

La libre circulation des citoyens européens en question

Par [Gérard Cornilleau](#)

Les élections britanniques ont relancé le débat sur la libre circulation des citoyens européens au sein de la Communauté. Le fait qu'en moins de 10 ans la population originaire d'Europe centrale et orientale (essentiellement en provenance de Bulgarie et de Roumanie) ait décuplé au Royaume-Uni passant, d'après Eurostat, de 76 000 en 2004 à 800 000 en 2013 explique sans doute cette tension nouvelle autour des migrations intra-européennes.

Il faut ajouter à ce débat autour des migrations définitives celui qui concerne la libre circulation des travailleurs détachés qui viennent occuper des postes de travail dans un pays différent de leur pays de résidence sans autre justification que la possibilité de réduire le coût du travail en évitant de payer des cotisations sociales dans le pays d'accueil.

La législation européenne en matière de circulation des citoyens au sein de la Communauté est ambiguë. D'un côté, la libre circulation est un droit absolu pour les travailleurs, mais elle est limitée pour les inactifs car, par principe, elle ne doit pas entraîner de dépenses sociales pour les Etats de destination. Les populations européennes doivent ainsi rester rattachées socialement à leur Etat d'origine. En théorie, le « tourisme social » est impossible et les Etats membres non seulement ne sont nullement contraints à la prise en charge sociale des migrants intra-européens, mais ils sont même en droit de les expulser si leur durée de séjour est supérieure à 3 mois et n'excède pas 5 ans. C'est ce qu'a

rappelé la Cour de justice européenne dans un arrêt du 11 novembre 2014, l'arrêt dit Dano du nom d'une ressortissante roumaine vivant en Allemagne qui s'est vue refuser le bénéfice d'une aide sociale pour elle et son fils. La Cour européenne a jugé qu'elle ne pouvait pas subvenir seule à ses besoins et ceux de sa famille et qu'elle ne cherchait pas d'emploi. Elle n'avait dans ces conditions droit ni au séjour en Allemagne ni aux bénéficiaires des aides sociales. La Cour européenne a ainsi rappelé que la législation européenne en matière de droit de circulation visait à éviter que les citoyens de l'Union ressortissants d'autres Etats membres deviennent une charge « déraisonnable » pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil.

Les données disponibles relatives aux migrations entre pays européens sont relativement disparates et souvent très incomplètes. On sait toutefois que les migrations d'inactifs, susceptibles d'être motivées par la recherche du bénéfice de prestations sociales non contributives, sont faibles. Il en va d'ailleurs de même pour les migrations d'actifs. L'Europe reste en effet cloisonnée en blocs linguistiques qui limitent les mouvements définitifs de population entre pays. Comparée à la mobilité géographique que l'on peut observer aux USA, l'Union européenne se caractérise par des flux migratoires internes faibles. Les données statistiques restent incertaines mais les évaluations courantes montrent que, dans les années 2000, la mobilité interne était environ 10 fois plus faible en Europe qu'aux Etats-Unis : entre 0,01 et 0,25 % de la population des pays de l'union immigrait chaque année dans les principaux pays européens contre 1 à 1,7 % aux Etats-Unis^[1]. Depuis, les mouvements de population ont, semble-t-il, un peu augmenté en Europe alors qu'ils ralentissaient aux USA, mais sans renversement complet qui mettrait en cause le diagnostic d'une mobilité structurellement plus faible en Europe.

S'agissant des migrations d'inactifs, en cause dans la peur de voir se développer le « tourisme social » motivé par la

recherche d'une protection sociale généreuse non contributive, les données disponibles montrent que le potentiel est extrêmement faible. Un rapport récent réalisé pour la Commission[2] évalue la population de migrants intra-européens inactifs entre 0,7 et 1 % du total de la population des principaux pays. En conséquence, la part des prestations sociales versées à la population correspondante est très faible. Une part importante des migrants inactifs étant constituée d'étudiants ou de retraités disposant de revenus suffisants, la question du tourisme social apparaît donc anecdotique.

Alors qu'elle est rigoureuse pour les inactifs, la législation européenne, très orientée en faveur du libre commerce, favorise la concurrence sociale entre les Etats au travers d'un droit du détachement de travailleurs d'un pays à l'autre manifestement trop laxiste. Cette législation a été conçue initialement pour favoriser la mobilité non permanente des cadres des grandes entreprises qui souhaitaient continuer à bénéficier de leur couverture sociale d'origine en cas de mission de plus ou moins longue durée. Mais depuis l'ouverture à l'Est de l'Europe, certains secteurs ont utilisé de plus en plus massivement la possibilité d'embaucher des travailleurs d'autres pays en payant des cotisations sociales faibles dans les pays d'origine et ce, sans que cela se justifie par des pénuries de main-d'œuvre ou par le souci d'une plus grande efficacité productive. Ainsi en France 10 % de la main-d'œuvre de l'industrie de la viande est maintenant détachée en provenance d'autres pays européens. Cent mille ouvriers du bâtiment, sur un effectif de 1,8 million de salariés, sont dans cette même situation. Leur coût salarial est de 20 à 30 % inférieur à celui des nationaux. En outre, du fait de la difficulté du contrôle du paiement des cotisations dans le pays d'origine, une grande partie des détachements est irrégulière. Certes, des mesures techniques sont proposées par la Commission pour mieux vérifier la réalité de l'activité des entreprises qui pratiquent le détachement et leur paiement des

cotisations. Mais elles seront sans doute très insuffisantes pour endiguer la croissance forte d'un mouvement qui puise sa source directement dans la concurrence sociale.

