

## La libre circulation et l'Etat social

Un commentaire pour le journal "Die Welt"

**Olaf Scholz,**  
maire de Hambourg

La liberté de circulation de plus de 500 millions de citoyens européens est l'une des grandes conquêtes de la construction européenne. Elle profite non seulement aux étudiants, aux familles, aux entrepreneurs et aux entreprises, mais aussi à plus de 200 millions de travailleuses et de travailleurs. Le droit des salariés de choisir eux-mêmes leur lieu de travail, et par là-même leur lieu de résidence, est un droit très apprécié.

On voit bien ces jours-ci à quel point cette libre circulation est prisée par la plupart des citoyens des pays membres de l'Union européenne. Malgré le grand nombre de réfugiés qui souhaitent rejoindre quelques Etats de l'UE, dans l'espace Schengen, seules quelques voix réclament encore et toujours une réintroduction des contrôles permanents aux frontières. La suppression des contrôles aux frontières et la libre circulation ont, au même titre que la monnaie commune, amélioré les perspectives d'épanouissement d'un nombre incalculable d'Européens et de presque toutes les entreprises européennes.

Mais la libre circulation n'est pas seulement un élément de confort, c'est aussi un préalable indispensable à l'euro, qu'utilise aujourd'hui la majorité des pays membres. Qui veut l'euro a besoin d'une main d'œuvre mobile. Avec la mise en place de l'euro et la création de la Banque centrale européenne, qui a repris les compétences des banques centrales nationales, c'est un espace monétaire commun qui a vu le jour en Europe. Les économistes s'accordent presque tous à considérer qu'une monnaie commune passe nécessairement par la liberté de circulation des travailleurs. La théorie des zones monétaires optimales de Robert Mundell va même plus loin : une union monétaire ne

peut même réussir que lorsque fusionnent des économies nationales offrant une grande mobilité de la main d'œuvre. Cette liberté de circulation des travailleurs est aujourd'hui devenue une réalité vécue au quotidien, comme en témoignent les récentes migrations de main d'œuvre en provenance d'Espagne, d'Italie et de Grèce dans le sillage des crises économiques et financières qui ont secoué ces pays.

La libre circulation fonctionne jusqu'à présent sans donner lieu à de grandes turbulences. Il ne faut pas pour autant fermer les yeux sur le fait que certaines régions et certaines villes au sein de l'UE, y-compris en Allemagne, pâtissent de l'usage abusif qui peut être fait des possibilités qu'offre la liberté de circulation. C'est ainsi que, malgré sa réussite et le très bon accueil que lui réservent les citoyens européens, ce concept se retrouve aujourd'hui sous pression.

Les problèmes tiennent à une particularité européenne. Ainsi, aux Etats-Unis par exemple, la liberté de circulation est totale pour les plus de 300 millions d'habitants ; et les USA disposent également d'une monnaie unique. Même les écarts de niveau de vie entre le Massachusetts et le Mississippi ne sont pas moindres qu'en Europe, par exemple entre la Suède et la Roumanie. Et pourtant, la libre circulation des travailleurs à l'intérieur des Etats-Unis fonctionne beaucoup mieux qu'en Europe. Celui qui pense ne plus avoir d'avenir en Illinois va tout simplement tenter sa chance en Californie. Quelle est la différence essentielle ? Aux Etats-Unis, les règles de l'aide sociale sont les mêmes partout. Il existe bien des différences entre les Etats, mais les décisions essentielles sont prises de façon centralisée, à l'échelon fédéral, à Washington.

La situation est différente en Europe. Les traditions en matière de protection sociale varient beaucoup selon les pays européens. Et les harmoniser n'est pas envisageable avant un moment, parce qu'il faudrait pour cela que les pays riches diminuent massivement leurs niveaux de protection pour arriver à la moyenne européenne, ce que personne n'est prêt à accepter. L'Union européenne doit résoudre le dilemme que représente cette grande variabilité de la protection sociale entre les 28, qui la distingue des Etats-Unis. La libre circulation signifie notamment la possibilité de choisir librement son lieu de travail, mais ne comprend en aucun cas le droit de choisir le lieu dans lequel on perçoit ses prestations sociales.

