travailleurs de l'UE-2 sur le chômage est également considérée comme marginale, avec une hausse du taux de chômage moyen de l'UE-15 estimée à 0,02 point de pourcentage seulement à court terme et sans effet à plus long terme, même dans les pays qui ont enregistré d'importants flux en provenance de l'UE-2.

Les résultats désagrégés pour des groupes de qualifications, secteurs ou professions spécifiques peuvent différer des résultats agrégés. L'étude de Brücker *et al.* (2009) a montré que l'effet sur l'emploi des travailleurs faiblement qualifiés serait plus marqué que l'ensemble. Toutefois, même compte tenu des différences de qualifications des travailleurs, les répercussions tendent à être modérées.

4.4. Répercussions de la récession économique

Les effets sur la macroéconomie et l'emploi décrits ci-dessus sont ceux de la mobilité seule et d'autres facteurs ayant une incidence sur les salaires et l'emploi n'ont pas été pris en considération. À noter que la période au cours de laquelle ces effets ont été estimés (2004-2009) se caractérisait essentiellement par la croissance économique. Pendant la période de croissance (2004-2007), les ressortissants de l'UE-2 ont remédié à la pénurie de main-d'œuvre dans les pays d'accueil, mais depuis la récession, leur intégration au marché du travail est devenue beaucoup plus difficile, notamment en Espagne²⁰.

Toutefois, il est clair que les citoyens mobiles récemment arrivés en provenance de l'UE-2 ont joué un rôle très mineur dans la crise du marché du travail des différents pays. Par exemple, en 2010, ils représentaient seulement 1 % de l'ensemble des personnes au chômage (âgées de 15 à 64 ans) dans les pays de l'UE-15²¹, contre 4,1 % pour les ressortissants de pays tiers récemment arrivés.

4.5. Envois de fonds vers les pays d'origine

Les envois de fonds par les travailleurs résidant à l'étranger vers la Bulgarie et la Roumanie représentent environ 3 % du PIB de ces deux pays (moyenne 2004-2010²²). Ils constituent une importante source de revenus pour le pays d'origine et peuvent contribuer à la croissance économique en renforçant la demande globale et en finançant les investissements dans l'éducation ou dans la création d'entreprises à forte intensité de capital. Par conséquent, les envois de fonds peuvent constituer une compensation partielle des pertes encourues dans les pays d'origine du fait de la perte de main-d'œuvre potentielle. Ils peuvent également avoir des répercussions positives sur la balance des paiements des pays d'origine.

²⁰ Le flux de retour limité de la mobilité en dépit de la situation défavorable du marché du travail signifie également qu'un nombre important de migrants récemment arrivés des pays de l'UE-2 a dû être intégré au marché du travail, dans une période de faible demande de main-d'œuvre.

²¹ Les proportions les plus élevées sont enregistrées en Espagne (2,4 %) et en Italie (2 %).

²² Source: Eurostat et la Banque mondiale.

4.6. Fuite des cerveaux et pénurie de main-d'œuvre dans les pays d'origine

L'émigration massive des jeunes travailleurs essentiellement de la Bulgarie et de la Roumanie vers d'autres États membres a soulevé des préoccupations quant à une fuite des cerveaux. Toutefois, dans la mesure où la proportion des travailleurs hautement qualifiés parmi les citoyens mobiles récemment arrivés provenant des pays de l'UE-2 est inférieure (14 %) à celle de la population active des pays d'origine (19 %), il ne semble pas y avoir d'effet marqué de fuite des cerveaux dans ces pays (graphique A8). Par ailleurs, les taux d'inscription dans l'enseignement supérieur au sein de l'UE-2 sont en nette augmentation depuis quelques années, ce qui pourrait commencer à compenser l'émigration de la main-d'œuvre qualifiée.

Bien qu'il ne semble pas y avoir de fuite des cerveaux dans l'ensemble, de tels effets pourraient être ressentis dans des professions ou des secteurs spécifiques, tels que le secteur de la santé.