Toutes ces questions ont en commun de poser celle de la solidarité entre Etats européens et surtout de sa mise en œuvre. Les mouvements migratoires, quelle que soit leur nature, ont tendance à rééquilibrer les évolutions divergentes des marchés du travail et de la répartition de la population sur le territoire de l'Union. Il n'y a pas de raison de principe pour s'opposer à l'augmentation de la mobilité. Au contraire, compte tenu des déséquilibres actuels entre Etats européens, une plus grande mobilité devrait être encouragée ; sans bien sûr abandonner les politiques macroéconomiques, monétaires et budgétaires, qui constituent le levier le plus efficace pour lutter contre la divergence des économies.

Mais une politique accommodante en matière de mobilité implique une répartition des coûts immédiats qui ne peut pas être réalisée sans un minimum de convergence des systèmes de prise en charge des plus démunis et la mise en commun d'un certain montant de ressources. La clarification des règles de la concurrence sociale est également indispensable.

Pour éviter que la mobilité soit motivée par la seule recherche de baisse du coût salarial, le principe de l'égalité de traitement des travailleurs au sein d'un pays donné doit être appliqué strictement. Ceci implique qu'en cas de détachement, les cotisations soient prélevées au taux du pays dans lequel s'exerce l'activité du salarié. Le montant des cotisations prélevées par les organismes sociaux et fiscaux du pays d'activité peut être reversé au pays d'origine. Deux cas de figure se présentent : si les cotisations reçues excèdent celles qui auraient été payées sans détachement, il n'y a pas de problème de financement des prestations versées aux salariés détachés. Dans le cas inverse (salariés de grandes entreprises des pays les plus riches détachés dans des pays moins favorisés), une cotisation complémentaire peut être

prélevée par le pays de détachement. Le principe d'un traitement égal des travailleurs locaux et détachés est compatible à la fois avec l'absence de concurrence sociale directe et le maintien des droits des salariés.

La réduction des freins à la libre circulation de tous les citoyens de l'Union serait d'autre part grandement facilitée par la mise en œuvre d'un plan de convergence des minimas de rémunérations, qu'elles soient salariales ou sociales. La mise en place d'un salaire minimum européen et d'un revenu minimum européen permettraient à terme d'éliminer la concurrence sociale et de faire disparaître les craintes de migrations motivées uniquement par la recherche de prestations non contributives. En outre, favoriser à long terme le rattrapage des niveaux de vie serait certainement un gage de renforcement de la confiance dans le projet d'union européenne. A plus court terme, la solidarité entre Etats doit accompagner le desserrement des contraintes migratoires. Ceci implique que les Etats susceptibles d'accueillir des citoyens pouvant bénéficier de prestations sociales non contributives reçoivent une aide financière de la Commission. Cette aide peut passer par la mise en place d'un nouveau budget social européen qui prendrait en charge le financement d'un certain nombre de minimas sociaux. Le budget européen peut encore être augmenté de 0,25 point de PIB. Il conviendrait d'examiner si un tel projet d'eupéanisation partielle de la politique sociale pourrait bénéficier d'une telle hausse du budget communautaire. Mais tout autre mode de transfert, garantissant aux Etats un financement solidaire des prestations non contributives versées aux migrants est envisageable.

Si l'on veut éviter le repli des Etats sur leurs frontières et, *in fine*, l'affaiblissement durable du projet européen fondé *a contrario* sur une volonté d'ouverture, il est sans doute temps de réviser quelques principes, de mettre en place un programme de convergence sociale volontariste et la mutualisation des coûts immédiats que peut entraîner la

mobilité.

[1] Voir Mouhoud E.M et Oudinet J. (2006), « Migrations et marché du travail dans l'espace européen», *Économie internationale*, n° 105. Voir aussi Xavier Chojnicki (2014), « Les migrations intra-européennes sont d'ampleur limitées et se concentrent sur les grands pays», *Blog du CEPII*, Billet du 4 septembre 2014. Pour une analyse complète voir, Ettore Recchi, *Mobile Europe, The Theory and Practice of Free Movements in the EU*, Palgrave macmillan, Londres, 2015.

[2] Voir ["Fact finding analysis on the impact on Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence"](#), DG Employment, Social Affairs and Inclusion via DG Justice Framework Contract, Final report submitted by ICF GHK in association with Milieu Ltd, 14 October 2013.