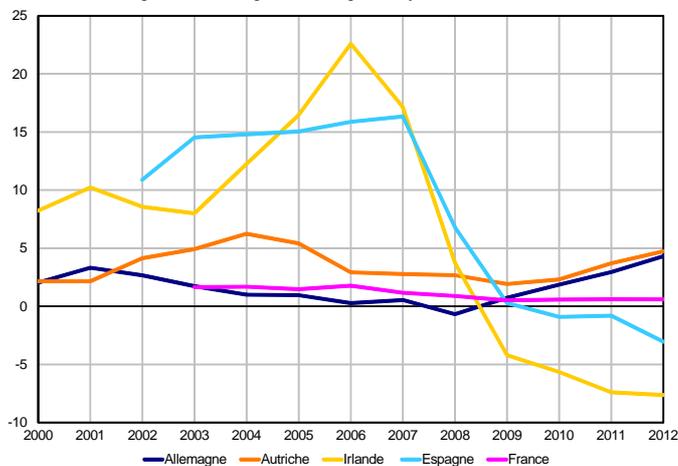


Quelle mobilité du travail pour l'Europe ?

- Au niveau de l'Union Européenne, la mobilité du travail contribue au bon fonctionnement du marché intérieur, en assurant un meilleur appariement entre l'offre de travail et la demande des entreprises, nécessaire pour réduire le chômage et accroître la productivité. En outre, dans une union monétaire comme la zone euro, la mobilité du travail est un des moyens de faire face à un choc asymétrique, la politique monétaire répondant surtout aux chocs concernant l'ensemble de la zone et dans un contexte où les politiques budgétaires sont fortement contraintes dans certains pays.
- L'Union européenne comme la zone euro ont une mobilité du travail entre États relativement faible, notamment en comparaison avec les États-Unis. Cela étant, les élargissements de l'UE au cours des années 2000 ont provoqué des migrations significatives des nouveaux États membres de l'est de l'Europe vers ceux de l'ouest. Par ailleurs, depuis la crise, des mouvements migratoires non-négligeables sont apparus en réaction à la hausse du chômage dans les pays les plus touchés et à la forte divergence des taux de chômage au sein de la zone euro.
- Les États membres qui ont subi le plus durement la crise depuis 2008 ont vu leur solde migratoire s'inverser, passant du statut de pays d'immigration avant la crise à celui de pays d'émigration. Ces flux migratoires sont en grande partie des retours dans leur pays d'origine de migrants originaires d'Europe de l'Est et d'Amérique latine (ou de départ de ces derniers vers d'autres pays de l'UE, notamment le Royaume-Uni). Toutefois, les flux de citoyens de la zone euro en son sein ont également augmenté de manière significative.
- De son côté, l'Allemagne a connu une augmentation significative du nombre d'immigrants depuis 2008. Ces nouveaux flux sont principalement issus des pays de l'Est de l'Europe mais une augmentation des mouvements issus des pays de la périphérie de la zone euro est également observée. Ces mouvements restent cependant à ce stade de faible ampleur en comparaison de la baisse attendue de la population active en Allemagne du fait du vieillissement de sa population.
- La croissance de la mobilité des travailleurs européens pourra être accompagnée par des actions visant à lever les barrières culturelles et linguistiques (essor des programmes d'échange,...) et à réduire les freins administratifs (transférabilité des droits,...). Cependant, si un haut niveau de chômage devait perdurer dans les pays les plus frappés par la crise, avec pour conséquence un arrêt du processus de rattrapage économique, cette situation pourrait déclencher une nouvelle dynamique de mobilité, constituée par des flux unilatéraux et durables de travailleurs des pays périphériques vers le centre de la zone euro. Dans cette éventualité, il serait nécessaire de mettre en place des mécanismes européens destinés à équilibrer (*via* des programmes d'investissement et des mécanismes sociaux) les conséquences d'éventuels effets d'agglomération.

Soldes migratoires (immigration - émigration) pour mille habitants 2000-2012



Sources : Eurostat et instituts statistiques nationaux.

1. Faible depuis les années 1980, la mobilité du travail dans l'UE et en zone euro a augmenté sur la décennie passée

1.1 Historiquement, la mobilité du travail est faible dans l'Union Européenne

La mobilité entre pays de l'UE-15¹ est faible relativement à la mobilité observée aux États-Unis (cf. tableau 1). Alors qu'en 2006, aux États-Unis, entre 2 % et 2,5 % des habitants d'un État fédéré ont changé d'État de résidence au cours de l'année précédente, cet indice de mobilité est seulement compris entre 0,1 % et 0,2 % pour les habitants des pays de l'UE-15.

En outre, la mobilité à l'intérieur des pays membres, c'est-à-dire la mobilité entre régions, est notablement plus faible que la mobilité mesurée entre régions dans d'autres pays², et notamment aux États-Unis (cf. tableau 1). On peut cependant noter une hétérogénéité importante des degrés de cette

mobilité interne dans les pays membres de l'UE-15. Certains pays ont en effet une mobilité interne comparable à celle des États-Unis (France, Pays-Bas, Grande-Bretagne) alors que d'autres ont une mobilité interne très faible (Italie, Espagne, Grèce et Portugal).

Enfin, au niveau de l'Union Européenne prise dans son ensemble, les élargissements de 2004 et 2007 ont généré un accroissement de la mobilité matérialisé par des flux migratoires importants des nouveaux États membres vers les pays d'Europe de l'Ouest. En particulier, deux trajectoires de migrations se distinguent à partir du milieu des années 2000. Le premier allant des États membres de l'UE-8³ vers la Grande-Bretagne, l'Irlande et l'Allemagne et le second allant de la Roumanie et la Bulgarie vers l'Italie et l'Espagne⁴.

