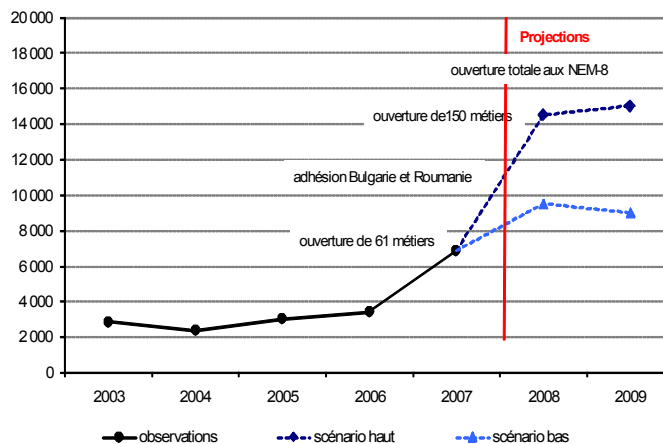


L'ouverture du marché du travail français aux ressortissants des Nouveaux États membres de l'Union Européenne

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

- Dans le cadre de l'élargissement de l'Union Européenne du 1^{er} mai 2004 et du 1^{er} janvier 2007, les quinze « anciens » États membres de l'Union européenne ont obtenu la possibilité de soumettre aux nouveaux États membres (sauf Chypre et Malte) à des dispositions transitoires visant à limiter l'accès à leurs marchés du travail.
- La France, comme la plupart des « anciens » États membres, a appliqué ces restrictions et n'a ouvert que progressivement son marché du travail aux ressortissants de ces pays. Les dispositions transitoires ont été finalement entièrement abandonnées le 1^{er} juillet 2008 pour les pays ayant adhéré en 2004. En revanche, la Bulgarie et la Roumanie restent soumises aux dispositions transitoires.
- Les études théoriques montrent généralement que les bénéfices économiques de l'immigration sur le pays d'accueil dépendent essentiellement de la complémentarité des qualifications des migrants relativement à celles des travailleurs déjà présents sur le territoire. En l'occurrence, les caractéristiques particulières des ressortissants des nouveaux États membres, qui sont à 40 % des travailleurs manuels qualifiés contre 24 % dans l'UE-15, rendent leur intégration sur le marché du travail plus facile.
- La politique migratoire à l'égard des nouveaux États membres s'est initialement construite autour de ces constats et s'est orientée vers une politique sélective fondée sur les besoins de main d'œuvre de l'économie française. L'ouverture du marché du travail français a été progressive et s'appuie sur une liste de métiers ouverts pour lesquels des difficultés de recrutement durables ont été observées.
- D'après les premières évaluations, l'ouverture du marché du travail s'est accompagnée d'une hausse limitée des flux migratoires entrants en provenance des nouveaux États membres.
- D'après nos projections, suite à l'ouverture totale du marché du travail aux pays ayant adhéré en 2004 et au maintien d'une liste de métiers pour les ressortissants bulgares et roumains, les flux migratoires en provenance des nouveaux États membres pourraient s'être établis entre 9 000 et 15 000 entrées en 2009. Une grande incertitude entoure cependant ce chiffre en raison notamment du retournement de conjoncture depuis fin 2008.

Entrées temporaires et permanentes de travailleurs en provenance des NEM (observées entre 2003 et juin 2008 et en projection au-delà)

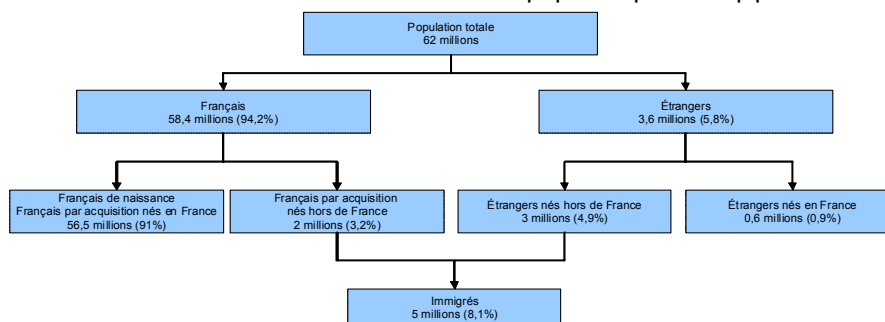


Sources : OFII ; calculs DG Trésor

1. L'immigration économique en provenance des nouveaux États membres est faible alors que les gains qui en résulteraient sont potentiellement importants

Par définition, toute personne née de nationalité étrangère dans un pays étranger est immigrée (cf. graphique 1).

Graphique 1 : composition de la population résidant en France en 2005



Source : Insee, Recensement de la population de 2004-2005

1.1 Les ressortissants des nouveaux États membres représentent une faible part de l'immigration en France

En 2005, la France comptait environ 5 millions d'immigrés, soit 8,1 % de la population. A cette date, 36 % des immigrés sont originaires de l'UE-26 (Union européenne à 27 hors France). Les ressortissants des nouveaux États membres (NEM) représentent alors environ 3 % de l'immigration totale et 10 % de l'immigration en provenance de l'UE-26 (cf. tableau 1).

La population des NEM compte plus de 100 millions d'individus soit près de 24 % de la population de l'UE-26. Les ressortissants des NEM sont donc sous-représentés parmi les immigrés en France relativement aux ressortissants des anciens États membres.

