



**Université de Strasbourg
Ecole nationale d'administration**

**Master spécialité Administration et finances publiques
Parcours Administration Publique Spécialisée**

**Les outils pour la mise en place de la libre circulation
des travailleurs bulgares au sein de l'Union**

Sous la direction de
M. François LAFARGE
Chercheur au Centre d'Expertise et de Recherche
Administrative

soutenu par
Tatiana GUEORGUIEVA
CIP Promotion Olympe de Gouges (2014-2015)

Juin 2015

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
CHAPITRE PREMIER :	
LA LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS : UN ACQUIS EUROPEEN QUI SOULEVE DES QUESTIONS	6
1. La libre circulation des travailleurs dans le cadre de l’histoire et de la législation européenne.....	6
1.1. L’Europe d’aujourd’hui ne ressemble-t-elle à l’Europe d’avant ?	6
1.2. La législation européenne actuelle en matière de la libre circulation des travailleurs :	8
1.3. Les outils au niveau européen pour la mise en pratique de la liberté de circulation des travailleurs	12
1.4. La liberté la moins utilisée par les citoyens	15
2. Limites à la libre circulation des travailleurs : le cas des périodes transitoires :	16
2.1. Les périodes transitoires pour la Bulgarie et la Roumanie – une réponse aux préoccupations des anciens pays membres	16
2.2. Le débat politique : quels buts ?	21
CHAPITRE DEUXIEME :	
LA PLACE DE LA LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS DANS LA POLITIQUE BULGARE	23
1. Les particularités du contexte bulgare et la situation sur le marché du travail après le 1 ^{er} janvier 2014 :.....	23
1.1. Le contexte :.....	23
1.2. La situation économique et sociale d’aujourd’hui	24
2. Le système institutionnel en Bulgarie et les documents stratégiques :	25
2.1. Le système institutionnel :	25
2.2. Les documents stratégiques	27
3. Outils de la mise en œuvre de la libre circulation des travailleurs par le gouvernement bulgare :.....	28
3.1. EURES : L’interface bulgare	28
3.2. Les services spécialisés sur des questions d’emploi et des questions sociales à l’étranger. Protéger les droits des travailleurs mobiles.	32
3.3. Le Centre SOLVIT de la Bulgarie	34
CONCLUSION	36
ANNEXES	38
Liste des abréviations	38
Bibliographie	39

Remerciements

J'aimerais exprimer mes vifs remerciements à l'Ecole Nationale d'Administration de m'avoir donné la possibilité de réaliser ce travail sur un sujet qui m'intéresse depuis longtemps.

Ainsi, je suis reconnaissante à mon tuteur, M. François LAFARGE, qui m'a beaucoup aidée dans la formulation de mon sujet et m'a suivie pendant la rédaction de mon texte.

J'aimerais remercier également ma collègue de CSPA Mme Clotilde MOMPEZAT pour sa disponibilité et son aide au cours de la rédaction de mon mémoire.

Mes remerciements vont également à Mme Slavka RADEVA, directrice « Mobilité européenne » à l'Agence de l'emploi bulgare, de m'avoir envoyé de nombreux documents sur EURES et à Mme Anne DES BORDES, chargée d'études documentaires à l'ENA, d'avoir trouvé plusieurs ressources documentaires liées à mon sujet.

INTRODUCTION

« Je pense que nous devrions voir la libre circulation des travailleurs comme une opportunité économique et non comme une menace ».

Jean-Claude Juncker

Président de la Commission européenne

Question d'actualité, la libre circulation des travailleurs n'est cependant pas très bien expliquée au public et ses objectifs restent souvent ambigus. La société occidentale est effrayée par la perspective que nombreuses personnes viendront d'Europe de l'Est pour travailler dans un Etat membre où il n'y a pas de travail pour ses propres citoyens ou par l'image de la misère dans les rues pour ceux qui n'ont pas trouvés de travail. Telle est la perception actuelle de cette liberté dans la société occidentale et quand les citoyens entendent les noms de pays comme : Pologne, République tchèque, Roumanie et Bulgarie ils ne peuvent pas s'empêcher de penser aux dangers et aux inconvénients qu'elle peut apporter.

C'est également une des questions de la construction européenne que le Royaume-Uni propose de revoir pour qu'il ne sorte pas de l'Union européenne. Malgré la fermeté montrée par d'autres dirigeants européens (par ex. François Hollande, Angela Merkel, etc.) et par des représentants des institutions européennes qui affirment l'importance du principe de libre circulation des travailleurs pour le fonctionnement de l'Union et qui refusent de le réviser, le fait que cette question ait été soulevée à un niveau aussi haut et avec une telle insistance est très alarmant.

Il est certain que dans ce processus complexe, il y a plusieurs acteurs concernés et il y a autant de points de vue que d'intervenants. Notre impression à nous, les citoyens des pays de l'Est, est que dans ces débats très vifs, notre voix ou celle de nos gouvernements ne s'entend pas, d'autant plus que nous nous considérons comme les plus concernés, en tant que citoyens européens et travailleurs.

L'objectif de ce mémoire sera, à partir du constat de la situation actuelle en Europe, d'essayer de présenter le point de vue d'un des pays d'origine : la Bulgarie. Les défis auxquels ce pays fait face, d'un côté, pour attirer et pour garder ses travailleurs et d'autre côté pour faciliter et sécuriser leur circulation dans l'UE seront également présentés et analysés.

Après avoir donné le cadre général de la liberté de circulation au niveau européen ainsi que de la perception de ce droit fondamental par les Etats membres (I), nous présenterons les évolutions de la situation et des opinions publiques en Bulgarie et les actions du gouvernement

bulgare orientées vers ses citoyens qui habitent et travaillent en Europe (II). A la fin nous essayerons de faire une conclusion sur l'efficacité et l'efficience de ses mesures et sur la possibilité de les améliorer.

CHAPITRE PREMIER

LA LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS : UN ACQUIS EUROPEEN QUI SOULEVE DES QUESTIONS

La liberté de circulation des travailleurs est un des droits fondamentaux liés à la citoyenneté européenne. Elle octroie aux ressortissants de l'UE la faculté de chercher du travail et de travailler dans un autre Etat membre sans restrictions et sous les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat membre. En théorie cette liberté règle les problèmes des marchés du travail et renforce la croissance économique en Europe. En pratique elle soulève des questions auxquelles il est difficile à répondre.

Dans cette partie nous présenterons les moments les plus importants de l'histoire de la libre circulation des travailleurs, ainsi que ses principes et le cadre législatif (1). Nous essayerons de présenter également les particularités et les préoccupations des Etats membres de destination et la situation actuelle (2).

1. La libre circulation des travailleurs dans le cadre de l'histoire et de la législation européenne

Comme tous les projets européens, l'idée de libre circulation des travailleurs se développe et se constitue dans un contexte complexe influencé par plusieurs facteurs et acteurs. Il est, donc, impossible que son histoire et ses développements soient examinés sans tenir compte des autres politiques européennes et des événements historiques.

1.1. L'Europe d'aujourd'hui ne ressemble-t-elle à l'Europe d'avant ?

L'idée de l'Europe unie naît dans les premières années après la Deuxième Guerre Mondiale. Elle a différents objectifs, tant politiques qu'économiques mais surtout influencés par la situation géopolitique et la répartition des forces mondiales. La conviction que « la paix en Europe et dans le monde, la démocratie et l'Etat de droit, la prospérité économique et le bien-être social ne sauraient être assurés à l'avenir sans l'intégration européenne et l'UE »¹ est partagée à l'époque par tous les dirigeants des pays fondateurs. Les hommes politiques sont bien conscients qu'afin d'atteindre leur but il faut trouver des moyens propres pour rendre cette intégration possible et réelle. La création du marché unique, par exemple, passe par les quatre

¹ Borchardt, Pr Klaus-Dieter, *L'ABC du droit de l'Union Européenne*, Office des publications de l'UE, Bruxelles, 2010, p.139

libertés fondamentales de l'Union européenne - libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux.

La liberté de circulation des travailleurs, qui est établie par l'article 45 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et qui à l'heure actuelle fait partie de la liberté de circulation des personnes, est une des libertés les plus anciennes dans la mesure où elle apparaît pour la première fois dans le traité instituant la Communauté économique européenne (signé à Rome en 1957). Beaucoup plus tard, en 1986, l'acte unique européen instaure les quatre libertés du marché unique dont la libre circulation des personnes. En 1993, avec le traité de Maastricht cette liberté est liée à la citoyenneté européenne et acquiert une dimension symbolique – de la fierté d'appartenance à la famille européenne.

La liberté de circuler dans l'UE doit permettre au travailleur, qui habite dans un pays où le taux de chômage est élevé et qui ne peut pas trouver un travail correspondant à ses qualifications, de se déplacer sans aucune restriction dans un autre Etat membre où la main d'œuvre est insuffisante et où il peut trouver un travail adéquat. Le travailleur exerçant sa liberté de circulation a le droit de chercher du travail, de déménager et de travailler dans tous les autres Etats membres en ayant, à poste égal ou équivalent, la même rémunération, les mêmes conditions de travail, les mêmes avantages sociaux que les ressortissants du pays membre où il travaille et habite.

L'idée est d'avoir un avantage mutuel – tant pour le travailleur, que pour l'économie du pays d'accueil. Si la libre circulation des travailleurs fonctionne bien et si le marché unique est installé, il est attendu une diminution du taux de chômage, une augmentation de la richesse de la population et un développement économique et financier durable. Il faut reconnaître que cette idée semble logique et bien fondée. Pourquoi, pourtant, n'a-t-elle pas fonctionné pour l'Europe et devient-elle de plus en plus contestée ?

Une des explications possibles est que ces objectifs ont été formulés à une époque où la situation sur la scène européenne et internationale était très différente de celle d'aujourd'hui. Les pays fondateurs n'étaient que six (la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg) et avaient à l'époque un niveau économique relativement proche. La guerre froide avait déjà commencé. Il y avait besoin d'une coalition plus étroite contre l'Union soviétique et un rapprochement entre la France et l'Allemagne était considéré comme nécessaire, voire indispensable. Personne n'a pas pu prévoir les changements dans le contexte, dans l'orientation politique et même dans la carte de l'Europe après les années 90.

Au présent, avec ses 28 pays membres, il existe une vraie diversité au sein de l'UE. Il est significatif qu'après les trois derniers élargissements « la superficie de l'UE a augmenté de plus

de 25 %, sa population de plus de 20 %, mais sa richesse d'environ 5 % seulement »². Il est possible que, pour atteindre des buts politiques et pour préserver la paix, les pays occidentaux se soient exposés à des risques économiques et sociaux en acceptant l'adhésion à l'UE des Etats moins développés. Pourtant, la prospérité du vieux continent n'est pas possible qu'en son intégrité et peut-être une nouvelle séparation n'est ni possible ni raisonnable.

En ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, l'élargissement de l'UE a influencé l'intensité et les effets des flux migratoires et a également changé le profil du travailleur migrant. Cela a un impact important sur l'opinion publique. La crainte d'une immigration économique non contrôlable des pays de l'est est apparue dans les pays d'Europe occidentale. La perception de la libre circulation des travailleurs par les sociétés européennes a été influencée également par d'autres facteurs comme la crise économique, la migration internationale et les crises humanitaires récentes. Les préoccupations du dumping social, de l'augmentation du chômage et de la baisse des salaires à la suite de l'ouverture des marchés du travail aux ressortissants des pays ayant accédé à l'UE après 2004 sont devenues des sujets de très grande actualité.

1.2. La législation européenne actuelle en matière de la libre circulation des travailleurs :

Les sources du droit qui règlent la libre circulation des travailleurs sont différentes de nature et de champ d'application. Elles reflètent les évolutions politiques, économiques et sociales au sein de l'UE et démontrent les efforts des institutions européennes et des Etats membres de mettre en pratique cette liberté.

1.2.1. La base juridique

La libre circulation des travailleurs est strictement encadrée par la législation européenne. La base juridique est donnée par l'art. 45 TFUE qui garantit cette liberté : « La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union ». Cet article interdit également toute discrimination fondée sur la nationalité et détermine les droits des travailleurs liés à la libre circulation, notamment : de chercher du travail, de travailler et de séjourner à cet effet dans un autre Etat membre y compris après y avoir travaillé. Les modalités, les conditions et les moyens de la mise en pratique de ces droits sont réglés par des actes du droit dérivé et reflètent les évolutions au sein de l'UE.

Le Règlement (UE) n° 492/2011 du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, codifiant le Règlement (CEE) n° 1612/68 et ses modifications

²<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/elargissement-union-europeenne/nouveaux-membres.shtml>, vu le 24/05 /2015

successives est le document législatif fondamental en ce domaine. Ce règlement, qui est obligatoire et directement applicable par les Etats membres, précise les droits dérivés de la libre circulation des travailleurs et interdit toute discrimination fondée sur la nationalité.

Il garantit le même accès à l'emploi pour les travailleurs mobiles³ que pour les travailleurs nationaux et l'opportunité d'échange des offres et des demandes d'emploi et de signer et d'exécuter les contrats avec des employeurs d'autres pays membres. Il interdit toutes les dispositions qui peuvent permettre un traitement plus favorable pour les travailleurs nationaux. La personne qui travaille dans un autre Etat membre a droit à la même rémunération et les mêmes conditions de travail que les nationaux. Le règlement impose que le travailleur migrant bénéficie des mêmes conditions que les nationaux en ce qui concerne les avantages sociaux et fiscaux, l'accès à la formation professionnelle, les conventions collectives, l'affiliation à des organisations syndicales, l'accès au logement, etc. Il y a des dispositions spéciales sur l'accès des enfants des travailleurs migrants à l'enseignement.

Le Règlement No 492/2011 fixe également la collaboration entre les Etats membres dans les domaines de la compensation des offres et des demandes d'emploi dans l'Union et du placement des travailleurs qui en résulte. Ce texte concerne le réseau EURES qui sera traité dans le deuxième chapitre de ce mémoire.

En complément de ces dispositions, en 2013, la Commission a fait une nouvelle proposition de directive. Son but est de faciliter la libre circulation des travailleurs. En effet, il était considéré qu'en dépit de tous les efforts, des obstacles à la libre circulation des travailleurs existaient toujours et que « la mobilité d'un Etat membre à l'autre restait relativement limitée »⁴ avec seulement 3.1% des citoyens européens travaillant dans un autre Etat membre en 2011.

Par la suite, la Directive 2014/54/UE, relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs, a été adoptée en 2014. Elle impose des obligations légales qui vont faciliter la libre circulation des travailleurs et vont supprimer toute discrimination liée à la nationalité. Elle oblige tous les Etats membres à mettre en pratique de telles procédures judiciaires qui garantissent la défense des droits des travailleurs mobiles et des membres de leurs familles en cas de discriminations ou d'obstacles à leur libre circulation. Elle impose également d'autres mesures comme la désignation d'organismes qui veillent au respect des droits de libre circulation, le renforcement du dialogue avec les partenaires sociaux, la diffusion d'information, etc. La directive doit être transposée

³ Selon la définition de la Commission européenne il s'agit de travailleurs qui travaillent et résident dans un pays de l'UE autre que le leur.

⁴ COM(2013) 236 final

par les Etats membres jusqu'au 21 mai 2016. La Commission espère que ce nouvel acte législatif facilitera et encouragera la libre circulation des travailleurs.

Les sources non-législatives comme les rapports, les communications, les analyses produites par des institutions européennes ou par des organismes indépendants apportent de nouveaux éléments aux efforts européens dans le domaine de la libre circulation des travailleurs. Ils ne constituent pas une contrainte pour les Etats membres mais montrent les orientations de la politique européenne et ses objectifs. Parfois, après des analyses approfondies et des consultations, ces documents peuvent conduire à une proposition législative comme par exemple la Directive 2014/54/UE.

1.2.2. La coordination des systèmes de sécurité sociale

En ce qui concerne les droits des travailleurs mobiles, il ne faut pas oublier l'importance de la coordination des systèmes de sécurité sociale. Cette coordination permet de préserver les droits des travailleurs mobiles liés aux prestations de maladie, de maternité, de vieillesse, de chômage, d'invalidité, etc. en tenant en compte des différents systèmes des Etats membres.

Le Règlement (CE) No 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le Règlement (CE) No 987/2009 qui fixe les modalités de son application sont les actes législatifs principaux en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale qui prévoient des règles communes pour tous les Etats membres, la Norvège, l'Islande, le Liechtenstein et la Suisse.

En effet, ce sont les régimes nationaux de sécurité sociale qui s'appliquent et il appartient aux Etats membres de définir les conditions et le montant des prestations. Dans tous les cas, le citoyen européen paye ses cotisations seulement dans un pays, il bénéficie du droit d'égalité de traitement et de non-discrimination avec les ressortissants du pays dans lequel il est couvert. Les périodes dans les pays différents se cumulent et il est possible pour le citoyen européen de percevoir une prestation en espèces d'un pays dans lequel il ne vit pas.

Le but de ces règlements est de synchroniser les systèmes de sécurité sociale des Etats membres et de régler les contradictions qui peuvent résulter de l'application des législations nationales. Le rôle de la coopération administrative va être renforcé et les administrations vont passer à un échange électronique de données.

Le champ d'application personnelle de ces règlements concerne les salariés, les non-salariés et les travailleurs indépendants. Le champ d'application matériel du règlement 883/2004 comprend entre autres : les prestations maladie, maternité et paternité, invalidité, vieillesse, veuvage, chômage et les prestations familiales. Il ne s'applique pas pour les aides sociales ou

médicales. Le règlement prévoit une égalité de traitement pour les personnes auxquelles il s'applique et pour les nationaux.

Le but des règlements 883/2004 et 987/2009 est de garantir et de stimuler la libre circulation des travailleurs et des autres personnes au sein de l'Union. Les deux règlements introduisent une modernisation et une simplification des règles de coordination des systèmes de sécurité sociale. Ils affirment le principe que la législation d'un seul Etat membre serait appliquée à la fois et que le citoyen payera des cotisations seulement dans cet Etat membre. Un renforcement du rôle de la coopération administrative entre les Etats membres est prévu en introduisant l'échange électronique des données entre les différentes administrations.

L'objectif des règlements relatifs à la sécurité sociale est, en général, d'améliorer le niveau de vie et les conditions d'emploi de toutes les personnes qui déménagent d'un Etat membre à un autre. Par exemple, les périodes de travail et les cotisations d'un citoyen européen dans un autre Etat membre seront prises en compte au moment de sa retraite. De cette manière ses droits seront protégés et il pourra bénéficier de toutes ses années du travail.

1.2.3. La jurisprudence de la Cour de justice de l'UE

Une autre source très importante de droit européen en matière de libre circulation des travailleurs est la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE. Le rôle de la Cour est « de trancher les litiges relatifs à l'application du droit européen entre les États membres, les institutions européennes et les requérants individuels »⁵. Ses interprétations de la législation européenne deviennent également une source de droit.

Les cas de la Cour sont très variés, ils concernent le droit des prestations sociales, du séjour des membres de la famille d'un citoyen de l'Union, des bénéficiaires de l'aide sociale, de l'assujettissement aux contributions sociales des revenus du patrimoine des résidents français qui travaillent dans un autre Etat membre, ou les exigences linguistiques pour les contrats de travail à caractère transfrontalier, etc. Il y a des cas qui concernent les droits des membres de la famille, des jeunes travailleurs, des travailleurs frontaliers, etc. Par exemple dans l'arrêt Saint Prix du 19 juin 2014 la Cour interprète la notion de travailleur selon l'art. 45 de TFUE. Le cas concerne une ressortissante française qui a travaillé au Royaume-Uni et a arrêté son activité professionnelle à cause de sa grossesse. Il lui est refusé un complément de revenu demandé sous prétexte qu'elle a perdu sa qualité de travailleur et son droit à cette prestation. Selon la Cour une femme qui a arrêté son activité professionnelle ou la recherche d'emploi en raison de

⁵ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/justice/justice-internationale/justice-europeenne/quoi-sert-cour-justice-union-europeenne.html>, vu le 13/06/2015

sa grossesse garde sa qualité de travailleur « pourvu qu'elle reprenne son travail ou trouve un autre emploi dans une période de temps raisonnable à la suite de la naissance de son enfant »⁶.

En veillant à ce que le droit européen soit respecté par les Etats membres, la Cour de la justice joue un rôle important pour faciliter la libre circulation des travailleurs.

1.3. Les outils au niveau européen pour la mise en pratique de la liberté de circulation des travailleurs

Bien que la base juridique soit indispensable pour le bon fonctionnement de la liberté de circulation des travailleurs, elle n'est pas suffisante. Il est également nécessaire qu'elle soit complétée par des mesures concrètes. Pour cela la Commission a lancé deux initiatives de coopération entre les Etats membres afin de faciliter la libre circulation et de protéger les droits des travailleurs.



1.3.1. EURES : l'architecture d'ensemble au niveau européen

Un des outils pour diffuser des informations au niveau européen avec la participation active des Etats membres est le réseau EURES. Il a été créé en 1993 par la Décision 93/569/CEE de la Commission du 22 octobre 1993 portant application du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté en ce qui concerne en particulier un réseau dénommé EURES (European Employment Services). Cette décision est une conséquence directe de la mise en place le 1er janvier 1993 du marché unique et de ses quatre libertés, y compris la libre circulation des personnes.

La base juridique d'EURES est l'article 46 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui établit des « mesures nécessaires en vue de réaliser la libre circulation des travailleurs, telle qu'elle est définie à l'article 45, notamment: [...] d) en établissant des mécanismes propres à mettre en contact les offres et les demandes d'emploi ».