Tableau 1 : indice de mobilité géographique

		Indice de mobilité géographique en 2006
Europe	Mobilité entre pays UE-15	0,1 % - 0,2 %
	Mobilité entre régions d'un même pays (moyenne UE-15)	1 %
	<i>Italie, Grèce, Espagne, Portugal</i>	0 % - 0,5 %
	<i>Belgique, Allemagne, Finlande</i>	1 % - 1,5 %
	<i>France, Pays-Bas, Suède, Grande-Bretagne</i>	1,5 % - 2 %
États-Unis	Mobilité entre États fédérés	2 % - 2,5 %
Japon	Mobilité entre Régions	2 % - 2,5 %
Australie	Mobilité entre États fédérés	2 %

Source : Bonin et al., IZA (2008)⁵.

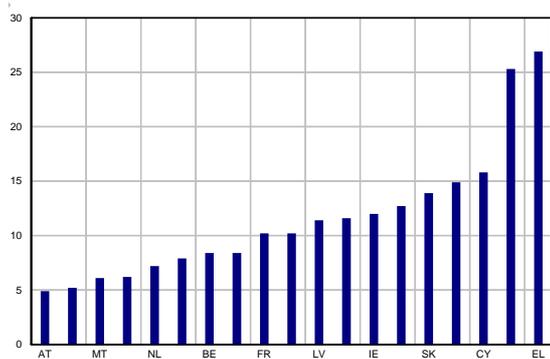
Clé de lecture : L'indice de mobilité correspond à la part des habitants d'une zone (État, pays ou région) qui n'y vivaient pas l'année précédente. Cet indice est compris entre 0,1 % et 0,2 % pour les pays de l'UE-15. Dans ces mêmes pays, la mobilité interne (entre régions d'un même pays) est de 1 %. Les indices de mobilité interne en Italie, Grèce, Espagne et Portugal sont tous compris entre 0 % et 0,5 %. Aux États-Unis, l'indice de mobilité entre États est de 2 % à 2,5 %.

1.2 La crise traversée par la zone euro a généré des flux migratoires importants

La crise qui a frappé la zone euro a provoqué une divergence importante des taux de chômage entre les États membres (cf. graphiques 1 et 2). Depuis 2008, le taux de chômage de la zone euro a connu une forte augmentation,

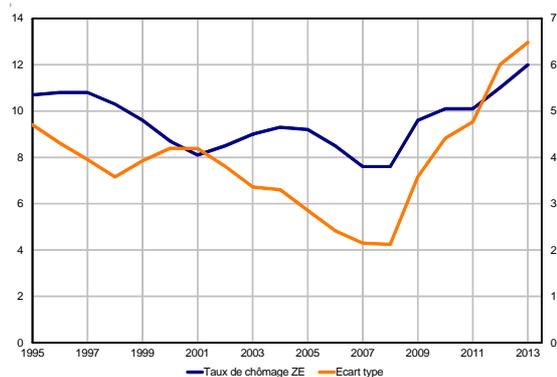
s'établissant à 11,7 % en T2-2014. Néanmoins, cette forte augmentation masque des réalités nationales contrastées. La dispersion des taux de chômage des pays membres de la zone euro a ainsi rapidement augmenté pour atteindre, en 2011, son plus haut niveau depuis l'introduction de la monnaie unique (cf. graphique 2) et l'a largement dépassé depuis.

Graphique 1 : taux de chômage des États membres de la zone euro au T2-2014



Source : Eurostat.

Graphique 2 : taux de chômage de la zone euro et dispersion des taux de chômage (écart-type)

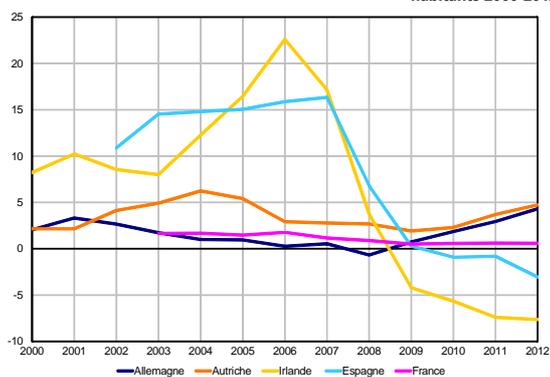


Source : Eurostat.

- (1) Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède et Royaume-Uni.
- (2) Cette faible mobilité à l'intérieur des États membres peut s'expliquer par des barrières institutionnelles liées notamment au marché immobilier. Voir Jarniak et Wasmer (2008) "Mobility in Europe Why it is low, the bottlenecks, and the policy solutions", *European Commission Economic Paper*.
- (3) Estonie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie et Slovénie.
- (4) Dhéret et al. (2013), "Making progress towards the completion of the Single European labour market", *EPC Issue Paper*.
- (5) Bonin et al. (2008), "Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits", *IZA research report*.

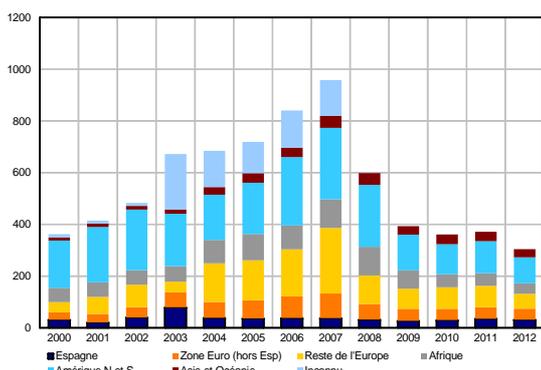
Ces situations nationales fortement contrastées ont provoqué des flux migratoires significatifs en zone euro depuis 2008 (cf. graphique 3). Les pays les plus touchés par la crise, notamment l'Espagne et l'Irlande, ont en effet vu leurs flux migratoires nets s'inverser : alors qu'ils étaient des pays d'immigration nette durant les années 2000-2007, ils sont devenus des pays d'émigration nette depuis. La Grèce et le Portugal qui avaient connu des flux d'entrée plus modestes sont également redevenus des pays de forte émigration. À l'inverse, les pays qui ont le mieux résisté à la crise, en premier lieu l'Allemagne, ont vu leur solde migratoire évoluer vers une immigration nette de plus en plus importante.