Tableau 1 : répartition des immigrés par pays d'origine (2004-2005)

	En %	Effectifs (millions)
Europe	40	1,9
UE 26	36	1,8
dont NEM	3	0,2
Autres pays d'Europe	4	0,2
Autres	30	3,0
Total	100	4,9

Source : Insee, Recensements de la population, 2004-2005

1.2 Les ressortissants des NEM sont surreprésentés dans les flux d'immigration économique par rapport aux ressortissants des pays tiers à l'UE

D'après les données de la base AGDREF¹ l'immigration économique c'est-à-dire l'immigration motivée par des raisons professionnelles, représente 10 % (18 500 personnes/an) des flux de migrants (cf. tableau 2) dont plus d'1/3 (6 000 personnes/an) sont des ressortissants des NEM.

L'immigration économique se décompose en une immigration de courte durée (moins d'un an, dite « temporaire ») et en une immigration de longue durée (plus d'un an, dite « permanente »). Parmi les titres délivrés pour motifs professionnels à l'ensemble des immigrés, plus d'1/4 sont des titres de courte durée, ce qui est élevé relativement par rapport aux autres motifs (étudiants ou familiaux par exemple).

Plus spécifiquement, les ressortissants des NEM sont davantage représentés dans les migrations économiques de longue durée relativement aux migrations économiques de courte durée : en 2007, 41 % des titres pour motif professionnel valables un an ou plus sont délivrés à des travailleurs en provenance des NEM contre 17 % des titres pour motif professionnel valables moins d'un an.

Tableau 2 : flux d'immigration par motif et par pays d'origine en 2007

Nationalité	Ensemble		Professionnel		Familial		Étudiants		Humanitaire		Divers	
NEM	9 575	5 %	6 368	34 %	1 726	2 %	1 203	3 %	22	0 %	256	2 %
dont NEM-8	4 644	2 %	3 019	16 %	831	1 %	649	1 %	7	0 %	138	1 %
dont Bulgarie et Roumanie	4 931	3 %	3 349	18 %	895	1 %	554	1 %	15	0 %	118	1 %
Autres	176 886	95 %	12 154	66 %	89 466	98 %	46 778	97 %	15 897	100 %	12 591	98 %
Ensemble	186 461		18 522		91 192		47 981		15 919		12 847	
	100 %		10 %		49 %		26 %		9 %		7 %	

Source : MIINDS, AGDREF, 2009

Champ : délivrances de premiers titres de séjour (hors nationalités non soumises à l'obligation de détenir un titre de séjour). Seule une partie des travailleurs saisonniers est incluse dans la catégorie « Professionnel ». Il s'agit des titulaires de titre de séjour spécifiques : « Carte triennale pour travailleur saisonnier ».

(1) Les différentes sources de données sur l'immigration en France sont détaillées dans l'encadré n°2.

1.3 L'immigration en provenance des NEM est un facteur potentiel de croissance économique

Globalement, l'immigration a un effet mécanique positif sur l'activité : une hausse homogène de la population augmente le niveau d'emploi productif et donc le PIB, laissant inchangé le niveau de vie des natifs. A titre d'exemple, l'entrée sur le territoire français de 50 000 immigrés aux caractéristiques identiques à celles de la population résidente accroîtrait le potentiel de production de l'économie de 0,1 % de PIB et n'aurait pas d'effet sur le PIB par habitant².

Plusieurs facteurs peuvent conduire à ce que l'impact de l'immigration sur l'économie d'un pays se traduise non seulement par cet effet d'échelle mais contribue également à accroître le revenu par habitant. C'est notamment le cas lorsque les immigrés sont plus qualifiés que les autochtones ; ils participent davantage à la croissance économique³.

Toutefois, l'effet positif de l'immigration sur l'activité tient essentiellement à la qualité de l'intégration des immigrés sur le marché du travail. Ainsi, c'est la nature complémentaire des nouveaux travailleurs, et pas nécessairement leur niveau de compétence, qui constitue un avantage pour le pays de destination.

Or, les travailleurs des NEM ont des qualifications complémentaires à celles disponibles dans les pays de l'UE-15⁴. Dans le détail, les travailleurs manuels qualifiés représentent une grande partie de la main d'œuvre des NEM (40,3 %) alors qu'en UE-15 ce type de qualifications est nettement plus rare (24,1 %) (cf. graphique 2). Inversement, 40 % des emplois en UE-15 sont occupés par des travailleurs non manuels qualifiés, contre moins de 32 % dans les NEM.

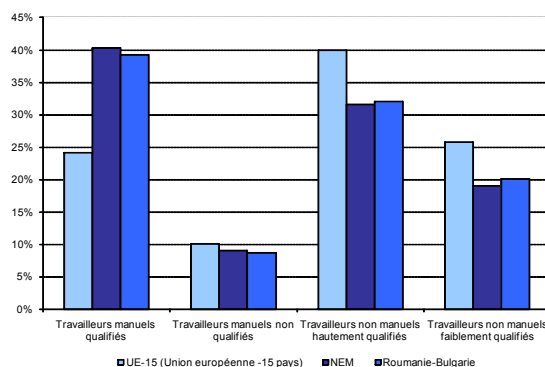
2. La politique migratoire française à l'égard des NEM s'est fondée sur les besoins de main d'œuvre de l'économie à long terme

2.1 L'ouverture progressive du marché du travail français aux ressortissants des NEM est source de bénéfices économiques

Le 1^{er} mai 2004, la France a appliqué les restrictions autorisées par l'UE suite à l'adhésion des NEM-8. Entre mai 2004 et mai 2006, les travailleurs en provenance des NEM-8 ont été soumis aux mêmes règles que celles appliquées aux travailleurs des pays tiers. Pour occuper un emploi en France, une autorisation de travail, conditionnée à la situation de l'emploi, était nécessaire. En d'autres termes, il fallait prouver que le poste ne pouvait pas être occupé par un travailleur déjà présent sur le territoire (principe d'opposabilité de la situation de l'emploi).

