

Question d'Europe
n°419
30 janvier 2017

La libre circulation des personnes : principe, enjeux et défis

Philippe Delivet

La libre circulation des personnes est un acquis fondamental de la construction européenne. Mise en place dans le cadre du marché intérieur, elle a pris une dimension plus large avec les accords de Schengen. Elle est aussi indissociablement attachée à la citoyenneté européenne. Pourtant des difficultés réelles ont affecté la dynamique de la libre circulation. Elle a souffert de l'essoufflement du marché intérieur et des graves conséquences de la crise. Elle pâtit aussi de la montée des inquiétudes face à la pression migratoire extérieure et au contexte de l'élargissement. Celui-ci attise en particulier les craintes d'un dumping social. Identifier ces difficultés est nécessaire pour leur apporter des réponses pragmatiques sans remettre en cause ce principe fondateur. La libre circulation est un révélateur du défi majeur de la convergence économique et sociale que l'Union européenne doit relever.

I/ LA LIBERTÉ DE CIRCULATION DES PERSONNES : PRINCIPE FONDATEUR DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Affirmé dès le Traité de Rome, le principe de libre circulation s'est développé dans le cadre du marché intérieur. Il a pris une dimension plus large avec les accords de Schengen. Ce principe est aussi indissociablement attaché à la citoyenneté européenne dont il constitue une concrétisation majeure.

1/ La mise en place de la liberté de circulation dans le cadre du Marché intérieur

La libre circulation des personnes est indissociable du projet originel de créer un grand Marché intérieur unifié. Le Traité de Rome avait ainsi fixé l'objectif d'établir un Marché commun de libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux destiné à « promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États. »

La libre circulation est perçue comme la grande réalisation de la construction européenne par les

Européens. 57% la cite comme le résultat le plus positif de l'Union européenne avant même la paix (55%).¹

La libre circulation recouvre le droit d'entrer et de circuler sur le territoire d'un autre Etat membre ainsi que le droit d'y séjourner afin d'y exercer un emploi et d'y demeurer, sous certaines conditions, après y avoir occupé un emploi. Consacrée par le traité sur l'Union européenne (art. 3), la liberté de circulation est également garantie par la Charte des droits fondamentaux (art. 45) et par la jurisprudence de la Cour de justice.²

Les dispositions applicables ont été regroupées dans la directive (2004/38) du 29 avril 2004.³ Chaque citoyen de l'Union a le droit de se rendre librement dans un autre Etat membre et d'y rester pour un court séjour de moins de 3 mois sans autre document à présenter que sa carte d'identité ou un passeport en cours de validité. Aucun visa d'entrée ne peut être exigé ; le citoyen européen n'est pas tenu de travailler ou de disposer de ressources suffisantes. Pour les séjours de plus de 3 mois, la directive définit les catégories de personnes bénéficiant du droit à la libre installation, en particulier les travailleurs salariés ou non-salariés et les membres de leur famille, sous réserve que certaines conditions soient réunies. Les citoyens de l'Union ayant séjourné légalement pendant

1. Enquête Eurobaromètre Standard 83, Printemps 2015 – TNS opinion & social.

2. Cour de justice, 17 septembre 2002, Baumbast, aff. C-413/99.

3. Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

une période ininterrompue de 5 ans sur le territoire d'un Etat membre d'accueil acquièrent le droit de séjour permanent. Des mesures ont été prises pour assurer la transférabilité des droits de sécurité sociale (règlement du 14 juin 1971 (1408/71) et du 30 avril 2004 (883/2004)).⁴ Le champ des prestations est large (maladie, maternité, vieillesse, accidents du travail, chômage et prestations familiales) mais ne couvre pas l'assistance sociale et médicale qui peut être réservée aux nationaux.

2/ Les accords de Schengen

Avec l'Acte unique de 1986, les Etats membres ont accepté, pour les décisions concernant le marché intérieur, le principe du vote à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité, ce qui a permis d'accélérer le processus. Le marché intérieur «sans frontières» a ainsi officiellement débuté le 1er janvier 1993. Mais il paraissait difficilement envisageable de lever les obstacles à la libre circulation des marchandises et de laisser inchangées les restrictions à la libre circulation des personnes. Dans le cadre d'une coopération intergouvernementale, 5 Etats (Allemagne, Belgique, France, Luxembourg et Pays-Bas) ont signé les accords de Schengen (1985) et leur convention d'application (1990). Au sein de l'espace Schengen, les États signataires ont aboli leurs frontières internes pour une frontière extérieure unique où sont effectués les contrôles d'entrée selon des procédures identiques.⁵ Plus de 400 millions d'Européens peuvent voyager sans passeport. Le droit de court séjour bénéficie également aux ressortissants de pays tiers se trouvant à l'intérieur de l'espace Schengen. La coopération Schengen a été intégrée au cadre juridique par le traité d'Amsterdam en 1997 (art. 67 TFUE).

3/ Libre circulation et citoyenneté européenne

La libre circulation est étroitement liée à la citoyenneté européenne, qui a été introduite par le traité de Maastricht (1992), dont est issu le traité sur l'Union européenne (TUE). L'article 9 TUE spécifie qu'est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La Cour de justice souligne que la citoyenneté européenne a vocation à être le « statut

fondamental des ressortissants des États membres » (*arrêt du 20 septembre 2001, Grzelczyk*). Au-delà du principe d'égalité, le TFUE (art. 20 à 25) énonce la liste des droits qui résultent de la citoyenneté européenne. Certains de ces droits sont spécifiques aux citoyens européens et les distinguent des ressortissants de pays tiers. Le Conseil, statuant à l'unanimité, peut, après consultation du Parlement européen, adopter des mesures concernant la sécurité sociale ou la protection sociale, afin de faciliter l'exercice de la libre circulation (art. 21 §3 TFUE).