La réforme suivante est intervenue 10 ans plus tard avec la Décision d'exécution 2012/733/UE de la Commission du 26 novembre 2012 portant application du règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la compensation des offres et des demandes d'emploi et de le rétablissement d'EURES. Cette décision qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014 visait la révision de la composition, des responsabilités, des procédures et des services du réseau, afin de soutenir la stratégie Europe 2020 adoptée le 17 juin 2010 et plus particulièrement son objectif d'un taux d'emploi de 75% en 2020. Cette réforme envisage une

⁶CJUE, arrêt du 19 juin 2014, Saint Prix, C-507/12. Communiqué de presse n° 86/2014 du 19/06/2014

amélioration du fonctionnement et de la transparence des marchés du travail en facilitant la mobilité des travailleurs sans oublier la protection de leurs droits et en assurant l'échange des données entre les Etats membres. La décision revoit encore une fois la composition, les procédures décisionnelles et les services du réseau. Elle prévoit qu'EURES sera plus orienté vers les résultats et tient à l'ouvrir à plusieurs prestataires de services d'emploi et des partenaires sociaux. Il est envisagé un élargissement du réseau vers l'apprentissage et le développement des stages. Il est également prévu de renforcer de son rôle en ce qui concerne les placements des catégories en difficulté comme les jeunes travailleurs.

En 2014 la Commission a présenté une nouvelle proposition de règlement EURES⁷ qui va encore plus loin que la décision de 2012. Il s'agit de renforcer la fluidité du marché de l'emploi en facilitant la circulation des travailleurs.

Une nouvelle fois la Commission observe que la liberté de circulation des travailleurs n'est pas assez exercée par les citoyens de l'Union européenne et que cela empêche le développement d'un vrai marché du travail européen : « À l'heure actuelle, des taux de chômage élevés dans certains Etats membres coexistent avec un grand nombre de postes à pourvoir dans d'autres »⁸. Pour répondre à ces défis, la Commission a lancé plusieurs initiatives comme par exemple la directive 2014/54/UE et la réforme EURES.

La nouvelle proposition de règlement va renforcer le cadre juridique d'EURES en modernisant les instruments de la prestation des services et en rationalisant le fonctionnement du réseau. Le rôle des Etats membres sera plus important et ils auront des nouvelles obligations. Le nouveau règlement (en cas d'adoption) remplacera les dispositions liées à l'échange d'information en ce qui concerne les offres et les demandes d'emploi du règlement (UE) n° 492/2011. Il imposera également l'obligation des Etats membres d'unifier les services fournis aux demandeurs d'emploi, travailleurs et employeurs pour qu'ils puissent avoir la même qualité du service partout sur le territoire de l'UE. La proposition vise un élargissement du réseau vers des partenariats publics privés pour un meilleur échange d'informations au niveau national et européen, une extension du réseau aux apprentissages et aux stages et une orientation sur les jeunes professionnels. Actuellement la proposition est discutée au Conseil et au Parlement.

Le réseau EURES est géré par la Commission et les Etats membres. La Commission est chargée de la gestion du bureau européen de coordination qui formule la méthode générale de fonctionnement du réseau et soutient les activités d'EURES en maintenant le portail européen sur la mobilité de l'emploi, en organisant des activités d'information et en formant le personnel

⁷ 2014/0002 (COD)

⁸ COM (2014) 6 final du 17.01.2014

participant au réseau EURES. Le bureau européen est responsable de l'évaluation des activités d'EURES et d'élaboration des programmes de travail et des objectifs du réseau EURES.

Les services d'EURES comprennent l'information publiée sur la plateforme web « portail européen sur la mobilité de l'emploi »⁹ qui est proposée en 24 langues officielles de l'Union européenne¹⁰ mais aussi en islandais et norvégien. Le portail réuni 1,6 millions d'offres d'emploi, 4 150 employeurs, plus de 150 000 CV et près de 1 000 conseillers EURES partout en Europe. Le réseau offre bien plus que des informations. Il propose des conseils et des services de placement aux demandeurs d'emploi et aux travailleurs, ainsi que des services de recrutement aux employeurs.

Sur le site, la recherche d'emploi s'effectue par le choix de différents critères, comme par exemple : la profession, la durée du contrat ou le pays (un choix entre les 28 membres de l'UE, l'Islande, le Liechtenstein, le Norvège et la Suisse). Les demandeurs d'emploi qui souhaitent créer leur CV en ligne et recevoir des offres d'emploi qui correspondent à leur profil doivent créer un compte qui est gratuit. Les employeurs inscrits, de leur côté, ont accès à tous les CV sur le portail et peuvent les consulter pour trouver ceux qui correspondent mieux à leurs besoins.

La rubrique « Vivre et travailler » offre de l'information sur les marchés de travail des différents pays, de l'information statistique (le nombre de population active, les taux d'activité, le taux de chômage), et des informations sur les secteurs d'activité, les emplois recherchés, les entreprises qui recrutent le plus, etc.

Cet outil ressemble beaucoup aux sites de recherche d'emploi mais il se situe au niveau européen et intègre des offres d'emploi qui sont vérifiés ou proposés par des organismes publics.



1.3.2. Le réseau SOLVIT : résoudre des problèmes partout en Europe

SOLVIT a été créé en 2001 suite à la recommandation 2001/893/CE du 7 décembre 2001 établissant les principes pour l'utilisation de « SOLVIT ». Son objectif est de résoudre des problèmes dans le marché intérieur, notamment quand les droits des citoyens et des entreprises ne sont pas respectés par l'administration publique d'un autre Etat membre. SOLVIT est un réseau informel des centres positionnés dans les administrations des Etats membres qui communiquent entre eux par voie électronique. Les services du réseau sont gratuits, transparents et rapides. La procédure implique deux Etats membres et la

⁹ <https://ec.europa.eu/eures/public/fr/homepage>, vu le 20/05/2015

¹⁰ bulgare, tchèque, danois, allemand, estonien, grec, anglais, espagnol, français, irlandais, croate, italien, letton, lituanien, hongrois, maltais, néerlandais, polonais, portugais, roumain, slovaque, slovène, finnois, suédois

Commission européenne ne participe pas dans la résolution du cas. Pour autant elle est en lien étroite avec les SOLVIT centres, suit les développements et peut donner des conseils non formels.

En effet, pour qu'un problème puisse être traité par le réseau SOLVIT il doit être transfrontalier, il doit résulter « d'une infraction présumée au droit de l'Union relatif au marché intérieur commise par une autorité publique »¹¹ et il ne doit pas être l'objet d'une procédure contentieuse.

Les domaines dans lesquels opère SOLVIT sont liées aux qualifications professionnelles, à la libre circulation des personnes, des travailleurs, des services et des capitaux, à la prestation des services, à la sécurité sociale, aux permis de conduire, etc.

Le réseau fonctionne de la manière suivante. Le particulier ou l'entreprise dépose une demande devant le centre du pays où il se trouve (ce n'est pas le pays où l'infraction a été commise) qui s'appelle « centre d'origine ». Après une vérification, si le centre d'origine décide qu'il s'agit d'un vrai cas SOLVIT il contacte le centre du pays dans lequel le problème s'est produit ou « centre chef de file ». Le dernier, s'il accepte de traiter le dossier, cherche une solution avec l'administration en question. Le délai pour résoudre des problèmes est de 10 semaines, qui est beaucoup plus rapide que chaque procédure officielle.

Le taux de résolution des cas par le centre chef de file est très élevé : plus de 55% et il y a des pays dont les taux sont près de 100% (Malte, le Portugal, Chypre, la France, l'Italie, le Danemark, etc.)¹². Le réseau SOLVIT s'avère être un bon moyen, rapide et efficace pour protéger les droits des citoyens et des entreprises européens.

1.4. La liberté la moins utilisée par les citoyens

De ce que nous avons vu jusqu'ici, il est clair que le législateur européen a essayé de garantir la liberté de circulation des travailleurs dans tous ses aspects. De plus, les réseaux EURES et SOLVIT, par leurs actions pratiques, tentent à faciliter l'exercice de cette liberté.

Le vrai sujet est de savoir si ces efforts suffissent pour la mise en pratique de cette liberté et pour la réalisation de ses buts : la construction d'un marché du travail commun où les droits des travailleurs seront respectés.

La réponse semble évidente – l'encadrement législatif au niveau européen joue un rôle très important mais il n'est qu'une partie de processus, il y a d'autres acteurs importants, y compris les pays membres, tant les anciens que les nouveaux qui doivent également y participer et contribuer. Malheureusement, comme le précise le rapport «Une nouvelle stratégie pour le

¹¹ Recommandation de la Commission du 17.9.2013 sur les principes régissant SOLVIT, C(2013) 5869 final

¹² http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm#maincontentSec2, vu le 02/06/2015

marché unique» de M. Monti¹³ du 9 mai 2010 « la libre circulation des travailleurs est un succès du point de vue juridique mais est la moins utilisée des quatre libertés qui fondent le marché unique ».

Malgré les efforts dans ce domaine et la volonté déclarée par tous, la libre circulation des travailleurs n'est pas toujours vue de la même manière par les institutions européennes, par les gouvernements des différents Etats membres et par les populations de ces pays. Les raisons de cette hétérogénéité sont également très variées et leur explication n'est pas aisée. Dans cette partie nous essayerons de présenter cette variété d'opinions et de raisonnements.

2. Limites à la libre circulation des travailleurs : le cas des périodes transitoires :

La liberté de circulation des travailleurs n'est pas complètement inconditionnelle pour les citoyens européens. L'art. 45 du TFUE permet sa limitation pour des raisons d'ordre, de sécurité et de santé publics, ainsi pour les emplois dans l'administration publique.

Il existe également d'autres mesures qui sont introduites pour préserver les intérêts des anciens Etats membres et de leurs populations, notamment pendant les périodes transitoires (2.1.). Malheureusement, à l'heure actuelle, quand ces mesures ne peuvent plus être appliquées par rapport aux travailleurs bulgares et roumains, certains dirigeants européens proposent d'autres limites à la libre circulation des travailleurs (2.2). Est-il possible que ces remises en cause, parmi d'autres, mettent en question le futur de l'UE ?

2.1. Les périodes transitoires pour la Bulgarie et la Roumanie – une réponse aux préoccupations des anciens pays membres

2.1.1. Les périodes transitoires – qu'est-ce que c'est ?

Selon le traité relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union Européenne, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007, les 25 anciens Etats membres pouvaient appliquer des dispositions transitoires vis à vis des travailleurs des deux pays nouveaux adhérents. Les dispositions transitoires sont prévues en annexe VI pour la Bulgarie et en annexe VII pour la Roumanie.