A compter du 1^{er} mai 2006, la France a suspendu progressivement les restrictions pesant sur la mobilité des travailleurs des NEM : le marché du travail français a été partiellement ouvert aux ressortissants des États ayant

Graphique 2 : répartition de l'emploi (15 ans et plus) en 2007



Sources : Eurostat, calculs DG Trésor

Note : la répartition des personnes occupant un emploi est fondée sur la classification CITEP 88 COM (groupes 1 à 3 pour les travailleurs manuels hautement qualifiés, 4 à 5 pour les travailleurs non manuels faiblement qualifiés, 6 à 8 pour les travailleurs manuels qualifiés et 9 pour les travailleurs manuels non qualifiés).

La théorie économique⁵ suggère que les habitants du pays d'accueil tirent globalement avantage de l'immigration. Des articles récents⁶ montrent plus particulièrement que l'élargissement et la levée des dispositions transitoires sont susceptibles de bénéficier aux pays de l'UE-15 comme aux NEM.

Pour autant, ces avantages sont répartis de façon inégale, au moins à court terme, au sein de la population autochtone. En effet, les travailleurs dont les compétences sont complémentaires à la main d'œuvre immigrée voient leur rémunération progresser, alors que les travailleurs qui ont des compétences substituables sont susceptibles de connaître soit une baisse de leur rémunération si le marché du travail est flexible, soit une augmentation du risque de chômage s'il existe un salaire minimum supérieur au salaire d'équilibre (cf. encadré 1).

adhéré en 2004, puis aux Bulgares et aux Roumains dès leur adhésion le 1^{er} janvier 2007. Les conditions de délivrance d'une autorisation de travail ont été alors assouplies pour 61 métiers présentant des difficultés de recrutement : la situation de l'emploi n'était plus opposable pour ces professions. Les travailleurs issus des NEM avaient alors théoriquement accès à environ 20 % des offres d'emplois recensées par Pôle Emploi.

En janvier 2008, cette liste des métiers a été élargie (y compris pour la Bulgarie et de la Roumanie) à 150 métiers, ce qui représente environ 40 % des offres d'emploi de Pôle Emploi. Enfin, au 1^{er} juillet 2008, les restrictions ont été abandonnées pour les pays ayant adhéré à l'UE en 2004. En revanche, la Bulgarie et la Roumanie restent soumises aux dispositions transitoires de janvier 2008.

D'un point de vue économique, la politique d'ouverture de la France à l'égard des NEM est pertinente car :

- (2) Coupet M., 2006 « Révisions de la croissance potentielle de l'économie française à moyen-long terme », *Trésor-Éco*, n°2.
- (3) Les travailleurs qualifiés ont une productivité supérieure à la moyenne. De ce fait, ils contribuent à augmenter le potentiel d'offre de l'économie dans une plus large proportion que ne le feraient en moyenne d'autres travailleurs.
- (4) IOM. 2005 « World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration ».
- (5) Borjas, G. 1995. « The Economic Benefits from immigration », *Journal of Economic Perspectives*, 9:3-22.
- (6) Commission Européenne et Iranzo, S. et G. Peri, 2007. « Migration and Trade in a World of Technological Differences: Theory with an Application to Eastern-Western European Integration » *NBER Working Papers*, 13631.

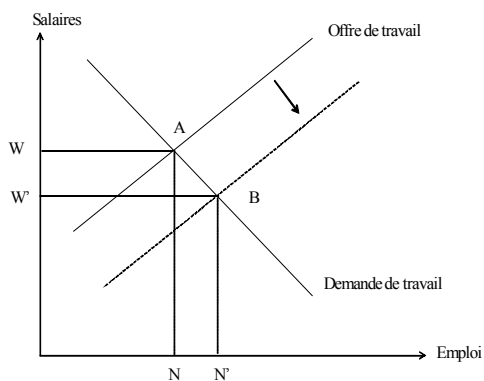
- les premiers pays à s'ouvrir attirent les individus pour lesquels le gain à la migration, à la fois pour le pays d'accueil et le migrant, est le plus fort ;
- les qualifications des travailleurs des NEM sont complémentaires aux qualifications disponibles dans les pays de l'UE-15 (cf. supra) ce qui améliore à la fois l'offre de travail et l'appariement sur le marché français ;
- dans un contexte de libre circulation des individus, la levée des restrictions à la mobilité du travail permet de limiter la fraude (prêt de main d'œuvre illicite, faux détachements, recours abusif à la prestation de services...)
- Les entreprises françaises qui possèdent des filiales dans les NEM peuvent intégrer, voire former, leurs salariés en les accueillant sur leurs sites en France.