Le droit à la libre circulation reconnue aux citoyens européens résulte aussi de la Charte des droits fondamentaux, désormais juridiquement contraignante. Son Préambule précise que l'Union « place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice ».

Quelque 14 millions de citoyens européens ont fait le choix de travailler ou de s'installer dans un autre État membre, tout en disposant d'une protection sociale et de droits civiques. Le programme *Erasmus* a concerné 3,5 millions d'étudiants qui ont pu mener des études supérieures dans un autre État que leur État d'origine. Environ 1,1 million de travailleurs frontaliers bénéficient, en outre, de la libre circulation.

II/ DES DIFFICULTÉS RÉELLES QUI ONT ENTRAVÉ LA DYNAMIQUE DE LA LIBRE CIRCULATION

Plusieurs difficultés ont entravé la dynamique de la libre circulation. Elles prennent une acuité plus forte dans un contexte marqué par les conséquences de la crise économique et financière et des dettes souveraines.

1/ L'affaiblissement de la logique du marché intérieur

La libre circulation s'est développée en lien étroit avec la construction du marché intérieur. Or la dynamique de cette construction s'est progressivement affaiblie. Dans son rapport de mai 2010⁶, Mario Monti soulignait notamment l'érosion du soutien politique et social en faveur de l'intégration des marchés en Europe. Une enquête Eurobaromètre⁷ montrait que 62% des Européens avaient le sentiment que le marché

4. Plus de 188 millions d'Européens (37% de la population totale) détiennent une carte européenne d'assurance maladie qui leur permet d'accéder aux services de santé dont ils peuvent avoir besoin lors de séjours temporaires dans un autre pays du marché unique.

5. Les contrôles aux frontières intérieures ont d'abord été abolis par la Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal en 1995. L'espace Schengen s'est progressivement étendu. Ils comptent 26 pays dont 22 États membres de l'Union européenne.

6. Mario Monti : Une nouvelle stratégie pour le marché unique, au service de l'économie et de la société européennes, Rapport au président de la Commission européenne, 9 mai 2010.

7. Marché intérieur : conscience, perceptions et impact, Enquête Eurobaromètre spécial 363, novembre 2011 – TNS opinion et social.

unique ne profitait qu'aux grandes entreprises ; 51% qu'il détériorait les conditions de travail et 53% qu'il présentait peu d'avantages pour les personnes défavorisées. Selon le rapport Monti, le cadre juridique pour la libre circulation des personnes restait imparfait.

2/ Les effets de la crise économique et financière

La crise a eu un impact majeur sur le marché unique. Entre 2008 et 2009, le PIB de l'Union européenne a régressé de 700 milliards €. Près de 5 millions de personnes ont perdu leur emploi. Le chômage des jeunes est une préoccupation majeure. Il représente plus du double du taux de chômage global (18,8 % contre 8,3% en novembre 2016) avec de fortes disparités entre les pays : une différence très forte sépare ainsi l'État membre au taux le plus faible (Allemagne 6,7 %), des États membres affichant les taux les plus élevés (Grèce, 46,1 % ; Espagne, 44,4 % et Italie, 39,4%). En novembre 2016, 4,2 millions de jeunes de moins de 25 ans étaient sans emploi.⁸

3/ Les inquiétudes face aux flux migratoires et à la menace terroriste

Dans le contexte du « printemps arabe », les règles applicables à l'espace Schengen (code frontières Schengen) ont fait l'objet, en avril 2011, d'une demande franco-italienne d'aménagement. La Commission a alors présenté une proposition qui permet de rétablir des contrôles, en dernier ressort, pour une période limitée (6 mois renouvelables jusqu'à 2 ans), en cas de défaillances graves et persistantes à l'une des frontières extérieures.

La crise migratoire et les drames à répétition survenus en Méditerranée ont souligné la pression aux frontières communes. 180 746 personnes avaient atteint les côtes italiennes en 2016.⁹ Le chiffre s'élevait à 154 000 en 2015 et à 170 100 en 2014. Les Nigériens (36 000), les Erythréens (20 000) et les Guinéens (12 000) constituent les plus gros contingents de migrants en 2016. En 2015, la Grèce a accueilli 857 000 migrants, soit 80% des migrants entrés sur le territoire de l'Union européenne par la voie maritime. Pour la Grèce,

cela représente une multiplication par 20 du nombre d'arrivées par rapport à 2014. Ces événements ont pointé les limites des politiques européennes en matière de migration et la faiblesse de la solidarité entre les États membres.

L'autre sujet de préoccupation est lié à l'extension de la libre circulation en lien avec l'élargissement de l'Union européenne. Depuis le 1er janvier 2014, les ressortissants des nouveaux États membres ont le droit de travailler dans n'importe quel État membre. Il en a résulté une forte préoccupation, exprimée notamment par David Cameron dans une tribune parue dans le Financial Times¹⁰, puis dans un courrier adressé, le 10 novembre 2015, au président du Conseil européen Donald Tusk. Le Premier ministre britannique d'alors s'appuyait sur la démarche entreprise par les ministres de l'Intérieur autrichien, allemand et néerlandais, auprès de la Commission européenne, pour faire valoir que le Royaume-Uni n'était pas le seul pays à considérer que la libre circulation des travailleurs devait être davantage encadrée.¹¹

La situation des Roms a aussi contribué à nourrir la controverse. On estime que 10 à 12 millions de Roms vivaient en Europe, dont environ 8 millions sur le territoire de l'Union européenne. Les modalités d'application de la directive de 2004 a été au cœur des débats entre la France et la Commission européenne, en 2010, autour des conditions de démantèlement de camps de Roms et de mesures d'éloignement du territoire.