Graphique 3 : soldes migratoires (immigration - émigration) pour mille habitants 2000-2012

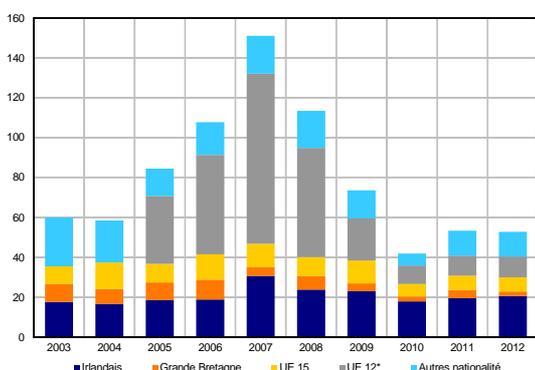


Sources : Eurostat et instituts statistiques nationaux.

Graphique 4 : flux annuels d'immigration vers l'Espagne selon la nationalité du migrant



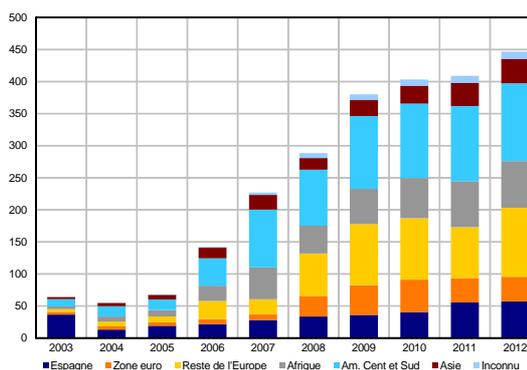
Graphique 6 : flux annuels d'immigration pour 1 000 habitants vers l'Irlande selon la nationalité du migrant



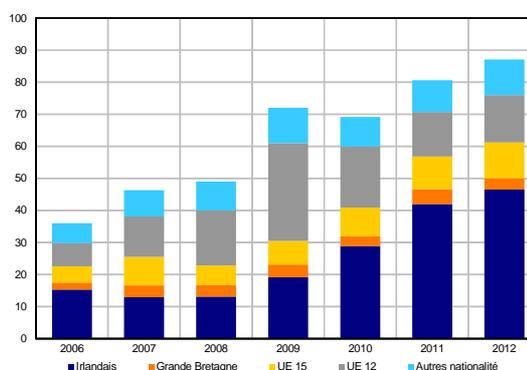
L'Espagne et l'Irlande avaient connu des entrées brutes de migrants particulièrement importantes jusqu'en 2007, surtout en provenance de pays hors zone euro. Entre 2000 et 2007, l'Espagne a été le pays membre de l'UE qui a attiré le plus d'immigrants avec une immigration brute annuelle moyenne sur la période de 640 000 personnes (atteignant 968 000 personnes en 2007) ce qui correspond à environ 15 immigrants pour 1 000 habitants par an. Près des deux tiers de ces migrants étaient issus de pays situés hors de la zone euro (dont notamment la moitié issue de l'Amérique centrale et du Sud). De son côté, l'Irlande a accueilli en moyenne 90 000 personnes par an (immigration brute) entre 2003 et 2007, équivalent à environ 22 immigrants pour 1 000 habitants par an, avec un pic à 150 000 immigrants en 2007.

Les nationalités d'origine des émigrants d'après-crise sont sensiblement les mêmes que celles des immigrants pré-crise, ce qui semble indiquer qu'une grande partie de l'augmentation de l'émigration depuis la crise en provenance d'Espagne et d'Irlande correspond à des retours dans leur pays d'origine de migrants arrivés pendant les années de boom (cf. graphiques 4 à 7). En effet, une partie importante des immigrants qui ont afflué en Espagne pendant les années de boom, notamment d'Amérique du Sud et d'Afrique, semble être repartie progressivement à partir de 2007. De même, en Irlande les immigrants arrivés dans les années pré-crise, dont une part significative était issue des nouveaux États membres européens, semblent être massivement repartis depuis.

Graphique 5 : flux annuels d'émigration à partir de l'Espagne selon la nationalité du migrant



Graphique 7 : flux annuels d'émigration à partir de l'Irlande selon la nationalité du migrant

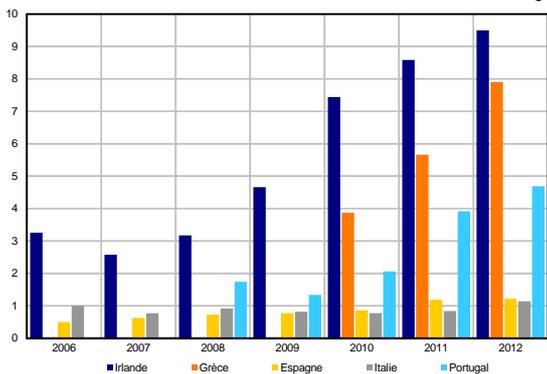


Sources : Eurostat, Instituts statistiques nationaux

Cependant, ces pays connaissent également une augmentation de l'émigration des nationaux depuis le début de la crise (cf. graphique 8). En Irlande, les flux annuels d'émigrés de nationalité irlandaise ont presque quadruplé entre 2006 et 2012 pour atteindre environ 40 000 personnes (environ 9,5 émigrés nationaux pour 1 000 habitants). De même, alors que

22 000 espagnols émigraient en 2006, ils étaient 57 000 en 2012 (environ 1,2 émigrés nationaux pour 1 000 habitants). Ce mouvement de départ des nationaux s'observe également de manière importante en Grèce (8 émigrés nationaux pour 1 000 habitants en 2012) et dans une moindre mesure au Portugal (presque 5 émigrés nationaux pour 1 000 habitants en 2012)).