Le caractère progressif de cette ouverture a certes limité les avantages à attendre des migrations en provenance des NEM mais il a permis de réduire les coûts d'ajustement ainsi que les risques de chocs sur le marché du travail français qu'une levée brutale des dispositions transitoires auraient pu entraîner (et cela d'autant plus que celles-ci sont automatiquement levées cinq à sept ans après l'adhésion des NEM).

Encadré 1 : effets d'une augmentation de l'offre de travail à court terme

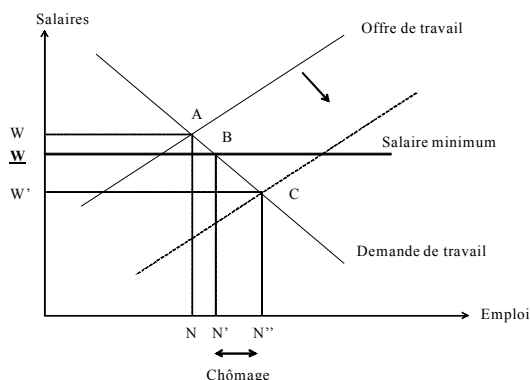
Cas d'un marché du travail où les salaires sont flexibles

Sur un marché flexible, le salaire des travailleurs (égal à la productivité marginale du travail) s'ajuste parfaitement à l'augmentation de l'offre de travail. L'équilibre se déplace le long de la courbe de demande de travail (A à B). En d'autres termes, l'augmentation de l'offre de travail se traduit par une baisse de salaire (W à W') et par une augmentation de la quantité d'emploi dans l'économie (de N à N').



Cas d'un marché du travail où le salaire minimum est supérieur au salaire d'équilibre

Sur un marché du travail non concurrentiel ou avec des rigidités de salaire, l'arrivée d'immigrants conduit à un déplacement le long de la courbe de demande de travail. L'ampleur du déplacement (A à B) est cependant insuffisante pour parvenir à l'équilibre concurrentiel (C), d'où une baisse des rémunérations moins importante (W à W') que sur un marché concurrentiel (W à W') et une hausse du chômage (N à N'').



2.2 En pratique, l'ouverture du marché du travail aux ressortissants des NEM s'est d'abord concentrée sur les métiers en « pénurie de main d'œuvre »

L'ouverture du marché du travail aux ressortissants des NEM s'est inscrite dans un contexte de relance de l'immigration de travail. Elle s'est appuyée, et s'appuie encore pour la Bulgarie et la Roumanie, sur un régime dérogatoire de délivrance d'une autorisation de travail pour des métiers souffrant de pénurie de main d'œuvre.

Un indicateur des tensions sur le marché du travail a été utilisé pour déterminer les métiers ouvrant droit à ce régime dérogatoire. Cet indicateur mesure le rapport entre les flux d'offres et de demandes d'emploi enregistrées à Pôle Emploi pour un métier donné. Un métier est considéré comme souffrant de tensions sur le marché du travail lorsque les offres d'emploi y sont supérieures aux demandes, c'est-à-dire quand l'indicateur de tension est supérieure à 1.

A partir du répertoire opérationnel des métiers (ROME) utilisé par Pôle Emploi, la France a sélectionné les métiers

connaissant des pénuries de main d'œuvre « importantes et structurelles » c'est-à-dire des métiers pour lesquels l'indicateur de tension était depuis plusieurs années supérieur ou égal à 1. Une 1^{ère} liste comprenant 61 métiers répartis au sein de 7 secteurs (essentiellement celui du bâtiment et de l'industrie) a ainsi été établie (cf. tableau 3).

Cet indicateur présente l'avantage d'être simple et transparent. Cependant, il connaît certaines limites qui ont été prises en compte dans les instruments de pilotage de la politique d'immigration économique. A cela plusieurs raisons :

- l'indicateur de tension n'est pas exhaustif. Pôle Emploi ne couvre pas l'ensemble du marché du travail et ne recense pas la totalité des offres d'emploi, notamment les plus qualifiées ;
- l'indicateur ne reflète pas complètement l'état de la demande d'emploi : un demandeur d'emploi peut accepter une offre dans un métier différent de celui qu'il désirait occuper initialement lors de son inscription à Pôle Emploi ;
- certains métiers se caractérisent par un fort *turnover* et donc par un indicateur de tension important sans pour autant souffrir de pénuries durables.

Tableau 3 : présentation de la 1^{ère} liste de métiers ouverts aux ressortissants des NEM entre mai 2006 et janvier 2008

<p>Bâtiment et travaux publics 16 métiers dont :</p> <p>Ouvrier des travaux publics Couvreur Dessinateur du BTP Géomètre Chef de chantier du BTP</p> <p>Hôtellerie, restauration : 5 métiers dont :</p> <p>Serveur en restauration Boucher</p>	<p>Mécanique, travail des métaux et industries diverses 14 métiers dont :</p> <p>Chaudronnier-tôlier Ajusteur mécanicien Dessinateur-projet construction mécanique Tuyauteur industriel</p> <p>Industries de process 14 métiers dont :</p> <p>Pilote d'installation des industries chimiques et de production d'énergie Opérateur de formage du verre</p>	<p>Commerce et vente 6 métiers dont :</p> <p>Technicien de la vente à distance Représentant à domicile</p> <p>Services aux particuliers et aux collectivités 3 métiers dont :</p> <p>Laveur de vitres spécialisé Agent d'entretien et nettoyage urbain</p> <p>Agriculture, marine, pêche : 3 métiers dont :</p> <p>Marâcher-horticulteur Éleveur hors sol</p>
--	---	--