Même s'il a eu lieu dans un pays qui n'est pas membre de l'Union européenne, le vote suisse du 9 février 2014 décidant de remettre en cause la libre circulation entre la Suisse et les États membres ne pouvait pas rester sans écho sur les conditions de la libre circulation au sein même de l'Union européenne. Le nouvel article constitutionnel précise que la nouvelle politique migratoire suisse sera soumise à des contingents et des plafonds tout en s'orientant à l'aune des « intérêts économiques globaux de la Suisse » et en respectant la préférence nationale.¹² Enfin, les attentats qui ont frappé l'Europe en 2015 et 2016 ont souligné avec acuité la facilité avec lesquels les terroristes ont pu entrer et circuler dans l'espace européen.¹³

8. Eurostat, janvier 2017.

9. UNHCR, Regional Bureau Europe, Weekly report, 23 décembre 2016.

10. « Free movement needs to be less free », Financial Times, 27 novembre 2013.

11. Cf. Sébastien Richard : « L'encadrement du détachement des travailleurs au sein de l'Union européenne », Questions d'Europe n° 300.

12. Johan Rochel : « Libre circulation : ou quand le vote suisse fait trembler l'Europe », in L'opinion européenne en 2014 Editions Lignes de Repères, 2014.

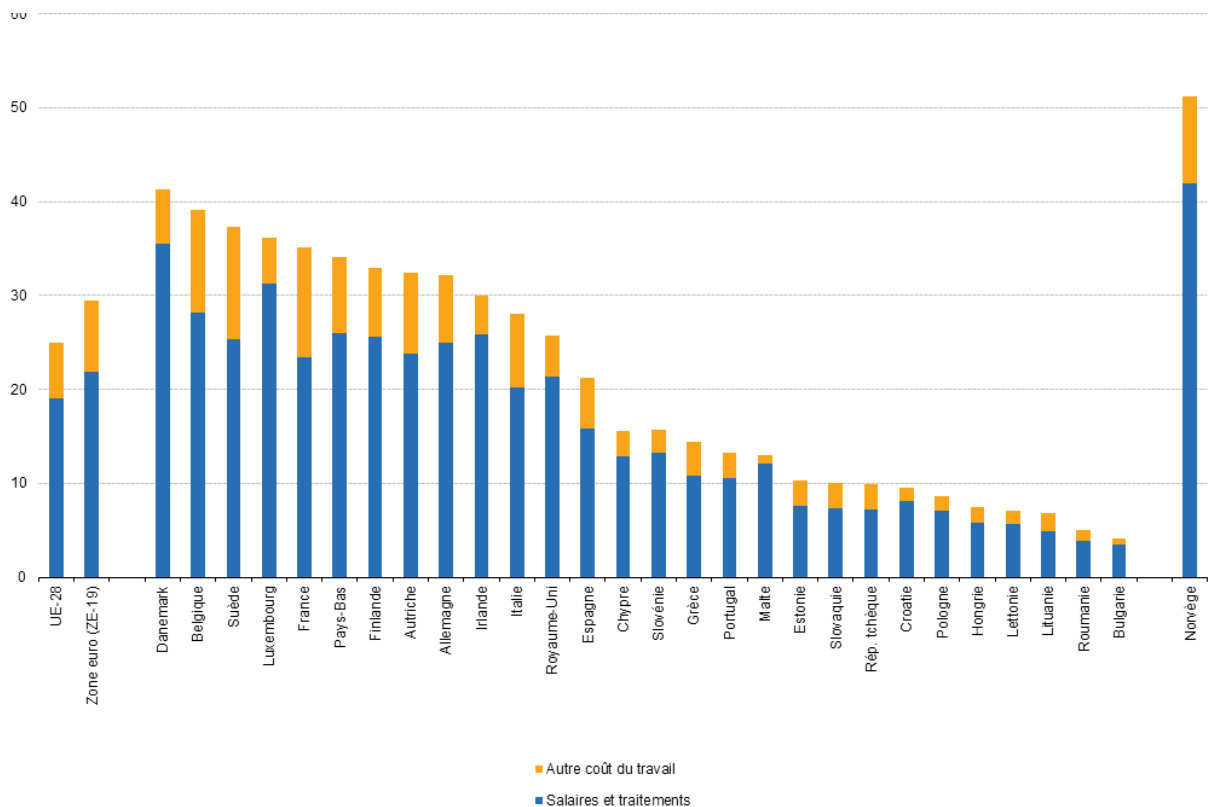
13. En dernier lieu, le responsable de l'attentat de Berlin, le 19 décembre 2016, dont le trajet de Berlin à Milan (via les Pays-Bas et la France), où il fut neutralisé, a pu être reconstitué.

4/ La crainte du dumping social

La crainte d'un dumping social en Europe a aussi focalisé l'attention sur l'impact de la libre circulation. Elle s'est exprimée à travers le constat des différences de coût du travail. Le coût horaire moyen de la main-d'œuvre était estimé à 25,03 € en 2015 et à 29,5 € dans la zone euro. Mais cette moyenne ne rend pas compte des

différences significatives entre Etats membres, le coût horaire moyen variant de 4,08 (Bulgarie) à 41,31 € (Danemark). La part des coûts non salariaux, tels que les cotisations sociales à la charge des employeurs, atteignait 24,4% dans l'Union européenne et 26% dans la zone euro. Là aussi, les disparités entre Etats sont fortes : 33,2% en France, 32,1% en Suède contre 13,7% en Irlande et 13,9% au Danemark.