L'Etat social, qui reste relativement faible aux Etats-Unis, en particulier pour ce qui touche à l'encadrement des demandeurs d'emploi, n'est presque exclusivement dû qu'aux initiatives du gouvernement fédéral de Washington, et pas aux Etats fédérés. En Europe, les traditions quant au rôle social de l'Etat sont plus anciennes et plus fermement ancrées. L'édification de la protection sociale s'y rattache aux différentes formes d'Etat-nation. L'illustration la plus frappante en est le modèle suédois de "Folkhemmet" (la maison du peuple), l'Etat providence adopté par les sociaux-démocrates suédois qui en ont fait un objectif unanimement reconnu des politiques publiques. En termes généraux, cela veut dire que quiconque vit à l'intérieur des frontières peut compter sur la solidarité de la population du pays ; mais aussi que ceux qui vivent en dehors des frontières ne le peuvent pas – en tout cas pas dans la même mesure.

Aujourd'hui, les frontières ont pratiquement disparu au sein de l'Europe, au moins à l'intérieur de l'Union européenne. Plus de 500 millions d'Européens jouissent de la liberté de circulation, ce qui constitue une évolution et un changement majeurs. Un changement pas encore suffisamment bien compris par certains tant au plan juridique qu'au plan intellectuel. C'est pourquoi il est grand temps d'adapter notre droit et notre manière de penser cette nouvelle réalité. En tout cas, dans la nouvelle réalité européenne - meilleure que la précédente - il n'y a pas de place pour une législation et une approche juridique reposant sur des frontières protégées, fixes, et pratiquement infranchissables pour les personnes en recherche d'emploi.

Et le temps presse, puisque la Grande-Bretagne a décidé de conditionner son maintien dans l'Union à une revendication : limiter à nouveau la libre circulation.

Je le dis d'emblée : je suis absolument favorable à ce que la Grande-Bretagne reste dans l'Union. Il y a pour cela de solides raisons : l'importance de chaque Etat pris individuellement est appe-

lée à diminuer dans un monde qui comptera près de dix milliards d'individus d'ici le milieu du siècle. Les Etats d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine vont renforcer cette tendance si – comme on l'espère – ils enregistrent une progression de leur croissance, et si les Nations Unies – comme on l'espère – atteignent les objectifs du millénaire pour le développement. Ce n'est qu'ensemble, réunis dans l'Union européenne, que les Etats d'Europe continueront à peser dans ce monde. Mais il est crucial qu'ils demeurent pertinents. C'est en eux que l'éducation, la liberté, la démocratie, l'état de droit, et de façon plus ou moins marquée, le rôle social et éducatif des pouvoirs publics, prennent leurs racines. C'est bien sûr particulièrement le cas pour la Grande-Bretagne qui – comme la France et les Etats-Unis – incarnent par son histoire cette conception du monde occidental. La sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne n'est donc ni dans l'intérêt des Britanniques, ni dans notre intérêt.

David Cameron demande à présent que les travailleurs migrants européens soient exclus pendant quatre ans des prestations sociales, pour parvenir à un régime de libre circulation mieux organisé. Cette revendication n'obtiendra certainement pas le soutien des Etats membres. Ce n'est d'ailleurs même pas nécessaire, parce que les difficultés qu'invoquent la Grande-Bretagne peuvent être résolues à relativement peu de frais. Il suffit de mesures correctives minimales pour pérenniser le fonctionnement du système.

La Cour européenne de Justice a ouvert la voie d'un accord à travers plusieurs arrêts. Il s'agit en principe de conditionner le versement de prestations sociales à une activité professionnelle. Selon l'interprétation de la Cour, seuls les travailleurs migrants intra-européens qui ont travaillé plus d'un an dans un autre pays membre peuvent prétendre durablement à des prestations sociales dans ce pays. Quiconque a travaillé moins d'un an dans un pays membre ne peut prétendre ensuite à des prestations sociales que pendant une durée maximale de six mois. Si nous transposons exactement cette jurisprudence dans notre droit, la majorité des problèmes serait déjà résolue.

Je propose donc la chose suivante : on décide à l'échelon européen que les travailleurs migrants intra-européens ne peuvent prétendre durablement à des prestations sociales que s'ils ont gagné pendant au moins un an, mois après mois, le salaire minimum d'un emploi à plein temps dans le pays d'accueil. Une telle règle du salaire minimum ira très largement dans le sens des attentes britanniques, et aiderait non seulement la Grande-Bretagne mais aussi d'autres Etats membres, et notamment l'Allemagne. En République fédérale, le salaire minimum pour un

emploi à plein temps de 40 heures hebdomadaires dépasse légèrement 1470 euros par mois. Ce niveau de salaire ne constitue pas un obstacle insurmontable qui entraverait la liberté de circulation, mais il permettrait d'exclure l'essentiel des abus.