Note : La liste complète des 61 métiers ouverts aux ressortissants de NEM au 1^{er} mai 2006 est disponible à l'adresse suivante : http://www.ofii.fr/IMG/pdf/conference_presse_8_Nov_2007/listenationale_des_metiers_ouverts_aux_ressortissants_desnouveaux_etats_membres.pdf. La liste des 150 métiers ouverts aux ressortissants de NEM au 1^{er} janvier 2008 est disponible à l'adresse suivante : http://www.immigration.gouv.fr/spip.php?page=dossiers_det_imm&numrubrique=286&numarticle=1410

Il faut également noter que la coexistence d'offres et de demandes non satisfaites n'implique pas systématiquement l'existence de besoins de main d'œuvre. C'est notamment le cas lorsque les imperfections du marché du travail (coûts de transaction, défauts d'information) ne permettent pas un appariement instantané entre les chômeurs et les postes vacants.

Par ailleurs, l'immigration n'est pas une réponse optimale à toutes les tensions observées sur le marché du travail, notamment lorsque ces tensions sont conjoncturelles. Le bien-fondé économique d'une politique d'immigration professionnelle doit donc prendre en compte la nature structurelle des tensions afin de limiter le risque de déséquilibre sur le marché du travail en cas de retournement de la conjoncture. Il en est de même en ce qui concerne les perspectives d'embauche des métiers considérés : l'indicateur de tension ne sera pertinent que si les effectifs de ce métier sont à la fois suffisamment importants pour être significatifs, et s'ils sont susceptibles de croître à l'avenir.

Ces difficultés ont été contournées en croisant l'indicateur de tension avec d'autres indicateurs tels que celui utilisé par les enquêtes de l'Union nationale pour l'emploi (UNEDIC) sur les besoins en main d'œuvre (enquête BMO⁷) ou de

l'étude prospective « Les métiers en 2015 » du groupe de travail « Prospective des métiers et des qualifications » (DARES/CAS).

2.3 Lors d'une seconde phase d'ouverture, la liste de métiers a été élargie

En janvier 2008, la France a poursuivi sa politique d'ouverture du marché du travail aux ressortissants des NEM. La liste de métiers ouverts a été élargie en desserrant le critère de tension (indicateur supérieur à 0,8) mais également en répondant aux demandes des fédérations professionnelles. Ces critères de sélection ont permis d'établir une liste de 150 métiers dont le niveau de qualification s'est amélioré en moyenne : dans la liste de 61 métiers, 13 % des métiers étaient très qualifiés contre 32 % dans la liste de 150 métiers.

Depuis le 1^{er} juillet 2008, le marché du travail français est ouvert à l'ensemble des ressortissants des NEM-8. Les travailleurs issus des États membres entrés au sein de l'Union européenne au 1^{er} mai 2004 sont donc libres d'exercer l'ensemble des emplois offerts sur le marché du travail. Les ressortissants bulgares et roumains, sont encore soumis aux dispositions transitoires⁸.

3. Les conséquences de l'ouverture du marché du travail aux ressortissants des NEM

L'impact de la réforme des mesures transitoires sur le marché du travail français est très limité : en 2007, seuls 2 % des emplois recensés par Pôle Emploi dans les métiers ouverts (soit 7 000 emplois sur les 350 000 offres) sont pourvus par les nouveaux migrants en provenance des NEM. Aucune perturbation du marché du travail n'a été observée depuis, que ce soit à un niveau global ou sectoriel.

3.1 L'ouverture du marché du travail aux ressortissants des NEM n'a pas provoqué d'afflux massif de migrants

Entre mai 2006 et février 2007, 20 % du marché du travail français⁹ a été ouvert aux ressortissants des NEM-8. Cette

ouverture du marché du travail français n'a pas provoqué un afflux massif de migrants. Cela pourrait notamment s'expliquer par l'ouverture totale des marchés du travail du Royaume-Uni, de l'Irlande, de la Suède, de l'Espagne, de la Finlande, de la Grèce, du Portugal et de l'Italie. Ces pays auraient attiré la plupart des candidats à la migration, ce qui aurait limité l'attractivité de la France.

En revanche, avec l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie en janvier 2007, l'immigration en provenance de l'ensemble des NEM s'est accélérée. Les ressortissants roumains et bulgares ont davantage répondu à l'ouverture du marché du travail français. Cela s'explique probablement

(7) Cette étude qualitative auprès des entreprises permet, chaque année, d'identifier les 15 métiers pour lesquels les difficultés de recrutement concernent le plus grand nombre d'embauches prévues. Rien ne permet cependant dans cette enquête de déterminer si les difficultés de recrutement déclarées par les entreprises proviennent, ou non, d'une insuffisance de l'offre de travail par rapport à la demande.

(8) Par ailleurs, ces derniers bénéficient également des autres dispositifs sur l'immigration (cartes « compétences et talents », « salarié en mission ») au même titre que les ressortissants des pays tiers.