Graphique
Coût horaire de la main-d'œuvre 2015 (en €)



(*) Entreprises d'au moins 10 salariés. Sections B à S à l'exclusion de la section O de la NACE Rév. 2. Y compris les données provisoires.
Source: Eurostat (code des données en ligne: lc_lci_lev)

Source: Eurostat

Elle a ensuite pris corps autour du débat sur les conditions de détachement des travailleurs. Cette procédure trouve un fondement dans le traité qui reconnaît le droit de libre prestation de services transfrontaliers (art. 56 TFUE). Selon la Commission européenne, le nombre de travailleurs détachés au sein de l'Union européenne était de 1,9 million en 2014, soit

0,7% de l'ensemble du nombre total d'emplois dans l'Union. L'Allemagne, la France et la Belgique reçoivent environ 50% de l'ensemble des travailleurs détachés. Réciproquement, la Pologne, l'Allemagne et la France sont les trois Etats membres qui détachent le plus de travailleurs. La durée moyenne du détachement par salarié s'établit à 4 mois.

Le secteur de la construction est le plus grand utilisateur de travailleurs détachés (43,7%), en particulier dans les PME. Mais le recours au détachement existe dans l'industrie manufacturière (21,8%), les services liés à l'éducation, la santé et l'action sociale (13,5%) et les services aux entreprises (10,3%).

Une directive de 1996 a garanti aux travailleurs détachés des règles impératives de protection

fixées dans l'État membre sur le territoire duquel le travail est exécuté. Les salaires et les conditions de travail sont celles du pays d'accueil. En revanche, les cotisations sociales sont celles du pays d'origine. Un employeur peut donc avoir un coût du travail diminué en recrutant des salariés issus de pays où les cotisations sociales sont plus faibles.¹⁴

Tableau 1
Taux des cotisations patronales au sein de l'Union européenne

Pays	Taux
Allemagne	19,175 %
Autriche	25,2 %
Belgique	48,65 %
Bulgarie	27,84 %
Espagne	31,2 %
France	49 %
Italie	32,59 %
Luxembourg	14,9 %
Pays-Bas	15,14 %
Pologne	22,67 %
Roumanie	28,45 %
Royaume-Uni	10,4 %

Source - Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale

Dans le contexte de tensions sur le marché du travail, les détournements des règles prévues par la directive ont été mis en cause. Un manque de certitude juridique empêche de bien évaluer la réalité du détachement. En outre, la faible capacité des Etats, qui ne coopèrent pas suffisamment, à vérifier le respect de ces règles a été soulignée. L'efficacité des contrôles est affaiblie par la diversité des systèmes juridiques et l'obstacle de la langue.¹⁵ Les travailleurs détachés ont aussi du mal à faire valoir leurs droits. Plusieurs arrêts (Viking-Line, Laval, Ruffert) de la Cour de justice de l'Union européenne ont été discutés au regard de la protection des droits des travailleurs détachés.¹⁶ Devant l'opposition des parlements nationaux, qui avaient utilisé leurs nouvelles prérogatives en matière de contrôle de la subsidiarité, la Commission a dû retirer un texte qui tendait à équilibrer le droit à l'action collective avec la liberté d'établissement et la liberté de prestation de services.

III/ DES RÉPONSES NÉCESSAIRES POUR CONFORTER LA LIBRE CIRCULATION

Ces difficultés doivent être identifiées et appeler des réponses pragmatiques sans remettre en cause ce qui constitue la grande réalisation de la construction européenne. 5 domaines sont concernés.

1/ Un marché unique au service des citoyens

La relance de la dynamique du marché unique doit permettre à la fois de créer un cadre propice au retour de la croissance, rétablir la confiance des Européens dans l'intégration et répondre au défi de la cohésion sociale. A cette fin, le rapport Monti avait proposé une nouvelle stratégie pour le marché unique. C'était tout l'enjeu de l'«Acte pour le Marché unique», présenté par Michel Barnier, adopté en octobre 2010. La Commission entendait notamment développer la mobilité des travailleurs. L'objectif d'un marché

^{14.} Sébastien Richard : L'encadrement du détachement des travailleurs au sein de l'Union européenne, Question d'Europe, n° 300.

^{15.} Rapport d'information de Gilles Savary, Chantal Guittet et Michel Piron sur la proposition de directive relative à l'exécution de la directive sur le détachement des travailleurs, Assemblée nationale, n° 1087, mai 2013.

^{16.} Arrêts Viking-Line du 11 décembre 2007, Laval du 18 décembre 2007, Ruffert du 3 avril 2008.

unique plus approfondi et plus juste a constitué l'un des axes des lignes directrices présentées par Jean-Claude Juncker au Parlement européen en juin 2014. Il a rappelé, à cette occasion, que la libre circulation des travailleurs avait toujours été l'un des piliers du marché intérieur qu'il convenait de défendre tout en reconnaissant le droit des Etats membres de combattre les abus et tout en soulignant que, dans l'Union, le même travail au même endroit devait être rémunéré de la même manière.

Les enquêtes européennes mettent en évidence l'obstacle que constitue la diversité des cultures et des langues avant même les difficultés administratives liées à l'hétérogénéité de systèmes sociaux.¹⁷ Le développement de programmes d'échanges, comme Erasmus ou Leonardo, peut donc apporter une réponse.¹⁸ Dans son programme de travail pour 2017, la Commission européenne entend mettre en œuvre les aspects «jeunesse» de la stratégie pour les compétences, notamment pour accroître la mobilité des apprentis.