Les dispositions transitoires représentent une dérogation des dispositions du Règlement 492/2011 en ce qui concerne l'accès à l'emploi et l'égalité du traitement (l'art. 1^{er} à 6). Elles permettent aux Etats membre d'appliquer leur propre législation en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs et de restreindre l'accès des ressortissants de l'UE-2¹⁴ à leurs

¹³ COM(2013) 236 final, Bruxelles, le 26.4.2013

¹⁴ La Bulgarie et la Roumanie

marchés du travail. En général, cela signifie qu'un ressortissant bulgare ou roumain qui veut travailler dans un de ces Etats membres, aura besoin d'un permis de travail ou sera soumis à d'autres conditions qui ne s'appliquent pas à des travailleurs nationaux. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux ressortissants de ces deux pays qui se sont déjà installés et travaillent dans les UE-25¹⁵.

Un aspect positif est que pendant toutes les phases les travailleurs bulgares et roumains doivent avoir une priorité pour accéder au marché du travail par rapport à des ressortissants des pays tiers.

Les périodes transitoires doivent permettre aux anciens Etats membres d'adapter leurs marchés de travail aux nouvelles conditions et de protéger leurs travailleurs en accueillant progressivement la main-d'œuvre bulgare et romaine.

Les 25 Etats membres peuvent appliquer des mesures nationales qui réglementent l'accès des ressortissants bulgares à leur marché du travail pour une période de 7 ans séparée en 3 phases (2+3+2).

Selon l'annexe VI du traité d'adhésion une première phase de deux ans s'applique automatiquement sauf si les Etats membres ne décident d'ouvrir leur marché du travail. Pour la seconde phase, c'est l'inverse, les Etats membres doivent informer la Commission de leur intention de maintenir les mesures transitoires avant la fin de la première phase. Dans le cas contraire, la législation européenne s'applique automatiquement. La dernière phase, qui doit être en principe exceptionnelle, est prévue par le traité relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union Européenne au cas où le marché du travail du pays concerné « subit ou est menacé de subir des perturbations graves [...] qui pourraient menacer gravement le niveau de vie ou d'emploi dans une région ou profession donnée » et les pays membres sont obligés d'en informer la Commission et de bien argumenter leur décision.

Par exemple, le Royaume-Uni a décidé de prolonger les dispositions transitoires pendant la troisième phase, jusqu'à 2014, en fournissant les arguments qu'en raison de la situation difficile sur son marché du travail, sa libéralisation indurait des risques tant pour les travailleurs britanniques que pour les travailleurs migrants déjà installés au pays¹⁶.

Pendant les périodes transitoires, même les Etats membres qui ont déjà commencé à appliquer le droit européen, ont la possibilité de réintroduire les restrictions s'ils affrontent des problèmes graves sur leurs marchés du travail. C'est « la clause de sauvegarde » qui peut être invoquée après une autorisation de la Commission européenne qui détermine le type et la durée des

¹⁵Les Etats membres sauf la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie

¹⁶ Information présentée par la Commission européenne pendant le Conseil technique de la libre circulation des travailleurs, novembre 2011, Bruxelles

restrictions. Si l'Etat membre n'est pas d'accord avec la décision de la Commission il peut demander au Conseil d'annuler ou de modifier les décisions de la Commission, ce qui nécessite une majorité qualifiée. Une seule fois « la clause de sauvegarde » a été invoquée et c'était en août 2011 quand l'Espagne demandé et a été autorisé par la Commission de réintroduire les restrictions vis-à-vis des travailleurs roumains à cause de la situation réelle sur le marché du travail.

Pendant les 7 années qui ont suivi l'adhésion, les marchés du travail des UE 25 se sont progressivement ouverts. Tous les pays ayant adhéré en 2004 sauf Malte n'avaient pas appliqués des restrictions depuis le début (Chypre, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie). Même si la Hongrie et la République tchèque ont continué à appliquer leur législation nationale, ils ont permis aux bulgares et roumains de travailler librement dans leurs pays. Les pays nordiques comme la Finlande et la Suède ont aussi ouvert leurs marchés du travail le 1^{er} janvier 2007. Les pays du sud comme la Grèce, le Portugal et l'Espagne ont supprimé les restrictions au début de la deuxième phase – le 1^{er} janvier 2009 et le Danemark a suivi au mois de mai de la même année. En 2012, l'Italie et l'Irlande mais également les membres de l'Espace économique européen comme l'Islande et la Norvège ont ouvert leurs marchés du travail pour les ressortissants bulgares et de roumaines.

Les pays qui ont maintenu les restrictions pendant 7 ans sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, ainsi que le Liechtenstein qui est membre de l'EEE. Il est très probable que la Suisse, qui actuellement essaie de renégocier l'accord sur la libre circulation des personnes avec les pays de l'UE, maintiendra les restrictions jusqu'à 2019.

Pendant les périodes transitoires, les Etats membres ont progressivement libéralisé l'accès à leurs marchés du travail pour les ressortissants des deux pays. Par exemple, l'Allemagne n'a pas demandé de permis de travail pour les travailleurs qualifiés et les saisonniers. En France, « pas moins de 291 métiers ont bénéficié en effet d'une procédure simplifiée d'autorisation de travail »¹⁷. En outre, les travailleurs des deux pays avaient toujours un avantage vis-à-vis des ressortissants des pays tiers.

2.1.2. La Bulgarie et la Roumanie – un partenariat pour la suppression des restrictions :

Logiquement, les deux nouveaux pays adhérant ont fait tous les efforts pour que les restrictions soient supprimées avant la fin des périodes transitoires. Ils étaient soutenus par la Commission

¹⁷ http://www.liberation.fr/economie/2014/01/03/travailleurs-roumains-et-bulgares-ce-qui-a-vraiment-change-le-1er-janvier_970408, vu le 14/06/2015

européenne. A la demande de la Bulgarie et de la Roumanie la Commission a préparé deux rapports liés à la libre circulation des travailleurs bulgares et romains – le premier – à la fin de la première phase (le 18 novembre 2008)¹⁸, le deuxième – pendant la seconde phase (11 novembre 2011)¹⁹. Les deux rapports ont montré le rôle positif des travailleurs mobiles pour les économies des pays d'accueil et l'absence de menace des flux considérables après la libéralisation des marchés du travail. Ils ont mis l'accent également sur les effets négatifs pour les pays d'origine – la fuite des cerveaux dans des secteurs spécifiques comme celui de la santé. La Bulgarie avait une position ferme et claire depuis l'adhésion : en soutien de la libre circulation des travailleurs et pour la suppression des obstacles pour les travailleurs mobiles. Cela a été prouvé aux plusieurs reprises.

Selon le traité d'adhésion, la Bulgarie avait le droit d'imposer des restrictions réciproques à l'égard des travailleurs des pays membres qui ont introduit des mesures transitoires. Malgré cela, elle a décidé de ne pas profiter de cette possibilité et a ouvert son marché du travail pour tous les européens. Même si le nombre des travailleurs en provenance d'autres Etats membres en Bulgarie n'était pas considérable, le gouvernement voulait montrer sa bonne volonté et son soutien pour cette liberté fondamentale. En revanche, après son adhésion le gouvernement de la Croatie a décidé d'introduire des restrictions aux travailleurs des Etats membres qui lui ont imposé des mesures transitoires. Lors d'un échange avec un collègue croate, ce dernier m'a expliqué que le but était que les ressortissants de ces pays travaillant en Croatie, même s'ils étaient peu nombreux, connaissent les mêmes difficultés que les citoyens croates travaillant dans les autres pays européens. Il est difficile de déterminer quelle position est la meilleure.

Un autre exemple de la bonne volonté de la Bulgarie est que, dès l'adhésion de la Croatie en 2013, elle a appliqué la législation européenne en ce domaine et n'a pas posé de restrictions pour les ressortissants croates qui veulent travailler en Bulgarie.

En ce qui concerne la Bulgarie, il ne faut pas oublier un autre aspect. La Bulgarie et la Roumanie, appelées UE-2 sont toujours traitées ensemble, en lien avec la libre circulation des travailleurs. Dans tous les rapports, les statistiques et les analyses ils sont toujours examinés comme l'UE-2 et jamais comme deux pays différents : la Bulgarie et de la Roumanie. Cela s'explique très facilement par le fait que les deux pays ont été adhérents à l'UE ensemble et avaient des caractéristiques économiques, historiques et sociologiques très similaires. Cependant, il est évident que l'impact de la libre circulation de leurs travailleurs ne peut pas être identique dans la mesure où en 2014 la Bulgarie avait 7,2 million d'habitants²⁰ et la

¹⁸ Commission européenne, Rapport COM(2008) 765 du 18 novembre 2008

¹⁹ Commission européenne, Rapport COM(2011) 729 du 11 novembre 2011

²⁰ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/main-tables>, Table Population au 1er janvier (tps00001), vu le 15/05 /2015

Roumanie 19,9 million d'habitants²¹, soit près de 3 fois de plus. Le gouvernement bulgare a refusé de soulever la question des différences entre les deux pays car il la considérait comme politiquement incorrecte et que cela n'aurait pas influencé les décisions. Tout cela pour expliquer que les périodes transitoires n'étaient pas toujours justifiées par les besoins des Etats membres mais par d'autres motifs non formulés. En 2013, après l'adhésion de la Croatie dont la population était seulement 4,3 million d'habitants, les deux, la Bulgarie et la Roumanie suivaient très attentivement les décisions des pays membres d'appliquer ou pas les dispositions transitoires vis-à-vis des travailleurs croates. Elles étaient prêtes à soulever la question en cas d'application des dispositifs différents.

Dans tous les cas, pendant les 7 ans des périodes transitoires les gouvernements de l'UE-2 ont réagi ensemble et ont conduit des initiatives pour expliquer que la libre circulation des travailleurs ne représentait une menace pour les marchés du travail européens. Cela s'est réalisé sous la forme de réunions trilatérales ou multilatérales au niveau d'ambassadeurs ou de ministres entre la Bulgarie, la Roumanie et les pays européens ayant mis en place des périodes transitoires, ainsi que de lettres ouvertes et de campagnes d'information destinées aux autorités des Etats membres et des institutions européennes. Une telle initiative des députés européens et des ministres du travail de la Bulgarie et la Roumanie en 2011 a été soutenue également par le joueur du football Hristo Stoichkov qui a donné de nombreuses conférences de presse et a participé à plusieurs événements et réunions, y compris au Parlement européen.



Joseph Daul, la députée Iliana Ivanova et Hristo Stoichkov (de gauche à droite) pendant la session du Parlement européen en octobre 2011 consacré à la libre circulation des travailleurs

Source: Cross, online Bulgarian network.

²¹ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/main-tables>, Table Population au 1er janvier (tps00001), vu le 15/05 /2015

2.2. Le débat politique : quels buts ?

Le 1^{er} janvier 2014 les marchés du travail de tous les Etats membres de l'UE ont été ouverts aux travailleurs bulgares et roumains. Une préoccupation des sociétés de ces pays était que la levée des restrictions aurait des effets négatifs sur l'économie, sur le système social et sur le marché du travail. Ces préoccupations ont été utilisées par certains hommes et partis politiques à des fins politiques qui n'étaient pas liées à la libre circulation des travailleurs. « Les déclarations alarmantes de David Cameron, ou encore des conservateurs bavarois (union chrétienne sociale en Bavière) laisseraient présager d'une émigration économique dévastatrice. Le Premier ministre britannique [...] n'hésite pas à instrumentaliser l'entière et légitime intégration au marché intérieur européen des Bulgares et des Roumains à des fins politiciennes : les élections européennes de mai 2014 n'étant plus très éloignées »²².