(9) Offres d'emplois recensées par Pôle Emploi.

par les restrictions à la mobilité qui leur sont encore imposées par la plupart des autres États membres de l'UE. Le récent élargissement de la liste à 150 métiers à ces deux pays a également provoqué une croissance du flux d'immigration en 2008 (5 300 personnes/an contre 3 500 en 2007). Mais il semble qu'en 2009, les flux de travailleurs en provenance de ces deux pays aient nettement ralenti, probablement en raison de la crise économique.

- Le nombre d'entrées de travailleurs de courte durée (cf. tableau 4) est resté quasi-constant entre 2004 et 2007 (10 000 environ) alors que la part des ressortissants des NEM a légèrement augmenté en passant de 15 % en 2004 à 18 % en 2008. Concernant plus particulièrement la Bulgarie et la Roumanie, les flux observés dans les premiers mois de 2009 montrent un net ralentissement (310 entrées contre 642 sur la même période en 2008, soit une baisse de 54 %).

Tableau 4 : entrées de courte durée de travailleurs étrangers en France (entrées sur titres valables moins d'un an)

	2004	2005	2006	2007	2008	Janvier à juillet		
						2007	2008	2009
NEM	1 507	1 563	1 605	1 764	nd	1 027	1 037	nd
dont NEM 8	1 088	978	1 015	983	nd	627	395	nd
dont Bulgarie et Roumanie	419	585	600	781	950	400	642	310
Autres	8 443	8 842	9 062	8 134	8 513	3 598	4 204	2 777
Ensemble	9 950	10 405	10 677	9 898	nd	4 625	5 241	nd
Part des NEM	15 %	15 %	15 %	18 %	nd	22 %	20 %	nd

Source : OFII

Lecture : en raison de l'ouverture totale du marché du travail aux NEM-8, les entrées en provenance de ces pays ne sont plus recensées par l'OFII depuis juillet 2008 : « nd » fait référence aux données non disponibles. Les données disponibles, à partir de cette date, ne couvrent que la Bulgarie, la Roumanie et les pays tiers.

- En ce qui concerne les entrées de longue durée de travailleurs étrangers, la hausse de la part des ressortissants des NEM est plus significative. Elle est passée de 13 % en 2004 à 30 % en 2007 (cf. tableau 5). Cela se traduit par

une multiplication par 6 du nombre de travailleurs permanents en provenance des NEM entre 2004 (environ 900 personnes) et 2007 (environ 5 000 personnes).

Tableau 5 : entrées de longue durée de travailleurs étrangers en France (entrées sur titres valables un an et plus)

	2004	2005	2006	2007	2008	Janvier à juillet		
						2007	2008	2009
NEM	897	1 490	1 804	5 114	nd	2 615	4 322	nd
dont NEM 8	510	1 060	1 372	2 409	nd	1 393	1 451	nd
dont Bulgarie et Roumanie	387	430	432	2 705	4 353	1 222	2 871	1 568
Autres	5 843	7 066	8 193	11 661	16 900	6 007	8 444	9 783
Ensemble	6 740	8 556	9 997	16 775	nd	8 622	12 766	nd
Part des NEM	13 %	17 %	18 %	30 %	nd	30 %	34 %	nd

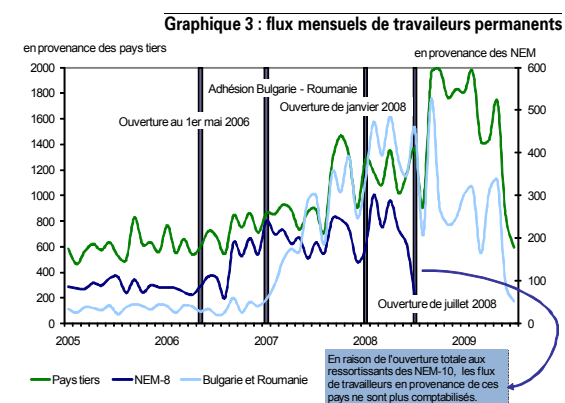
Source : OFII

Lecture : « nd » fait référence aux données non disponibles.

La croissance des flux de travailleurs permanents en provenance des NEM est largement supérieure (cf. tableau 7) à l'augmentation des flux en provenance des pays tiers (6 000 en 2004 à 12 000 en 2007). La politique migratoire française à l'égard des NEM a donc eu un impact sur les flux en provenance de ces pays (cf. graphique 3).

3.2 Les flux permanents d'immigration économique en provenance des NEM sont principalement concentrés sur des métiers moyennement qualifiés

Le niveau de qualification des travailleurs en provenance des NEM correspond logiquement au niveau de qualification des métiers qui leurs sont ouverts. En 2007, 54 % des migrants en provenance de ces pays occupent un poste d'ouvrier qualifié et 18 % celui d'employé qualifié (cf. tableau 6). Les flux d'entrée sur ces deux types de métiers ont été multipliés par 3 entre 2006 et 2007. En revanche, la part des cadres et ingénieurs est passée de 24 % en 2006 à 11 % environ pour 2007. La politique migratoire mise en œuvre par la France a probablement favorisé l'immigration de travailleurs aux qualifications intermédiaires, une tendance confirmée par les premières observations de 2008.



Source : OFII

Lecture : En janvier 2005, les flux mensuels en provenance des 8 premiers NEM s'élevaient à environ 90 migrants, 35 en provenance de Roumanie et Bulgarie et 580 en provenance de pays tiers (échelle de gauche). Les droites verticales représentent les changements de politique migratoire de la France vis-à-vis des NEM.