L'Union européenne a par ailleurs adopté des mesures pour surmonter les obstacles à la liberté de circulation des travailleurs au sein du marché unique. Afin d'assurer l'effectivité du principe de non-discrimination, une directive de 2014 demande aux Etats membres de garantir aux travailleurs migrants des voies de recours appropriées contre les discriminations et de mettre en place des structures d'information sur leurs droits.¹⁹ La révision, opérée en 2013, de la directive de 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles a permis la création d'une «carte professionnelle européenne» permettant aux personnes concernées d'obtenir plus facilement la reconnaissance de leurs qualifications au travers d'un certificat électronique.²⁰ Le réseau européen des services de l'emploi (EURES) fournit en 26 langues des informations sur les conditions de vie et de travail dans les Etats membres et permet l'accès à des offres d'emploi. En outre, une directive adoptée en 2014 fixe des normes minimales concernant la sauvegarde des droits des travailleurs mobiles.²¹

2/ Une citoyenneté européenne mieux affirmée

Le sentiment de citoyenneté européenne est en forte progression depuis 2010. 67% des Européens se sentent citoyens de l'Union européenne. 50% déclarent connaître leurs droits. Mais 69% souhaitent connaître davantage ces droits.²²

La libre circulation, perçue comme l'acquis principal de la construction européenne, est au cœur de ces droits attachés à la citoyenneté européenne. 9 citoyens de l'Union sur 10 savent qu'ils ont un droit de libre circulation. Plus de 2/3 d'entre eux estiment que la libre circulation des personnes au sein de l'Union a des effets favorables sur l'économie de leur pays.²³ Cependant, comme l'a mis en évidence la consultation publique organisée en 2012, près d'un sur cinq a rencontré des problèmes, souvent dus à des procédures administratives fastidieuses ou peu claires. Pour cela, il faut éliminer les obstacles rencontrés.²⁴ Dans son rapport 2013 sur la citoyenneté, la Commission européenne avait proposé de réduire les formalités, en facilitant l'acceptation des documents d'identité et de séjour (notamment par des documents européens uniformes).

3/ Des moyens de contrôle et de régulation des flux migratoires

Les textes européens donnent aux Etats membres des instruments pour contrôler et mieux réguler les flux migratoires. Ces instruments doivent être utilisés et confortés.

A/ La régulation des flux migratoires internes

L'ampleur de la mobilité interne européenne demeure modeste. Le travail est la principale motivation des Européens qui résident de façon stable dans un autre Etat membre. 78% de ceux en âge de travailler exercent une activité économique. Leur taux d'emploi s'établit à 68%, soit un taux supérieur de 3,5% à la moyenne observée pour les travailleurs européens résidant dans leur propre pays. La majorité des travailleurs mobiles de l'Union (58%) sont originaires d'Europe centrale et orientale. Mais leur part a plutôt diminué par rapport à la période 2004-2008

17. Enquête Eurobaromètre Spécial 337 – Mobilité géographique de la main d'œuvre, novembre-décembre 2009.

18. Cf. Yves-Emmanuel Bara, Maxence Brischoux et Arthur Sode : *Quelle mobilité du travail pour l'Europe*, Trésor-Eco, n° 143, février 2015.

19. Directive 2014/54/UE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs.

20. Directive 2013/55/UE du 20 novembre 2013 modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur («règlement IMI»).

21. Directive 2014/50/UE du 16 avril 2014 relative aux prescriptions minimales visant à accroître la mobilité des travailleurs entre les Etats membres en améliorant l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire.

22. Enquête Eurobaromètre Standard 83, Printemps 2015 – TNS opinion & social.

23. Enquête Eurobaromètre Standard 79 / Printemps 2013 – TNS opinion & social.

24. Commission européenne : «Rapport 2010 sur la Citoyenneté de l'Union», 27 octobre 2010, COM(2010) 603 final.

(65%) au profit des travailleurs issus de pays du sud éprouvés par la crise économique (18% contre 11% auparavant). L'Allemagne et le Royaume-Uni sont les principaux pays de destination.

- le droit à l'assistance aux prestations sociales n'est pas inconditionné

L'accès à l'assistance sociale des citoyens qui n'exercent aucune activité économique, fait l'objet de restrictions afin qu'ils ne deviennent pas une charge financière excessive pour l'État membre d'accueil. Pendant les 3 premiers mois de résidence, l'État membre d'accueil n'est pas tenu de faire bénéficier les citoyens européens non actifs de l'assistance sociale. Au-delà de 3 mois et jusqu'à 5 ans, l'État membre peut décider de n'accorder une aide sociale que si la personne concernée répond aux conditions requises pour bénéficier légalement du droit de séjour pendant une période de plus de 3 mois. En revanche, après 5 ans, les citoyens de l'Union ayant acquis un droit de séjour permanent, peuvent bénéficier de l'assistance sociale dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'État membre d'accueil.

Pour ce qui concerne les prestations de sécurité sociale, les États membres fixent les règles applicables. Les prestations, les conditions d'octroi, la durée de la période d'octroi et le montant versé sont déterminés par la législation de l'État membre d'accueil. Les droits à prestation peuvent varier d'un État à l'autre. Le règlement (883/2004) du 29 avril 2004 garantit uniquement une protection sociale effective, essentiellement en déterminant quel est l'État membre compétent en matière de sécurité sociale.