Graphique 8 : flux annuels d'émigrés nationaux en Irlande, Grèce, Espagne, Italie et Portugal



Sources : Eurostat, Instituts statistiques nationaux.

Depuis 2008, l'Allemagne est devenue une destination de premier plan pour les migrants actifs ayant la nationalité d'un des pays du Sud de l'Europe (Espagne, Portugal, Grèce et Italie). Les données d'enquête sur la population active européenne (*EU-Labor Force Statistics*) montrent qu'en 2011 le Royaume-Uni reste la première destination en termes d'accueil des immigrés actifs venus du Sud de l'Europe avec 41 500 actifs arrivés ces trois dernières années (cf. tableau 2). Cependant, entre 2008 et 2011, l'Allemagne - qui fait face à de forts enjeux démographiques (cf. encadré 1) - et la Belgique sont les deux pays qui ont connu la croissance des immigrés actifs venus de l'Europe du Sud la plus importante (respectivement plus + 30 % et + 26,5 %). À titre de comparaison, en 2011, la France compte 22 100 immigrés actifs issus des pays de l'Europe du sud arrivés il y a moins de 3 ans, ce qui en fait la quatrième destination européenne en termes absolus (entre 2008 et 2011, cette statistique a baissé de 21 %).

Tableau 2 : pays de destination des immigrés actifs récemment arrivés (moins 3 ans) ayant la nationalité des pays du sud de l'Europe (Espagne, Portugal, Grèce et Italie), en milliers

Destination	2008	2011	Variation (en %)
Grande-Bretagne	43,4	41,5	-4,3
Allemagne	25,4	33,1	30,6
France	28,1	22,1	-21,6
Belgique	19,1	24,2	26,5
Espagne	25,6	11,4	-55,5
Autre pays membres	19,0	18,0	-5,0

Les statistiques les plus récentes sur les flux d'immigrés en Allemagne (cf. tableau 3) confirment l'attrait grandissant de ce pays pour les travailleurs migrants dont le nombre a doublé depuis 2008 pour atteindre plus d'un million de personnes en 2013. Sur ce total, 141 000 immigrés venaient d'Espagne, d'Italie, du Portugal ou de Grèce alors qu'ils

n'étaient que 43 000 en 2008 soit un triplement (et même une multiplication par quatre pour l'Espagne et la Grèce). En outre, plus de la moitié de l'accroissement du nombre d'immigrés entrants en Allemagne entre 2008 et 2013 est issue des pays de l'Est appartenant à l'UE⁶, pour qui les restrictions à l'accès au marché du travail allemand ont été levées en mai 2011.

Tableau 3 : flux d'immigrés arrivés en Allemagne entre 2008 et 2013 par pays d'origine

	2008	2013	Variation 2008-2013	
			en milliers	en %
Total	573	1 108	535	93,4
UE 28	348	727	379	108,9
France	14	17	3	21,4
Pays du sud de l'Europe	43	141	98	227,9
dont :				
Espagne	9,5	36,5	27	287,2
Grèce	8,3	33,4	25,1	302,4
Portugal	5,8	13,6	7,8	134,5
Italie	19,8	57,5	37,7	190,4
Pays d'Europe de l'Est (UE)	246	516	270	109,8
Hors UE	226	381	155	68,6

Source : Destatis (données provisoires pour 2013).

(6) Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République Tchèque, Hongrie, Bulgarie et Roumanie.

Ainsi, la crise a bien entraîné des mouvements migratoires significatifs en zone euro mais ces flux concernent majoritairement à ce stade des flux entre la zone euro et le reste du monde (dont le reste de l'UE) et non des flux intra-zone euro. Les mouvements migratoires extra zone ont bien permis d'atténuer à court-terme l'impact de la crise sur les marchés du travail des États membres en difficulté. La mobilité

intra-zone reste néanmoins très faible au regard des divergences de taux de chômage entre États membres et en comparaison des États-Unis⁷ mais des études économétriques⁸ reprenant la méthodologie introduite par Blanchard et Katz (1992)⁹ concluent que la mobilité du travail en zone euro réagit plus fortement aux cycles que par le passé, notamment suite à la crise débutée en 2008.

Encadré 1 : Démographie et migrations de long-terme

La zone euro et plus largement l'Union européenne font face à un certain nombre de défis de long-terme liés à la démographie, et en particulier au vieillissement de la population. En effet, les évolutions de la population active (baisse de la fécondité, allongement de l'espérance de vie) auront des conséquences importantes en termes de PIB potentiel et de finances publiques (notamment vis-à-vis de la soutenabilité des systèmes sociaux et de retraite).

Par exemple, l'Allemagne, qui présente un taux de fécondité⁹ relativement faible (1,4 en 2010), verra selon les projections d'Eurostat¹⁰ sa population active baisser de plus de 30 % dans les 50 prochaines années (cf. tableau 4) et son taux de dépendance (ratio du nombre d'inactifs sur le nombre actifs) passer de 43 à 77 %. De manière similaire, mais avec une baisse moins marquée de leur population active, l'Espagne et l'Italie devraient connaître une augmentation importante de leur ratio de dépendance. À l'inverse, la Grande-Bretagne et la France, qui ont un taux de fécondité proche de 2, sont mieux positionnées en termes d'évolution démographique, leur population active continuant à croître à horizon 2060 et leur ratio de dépendance progressant de manière plus modérée.