Jusqu'au présent il n'était pas clairement expliqué au public quels étaient les droits liés à la libre circulation des travailleurs et qu'ils permettaient aux travailleurs bulgares et roumains d'accéder aux marchés du travail des autres Etats membres et d'y travailler sans restriction. La libre circulation des travailleurs est englobée et souvent confondue avec l'espace Schengen et avec le « tourisme social » des Roms. Les problèmes sociaux sont utilisés par certains partis eurosceptiques pour remettre en question les libertés fondamentales de l'UE et l'UE lui-même. Par exemple le Front national demande que « la souveraineté des Etats membres soit rétablie, le principe de libre circulation remis en cause, les frontières rétablies »²³.

David Cameron a pris l'initiative de renégocier certaines conditions de l'affiliation de la Grande Bretagne à l'UE en vue du referendum promis au peuple britannique d'ici la fin de 2017. Une des questions importantes concerne la libre circulation des travailleurs. Les propositions de M. Cameron aux autres leaders européens en ce qui concerne les ressortissants d'autres Etats membres comportent les éléments suivants :

- 4 ans d'attente pour accéder aux avantages liés au travail, notamment, les crédits d'impôts ou l'accès à des logements sociaux ;
- Une obligation de partir du Royaume-Uni s'ils n'ont pas travaillé pendant 6 mois;
- Restriction pour faire venir un membre de la famille qui n'est pas ressortissant de l'UE ;
- Suspension de l'accès des citoyens des nouveaux pays de l'UE au marché du travail britannique jusqu'à ce que leurs économies se soient développées et rapprochées de celles des pays occidentaux²⁴.

²² http://www.huffingtonpost.fr/pauline-gavrilov/levee-des-restrictions-au_b_4597099.html, vu le 14/06/2015

²³ <http://www.frontnational.com/videos/explication-de-vote-de-marine-le-pen-sur-la-strategie-de-lunion-europeenne-pour-les-personnes-sans-abri/>, vu le 06/06/2015

²⁴ <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32695399>, vue le 03/06/2015

Pour le moment, d'autres dirigeants européens et le président de la Commission européenne ont déclaré que la liberté de circulation n'était pas négociable. Cette proposition britannique sera fortement contestée par les Etats membres de l'Europe de l'Est. Parallèlement, Angela Merkel a déjà déclaré sa volonté de renégocier certaines conditions. Elle s'est montrée ouverte aux discussions : « Le principe de liberté de circulation ne peut en aucune façon être remis en question, mais nous devons nous pencher sur les abus de ce système »²⁵. Le président français a estimé : « Il est légitime de tenir compte des aspirations des Britanniques mais il y a des règles en Europe et parmi ces règles il y a la concertation »²⁶. Il est évident qu'en Europe existent de graves problèmes économiques et sociaux et que certains Etats membres cherchent à protéger leurs citoyens, ce qui est compréhensible. Parallèlement, cette position d'un ou de deux Etats membres peut mettre en danger l'existence de l'Union européenne. Les conditions de Royaume Uni peuvent faire reculer l'UE sur ces principes fondamentaux.

Malheureusement il n'existe pas d'information statistique qui recense le nombre de ressortissants bulgares ou roumains par pays, par date d'entrée (avant ou après 2014) et de nombre de sortie. Cela ne facilite pas l'élaboration d'une stratégie ciblée ou d'éléments de réponse aux affirmations de pays comme le Royaume Uni. Cela donne parfois l'impression, notamment au travers de la presse, que les dirigeants des pays d'Europe de l'Est ou centrale restent passifs et attendent les décisions des pays occidentaux.

²⁵ *Cameron met la pression*, Direct Matin, 27/05/2015

²⁶ *Ibid.*

CHAPITRE DEUXIEME

LA PLACE DE LA LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS DANS LA POLITIQUE BULGARE

1. Les particularités du contexte bulgare et la situation sur le marché du travail après le 1^{er} janvier 2014 :

La Bulgarie est l'un des plus récents Etats membres de l'Union européenne (2007). Pour les bulgares dont la situation économique était difficile dans les années précédentes, cette adhésion a donné l'espoir d'une amélioration de leur niveau de vie et a créé beaucoup d'attentes, ce qui a suscité de la déception quand cette amélioration n'a pas été observée.

1.1. Le contexte :

Avant 1989, à l'époque du communisme, le pays était fermé et n'avait pratiquement pas de contact avec les pays de l'Ouest. Il était difficile, voire presque impossible de voyager dans l'Europe occidentale. Un permis spécial était nécessaire et son obtention dépendait de la bonne volonté du secrétaire du parti qui souvent le refusait sans motif. Les liens avec des collègues de travail des pays de l'Ouest étaient dangereux et tout le monde était heureux d'échanger et de voyager dans des pays frères de l'Est. Les cas de fuites des bulgares vers ces pays n'étaient pas rares mais ces actes de désespoir posaient des graves problèmes pour leurs familles qui restaient en Bulgarie.

Pour ces raisons, l'un des symboles de la liberté était l'ouverture des frontières vers les pays de l'Europe de l'Ouest. Malheureusement cette ouverture a mis du temps à se concrétiser. Après la chute du communisme, pendant les années 90, la Bulgarie était isolée des autres pays européens : elle n'était pas membre de l'UE, ni de l'OTAN, ni de l'Organisation mondiale du commerce, elle n'avait pas d'accord de libre commerce et d'échange avec l'UE et la circulation des citoyens bulgares vers les pays de l'Ouest était restreinte par un régime de visa très lourd²⁷. Parallèlement, la diminution du PIB et des salaires, l'augmentation du chômage et de la pauvreté ont incité à l'émigration massive. Après une première vague en 1989 de caractère ethnique – des bulgares d'origine turque vers la Turquie, dans les années 90 l'émigration était plutôt de caractère économique. Pendant cette période entre 600 000 et 700 000 bulgares sont partis pour l'Allemagne, les Etats-Unis et d'autres pays de l'Europe occidentale. L'émigration

²⁷ Angelov, Georgi, Vankova, Zvezda, *La migration de la main d'œuvre bulgare*, Sofia, L'institut « La Société ouverte », 2011 (traduit par l'auteur)

à cette époque a été réglée par des accords bilatéraux ou par voie informelle²⁸. Par exemple il y avait des accords avec l'Allemagne (1992 et 1993) pour l'emploi, pour l'emploi saisonnier dans le tourisme et pour l'emploi des étudiants, avec la Suisse, la France et le Luxembourg pour l'échange des stagiaires.

En 2001 par le Règlement (CE) No 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, les ressortissants bulgares ont été exemptés de l'obligation de visa pour des séjours de courte durée (moins de 3 mois) qui leur a permis de voyager sans restrictions sur le territoire de l'UE à l'exception du Royaume-Uni (qui n'a levé les restrictions qu'en 2007).

Pour les séjours de longue durée (de plus de trois mois, y compris pour des études) les restrictions sont restées jusqu'à l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne en 2007 et pour travailler librement (sans permis de travail) les pays membres pouvaient garder les restrictions jusqu'à 2014.

Après 2001, avec la stabilisation de l'économie, l'émigration a diminué et a changé de caractère – elle est passée de permanente à circulaire et temporaire et les flux se sont dirigés vers l'Europe de sud (la Grèce, l'Espagne, l'Italie, etc.). Parallèlement, la mobilité des étudiants a augmenté. Ces tendances ont poursuivi également après l'adhésion de la Bulgarie à l'UE en 2007 et après la fin des périodes transitoires. Il n'y a pas de données sur l'augmentation de la mobilité des bulgares après 2007 ou après le 1^{er} janvier 2014.

Pour la population bulgare, comme pour tous les européens, la libre circulation des personnes et des travailleurs est synonyme de démocratie et un symbole très fort. Cependant les bulgares ont parfois du mal à comprendre qu'avec la citoyenneté bulgare ils ont une citoyenneté européenne qui crée des droits mais également des devoirs. Pour cela il est très important qu'ils soient bien informés sur ces points.

1.2. La situation économique et sociale d'aujourd'hui

Il faut avouer que l'émigration a des impacts négatifs sur la démographie, l'économie et la société bulgare. En effet elle renforce le vieillissement de la population car la plupart des émigrés, qui restent durablement à l'étranger et s'y intègrent facilement, sont des personnes jeunes et qualifiées.

²⁸ Rangelova, Rosica, Bogdanov, Georgi L'impact social de l'émigration et la migration interne village – ville en Europe de l'Est, Sofia, 2012 (traduit par l'auteur)

Selon les données de l'Institut nationale de la statistique, la population a diminué de près de 1,5 millions de personnes entre 1990 et 2013²⁹. Si cette tendance continue, en 2030 la population diminuera encore de plus de 70 000 personnes. Cette diminution est due au solde démographique naturel mais est renforcé par l'effet de l'émigration.

En 2014, la population de la Bulgarie était environ de 7,2 millions d'habitants, dont environ 2,2 millions de personnes disposant d'un emploi. Le taux de chômage n'est pas beaucoup plus élevé que la moyenne européenne (11,4% en Bulgarie et 10,2% à l'UE) mais les problèmes sont liés plutôt à la diminution de la population active (4,5 millions par rapport à 7,2 millions de la population totale en 2014) et à la répartition géographique et sectorielle des emplois. Actuellement en Bulgarie il existe des secteurs de l'économie où les spécialistes manquent, comme par exemple le secteur de la santé où il y a une pénurie d'infirmières. Cela pose de graves problèmes dans le système de santé publique et influence négativement la qualité des services.

Un autre défi est lié aux rémunérations et aux revenus de la population. Le salaire minimum depuis le 1^{er} janvier 2015 est 360 leva ou environ 180 €, le salaire moyen pour le premier trimestre de 2015 est environ 859 leva ou 430€³⁰. Si nous comparons ces chiffres avec par exemple le montant brut du SMIC en France qui est environ 1 400 €³¹ en 2015 cela montre l'attraction de la libre circulation pour les ressortissants bulgares.

2. Le système institutionnel en Bulgarie et les documents stratégiques :

La Bulgarie a consacré à la libre circulation des travailleurs une attention soutenue avant la fin des périodes transitoires le 1^{er} janvier 2014. Pourtant, depuis cette date il semble que l'attention des autorités se soit orientée vers d'autres questions liées à l'emploi et il est considéré que la libre circulation des travailleurs n'exige plus des mêmes mesures politiques. Le fonctionnement du système institutionnel et les objectifs stratégiques du gouvernement bulgare seront au cœur de nos réflexions dans cette partie.