En réponse aux questions du Tribunal social de Leipzig, la CJUE a considéré que, pour pouvoir accéder à certaines prestations sociales, les ressortissants d'autres États membres ne peuvent réclamer une égalité de traitement avec les ressortissants de l'État d'accueil que si leur séjour respecte les conditions de la directive de 2004. À cette occasion, la Cour a rappelé que, selon la directive, l'État membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder une prestation d'assistance sociale pendant les 3 premiers mois de séjour. Lorsque la durée du séjour est supérieure à 3 mois mais inférieure à 5 ans, la directive conditionne le droit de séjour au fait notamment que les personnes économiquement inactives doivent disposer de ressources propres

suffisantes. La directive cherche ainsi à empêcher que les citoyens inactifs utilisent le système de protection sociale de l'État membre d'accueil pour financer leurs moyens d'existence. Un État membre doit donc avoir la possibilité de refuser l'octroi de prestations sociales à des citoyens inactifs qui exercent leur liberté de circulation dans le seul but de bénéficier de l'aide sociale d'un autre État membre alors même qu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour prétendre à un droit de séjour ; chaque cas individuel doit être examiné sans prendre en compte les prestations sociales demandées.²⁵

- impact limité sur les systèmes nationaux de sécurité sociale

En octobre 2013, la Commission européenne a présenté un rapport sur la libre circulation, élaboré à partir des informations transmises par les États membres et d'une étude qu'elle avait diligentée. Il en ressort que les citoyens d'autres États membres n'ont pas plus largement recours aux prestations sociales que les ressortissants du pays d'accueil. Les personnes non actives venant d'autres États membres²⁶ représentent une très faible part des bénéficiaires. L'incidence de ces demandes de prestations sur les budgets sociaux nationaux est insignifiante. Ces personnes constituent moins de 1% de l'ensemble des bénéficiaires (ressortissants de l'Union) dans 6 des pays étudiés (Autriche, Bulgarie, Estonie, Grèce, Malte et Portugal) et entre 1% et 5% dans 5 autres pays (Allemagne, Finlande, France, Pays-Bas et Suède). Le rapport met aussi en évidence que les dépenses liées aux soins de santé concernant les personnes venant d'autres États membres sont marginales par rapport à l'ensemble des dépenses de santé (0,2% en moyenne) ou à la taille de l'économie du pays d'accueil (0,01% du PIB en moyenne). La conclusion de la Commission est donc que les «travailleurs d'autres États membres sont en réalité des contributeurs nets aux finances publiques du pays hôte».

- des instruments pour lutter contre les abus

La directive du 29 avril 2004 prévoit des mesures permettant de lutter contre certains abus. Avant 3 mois, le ressortissant de l'Union peut être expulsé en cas de menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique ou de « charge déraisonnable pour le système d'assistance

²⁵. Arrêt de la Cour de justice du 11 novembre 2014 *Ellisabeta Dano, Florin Dano c/ Jobcenter Leipzig* (affaire C-333/13).

²⁶. Elles représentent une part très faible de la population totale dans chaque État membre et entre 0,7% et 1% de la population totale de l'Union.

sociale». Des limitations peuvent être apportées au droit de séjour (art. 45 TFUE). La directive (art. 35) reconnaît aux États membres la faculté d'adopter les mesures nécessaires pour refuser, annuler ou retirer tout droit conféré en vertu de la directive en cas d'abus de droit ou de fraude, tels que les mariages de complaisance. Toute mesure de cette nature est proportionnée et soumise aux garanties procédurales prévues par la directive. En septembre 2014, la Commission européenne a présenté un manuel sur les mariages de complaisance indiquant comment appliquer le principe général de proportionnalité.²⁷

La Commission européenne a par ailleurs proposé des mesures pour renforcer les outils existants, notamment l'élaboration de lignes directrices pour préciser la notion de «résidence habituelle».²⁸ Le 5 décembre 2013, les ministres de l'Intérieur se sont accordés sur un double constat : la liberté de circulation constitue un droit fondamental des citoyens de l'Union et les cas d'abus individuels doivent être combattus.

Cette double exigence paraît devoir guider les politiques à conduire dans ce domaine tant au niveau national qu'europpéen. Au motif que certains abus sont constatés, on ne peut mettre en cause un principe fondamental qui est au cœur de la construction européenne et qui est largement identifié par les citoyens de l'Union comme une très grande réalisation. Inversement, on ne peut ignorer les abus et ne pas chercher à les combattre et à les prévenir. Les États membres sont donc légitimes à agir dans ce sens dès lors qu'ils ne s'écartent pas des règles prévues par les traités et le droit dérivé. Une évaluation rigoureuse et régulière de la législation européenne est aussi une exigence pour veiller à ce que le cadre juridique de l'Union réponde efficacement aux inquiétudes que suscitent certains abus dans les États membres. Cette vigilance doit aussi permettre de prévenir les risques de fracture au sein de l'Union européenne.

- Le besoin d'une coordination européenne

La prise en compte de la situation des Roms met en évidence que certaines difficultés posées par la libre circulation appellent des réponses

au niveau européen et une solidarité entre les États membres. En avril 2011, la Commission européenne a demandé à ces derniers de lui soumettre une stratégie nationale d'intégration des Roms présents sur leur territoire, sur la base de lignes directrices définies au niveau européen.²⁹ La Commission européenne évalue la mise en œuvre de ces stratégies et en rend compte annuellement. Les conclusions alimentent le processus annuel du semestre européen pour la coordination des politiques économiques, qui peut aboutir à des recommandations spécifiques par pays sur la question des Roms. En 2013, 5 États membres (Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Roumanie et Slovaquie) ont fait l'objet de recommandations sur leur stratégie nationale et sur la nécessité de garantir aux enfants Roms l'accès à des établissements d'enseignement de qualité favorisant l'intégration.