5. CONCLUSIONS

L'Italie et l'Espagne ont été les principales destinations des citoyens mobiles originaires de Bulgarie et de Roumanie et les flux vers la plupart des autres États membres ont été très limités. Les afflux qui ont fortement diminué pendant la récession, en particulier dans les pays les plus touchés (tels que l'Espagne), sont, depuis l'adhésion, au total, nettement inférieurs à l'afflux des ressortissants de pays tiers. Il n'existe aucune preuve de lien direct entre l'ampleur des flux de main-d'œuvre en provenance des États membres de l'UE-2 et les dispositions transitoires en place. La plupart des ressortissants de l'UE-2 étaient déjà établis dans les pays de destination avant l'adhésion, et les pays qui ont appliqué la législation de l'UE sur la libre circulation au moment de l'adhésion n'ont pas attiré les flux les plus importants. Tandis que les perspectives d'évolution des flux de mobilité de l'UE-2 dépendront de nombreux facteurs dont la plupart sont incertains (tels que la croissance, la création d'emploi et les salaires à la fois dans les pays d'accueil et d'origine), il semble que bon nombre de ressortissants de l'UE-2 qui voulaient émigrer l'ont déjà fait, ce qui suggère un potentiel d'émigration plus faible.

La vaste majorité des citoyens mobiles récemment arrivés récents de Bulgarie et de Roumanie participent au marché du travail dans la même mesure que la population moyenne, voire de manière plus importante. Dans l'ensemble, ils ont joué un rôle positif pour les économies des pays d'accueil, enrichissant l'éventail des qualifications et travaillant dans des secteurs et des professions où la pénurie de main-d'œuvre devait être comblée. Cela a été le cas en particulier pendant la période de croissance 2004-2007. Depuis la récession, l'intégration au marché du travail des ressortissants de l'UE-2, notamment de nombreux travailleurs jeunes et faiblement qualifiés, est plus difficile.

Des estimations économétriques indiquent des répercussions positives sur le PIB (en particulier dans les pays qui ont enregistré d'importants afflux de travailleurs de l'UE-2) et des répercussions neutres sur le PIB par habitant des pays d'accueil. Les études n'ont pas constaté de répercussions sensibles sur le chômage ou les salaires des travailleurs locaux, même lors de la désagrégation par niveau de qualification. Toutefois, ces estimations indiquent un effet surtout négatif pour les pays d'origine, en particulier à long terme. Ceux-ci ont enregistré des départs importants depuis

2003, affectant la capacité de production et contribuant au vieillissement de la main-d'œuvre. Toutefois, les envois de fonds au pays d'origine peuvent en partie compenser cette incidence négative et l'effet de fuite des cerveaux est considéré comme limité.

En conclusion, les effets induits par les flux de mobilité depuis l'UE-2 semblent limités pour la plupart des pays, moins pour l'Italie et l'Espagne, et les éléments disponibles indiquent que la mobilité intra-UE n'a généralement pas entraîné de graves perturbations du marché du travail. Les perturbations du marché du travail auxquelles sont actuellement confrontés plusieurs États membres s'expliquent par divers facteurs, notamment la crise économique et financière et des problèmes structurels sur le marché du travail.

Néanmoins, après l'élargissement, la mobilité peut avoir engendré certains coûts économiques et sociaux pour les pays d'accueil comme pour les pays d'origine. La Commission estime que ces coûts ne seront pas réduits en limitant la mobilité de la main-d'œuvre mais qu'il faudra y faire face par des mesures spécifiques. Comme l'expérience de l'élargissement de 2004 l'a montré, les restrictions à la libre circulation des travailleurs peuvent avoir des effets secondaires négatifs tels que le recours accru au travail non déclaré. En substance, restreindre la libre circulation des travailleurs n'apporte pas de réponse au chômage élevé en Europe.

La libre circulation des travailleurs est une des libertés fondamentales garanties par la législation de l'UE. Elle apporte une contribution positive aux marchés du travail partout en Europe et représente donc un élément essentiel de la stratégie Europe 2020 à laquelle tous les États membres ont souscrit. Elle constitue un symbole puissant et positif de l'Europe pour chaque citoyen de l'Union européenne.

La Commission espère que le présent rapport et sa documentation d'appui fourniront au Conseil les informations dont il a besoin pour réexaminer le fonctionnement des dispositions transitoires pour la Bulgarie et la Roumanie.