2.1. Le système institutionnel :

2.1.1. Libre circulation des travailleurs

L'institution qui est responsable de la définition et de la conduite de politique en domaine de la libre circulation des travailleurs est le Ministère du travail et de la politique sociale (MTPS). Ce ministère comporte notamment quatre directions chargées de cette politique. La direction

²⁹ <http://www.nsi.bg/bg/content/2974/%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5>, vu le 04/06/2015 (traduit par l'auteur)

³⁰ *Ibid.*

³¹ http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?ref_id=natnon04145, vu le 04/06/2015

« Politique du marché du travail et mobilité de la main d'œuvre » de plus de ses responsabilités liées au marché du travail bulgare, coordonne et organise la conduite de la politique en domaine de la libre circulation des travailleurs, y compris la coordination européenne et le suivi du réseau EURES³². Elle est responsable également de l'administration du Groupe de travail 2 « Libre circulation des personnes » auprès du Conseil des affaires européennes qui est l'organe du Conseil des ministres chargé de la coordination des questions européennes.

La direction « Questions européennes et coopération internationale » administre les représentants du MTPS à l'étranger qui sont également en charge des questions liées à la libre circulation des travailleurs. L'Agence de l'emploi qui est sous la tutelle du Ministre de l'emploi est responsable de la coordination et de l'animation du réseau EURES en Bulgarie.

Cette diversité des acteurs au sein même d'un ministère rend parfois le travail plus compliqué qu'il est nécessaire mais elle est conditionnée par le caractère horizontal de la politique de libre circulation des travailleurs qui comprend les aspects politiques de la gestion du marché du travail et les sujets relatifs à la sécurité sociale et aux questions européennes. Il ne faut pas oublier les actions pratiques effectuées par l'administration bulgare liées à la diffusion d'informations et à la protection des droits des travailleurs mobiles.

La législation bulgare liée à la libre circulation des travailleurs est complètement harmonisée avec la législation européenne. La loi sur la promotion de l'emploi qui est le cadre législatif prévoit un traitement égal (les mêmes droits) pour les ressortissants bulgares et européens sur le marché du travail.

2.1.2. La coordination de la sécurité sociale

Deux ministres sont en charge de la coordination des systèmes de la sécurité sociale : le ministre du travail et de la politique sociale et le ministre de la santé. Au sein du MTPS la direction « Droit du travail, assurance publique et conditions du travail » est responsable de la mise en œuvre de la politique lié à la coordination des systèmes de sécurité sociale.

Les institutions dites compétentes selon le règlement No 883/2004 sont les suivantes :

- L'Agence nationale des revenus, pour la détermination de la législation applicable ;
- L'Institut nationale d'assurance, pour les prestations en espèces, prestations de retraite, etc. ;
- Le ministère de la santé, pour les prestations en nature ;
- La caisse nationale d'assurance maladie, pour les prestations de maladie ;
- L'agence d'assistance sociale pour les prestations familiales.

³² Ministère du travail et de la politique sociale, Règles du fonctionnement, 2015 (traduit par l'auteur) ;

Toutes ces institutions sont également responsables de la mise en œuvre d'un système d'échange de documents électroniques entre les administrations en charge de la sécurité sociale des Etats membres.

2.2. Les documents stratégiques

Le document stratégique en ce domaine est la Stratégie nationale dans le domaine de la migration, de l'asile et de l'intégration (2011-2020), mais il détaille peu la libre circulation des travailleurs, notamment, les mesures, les actions et les objectifs du gouvernement bulgare n'y sont pas intégrés.

Par exemple, actuellement il existe des problèmes démographiques très sérieux qui sont liées au vieillissement de la population et à sa diminution. Depuis les années 2000, Bulgarie a perdu environ 1,5 millions d'habitants en raison du solde naturel négatif et à l'émigration. Cela pose des problèmes très sérieux au fonctionnement du système social, du marché du travail, de l'économie et, sur l'avenir de l'Etat.

Le gouvernement cherche des solutions en incitant l'immigration de ressortissants des pays tiers, plus particulièrement ceux d'origine bulgare et en favorisant leur intégration dans le marché du travail. On peut conclure qu'il n'y a pas une stratégie nationale à long terme dans le domaine de la libre circulation des travailleurs mais plutôt une politique qui s'inscrit dans le cadre de la politique européenne. Les discours des hommes politiques et des hauts fonctionnaires s'orientent sur la libre circulation des travailleurs comme un droit fondamental mais ne fixent pas d'objectifs stratégiques, comme par exemple la lutte contre la fuite des cerveaux, la désertification des campagnes, la diminution de la population active, etc.

Parallèlement, sans l'inscrire dans un document stratégique, la Bulgarie prend des mesures concrètes pour faciliter la libre circulation des travailleurs, notamment pour protéger les droits des travailleurs mobiles et les encourager à trouver du travail en Bulgarie et à s'y réinstaller.

Il y a des difficultés à comptabiliser ces travailleurs puisqu'il n'y a pas d'obligation à se déclarer en raison de la libre circulation. Ils peuvent quitter le pays et travailler à l'étranger, rentrer et repartir, sans que les autorités connaissent leur nombre ou les motifs de leurs déplacements. Cela fait partie du principe de libre circulation des personnes et des travailleurs et les autorités ne peuvent ainsi connaître le nombre exact de citoyens bulgares qui habitent et travaillent dans les autres pays de l'UE ou de ceux qui sont rentrés en Bulgarie. Par conséquent, l'élaboration d'une stratégie ciblée est plus difficile.

3. Outils de la mise en œuvre de la libre circulation des travailleurs par le gouvernement bulgare :

Il existe différents types d'outils pour faciliter la libre circulation des travailleurs. Cela peut être les mesures européennes précitées (EURES, SOLVIT) auxquelles la Bulgarie participe comme partenaire ou bien des mesures du gouvernement bulgare. Il s'agit d'outils d'information et de protection des droits. Dans cette partie nous examinerons la participation de la Bulgarie dans ces différents types des mesures mais également leurs résultats et leur capacité de répondre aux besoins des travailleurs, des pays d'accueil et des pays d'origine.

3.1. EURES : L'interface bulgare

Après l'accession de la Bulgarie à l'Union européenne en 2007, l'Agence de l'emploi (AE) est devenu membre d'EURES. Actuellement, la direction « Mobilité européenne » au sein de l'AE est responsable de l'animation et de la coordination du réseau au niveau national. Parmi ses missions on relève :

- la gestion d'EURES selon les dispositions des documents réglementaires européens ;
- la coordination des partenariats avec les autres agences de l'emploi et les partenaires sociaux ;
- l'élaboration des programmes annuels du travail et des rapports ;
- la coopération avec les autres réseaux et les services européens, nationaux et régionaux.

La direction est également en charge de la diffusion des informations d'EURES ainsi que de la formation du personnel³³.

L'unité « Bureau national de coordination d'EURES » de la direction « Mobilité européenne » joue le rôle du bureau national de coordination du réseau et a les fonctions suivantes :

- organisation du travail du réseau EURES en Bulgarie ;
- s'assurer que toutes les obligations du pays liées à son affiliation à EURES sont respectées ;
- désignation des partenaires d'EURES ;
- planification des activités nationales, etc.

³³ Règles de fonctionnement de l'Agence de l'emploi, art. 15, JO bulgare n° 86 du 17 octobre 2014 (traduit par l'auteur)

Conformément à l'article 5 (6) de la Décision 2012/733/UE le bureau national de coordination a décidé de réaliser des prestations des services EURES et l'AE a été accrédité en tant que partenaire d'EURES.

Plus particulièrement, l'AE fournit à ses usagers les services suivants :

- aux demandeurs d'emploi, travailleurs et étudiants : information sur des offres d'emploi dans tout l'UE ainsi que des conseils et de l'assistance pour préparer les documents nécessaires pour postuler pour les postes disponibles, y compris les CV et les lettres de motivation ;
- aux employeurs : accès aux profils des personnes désireuses de travailler à l'étranger et conseils ;
- l'AE fournit également des informations à propos des conditions de vie et de travail dans les différents pays membres et des marchés du travail, y compris des informations statistiques.

Il est important de souligner que les services EURES en Bulgarie sont gratuits.

Le coordinateur national d'EURES est le directeur de la direction ME et les 9 directeurs des directions « Services régionales de l'emploi » contrôlent les activités sur place. Actuellement, en Bulgarie il y a 20 conseillers d'EURES dont 5 travaillent au siège et 15 aux directions « Services régionales de l'emploi » et 104 assistants d'EURES qui travaillent dans les locaux « Bureaux de l'emploi ». Ils sont tous en contact direct avec les demandeurs de l'emploi.

Les conseillers d'EURES fournissent des conseils, de l'information et des services de placement/de recrutement aux demandeurs d'emploi (citoyens bulgares désireux de travailler dans un autre Etat membre, citoyens d'autres pays de l'UE/l'EEE qui cherchent du travail en Bulgarie) ainsi qu'aux employeurs (bulgares ou étrangers qui cherchent du personnel dans des pays différents du pays où ils sont basés). En outre, les conseillers coordonnent et organisent des journées d'information, des salons de l'emploi et des séminaires. Ils sont responsables de la coopération avec les partenaires clés comme les partenaires sociaux, les autres réseaux européens, des institutions de formation, etc.³⁴.

Les assistants d'EURES sont, en principe, des agents des bureaux d'emploi locaux de l'Agence de l'emploi et ils proposent de l'information générale sur les services d'EURES et orientent leurs clients vers le site web et les conseillers. Ils conseillent les demandeurs de l'emploi en rapport avec leurs qualifications et les offres d'emploi disponibles (tant en Bulgarie qu'à

³⁴Agence de l'emploi, Rapport d'évaluation des activités liées à EURES (2010 – 2013) (traduit par l'auteur)

l'étranger). Les assistants organisent des événements, « Les portes ouvertes », dans leurs municipalités.

Les usagers d'EURES peuvent utiliser à la fois le site du réseau européen <https://ec.europa.eu/eures/> et le site bulgare <http://eures.bg> qui fournissent les mêmes informations sur les postes vacants partout en Europe. Le site web national est connecté à la base des données de l'Agence de l'emploi et les données des offres d'emploi en Bulgarie s'échangent chaque jour.

Le portail donne également l'opportunité de contacter par la voie électronique les conseillers et assistants du réseau EURES. Les coordonnées de chaque conseiller ou assistant comportent leur pays de référence, ce qui permet aux usagers de s'orienter plus facilement et de s'adresser directement à l'expert qui pourrait les aider. Le site permet aux demandeurs d'emploi d'enregistrer dans la base de données leur CV qui devient accessible à tous les employeurs qui s'intéressent à la main-d'œuvre étrangère.

Un des plus grands avantages des services EURES est la garantie que tous les offres d'emploi sont réelles et que les intérêts des travailleurs seront protégés. Même avant de partir, les travailleurs disposent de toutes les informations nécessaires sur leur futur employeur et leur travail ainsi que sur les conditions de vie (le système de la santé publique, les prix de loyers, des moyens de transport, etc.) et de travail (les contributions pour la retraite, les horaires de travail, etc.) dans le pays. La participation des services publics d'emploi dans le réseau assure qu'un contrôle est effectué sur les employeurs et qu'en cas de nécessité tous les mesures seront prises pour protéger le travailleur en difficulté.