B/ La régulation des flux migratoires extérieurs et le renforcement de la sécurité intérieure

La liberté de circulation est indissociable des mesures qui ont été mises en place afin de garantir la sécurité au sein de l'espace Schengen. La coopération et la coordination entre les services de police et les autorités judiciaires ont été renforcées. Ces mesures sont dites «compensatoires». Dès l'origine, des clauses de sauvegarde ont été prévues, permettant aux États de rétablir les contrôles à leurs frontières dans deux situations : dans les «cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.» ; dans les cas d'événements prévisibles, tel un sommet international, comme le G20, ou une manifestation sportive ou culturelle de grande dimension. A la suite de la demande franco-italienne d'avril 2011, formulée dans le contexte du «printemps arabe», le code frontières Schengen a été modifié pour permettre le rétablissement des contrôles, en dernier ressort, pour une période limitée (6 mois renouvelables jusqu'à 2 ans) en cas de défaillance graves et persistantes à l'une des frontières extérieures. C'est sur cette base que

27. Communication COM (2014) 604 final du 26 septembre 2014.

28. Libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille: cinq actions pour faire la différence, COM (2013) 837 final.

29. Cadre de l'Union européenne pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020, 5 avril 2011, COM(2011) 173 final.

le Conseil a autorisé 5 États membres à rétablir provisoirement ce contrôle

Chaque Etat membre assume la responsabilité du contrôle de ses frontières extérieures (près de 50 000 km, dont 80% en zone maritime) pour le compte de l'ensemble des autres Etats. C'est pourquoi la confiance mutuelle est essentielle. C'est tout l'enjeu d'un mécanisme d'évaluation réellement efficace. Révisé en 2013, il confie un rôle accru à la Commission. Des visites inopinées sont possibles. Les évaluations peuvent être thématiques et régionales. Ces évaluations associent experts et Etats concernés.

Face à la crise des réfugiés, une agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes a été créée à partir de Frontex le 6 octobre 2016. Un *pool* de réaction rapide de 1 500 garde-frontières et garde-côtes a été mis en place. Un *pool* pour l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, les escorteurs, a été instauré.

Par ailleurs, le code frontières Schengen fait l'objet d'une nouvelle modification afin d'organiser le contrôle systématique aux frontières extérieures -en entrée comme en sortie- y compris sur les citoyens européens. Un accord politique a été trouvé entre le Conseil et le Parlement européen en décembre 2016. Cette modification prévoit la consultation obligatoire des bases de données européennes - le SIS, mais aussi le fichier Interpol - en plus de la consultation des bases nationales. L'interconnexion des fichiers serait un gage de plus grande efficacité mais la question demeure encore débattue.

En avril 2016, la Commission européenne a proposé l'établissement d'un système entrée/sortie afin de renforcer l'efficacité des contrôles et d'identifier ceux qui abuseraient de leur droit de séjour régulier dans l'Union. Ce système permettra de surveiller les flux et sera utilisé dans la lutte anti-terroriste.

La création d'un système européen d'autorisation et d'information de voyages (ETIAS), proposé en novembre 2016 par la Commission européenne, devrait permettre de recueillir des informations sur tous les voyageurs qui se rendent en Europe au titre d'un régime d'exemption de l'obligation

de visa et permettre de déceler d'éventuels problèmes de sécurité avant que les personnes ne voyagent vers l'espace Schengen.

En décembre 2016, la Commission a présenté des dispositions destinées à améliorer l'utilisation du Système d'information Schengen (SIS), le partage d'informations et la coopération entre les États membres, notamment en introduisant une nouvelle catégorie de signalements relative aux «personnes inconnues recherchées» et des droits d'accès complets pour Europol. Elles contribueront à lutter contre le terrorisme en instaurant l'obligation de créer un signalement SIS dans les affaires liées aux infractions terroristes et un nouveau «contrôle plus approfondi» afin d'aider les autorités à recueillir les informations essentielles. Elles contribueront à l'application effective des interdictions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures en rendant obligatoire leur introduction dans le SIS. Elles faciliteront aussi l'exécution des décisions de retour prises à l'encontre de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier en introduisant une nouvelle catégorie de signalements pour les décisions de retour.

Afin de mettre en place une solidarité entre Etats membres, un mécanisme de relocalisation a été envisagé. Il devait concerner 160 000 demandeurs d'asile pour les pays où un afflux massif a été constaté, c'est-à-dire la Grèce et l'Italie. Or ce mécanisme de relocalisation n'a concerné que 8 000 demandeurs d'asile. Parallèlement, l'Union souhaite renforcer sa coopération avec les pays tiers d'origine et de transit, dans la ligne du sommet de La Valette en novembre 2015. En juin 2016, la Haute représentante et la Commission ont proposé un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers qui a été approuvé par le Conseil européen. 5 pays prioritaires sont concernés (Éthiopie, Mali, Niger, Nigeria et Sénégal). Saisie d'une première évaluation, le Conseil européen a souligné que ce nouveau cadre constituait un instrument important de lutte contre la migration illégale et ses causes profondes, en particulier en ce qui concerne la route de la Méditerranée centrale. En outre, la mise en place d'un plan d'investissement

extérieur, présenté comme le volet extérieur du plan d'investissement pour l'Europe, vise à stimuler l'investissement et la création d'emplois en Afrique et dans les pays du voisinage méridional et oriental de l'Union européenne.