Tableau 6 : qualifications des travailleurs permanents en provenance des NEM

	2006	2007	Janvier à septembre	
			2007	2008
Ouvrier non qualifié	6 %	8 %	7 %	11 %
Ouvrier qualifié	35 %	54 %	53 %	56 %
Employé non qualifié	6 %	7 %	7 %	7 %
Employé qualifié	25 %	18 %	19 %	16 %
Technicien, agent de maîtrise	2 %	2 %	2 %	1 %
Cadre, ingénieur	24 %	11 %	11 %	8 %
Cadre dirigeant ou de haut niveau	1 %	1 %	1 %	1 %
Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : OFII

3.3 Sans modification de la politique migratoire française et en l'absence de retournement conjoncturel, les entrées en provenance des NEM auraient dû s'établir entre 9 000 et 15 000 en 2009

En 2006, la direction générale du Trésor a développé une méthode visant à déterminer l'impact de l'ouverture du marché du travail sur les flux de travailleurs en provenance des NEM-8. Cette méthode consistait à extrapoler dans le cas de la France les expériences d'ouverture du marché du travail aux ressortissants des NEM du Royaume-Uni, de l'Irlande et de la Suède. Le nombre d'autorisations de travail susceptibles d'être délivrées aux ressortissants des NEM-8 en France avait alors été estimé à partir :

- du lien observé entre taille du pays et flux d'entrées (effet taille) en comparant le flux d'entrées des ressortissants des NEM de deux pays dont la langue est identique mais dont la taille est différente (Royaume-Uni et Irlande) ;
- du lien observé entre langue et flux d'entrées ; la langue française n'ayant pas le même degré d'attractivité relativement à l'anglais plus fréquemment utilisé dans les échanges¹⁰ ;
- du degré d'ouverture du marché du travail français. L'hypothèse, bien que forte, d'une relation linéaire entre le degré d'ouverture du marché (20 % en 2006) et le nombre d'entrées a été retenue.

Avec 3 400 entrées de travailleurs en provenance des NEM-8 en 2007, les flux observés se sont situés dans le bas de la fourchette des prévisions. De manière attendue, l'augmentation des flux en provenance des NEM-8 n'a pas été proportionnelle à la hausse du nombre d'offres d'emplois auxquelles leurs ressortissants ont accès : le nombre d'entrées (permanentes et temporaires) en provenance des NEM-8 n'a pas augmenté entre 2007 et 2008 (entre janvier et juillet) malgré l'extension de la liste de métiers ouverts (cf. tableaux 4 et 5).

Cela s'explique notamment par le fait que les métiers ouverts récemment ne se trouvent pas nécessairement en pénurie de main d'œuvre (les plus qualifiés notamment) et que les opportunités offertes aux migrants potentiels sont donc moins nombreuses. Par ailleurs, les ressortissants des NEM-8 ont pu reporter leur date de migration lorsqu'ils ont eu connaissance de l'ouverture totale du marché du travail français au 1^{er} juillet 2008.

Les flux migratoires en provenance de Roumanie et Bulgarie ont fortement ralenti à partir de l'automne 2008 jusqu'en juillet 2009 (cf. tableaux 4 et 5). Or, sur la même période, les entrées de travailleurs permanents en provenance des pays tiers ont augmenté. La diminution des entrées de ressortissants bulgares et roumains ne peut donc pas être totalement imputée à la crise, elle pourrait s'expliquer par la stabilisation des flux, qui après quelque temps, fait naturellement suite à l'ouverture des frontières.

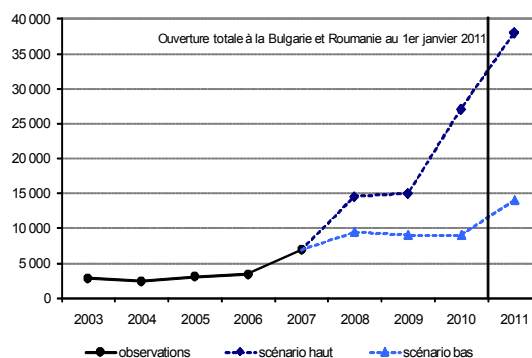
Ces observations nous amènent à formuler de nouvelles hypothèses pour estimer les flux d'entrée de migrants en

provenance des NEM et prévoir l'impact d'une troisième phase d'ouverture sur le marché du travail. Deux scénarios polaires sont construits :

- un scénario « haut » : on suppose d'une part que la faiblesse des flux en provenance des NEM-8 observés entre janvier et juillet 2008 s'explique par un report des migrations et qu'ils ont repris à la fin de l'année 2008 suite au changement de législation. D'autre part, on considère que le ralentissement des flux en provenance de Bulgarie et de Roumanie s'explique essentiellement par des facteurs conjoncturels et que les entrées de travailleurs issus de ces deux pays devraient retrouver leur tendance d'avant crise en 2010.
- un scénario « bas » : on considère que les migrations en provenance de l'ensemble NEM ont tendance à se stabiliser. La baisse observée dans les flux en provenance des NEM est considérée comme structurelle (pas d'effet de report pour les NEM-8 et pas d'effet propre à la crise pour la Bulgarie et la Roumanie).