En complément des entretiens individuels et des informations et services proposés en ligne, EURES Bulgarie organise différents événements visant à diffuser de l'information. Par exemple « les portes ouvertes d'EURES » sont des événements organisés dans les bureaux territoriaux de l'Agence d'emploi où les demandeurs d'emploi peuvent rencontrer les conseillers et recevoir des informations sur le travail à l'étranger. En 2014 ont été organisées 28 « Portes ouvertes d'EURES » avec environ 600 participants³⁵. EURES participe également à des salons d'emploi où il propose des consultations individuelles. Il ne faut pas oublier les journées d'information pour les employeurs (185 employeurs ont été consultés en 2014). EURES en Bulgarie profite du réseau des bureaux d'emploi de l'Agence d'emploi et peut organiser des événements sur tout le territoire du pays. De cette manière l'accès à l'information sur les offres d'emploi partout en Europe est large.

³⁵ Conseil des ministres, Rapport de l'exécution du Plan d'action 2014 (traduit par l'auteur)

EURES Bulgarie organise également des entretiens d'embauche pour des bulgares qui veulent travailler à l'étranger. Dans ces processus de recrutement participent un ou deux employeurs qui cherchent de la main-d'œuvre pour des postes spécifiques (souvent saisonniers) dans le domaine de l'agriculture et du tourisme. Par exemple, en 2014, environ 3000 personnes se sont présentées à des entretiens d'embauche pour travailler dans le secteur de l'agriculture en Espagne, au Danemark et au Portugal ou dans l'industrie et le secteur du tourisme en Allemagne. Le taux d'embauche varie selon le secteur et le nombre des postes proposés. Même si le nombre d'employeurs et de candidats participants n'est pas très élevé, c'est un autre instrument utile pour faciliter la libre circulation des travailleurs qui va se développer dans l'avenir.

EURES fait partie des efforts du gouvernement de lutter contre le chômage des jeunes en Bulgarie. Si en 2014 le taux de chômage global était de 11,4%, le taux de chômage des jeunes entre 15 et 24 ans était environ deux fois plus élevé (23,8%). C'est une tendance partout en Europe et dans le monde que les jeunes ont des difficultés à trouver du travail et subissent les conséquences des tendances négatives du marché du travail.

EURES organise des événements ciblés en faveur des jeunes européens comme par exemple des visites d'information dans les lycées et les universités et participe également à des initiatives européennes comme « Jeunesse en mouvement ». EURES gère l'instrument « Ton premier emploi EURES » qui aide les jeunes de moins de 35 ans à trouver un emploi, un stage ou un apprentissage.

EURES Bulgarie participe comme partenaire à des programmes pour l'emploi des jeunes comme, par exemple, le programme du gouvernement allemand « Le travail de ma vie » (« The job of my life ») qui propose aux jeunes âgés entre 18 et 27 ans d'effectuer des stages dans des entreprises allemandes. Cette opportunité permet aux jeunes d'obtenir une expérience professionnelle à l'étranger, d'apprendre la langue allemande et, le cas échéant, de trouver du travail en Allemagne. Le réseau EURES propose aux candidats des entretiens individuels et les informe sur les conditions de la participation au programme mais s'occupe également de la procédure de sélection. En 2014 EURES a mené 3300 entretiens avec des candidats pour ce programme sur tout le territoire de la Bulgarie.

Selon le rapport du réseau EURES pour la période 2010 – 2013 environ 850 000 personnes ont reçu des informations sur le travail dans un autre pays membre par les campagnes d'information générale³⁶. Environ 900 000 brochures, prospectus et CD ont été distribués aux demandeurs

³⁶ Agence de l'emploi, Rapport de la Bulgarie « Membre d'EURES : Mise en pratique des lignes directrices 1-5 pour la période 2010 – 2013 (traduit par l'auteur)

d'emploi bulgares et européens et 9 000 aux employeurs³⁷. Pendant cette période le site web national d'EURES a été visité plus de 400 000 fois. Plus de 300 événements ont été organisés pour les demandeurs d'emploi et plus de 60 pour les étudiants³⁸. Les demandeurs d'emploi qui ont eu des entretiens individuels étaient presque 90 000 et presque 3 000 personnes ont été suivies pendant leur mobilité. Finalement, 2 800 personnes ont trouvé du travail à l'étranger grâce aux activités du réseau selon les employeurs étrangers et les conseillers EURES. Selon l'AE il est probable que ce nombre est beaucoup plus élevé car dans beaucoup de cas il n'y a pas eu de retour de la part des employeurs. On note une tendance d'augmentation des usagers des services EURES mais le nombre des personnes qui ont profité en réalité de ces services reste modeste (environ 0,3% des personnes qui ont été informées des possibilités de travailler dans un autre pays et environ 3,1% des personnes qui ont eu des entretiens individuels). Nous pouvons conclure que le réseau est déjà bien connu par les usagers bulgares grâce à tous les événements d'information et des actions de communication mais le nombre de personnes qui profitent de ces services est limité en pratique. Cela peut être dû à des raisons différentes.

3.2. Les services spécialisés sur des questions d'emploi et des questions sociales à l'étranger. Protéger les droits des travailleurs mobiles.



Pour protéger les droits des travailleurs bulgares à l'étranger, le Ministère du travail et de la politique sociale a commencé à créer depuis 2005 des services spécialisés sur des questions du travail et des questions sociales auprès des ambassades bulgares dans différents pays de l'Union européenne. Initialement, l'idée était de travailler avec les autorités d'autres Etats membres pour soutenir l'ouverture des marchés du travail européens immédiatement après l'accession de la Bulgarie à l'UE. Par la suite ce projet s'est développé pour intégrer l'information et la protection des droits des travailleurs bulgares à l'étranger. Aujourd'hui il existe 7 services avec un agent du Ministère du travail et de la politique sociale rattaché aux ambassades bulgares dans les Etats membres suivants: la Grèce (depuis 2005), l'Espagne (depuis 2006), l'Allemagne (depuis 2006), le Royaume-Uni (depuis 2007), l'Irlande, Chypre (depuis 2009) et l'Autriche (depuis 2010). Les pays ont été choisis selon le nombre des ressortissants bulgares qui y travaillaient.

Les missions principales des services étrangères du Ministère du travail sont :

- de fournir aux travailleurs bulgares des informations pratiques liées à l'emploi et à la sécurité sociale dans le pays où ils sont installés ;

³⁷ La même source

³⁸ La même source

- de fournir les mêmes informations aux étrangers qui veulent travailler en Bulgarie ou aux employeurs qui souhaitent s'y installer ;
- de promouvoir l'attractivité du marché du travail bulgare pour des travailleurs et des étudiants bulgares à l'étranger et de faciliter le contact entre eux et des employeurs bulgares ;
- de protéger les droits des travailleurs mobiles ;
- de travailler avec les autorités du pays d'accueil et avec les autorités bulgares, notamment avec le Ministère du travail et de la politique sociale.

Plus concrètement, tout travailleur bulgare dans les 7 pays précités qui a des questions ou des problèmes peut contacter ces services par téléphone, par mél ou se présenter à l'ambassade. Les services renseignent sur les droits et les démarches, mais n'aident cependant pas à trouver un emploi, ni un logement et ne proposent pas d'aide financière. Parallèlement, comme ils connaissent la législation du pays, ils peuvent donner au travailleur de bons conseils en ce qui concerne par exemple son contrat du travail, ses droits à la retraite, le chômage, les maladies, les accidents, etc. En tant que représentants officiels de l'Etat bulgare à l'étranger, ils peuvent individuellement ou par l'intermédiaire de l'ambassade poser des questions, organiser des réunions et travailler avec les autorités du pays où ils sont installés.

Ils collaborent également avec les autres institutions en cas de problèmes structurels concernant plusieurs citoyens bulgares. Dans ce cas tous les partenaires sont associés, les autorités bulgares, l'ambassade et d'autres réseaux et agences européens (comme par exemple SOLVIT).

Cela a été le cas en 2012, quand, au Royaume-Uni, des étudiants bulgares et roumains qui, en dépit de leur droit de travailler 20 heures par semaine, ne pouvaient pas y parvenir en raison d'obstacles administratifs. Fin 2012 et début 2013, la procédure d'obtention du permis du travail durait 6, voire 9 mois au lieu de 3 mois en 2011. Cela rendait impossible le travail des étudiants y compris pendant les stages obligatoires dans le cadre de leur formation. Le service du Ministère du travail a signalé ce blocage à l'ambassade, au Ministère du travail et aux autres autorités bulgares compétentes qui ont contacté leurs homologues britanniques par le courrier officiel et ont organisé des réunions au niveau des ambassadeurs et des ministres. Grace aux efforts de toutes les parties concernées, y compris les autorités romaines et la représentation bulgare du réseau SOLVIT au printemps de 2013 le problème a été résolu et les derniers étudiants bulgares et roumains qui avant la fin de la période transitoire avaient besoin d'un permis pour travailler au Royaume-Uni ont pu effectuer leurs stages ou travailler en temps partiel.

Une des autres missions des services bulgares à l'étranger est d'organiser des salons de l'emploi pour promouvoir l'attractivité du marché du travail bulgare. Ces événements permettent de faire rencontrer les ressortissants bulgares (travailleurs, étudiants) qui habitent dans un autre pays de l'UE avec des employeurs bulgares. Ils sont organisés par le Ministère du travail, l'Agence de l'emploi et par l'Inspection générale du travail et proposent également des informations sur la législation européenne dans le domaine de la libre circulation des travailleurs et de la coordination des systèmes de la sécurité sociale. Les partenaires sociaux participent très activement avec les employeurs bulgares. Le Ministre du travail et de la politique sociale en personne a été présent lors de ces manifestations, pour encourager ses compatriotes de chercher du travail dans leur propre pays.

Des salons ont été organisés dans presque tous les pays où il y a des services du Ministère. En 2008, à Madrid, il y avait plus de 150 participants, 9 employeurs bulgares et quelques entreprises espagnoles présentes en Bulgarie³⁹. En 2009, à Berlin et à Munich, ont participé plus de 400 bulgares et 10 employeurs. A Londres en 2012 il y avait plus de 200 étudiants et jeunes professionnels et 11 employeurs⁴⁰.

Malheureusement, le Ministère ne dispose pas d'information sur le nombre de personnes qui sont rentrées en Bulgarie grâce à ces salons. Cela peut être un point d'amélioration car cela sera très utile pour évaluer l'utilité d'événements similaires.

3.3. Le Centre SOLVIT de la Bulgarie

Le centre SOLVIT de la Bulgarie, positionné au sein de l'administration du Conseil des ministres, participe également aux efforts de protection des droits des travailleurs bulgares à l'étranger.