Une réponse possible à ce défi démographique est l'accroissement de l'immigration vers les États connaissant un vieillissement marqué. Cela étant, l'immigration, sauf à être de très grande ampleur, ne pourra constituer qu'une réponse partielle à cet enjeu.

Tableau 4 : évolution de la population active et de la dépendance en Europe

	Population active (millions)		Taux de dépendance ^a (%)	
	2010	2060	2010	2060
Grande-Bretagne	29,3	33,5	34,8	55,2
Allemagne	40,0	27,7	43,7	77,3
France	29,0	30,8	40,5	66,5
Italie	24,5	23,9	53,1	83,7
Espagne	22,6	22,2	42,1	74,8
UE 27	232,5	208,5	39,8	73,0

a. Ratio du nombre d'inactifs sur le nombre actifs.

Source : Lanzieri G. (2011), "Fewer, older and multicultural? Projections of the EU populations by foreign/national background" Eurostat methodologies and working papers.

- a. Rapport entre le nombre de naissances vivantes durant une année et le nombre de femmes en âge de procréer (15 à 49 ans).
 b. Projections d'Eurostat (modèle EUROPOP2010) prenant en compte les flux passés, la structure de la population et son évolution projetée. Pour l'Allemagne, les flux nets de migrants atteindraient un pic (133 000) en 2030 et déclineraient ensuite.

2. La mobilité du travail constitue une composante importante du bon fonctionnement du marché unique et de la zone euro même si elle présente certains coûts potentiels

2.1 La mobilité du travail concourt à l'objectif d'efficacité économique porté par le marché unique et constitue un mécanisme d'ajustement dans une zone monétaire

Comme pour le capital, une plus grande mobilité du facteur travail améliorerait l'efficacité allocative au sein de l'Union Européenne et donc le fonctionnement du marché unique. En assurant un meilleur appariement entre l'offre et la demande de travail sur l'ensemble de l'espace européen, la mobilité du travail permettrait une meilleure allocation des travailleurs (chaque travailleur pouvant potentiellement accéder à des emplois où il serait plus productif) ainsi qu'une réduction des déséquilibres en termes de qualification que peuvent connaître certains États membres (pénurie ou surplus de certaines qualifica-

tions). Au total, une plus grande mobilité permettrait d'améliorer les perspectives de croissance pour l'ensemble de l'UE.

Au-delà des questions de croissance potentielle, la mobilité du travail entre pays est également un mécanisme susceptible d'atténuer les chocs subis par certains d'entre eux (chocs asymétriques), particulièrement en zone euro. La politique monétaire commune étant principalement en charge de réagir aux chocs symétriques et du fait de contraintes fortes sur la politique budgétaire de certains États membres, la mobilité du travail pourrait contribuer à résorber les divergences qui peuvent apparaître suite à des chocs asymétriques. En effet, lorsqu'un État membre connaît une récession alors qu'un autre est en phase d'expansion, la mobilité du travail permet que les travailleurs se déplacent des zones géographiques où la demande de travail est faible (zone à chômage élevé) vers là où elle est importante (zone avec de nombreux emplois vacants). En particulier, ce type d'ajus-

(7) Il existe un débat académique sur la possibilité que la mobilité du travail aux États-Unis ait été réduite depuis la crise de 2008 notamment du fait de l'accroissement du nombre de propriétaires immobiliers et de la chute des prix connu au plus fort de la crise. Plusieurs articles ont cependant montré que cette hypothèse n'était sans doute pas vérifiée. Voir notamment Aaronson & Davis (2011), "How much has house lock affected labor mobility and the unemployment rate?", Chicago Fed Letter.

(8) L'Angevin C. (2007), « Dynamiques d'ajustement et mobilité du travail au sein de la zone euro », *Lettre Trésor-Éco* n° 14 ; Dao M., Furceri D. and Loungani P. (2013), "Regional labour market adjustments in the US and Europe", *IMF Working Paper*.

(9) Blanchard, O. and Katz, L. (1992), "Regional Evolutions", *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1 pp 1-75. Dans cet article, les auteurs utilisent une modélisation statistique (sous forme de vecteur autorégressif - VAR) pour rendre compte de la mobilité du travail en réaction à des chocs asymétriques entre États américains.

tement par la mobilité géographique réduit la nécessité des baisses de salaires réels dans la zone en récession et y limite l'augmentation du chômage¹⁰. Dans ses travaux fondateurs sur les

zones monétaires optimales, Mundell identifiait déjà la mobilité du travail comme critère permettant de juger de l'opportunité de la création d'une union monétaire (cf. encadré 1).