4/ Des protections contre le risque de dumping social

La libre circulation ne doit pas faire le lit des fraudes qui favorise le dumping social. La directive d'exécution 2014/67 du 15 mai 2014 permet de préciser les modalités d'application de la directive 96/71 concernant le détachement des travailleurs, afin de prévenir le risque de fraude face à une pratique de plus en plus utilisée. L'Etat membre d'accueil peut imposer à une entreprise étrangère qui détache des salariés sur son territoire une liste de mesures précises, telles que l'obligation de déclaration et de conservation du contrat de travail durant toute la durée du détachement. Cette liste étant ouverte, les Etats membres peuvent imposer d'autres mesures en informant la Commission européenne. Un mécanisme de responsabilité solidaire du donneur d'ordre et son sous-traitant direct est prévu pour le secteur de la construction. Un Etat membre peut étendre ce mécanisme à d'autres secteurs. En revanche, le principe de l'affiliation au régime de sécurité sociale du pays d'envoi n'a pas été remis en cause.³⁰

La Commission a présenté, le 8 mars 2016, une proposition de directive destinée à mieux définir les conditions de mise en œuvre du détachement des travailleurs. Il s'agit de faire émerger le principe «À travail égal, salaire égal sur un même lieu de travail».³¹ La proposition de révision se concentre sur la rémunération, la durée du détachement, les chaînes de sous-traitance et le recours aux agences d'intérim. La modification principale porte sur les taux de salaire auxquels ont droit les travailleurs détachés. La directive actuelle exige seulement que les travailleurs détachés perçoivent le taux de salaire minimal. La proposition prévoit l'application des mêmes règles relatives à la rémunération en vigueur dans l'État

membre d'accueil, conformément à la loi ou aux conventions collectives d'application générale.³² La CJUE a clarifié, en 2015, les droits des travailleurs détachés en précisant notamment les éléments devant être intégrés dans la rémunération.³³ Elle a considéré que la participation à un marché public pouvait être subordonnée à l'engagement à verser un salaire minimum, notamment lorsqu'il y a recours à un sous-traitant.³⁴

La Commission européenne a aussi proposé, en décembre 2016, une révision de la réglementation de l'Union relative à la coordination des régimes de sécurité sociale. Sa proposition prévoit en particulier de renforcer les règles administratives en matière de coordination de la sécurité sociale pour les travailleurs détachés. Il s'agit de permettre aux autorités nationales de disposer des outils nécessaires pour vérifier le statut de ces travailleurs. Des procédures plus claires seraient établies pour la coopération entre ces autorités afin de faire face aux pratiques potentiellement déloyales ou abusives. Cette proposition ne prévoit pas, en revanche de modifier les règles actuelles en matière d'exportation des prestations familiales. Le pays où le ou les parents travaillent demeure chargé du paiement des prestations familiales, et ce montant ne peut être modifié si l'enfant réside ailleurs. D'après la Commission, moins de 1% des prestations familiales sont exportées d'un État membre à l'autre dans l'Union.

5/ Le chantier de la convergence économique et sociale

Au cours de la dernière décennie, la mobilité au départ des nouveaux Etats membres a représenté les ¾ de l'augmentation nette globale dans le nombre des citoyens européens mobiles.³⁵ Cette mobilité post-élargissement a eu des effets positifs : la mobilité intra-européenne contribue à répondre aux déséquilibres en matière de compétences et d'emplois. 2 millions d'emplois demeurent non pourvus dans l'Union européenne en dépit de la crise économique. 73 millions d'emplois devraient être à pourvoir au sein de l'Union d'ici 2020, compte tenu des départs en

30. Sébastien Richard : *La directive d'exécution sur le détachement des travailleurs : et maintenant ?*, Question d'Europe n° 383, 19 février 2016.

31. 7 gouvernements (Allemagne, Autriche, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas et Suède,) ont mis en avant ce principe dans une lettre adressée, le 5 juin 2015, à la Commissaire européenne à l'emploi et aux affaires sociales, Marianne Thyssen, qui appelait à une révision de la directive de 1996.

32. Rapport d'information d'Eric Bocquet : « Localiser les droits des travailleurs détachés dans le pays d'accueil », Sénat, n°645 (2015-2016) du 26 mai 2016.

33. Arrêt du 12 février 2015, affaire C-396/13, *Sähköalojen ammattiliittory/Elektrobudowa Spolka Akcyjna*.

34. Arrêt du 17 novembre 2015 *RegioPost GmbH & Co. KG contre Stadt Landau in der Pfalz*.

35. Commission européenne, janvier 2014.

retraite. Cela pose le problème d'un authentique marché du travail européen qui est loin d'être parachevé.

Cette approche positive de la mobilité ne doit pas conduire à ignorer les difficultés qu'elle peut soulever à un triple niveau. Du point de vue des pays d'accueil, cette migration doit permettre de pourvoir des emplois vacants et donc d'attirer les compétences requises pour le fonctionnement de l'économie nationale. Du point de vue des pays d'émigration, la mobilité ne doit pas se traduire par un départ des forces vives et qualifiées au détriment des besoins économiques internes. Du point de vue de l'Union européenne, la mobilité ne doit pas signifier une concentration toujours

plus croissante des qualifications dans les parties de l'espace commun déjà les plus en avance économiquement. La libre circulation ne peut donc être dissociée d'une approche globale se préoccupant du bénéfice mutuel qu'elle procure aux Etats membres. Elle doit aller de pair avec la réalisation progressive d'une convergence économique et sociale.

Philippe DELIVET

Maître de conférences à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Chargé d'enseignement à l'Université Paris II et au CELSA-Paris Sorbonne.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.