La plupart des cas soumis à SOLVIT sont liés à la libre circulation des travailleurs. Cela a été le cas pour les étudiants bulgares au Royaume-Uni cité ci-dessus dans lequel SOLVIT Bulgarie a joué un rôle important. Saisi par plusieurs étudiants, ce réseau est parvenu à résoudre le problème concrètement. En revanche, SOLVIT ne peut résoudre seul que des cas individuels. Il ne dispose pas de moyens d'intervention s'il existe un problème structurel. C'est pour cette raison que la résolution du cas des étudiants bulgares au Royaume-Uni a nécessité l'intervention de plusieurs acteurs.

SOLVIT a été amené à résoudre un autre problème d'actualité lié aux droits à la retraite, qui concerne plusieurs ressortissants bulgares.

³⁹http://dariknews.bg/view_article.php?article_id=304991&audio_id=26824, vu le 01/06 /2015(traduit par l'auteur)

⁴⁰<http://www.mediapool.bg/v-london-se-provede-informatsionna-trudova-borsa-za-balgarski-studenti-news198614.html>, vu le 06/06 /2015(traduit par l'auteur)

Un cas individuel a été résolu avec succès, comme décrit ci-dessous :

La Grèce accorde le droit à une retraite complète à un ressortissant bulgare



Un ressortissant bulgare ayant travaillé en Bulgarie et en Grèce se voit refuser une partie de ses droits à pension par les autorités grecques.

SOLVIT clarifie la situation auprès des services compétents des deux pays et permet à l'intéressé de recevoir sa pension complète.

Résolu en 6 semaines.⁴¹

En revanche, la résolution du problème lié au retard dans la délivrance des documents nécessaires pour la retraite de ressortissantes bulgares ayant travaillé en Grèce ne peut aboutir qu'avec les efforts réunis des autorités des deux pays. Depuis 2009 les citoyens bulgares qui ont travaillé une partie de leur carrière en Grèce ne peuvent pas faire valoir leurs droits à la retraite même s'ils en remplissent tous les conditions car les autorités grecques retardent la délivrance de leurs documents de plus de 2 ans. Depuis 2013 pour recevoir une pension de retraite grecque il est exigé d'avoir un numéro grec d'assurance sociale qui n'est pas le cas pour les travailleurs bulgares qui sont rentrés dans leur pays. Ce problème est posé ainsi au niveau européen et une procédure « EU Pilot » a été déjà lancée par la Commission européenne⁴².

Le réseau SOLVIT aide non seulement par la résolution des cas concrets mais également par la sensibilisation de l'administration en cas de problèmes structurels. C'est une des initiatives européennes utiles qui mérite d'être maintenue et développée par les Etats membres et par les institutions européennes.

⁴¹ http://ec.europa.eu/solvit/problems-solved/pension/index_fr.htm, consulté le 31/05/2015

⁴² <http://www.investor.bg/ikonomika-i-politika/332/a/bylgari-s-trudov-staj-v-gyrciia-sreshtat-trudnosti-pri-poluchavaneto-na-pensii-194346/>, vu le 31/05/2015(traduit par l'auteur)

CONCLUSION

La libre circulation des travailleurs est un droit fondamental européen qui doit être assuré et défendu par tous les Etats membres. Elle est déjà bien réglée et garantie par la législation européenne et par des instruments pratiques comme les réseaux EURES et SOLVIT. La participation active des Etats membres dans ces initiatives montre leur volonté de travailler ensemble pour construire l'Europe unie.

Toutes les actions menées par le gouvernement bulgare, soit de sa propre initiative, soit à l'initiative des institutions européennes ou d'autres Etats membres, peuvent être qualifiées de réussite. Elles sont bien ciblées, elles donnent des résultats et se développent continuellement. Les centres bulgares EURES et SOLVIT ont prouvé leur efficacité et les services du Ministère du travail et de la politique sociale deviennent de plus en plus recherchés et demandés par le public.

Tout de même, des problèmes liés à la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union persistent d'exister. En pratique, ce mouvement s'effectue seulement dans le sens de l'Est vers l'Ouest. Les pays occidentaux reçoivent de la main d'œuvre qualifiée qui s'intègre bien mais également des travailleurs non qualifiés et des chômeurs. Cela peut mettre en difficulté leurs marchés du travail et leurs travailleurs nationaux. Parfois, la libre circulation des travailleurs est utilisée par des partis politiques pour expliquer des problèmes comme le chômage, l'augmentation des prix et les difficultés économiques. Cela n'aide pas à créer une image positive de cette liberté.

Parallèlement, les pays comme la Bulgarie subissent le départ de spécialistes qualifiés, des jeunes et des professionnels de certains secteurs. Cela a des impacts négatifs sur l'économie, la démographie, le système social, la santé publique et généralement sur toute la société.

Pour les citoyens européens les avantages de l'appartenance de leurs pays à l'UE restent abstraits, mais, en revanche, les problèmes sont très concrets.

La solution passe par les efforts unis de tous les Etats membres, par l'élaboration des stratégies durables au niveau européen et au niveau national mais surtout par la diminution de l'écart économique entre les pays européens.

Pour la Bulgarie, il est très important de stimuler la croissance économique et de développer les secteurs de l'industrie qui portent de la valeur ajoutée. Les facteurs déterminants pour cela incluent : une stabilité du marché interne et du système politique et des conditions favorables pour le développement des petites et moyennes entreprises. Les investissements internationaux et domestiques jouent également un rôle très important.

Par la suite il sera possible de créer de nouveaux emplois, d'augmenter les revenus et d'améliorer la qualité de la vie. Ainsi, les ressortissants bulgares qui travaillent à l'étranger pourront être intéressés de rentrer dans leur propre pays.

Entretemps il faut entretenir et améliorer les bonnes initiatives déjà mises en place et surtout le gouvernement doit élaborer une stratégie dans le domaine de la libre circulation des travailleurs.

*

* *

ANNEXES

Liste des abréviations

AE *Agence d'emploi de la Bulgarie*

CJUE *Cour de la justice de l'Union européenne*

EEE *Espace économique européen*

MTPS *Ministère du travail et de la politique sociale de la Bulgarie*

OTAN *Organisation du traité de l'Atlantique nord*

SMIC *Salaires minimum interprofessionnel de croissance en France*

TFUE *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*

UE *Union européenne*

Bibliographie

OUVRAGES

Angelov, Georgi, Vankova, Zvezda, *La migration de la main d'œuvre bulgare*, Sofia, L'institut « La Société ouverte », 2011 (traduit par l'auteur)

Borchardt, Pr Klaus-Dieter, *L'ABC du droit de l'Union Européenne*, Office des publications de l'UE, Bruxelles, 2010, p.139

Potot, Swanie, *Circuler pour travailler : les migrations économiques en Europe*, Paris, Europa mon amour, «Frontières», 2009

Pullano, Teresa, *La citoyenneté européenne : les mesures transitoires concernant la libre circulation des travailleurs comme productrices de différences*, Droit et société 1/2014 (n° 86).

Rangelova, Rosica, Bogdanov, Georgi *L'impact social de l'émigration et de la migration interne village – ville en Europe de l'Est*, Sofia, 2012 (traduit par l'auteur)

ARTICLES

Bouthier, Baptiste, *Travailleurs roumains et bulgares : ce qui a vraiment changé le 1er janvier*, Libération, 3 janvier 2014, http://www.liberation.fr/economie/2014/01/03/travailleurs-roumains-et-bulgares-ce-qui-a-vraiment-change-le-1er-janvier_970408, vu le 14/06/2015

Gavrilov, Pauline, *Levée des restrictions au marché de l'emploi en Europe pour les Bulgares et les Roumains et ratification de la convention de Schengen : où est le changement ?*, Le Huffington Post, 16/01/2014, http://www.huffingtonpost.fr/pauline-gavrilov/levee-des-restrictions-au_b_4597099.html, vu le 14/06/2015

Cameron met la pression, Direct Matin, 27/05/2015

Questions et réponses: Que la Grande Bretagne veut-elle de l'Europe ?, BBC news, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32695399>, vu le 03/06/2015

RAPPORTS ET DOCUMENTS OFFICIELS

Agence de l'emploi, *Rapport de la Bulgarie Membre d'EURES : Mise en pratique des lignes directrices 1-5 pour le période 2010 – 2013* (traduit par l'auteur)

Agence de l'emploi, *Rapport d'évaluation des activités liées à EURES (2010 – 2013)* (traduit par l'auteur)

Commission européenne, *Rapport COM(2011) 729* du 11 novembre 2011

Commission européenne, *Rapport COM(2008) 765* du 18 novembre 2008

Conseil des ministres, *Rapport de l'exécution du Plan d'action 2014* (traduit par l'auteur)

Conseil des ministres, *Règles de fonctionnement de l'Agence de l'emploi*, art. 15, JO bulgare n° 86 du 17 octobre 2014 (traduit par l'auteur)

Conseil des ministres, *Règles du fonctionnement du Ministère du travail et de la politique sociale*, 2015 (traduit par l'auteur)

SITES WEB

Darik news, *Le premier salon de l'emploi est en Espagne*, http://dariknews.bg/view_article.php?article_id=304991&audio_id=26824, vu le 01/06 /2015, (traduit par l'auteur)

EURES, Le Portail européen sur la mobilité de l'emploi, <https://ec.europa.eu/eures/public/fr/homepage>, vu le 20/05/2015

EUROSTAT, site web : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/main-tables>, Table Population au 1er janvier (tps00001), vu le 15/05 /2015

INSEE, http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?ref_id=natnon04145, vu le 04/06/2015

Institut National de la statistique de la Bulgarie, site web : <http://www.nsi.bg/bg/content/2974/%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5>, vu le 04/06/2015 (traduit par l'auteur)

Investor.bg, *Bulgares qui ont travaillé en Grèce ont des difficultés pour partir en retraite*, <http://www.investor.bg/ikonomika-i-politika/332/a/bylgari-s-trudov-staj-v-gyrciia-sreshtat-trudnosti-pri-poluchavaneto-na-pensii-194346/>, vu le 31/05/2015 (traduit par l'auteur)

La documentation française, Les élargissements de 2004, 2007 et 2013 : les nouveaux membres <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/elargissement-union-europeenne/nouveaux-membres.shtml>, vu le 24/05 /2015

Le Pen, Marine, intervention, Débat au Parlement européen, le 18 janvier 2015, <http://www.frontnational.com/videos/explication-de-vote-de-marine-le-pen-sur-la-strategie-de-lunion-europeenne-pour-les-personnes-sans-abri/>, vu le 06/06/2015

Mediapool.bg, *Le salon de l'emploi a été organisé à Londres*, <http://www.mediapool.bg/v-london-se-provede-informatsionna-trudova-borsa-za-balgarski-studenti-news198614.html>, vu le 06/06 /2015 (traduit par l'auteur)

SOLVIT, http://ec.europa.eu/solvit/problems-solved/pension/index_fr.htm, vu le 31/05/2015

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm#maincontentSec2, vu le 02/06/2015