Encadré 2 : Théorie des zones monétaires optimales

La création d'une union monétaire génère d'importants bénéfices pour les États-membres : hausse du commerce, meilleur partage des risques au niveau de la zone, plus grande stabilité du financement extérieur, meilleure allocation des facteurs, etc. Cependant, elle aboutit également au transfert au niveau régional de deux instruments qui répondent dès lors à des chocs sur l'ensemble de la zone et non des chocs spécifiques à un pays : l'instrument du change et la politique monétaire. La théorie des zones monétaires optimales suggère qu'une telle configuration requiert des mécanismes d'ajustement alternatifs :

- (i) **la mobilité des facteurs de production** : face à des chocs asymétriques, la mobilité des facteurs de production (travail et capital) permet un ajustement souple évitant la sous-utilisation prolongée de ces facteurs dans les économies en crise et leur rationnement dans les économies en expansion^a.
- (ii) **la flexibilité des prix et des salaires** : plus ces derniers sont flexibles, plus l'ajustement interne sera aisé car il affectera moins la production et le niveau d'emploi (ajustement par les prix plutôt que par les quantités)^b.
- (iii) **le degré d'ouverture des économies** : une plus grande ouverture induit un moindre risque d'être affecté par un choc asymétrique car les liens avec les autres États-membres sont plus forts et donc les cycles économiques plus synchrones^c.
- (iv) **le degré de diversification des économies** : plus le tissu productif d'une économie est diversifié, moins elle sera affectée par des chocs spécifiques^d.
- (v) **une politique budgétaire contracyclique** : la politique budgétaire des États-membres doit permettre de stabiliser les économies face aux chocs auxquels elles sont soumises^e, en particulier dans le cas de chocs asymétriques face auxquels la politique monétaire commune est largement impuissante^f. Cependant, les politiques budgétaires nationales peuvent échouer à remplir leur rôle dans le cas de fortes crises qui contraignent sérieusement les finances publiques. Ainsi, la création d'une capacité budgétaire commune aux pays composant l'union monétaire semble cruciale^g.

- a. Mundell R. (1961), "A Theory of Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, 51 (4).
- b. Friedman M. (1953), "The Case for Flexible Exchange Rates", reprinted in *Essays in Positive Economics*, Chicago, II
- c. McKinnon R. (1963), "Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, 51, September, pp. 657-664.
- d. Kenen (1969).
- e. Galí J. et Monacelli T. (2005), "Optimal Fiscal Policy in a Monetary Union", Center for Economic Policy Research Discussion Paper 5374.
- f. Farhi E. et I. Werning (2012), "Fiscal Unions", *NBER Working Paper*, n°18280.
- g. Cf. Caudal N., Georges N., Grossmann-Wirth V., Guillaume J., Lellouch T. et Sode A. (2013), « Un budget pour la zone euro », *Lettre Trésor-Éco* n°120, Octobre.

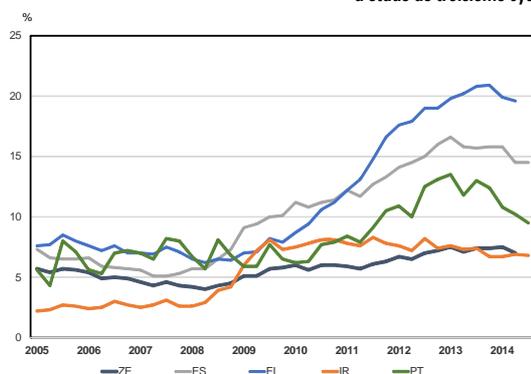
2.2 Pour autant la mobilité du travail a des aspects déstabilisants notamment pour les pays d'émigration

Une augmentation des flux migratoires pourrait affecter la croissance potentielle des pays d'émigration, notamment en cas de départ des travailleurs les plus productifs. En effet, dans ces pays, un départ massif de travailleurs les plus qualifiés peut peser sur la productivité agrégée de l'économie (en occasionnant une perte en capital humain) et donc sur la croissance potentielle. Cependant, le risque d'une pénurie des travailleurs qualifiés dans les États membres de la zone euro les plus touchés par la crise ne semble à ce stade pas s'être matérialisé. En effet, depuis le début de la crise, on observe une augmentation significative des taux de chômage des plus qualifiés (individus ayant un niveau universitaire) indiquant qu'il n'existe *a priori* pas de pénurie de travailleurs qualifiés (cf. graphique 9).

Des flux d'émigration importants dans les pays en difficulté pourraient également avoir un impact négatif sur la soutenabilité des finances publiques de ces pays, même si ce risque est à relativiser. En effet, les départs massifs de travailleurs peuvent réduire le nombre de contribuables et ainsi fragiliser la soutenabilité de la dette publique. Pour avoir un effet significatif sur les finances publiques les flux d'émigration nette doivent être massifs, ce qui reste peu probable à l'heure actuelle¹¹. Enfin, notons que cette relation entre mobilité et soutenabilité des finances publiques se pose moins dans les États ayant fait le choix d'une union budgétaire, puisque lorsqu'un individu

change d'État dans une fédération, il continue à contribuer, *via* ses impôts, au service de la dette commune.

Graphique 9 : taux de chômage des personnes ayant atteint un niveau d'étude de troisième cycle



Source : Eurostat.

De leur côté, les effets déstabilisants de la mobilité des travailleurs demeurent limités pour les États d'accueil même si la mobilité des travailleurs détachés au sein de l'UE a pu conduire à certaines dérives qu'il convenait de mieux contrôler. En particulier, la littérature économique est conclusive sur le fait que l'arrivée de travailleurs peu qualifiés sur les marchés du travail des pays européens développés a un impact marginal sur le salaire d'équilibre et le niveau d'emploi des

(10) Par ailleurs, Farhi et Werning (2014) ont montré dans une contribution théorique récente que dans une situation où les pays en crise souffriraient surtout de problèmes de compétitivité, la mobilité permettrait d'accroître le bien-être des travailleurs migrants mais également celle des travailleurs qui restent dans le pays. Voir Farhi E. et Werning I. (2014), "Labour Mobility within Currency Unions", *NBER Working Paper*, n°20105.