Au final, on estime entre 9 000 (scénario bas) et 15 000 (scénario haut) le nombre de migrants qui auraient été accueillis en France en 2009¹¹. Une grande incertitude entoure ces prévisions. Les deux méthodes d'évaluation ignorent un certain nombre d'effets importants : elles ne prennent en compte qu'imparfaitement l'épuisement du stock de migrants potentiels, les effets de concurrence des autres pays européens, l'attractivité relative des métiers ouverts, le rôle de la diaspora présente en France et le degré d'acceptation du pays d'accueil ainsi que les effets de la conjoncture. Une autre difficulté tient au fait que l'impact de la politique migratoire à l'égard des NEM sur le marché du travail français dépend également de son effet sur les autres motifs de migrations autorisant à travailler en France (immigration familiale notamment). Analyser uniquement les entrées pour motif professionnel revient certainement à sous-estimer l'impact de ces migrations sur le marché du travail.

Graphique 4 : entrées temporaires et permanentes de travailleurs en provenance des NEM (observées entre 2003 et juin 2008 et en projection au delà)



Sources : OFII, calculs DG Trésor

Magali BAILLIET, Caroline KLEIN

(10) D'après les données Eurostat sur l'apprentissage des langues, les ressortissants des NEM sont 6 fois plus nombreux à parler l'anglais que les français.

(11) Dans le cas d'une ouverture totale du marché du travail à la Bulgarie et à la Roumanie en 2011, les flux migratoires en provenance des NEM devraient être compris entre 14 000 et 38 000 entrées par an si les effets négatifs de la crise disparaissent à cet horizon.

Encadré 2 : sources de données pour l'étude de l'immigration en France

En France, aucune source statistique ne couvre la totalité des flux d'immigration. D'une part, certaines entrées de migrants ne font pas l'objet d'autorisations (pour les étrangers ressortissants de l'UE par exemple) et donc de procédure d'enregistrement. D'autre part, les sorties du territoire ne sont pas comptabilisées : cette étude porte uniquement sur les flux entrants de travailleurs étrangers.

En raison de l'obligation pour les ressortissants des NEM de détenir une autorisation de travail pour accéder à un emploi en France, les flux d'immigration économique en provenance de ces pays ont pu être recensés. Deux types de sources utilisées ici permettent de mesurer les entrées de travailleurs en provenance des NEM :

- La base AGDREF (Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France) du ministère en charge de l'immigration recense les délivrances de titres valables pour une durée supérieure à 3 mois (par motif, type de titre délivré et par nationalité notamment).
- L'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration) recense les visites médicales obligatoires pour les travailleurs étrangers (hors nationalités non soumises à autorisation de travail). Cette base est privilégiée dans cette étude pour l'analyse de l'immigration économique en provenance des NEM car elle fournit des données mensuelles distinguant le pays d'origine, la qualification et la catégorie socioprofessionnelle des migrants.

L'utilisation de ces bases présente un certain nombre de limites. Depuis le 1^{er} juillet 2008, les entrées de travailleurs en provenance des NEM-8 (c'est-à-dire hormis la Bulgarie et la Roumanie) ne sont plus comptabilisées, l'autorisation de travail n'étant plus obligatoire pour les pays ayant adhéré à l'UE en 2004. De plus, ces deux bases présentent potentiellement des erreurs de mesure. Toutefois, les écarts entre les données issus d'AGDREF et celles de l'OFII sont faibles pour les entrées de travailleurs étrangers en provenance des NEM et nos principaux résultats ne sont pas modifiés selon que nous utilisons une base ou l'autre.

Deux autres sources sont habituellement exploitées pour l'étude de l'immigration en France : le recensement de la population et l'enquête Emploi de l'INSEE. Elles n'ont pu être utilisées ici. Les délais de publication de ces bases (1 à 2 ans minimum) sont trop importants pour assurer un suivi rapide de politiques mises en œuvre récemment. Ensuite, dans l'enquête Emploi, la part des ressortissants des NEM dans les sondés est tellement faible (0,3 %) qu'il n'est pas raisonnablement possible d'en tirer une analyse fine. Enfin, les conditions d'entrée sur le territoire et la nature du titre de séjour (professionnel ou non) ne sont pas renseignées dans ces deux bases, ce qui limite les possibilités d'évaluation de la politique migratoire française à l'égard des NEM avec ce type de données.

Éditeur :

Ministère de l'Économie,
de l'Industrie et de l'Emploi

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

Directeur de la Publication :

Benoît COEURÉ

Rédacteur en chef :

Jean-Paul DEPECKER
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse DOS SANTOS
ISSN 1777-8050

Derniers numéros parus

Mars 2010

n° 73. La situation économique mondiale à l'hiver 2010 : les premiers perce-neige
Abdenor BRAHMI, Nicolas END

Février 2010

n° 72. Version 2009 de la base de données des profils institutionnels par pays : «Institutional Profiles Database 2009» (IPD 2009)
Nicolas MEISEL, Jacques OULD AOUZIA

Janvier 2010

n° 71. L'évolution du marché immobilier résidentiel en France
Antoine BOUVERET, Nicolas COSTE, Cécile SIMON

n° 70. Marché mondial de l'environnement et perspectives pour les éco-entreprises françaises
Élise DELAÎTRE

http://www.tresor.bercy.gouv.fr/TRESOR_ECO/tresoreco.htm