Pour prévenir d'autres formes d'abus, on pourrait préciser que pour pouvoir prétendre de façon temporaire à des prestations sociales dans un pays, pendant un maximum de six mois, il faut également y avoir au préalable travaillé pendant au moins six mois à plein temps au salaire minimum. Une telle règle pourrait être appliquée sans grande modification du droit européen, par la définition de la notion européenne de travailleur. Ces petits ajustements permettraient de garantir que le versement de prestations sociales aux travailleurs migrants intra-européens soit encore plus directement lié à l'existence d'un contrat de travail. C'est une approche raisonnable.

Le droit européen, les législations nationales et la jurisprudence des cours suprêmes devraient partir du principe que quiconque quitte un pays membre de l'UE pour aller travailler dans un autre bénéficie d'une couverture sociale suffisante dans son pays d'origine. Sans cela, le cadre de la liberté de circulation ne permettra pas de garantir l'interopérabilité des systèmes de protection sociale dans une Europe hétérogène. Dans une Europe de la libre circulation, à la différence de l'époque où prévalait des frontières nationales, il n'est pas possible que le franchissement légal de la frontière nationale suffise à engager durablement la solidarité du nouveau pays européen dans lequel on séjourne.

Conformément à la jurisprudence de la CEJ et compte-tenu des propositions ci-dessus, un travail migrant européen devrait donc avoir gagné pendant au moins un an le salaire minimum à plein temps pour pouvoir intégrer durablement l'espace de solidarité du nouveau pays de séjour. S'il ne remplit pas cette condition, il doit et peut pendant un maximum de six mois, être pris en charge dans les conditions décrites par l'espace de solidarité de son pays d'origine. Tout soutien supplémentaire ne peut lui être apporté que pour permettre à un travailleur migrant sans travail de rentrer rapidement dans son pays d'origine, s'il n'est pas en situation de le faire par ses propres moyens.

En revanche, c'est pur cynisme que d'accorder des prestations sociales régulières au-delà des durées prévues par le droit européen et de sug-

gérer dans le même temps aux services de l'immigration (en Allemagne ou ailleurs) d'expulser des ressortissants européens au motif qu'ils perçoivent des prestations sociales. C'est une attitude qui remonte à l'époque où les frontières intérieures de l'Europe se chargeaient de régler ces questions, mais cela ne va pas dans le sens de l'intérêt européen, et ne relève pas non plus d'une politique très humaine.

D'ailleurs, en suivant la voie proposée ici, on pourra peut-être mieux gérer qu'aujourd'hui un autre problème qui hante les Etats européens : celui de la juste répartition des charges entre les pays européens pour l'accueil des réfugiés. Un réfugié qui arrive dans un "pays de transit" comme la République Tchèque, n'a droit à ce jour qu'aux prestations sociales selon les normes tchèques. Jusqu'à présent, il a intérêt à poursuivre sa route jusqu'en Allemagne. Si, à l'avenir, dès qu'on lui accorde le statut de réfugié, il dispose des mêmes droits de libre circulation que les citoyens européens, cela pourrait le convaincre d'engager la procédure en Tchéquie. Actuellement, il doit attendre cinq ans avant que de pouvoir lui-aussi bénéficier de la liberté de circulation.

Si l'on assouplissait ainsi l'accès à la liberté de circulation après l'obtention du statut de réfugié, cela pourrait inciter des pays comme la République Tchèque, qui ne se considèrent que comme des pays de transit, à accueillir davantage de demandeurs d'asile. En effet, en suivant leur propre argumentaire, ils pourraient espérer qu'un grand nombre des réfugiés, dès qu'ils auront obtenu la protection que leur confère le statut, commenceront à chercher du travail ailleurs en Europe. Pour les "pays de destination" que sont aujourd'hui essentiellement l'Allemagne, l'Autriche et la Suède, l'avantage est que pour les réfugiés reconnus, il ne sera intéressant de se rendre dans ces pays que s'ils y trouvent un emploi, faute de quoi ils n'auront rien à y gagner. Parce que dans ces cas-là aussi, le versement de prestations sociales serait conditionné à l'existence préalable d'un contrat de travail.

La libre circulation des personnes est une grande conquête ; l'aménager pour qu'elle résiste à l'avenir, c'est l'affaire de tous les Européens. Le temps presse, parce que si nous attendons que les problèmes s'amplifient, les égoïsmes nationaux vont une nouvelle fois se réveiller et affaiblir l'Europe. Et çà, nous ne pouvons pas nous le permettre.

---

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas nécessairement la position de la FES

Responsable de la publication : Stefan Dehnert, directeur du bureau parisien de la FES