(11) Par exemple, selon les projections de dette publique de la Commission européenne et les projections de populations des Nations-Unies, la dette publique espagnole pourrait représenter 25 200 € par habitant à horizon 2020. Selon un scénario alternatif où l'Espagne connaîtrait un flux d'émigration net de 100 000 personnes par an (au-delà des flux de migrants déjà inclus dans les projections des Nations-Unies), et toutes choses égales par ailleurs, cette dette représenterait 25 600 € par habitant soit un écart de 400 € par habitant. Cette illustration ne prend pas en compte les effets potentiellement positifs ou négatifs des départs sur la trajectoire de croissance et d'endettement de l'Espagne.

travailleurs nationaux, notamment du fait que ces migrants répondent à une demande de travail non-qualifié¹². De même, la majorité des études concluent à un impact non-significatif voire légèrement positif de l'immigration sur les finances publiques des pays d'accueil¹³. Cependant, au sein de l'UE, l'un des canaux de la

mobilité du travail résulte de la libre prestation de services *via* les travailleurs détachés par une entreprise européenne dans un autre État. L'UE a récemment renforcé les moyens de contrôle dont disposent les États afin de limiter les abus liés à la directive de 1996 relative au détachement des travailleurs.

3. Quelles perspectives pour la mobilité du travail dans l'Union Européenne et la zone euro ?

3.1 Le développement d'une mobilité du travail intra-européenne résultera d'une réduction des barrières réglementaires, linguistiques et culturelles

L'UE a déjà effectué un travail important d'harmonisation en vue d'abaisser les barrières à la mobilité entre les 28 États membres qui la composent. Consacrée dès le Traité de Rome, la libre circulation des travailleurs a fait l'objet de nombreuses mesures législatives visant à abaisser les barrières à la mobilité. La liberté de séjour fait quant à elle partie des droits du citoyen de l'UE depuis le Traité de Maastricht et son exercice est régie par la directive de 2004 dite « séjour ». Cette dernière prévoit en particulier qu'un séjour d'une durée supérieure à trois mois est soumis à des conditions, comme la détention de ressources suffisantes. Dans ce cadre, l'UE entreprend d'assurer la portabilité des droits sociaux, la reconnaissance équivalente des qualifications professionnelles et la mise en relation des services publics de l'emploi nationaux. Sa principale réalisation est le règlement de 2004 qui organise la coordination des systèmes de sécurité sociale pour l'ensemble des branches de base (maladie, retraite, chômage...) afin que l'application des différents régimes nationaux ne lèse pas les travailleurs mobiles en les privant des droits déjà accumulés auprès d'un système national.

Cependant, l'effort d'harmonisation administrative visant à faciliter la mobilité des travailleurs demeure nécessaire. Comme le constate l'OCDE dans son rapport 2012 sur l'économie de l'UE, des barrières administratives et réglementaires demeurent,

du fait par exemple des difficultés à transférer les droits à pension professionnelle et complémentaire. Il apparaît donc nécessaire de poursuivre le travail d'harmonisation et d'assurer l'effectivité des normes européennes. En particulier, les États membres pourraient étendre de trois à six mois la durée pendant laquelle un chômeur peut bénéficier de ses allocations s'il cherche un emploi sur un autre marché du travail, comme la Commission l'a proposé dans une Communication de 2013 relative à la dimension sociale de l'Union économique et monétaire¹⁴.

Des actions supplémentaires pour réduire les freins liés aux différences linguistiques et culturelles sont également nécessaires. En effet, les enquêtes européennes¹⁵ montrent que les principales barrières à la mobilité sont celles liées à la diversité des cultures et des langues, avant les difficultés administratives liées à l'hétérogénéité des systèmes sociaux. Or si les jeunes générations maîtrisent mieux les langues étrangères et sont plus ouverts à la mobilité intra-européenne, notamment grâce au programme d'échange universitaire Erasmus et à celui d'échange d'apprentis Leonardo, ces effets mettront du temps à se matérialiser. À ce titre une augmentation des fonds alloués aux programmes d'échange scolaire européens pourrait permettre d'accroître la mobilité européenne à moyen terme, étant reconnu qu'un citoyen ayant participé à un de ces programmes a une probabilité plus grande d'effectuer une partie de sa carrière professionnelle hors de son pays d'origine¹⁶.

Encadré 3 : Mesures récentes visant à faciliter la libre circulation des travailleurs

- Droits des travailleurs et principe de non-discrimination.** Afin d'assurer l'effectivité du principe de non-discrimination, une directive récente demande aux États de garantir aux travailleurs migrants des voies de recours appropriés contre les discriminations et de mettre en place des structures d'information des travailleurs sur leurs droits. *Adoption en 2014.*
 - Reconnaissance des qualifications professionnelles.** Le Parlement européen et le Conseil ont révisé en 2013 la directive de 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Cette révision crée une « carte professionnelle européenne » qui va permettre aux travailleurs d'obtenir la reconnaissance de leurs qualifications de manière plus simple et plus rapide, au travers d'un certificat électronique. *Adoption en 2013.*
 - Réseau européen des services publics de l'emploi.** L'UE cherche actuellement à augmenter les capacités d'action du réseau européen de coordination des services de l'emploi nationaux - EURES. Son portail devra contenir un répertoire quasi complet d'offres d'emploi en combinaison avec une vaste réserve de CV de candidats. *En cours de négociation.*
- La Commission a initié le programme-pilote « Ton premier emploi EURES » qui va faire bénéficier à 5 000 jeunes européens d'une aide à la mobilité et à la recherche d'emploi.
- Extension des droits à pension complémentaires.** Le Parlement européen et le Conseil ont adopté une directive établissant des normes minimales concernant la sauvegarde des droits à pension des travailleurs mobiles. Elle contribuera à supprimer les entraves à la libre circulation telles que l'obligation d'accomplir de très longues périodes d'emploi pour acquérir ces droits ou le risque de les perdre en quittant un régime de pension. *Adoption en 2014, transposition avant 2018.*

(12) Voir le chapitre 7 du livre de Bodvarsson et Berg, 2009, "The Economics of Immigration" pour une revue de littérature complète.

(13) Voir par exemple : Dustmann & Frattini (2014), "The fiscal effect of immigration to the UK", *The Economic Journal*.

(14) Commission européenne (2013), « Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire », COM 690 final.

(15) Eurobaromètre Spécial 337 - Mobilité géographique de la main d'œuvre ; novembre-décembre 2009.

(16) Pary et Waldinger (2011), "Studying abroad and the effect on international labor mobility", *The Economic Journal*.

3.2 Si des effets d'agglomération devaient apparaître et se traduire par des flux migratoires permanents en zone euro, il serait nécessaire de mettre en place des mécanismes budgétaires compensateurs

Connaître la nature temporaire ou structurelle du choc économique qui a frappé la zone euro et déclenché les mouvements migratoires décrit *supra* est un enjeu important. En effet, s'il s'avérait que la zone euro était frappée par un choc permanent, c'est-à-dire un arrêt du processus de convergence économique et une divergence durable entre économies, il pourrait en résulter des mouvements migratoires permanents et unidirectionnels entre les différentes régions. Ces mouvements pourraient conduire à des transferts significatifs de capital humain entre régions de la zone euro.

Ce type de phénomène, appelé effets d'agglomération, s'observe dans de nombreuses économies où certaines régions (notamment à la suite d'un choc économique profond), peuvent connaître une période de dépeuplement consécutive à une baisse de l'activité économique. À l'intérieur d'une nation, ces phénomènes sont en partie compensés par des mécanismes de redistribution inter-régionaux¹⁷. À l'inverse en zone euro, où de tels mécanismes de solidarité existent mais sont limités aux fonds structurels de l'UE, globalement de taille modeste, le déclenchement d'effets d'agglomération entre pays (agglomération de l'activité économique et des facteurs de production dans certains pays au détriment d'autres) pourrait conduire à une hétérogénéité croissante entre États membres.

À ce stade, il est difficile de conclure sur la nature temporaire ou permanente des migrations observées depuis la crise, notamment car il reste impossible de déterminer le caractère structurel ou conjoncturel des divergences de

croissance observées depuis 2008. Si la première décennie d'existence de la zone euro a été marquée par un phénomène de convergence des niveaux de vie entre États membres, la crise a d'une part révélé le caractère insoutenable de ce processus (bulle spéculative et endettement public excessif) et d'autre part recréé une divergence des rythmes de croissance et donc des niveaux de vie entre pays. Il est cependant difficile à ce stade de conclure à une divergence structurelle et durable des rythmes de croissance.

Toutefois, si l'émergence d'un phénomène de divergence des économies de la zone euro, notamment caractérisé par des flux migratoires permanents et unidirectionnels et des effets d'agglomération, était avérée, cela appellerait nécessairement la mise en place de mécanismes budgétaires compensateurs et pérennes organisant une solidarité entre États. En cas de choc permanent générant une divergence durable entre les économies de l'union monétaire, une réponse envisageable serait de mettre en œuvre des programmes d'investissements - similaires aux fonds structurels mais de plus grande portée - et de formation ciblés sur les zones les plus touchées et destinés à revitaliser leur potentiel productif et donc leur bassin d'emploi. Cela nécessiterait de mettre en œuvre des politiques vis-à-vis des États et des populations concernées, qui prendraient la forme d'un mécanisme budgétaire¹⁸ propre à la zone euro prenant en charge une fonction allocative de financement de biens publics comme les infrastructures, la recherche ou la formation. En cas de choc temporaire, la mise en place d'une réponse contracyclique adaptée permettrait également de limiter le phénomène d'hystérèse, par lequel un choc temporaire a des effets permanents sur l'activité et l'emploi. La mise en place d'une assurance chômage européenne¹⁹ pourrait jouer ce rôle, en mutualisant les coûts liés aux chocs asymétriques et en soutenant le niveau de la demande agrégée dans les régions affectées.

Yves-Emmanuel BARA, Maxence BRISCHOUX, Arthur SODE,

(17) Voir notamment les travaux sur l'économie française de Davezies L. (2012), « La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale », *Édition Seuil*.

(18) Lettre Trésor éco n°120, *op. cit.*

(19) Cf. Lellouch T. et Sode A. (2014), « Une assurance chômage pour la zone euro », *Lettre Trésor éco* n°132, juin.

Éditeur :

Ministère des Finances
et des Comptes publics
et Ministère de l'Économie
et de l'Industrie et du Numérique

Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Sandrine Duchêne

Rédacteur en chef :

Jean-Philippe Vincent
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtrésor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

Janvier 2015

n°142. Enfants, politique familiale et fiscalité : les transferts du système socio-fiscal aux familles en 2014

Denis Boissault, Anne Fichen

n°141. Temps partiel et partage du travail : une comparaison France / Allemagne

Nicolas Costes, Laurence Rambert, Emmanuel Saillard

Novembre 2014

n°140. Pourquoi les exportations espagnoles sont-elles si dynamiques après crise ?

Sabrina El Kasmi, Morgane Gaudiau, Erwann Kerrand, Marie-Astrid Ravon

n°139. Que faut-il penser de la baisse du taux de chômage aux États-Unis ?

Guillaume Cléaud, Louis de Charsonville

Octobre 2014

n°138. Quel avenir pour l'industrie automobile française ?

Stéphane Dahmani, Alexandre Gazaniol, Tanguy Rioust de Largentaye

n°137. Le traitement des litiges en droit du travail : constats et perspectives économiques

Kahina Yazidi, Corinne Darmaillacq

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-eco>

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère des Finances et des Comptes publics et du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique.