

# L'ACCÈS AUX PRESTATIONS SOCIALES POUR LES CITOYENS MOBILES DE L'UE : « TOURISME » OU FANTASME ?

Sofia Fernandes | *chercheur senior à l'Institut Jacques Delors*

---

## RÉSUMÉ

**La question de l'accès des citoyens de l'UE non-nationaux aux prestations sociales** ne concerne qu'une infime partie des citoyens de l'UE ; malgré cela, elle fait l'objet de vifs débats politiques dans de nombreux États membres. Le débat s'éloigne des faits et des réalités pour reposer sur des idées reçues et des peurs, notamment celle de l'existence d'un « tourisme social » (ou « tourisme aux prestations sociales ») au sein de l'UE.

La **mobilité intra-européenne est aujourd'hui**, en dépit d'une forte augmentation depuis 2004, **un phénomène d'ampleur limitée**, moins importante d'ailleurs que l'immigration en provenance de l'extérieur de l'UE. Les citoyens mobiles de l'UE sont en grande partie des jeunes qui ont pour principale motivation le travail. Cela explique qu'ils enregistrent un taux d'emploi supérieur à celui des ressortissants nationaux (70,5% contre 66% en 2015). **Les citoyens mobiles économiquement non actifs** (notamment les retraités, étudiants et demandeurs d'emploi) **ne représentent qu'entre 0,7% et 1% de l'ensemble de la population de l'UE**.

L'ensemble des citoyens mobiles de l'UE – actifs et non-actifs – bénéficie de la coordination des systèmes de sécurité sociale au sein de l'UE et du principe d'égalité de traitement. Néanmoins, **l'accès aux prestations sociales – tout comme le droit à la libre circulation – n'est pas inconditionné**. Des clauses de sauvegardes sont prévues dans la législation européenne pour éviter que les citoyens non-actifs ne représentent un fardeau financier déraisonnable pour le système social des pays d'accueil. De nombreuses études confirment que **les citoyens de l'UE mobiles n'ont pas plus recours aux prestations sociales que les ressortissants nationaux** et ils ont, de surcroît, un impact positif sur les finances publiques nationales.

Bien qu'il y ait une coordination au sein de l'UE entre les systèmes sociaux, ces derniers ne sont pas harmonisés. Comme le souligne la Commission européenne en réponse aux allégations d'un « tourisme social » au sein de l'UE, **chaque pays est responsable de l'organisation de son système social et décide donc quelles prestations il octroie et dans quelles conditions**.

Dans ce contexte, plusieurs gouvernements ont adopté ou présenté des réformes de leur système social visant à limiter la probabilité que des citoyens de l'UE ne se rendent dans leur pays dans le seul but de bénéficier du système d'aides sociales. La législation européenne pourrait également évoluer prochainement si le Royaume-Uni décidait de rester dans l'UE : **l'accord UE/Royaume-Uni prévoit une indexation des allocations familiales pour prendre en compte le niveau de vie du pays vers lequel elles sont exportées ainsi que l'accès progressif** (dans le cadre d'un mécanisme d'alerte) **des travailleurs de l'UE aux prestations non-contributives liées à l'emploi**.

**Nier l'existence d'un phénomène de tourisme social au sein de l'UE n'équivaut pas à nier l'existence de difficultés** dans ce domaine. Alors que certains pays demandent à pouvoir appliquer des interdictions de réadmission aux fraudeurs, la Commission doit insister sur le renforcement de la coopération entre les autorités nationales. De plus, si, au niveau national, les citoyens mobiles ont un impact positif sur l'économie nationale et les finances publiques, **cela n'exclut pas qu'il y ait des difficultés particulières dans certaines localités des pays d'accueil**. Pour y faire face, une meilleure/plus forte mobilisation des fonds de l'UE devrait être étudiée.

Enfin, concernant les défis posés par la mobilité intra-européenne, **il est urgent de rééquilibrer le débat** et d'accorder autant d'attention aux **difficultés auxquelles font face les citoyens mobiles et les pays de départ** (fuite des jeunes et des cerveaux) qu'à celles rencontrées par les pays d'accueil.

---

## SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
<b>1. Les citoyens mobiles de l'UE : une charge excessive pour les systèmes sociaux nationaux ?</b>	<b>4</b>
1.1. La mobilité intra-européenne en chiffres : un phénomène limité malgré l'augmentation enregistrée depuis 2004	4
1.2. Qui sont les « citoyens mobiles de l'UE » ?	5
1.3. L'hypothèse du « tourisme social » face à l'évidence empirique	8
<b>2. Libre circulation et droit aux prestations sociales : l'état du droit européen</b>	<b>11</b>
2.1. L'accès aux prestations sociales pour les travailleurs de l'UE non-nationaux	12
2.2. Citoyens économiquement non actifs : principe d'égalité de traitement vs « ressources suffisantes »	13
2.3. Demandeurs d'emploi : un droit (limité) de résidence mais pas d'accès égal aux prestations sociales	15
<b>3. Accès aux prestations sociales pour les citoyens mobiles : des réformes nationales aux modifications de la législation européenne</b>	<b>19</b>
3.1. La responsabilité des États membres dans l'organisation de leur État providence et les réformes récentes	19
3.2. L'accord britannique et les modifications envisagées aux règles européennes	21
3.2.1. Un accès progressif aux prestations non-contributives liées à l'emploi	21
3.2.2. L'indexation des allocations familiales	22
<b>4. Perspectives : quelles solutions pour quels défis ?</b>	<b>23</b>
4.1. Des problèmes ciblés à traiter dans les pays d'accueil	23
4.2. Rééquilibrer le débat : les défis pour les citoyens mobiles et les pays de départ	24
CONCLUSION	25
BIBLIOGRAPHIE	26
SUR LES MÊMES THÈMES...	28

L'auteur tient à remercier Frank Vandenbroucke, Yves Bertoncini et Paul-Jasper Dittrich pour leurs remarques utiles sur ce Policy paper.

## INTRODUCTION

La libre circulation des personnes au sein de l'UE est l'un des éléments clé du marché unique européen. Le droit de circuler librement sur le territoire de l'UE a été octroyé dès le début du projet européen aux travailleurs et élargi avec le Traité de Maastricht, signé en 1992, à tous les citoyens de l'UE, qu'ils soient économiquement actifs ou non (Article 21 du TFUE). La libre circulation des personnes – avec la libre circulation des biens et des services – est d'ailleurs, selon l'enquête Eurobaromètre, **le résultat le plus positif de l'UE aux yeux des Européens**<sup>1</sup>.

La **mobilité intra-européenne demeure toutefois un phénomène limité** : en 2012, seuls 2,8% des citoyens de l'UE résidaient de façon stable dans un pays de l'UE autre que leur État d'origine. Pour autant, un vif débat a émergé dans de nombreux États membres de destination concernant l'**impact des « citoyens mobiles de l'UE »**<sup>2</sup> sur l'**État providence national**. Cela est en grande partie dû à la forte augmentation de la mobilité au sein de l'UE depuis 2004, couplée au fait que les citoyens mobiles ont accès – sous certaines conditions – aux prestations sociales du pays d'accueil.

“ LE DROIT À LA  
LIBRE CIRCULATION DES  
CITOYENS EST ASSORTI  
D'UN PRINCIPE D'ÉGALITÉ  
DE TRAITEMENT ”

En effet, les règles de coordination des systèmes de sécurité sociale au sein de l'UE prévoient que **les citoyens mobiles de l'UE sont couverts par le système de sécurité sociale du pays où ils travaillent**<sup>3</sup> ou, pour les non-actifs, du pays où ils établissent leur résidence habituelle. De plus, le droit à la libre circulation des citoyens est assorti d'un **principe d'égalité de traitement** selon lequel les citoyens de l'UE résidant légalement dans un autre État membre doivent être traités de la même manière que les ressortissants nationaux. Ce principe concerne non seulement l'accès à l'emploi, la rémunération et les conditions de travail mais également le droit aux prestations sociales ainsi qu'aux avantages fiscaux accordés par l'État membre d'accueil à ses ressortissants.

Dans un contexte où **d'importantes différences existent entre les systèmes sociaux nationaux** (certains étant fondés sur des prestations assistantielles (non contributives) plutôt qu'assurantielles (contributives)), de nombreuses voix s'élèvent pour dénoncer un éventuel « **tourisme social** » ou « **tourisme aux prestations sociales** » au sein de l'UE.

Ce Policy paper entend éclairer ce débat complexe de l'accès aux prestations sociales pour les citoyens mobiles de l'UE. **La première partie** s'intéresse à **l'ampleur du phénomène de la mobilité intra-européenne, au profil des citoyens mobiles de l'UE et à leur poids sur les systèmes sociaux** des pays d'accueil. **La deuxième partie** présente un **aperçu du cadre juridique de l'UE concernant l'accès aux prestations sociales pour les citoyens mobiles** en distinguant les dispositions concernant : les travailleurs, les citoyens économiquement non-actifs et les demandeurs d'emploi. **La troisième partie** met en lumière d'une part, **la responsabilité des États membres dans l'organisation de leur État providence** et les réformes récemment adoptées pour limiter l'accès aux prestations sociales pour les citoyens de l'UE et, d'autre part, **les modifications envisagées**, dans le cadre de l'accord britannique, **à la législation européenne** dans ce domaine. Enfin, **la quatrième partie** présente les **défis à relever et les perspectives**.

1. Voir Commission européenne, *Enquête Eurobaromètre standard 83*, printemps 2015.

2. Nous considérons comme « citoyens mobiles de l'UE » les citoyens qui ont émigré vers un autre pays de l'UE, en excluant les travailleurs transfrontaliers, les travailleurs détachés et les touristes.

3. À l'exception des travailleurs détachés qui payent leurs cotisations sociales dans leur pays d'origine et sont donc couverts par la sécurité sociale de ce pays.

# 1. Les citoyens mobiles de l'UE : une charge excessive pour les systèmes sociaux nationaux ?

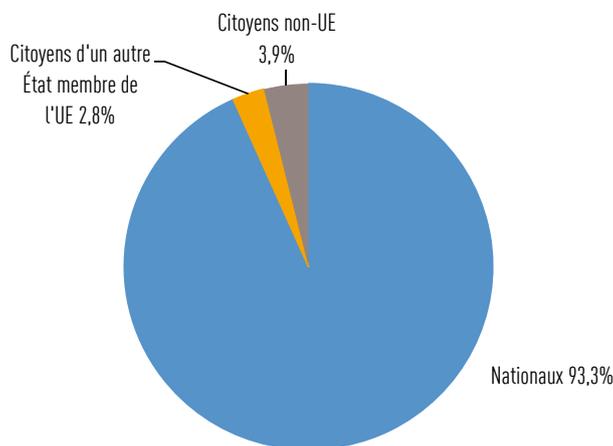
Afin de bien saisir le débat politique en cours dans l'UE, il est important de comprendre l'ampleur du phénomène de la mobilité intra-européenne (1.1) et d'avoir un aperçu des caractéristiques de cet ensemble de citoyens de l'UE qui décident de s'installer dans un pays de l'UE autre que leur pays d'origine (1.2.). Ce panorama est complété par une présentation des principales conclusions des études existantes évaluant le poids des citoyens mobiles de l'UE sur le système social des pays d'accueil (1.3.).

## 1.1. La mobilité intra-européenne en chiffres : un phénomène limité malgré l'augmentation enregistrée depuis 2004

Les critiques relatives aux droits dont jouissent les citoyens de l'UE qui résident dans un pays autre que leur pays d'origine ont pris de l'ampleur au cours des dix dernières années. Néanmoins, le premier constat à établir lorsque ce sujet est analysé, est que **l'ampleur de la mobilité interne européenne demeure modeste.**

Selon les chiffres de la Commission européenne, parmi les plus de 500 millions d'habitants que compte aujourd'hui l'UE, **environ 14 millions sont des citoyens de l'UE résidant de façon stable dans un État membre** autre que leur État d'origine. Ces « citoyens mobiles » ne représentent ainsi qu'environ **2,8% de la population totale de l'UE**, ce qui est un niveau inférieur à celui des migrants (non ressortissants des pays de l'UE) résidants au sein de l'UE (3,9%) (voir graphique 1)<sup>4</sup>.

**GRAPHIQUE 1** ► Structure de la population des États membres de l'UE par groupe de nationalité, 1<sup>er</sup> janvier 2014



Source : Eurostat

Le nombre actuel de citoyens de l'UE mobiles reste donc limité, bien qu'il y ait eu, comme il est souvent rappelé, **une augmentation considérable de la mobilité interne européenne suite aux élargissements de l'UE** de 2004 et 2007. En effet, le pourcentage de citoyens de l'UE résidant dans un autre État membre est **passé d'environ 1,6 % de la population totale à la fin de 2004 à 2,4 % quatre ans plus tard (fin 2008), soit une augmentation proche de 50%. La progression a été plus lente entre 2009 et 2014 (+0,4 points de pourcentage)** car la crise économique a freiné, de 2009 à 2011, la mobilité Est-Ouest<sup>5</sup>. Les flux de travailleurs de l'UE (qui représentent la majorité des citoyens mobiles de l'UE) confirment cette **tendance de**

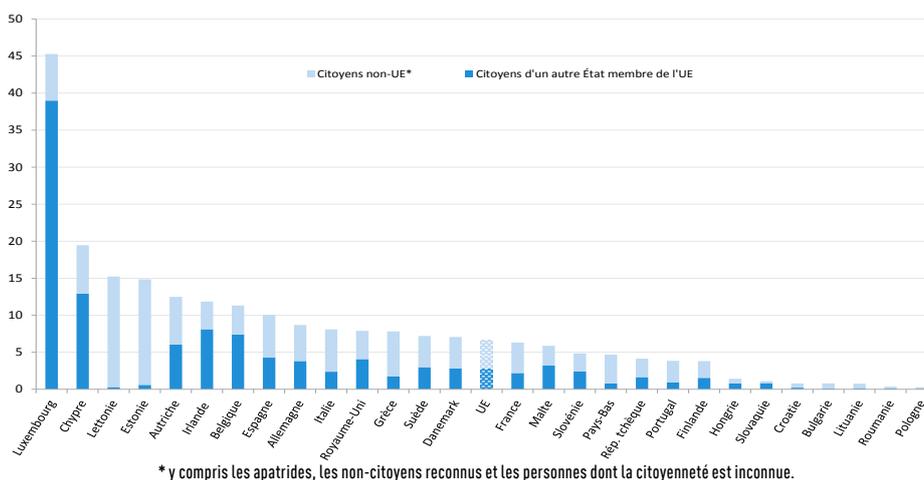
4. Eurostat, *Citoyens étrangers résidant dans les États membres de l'UE*, Communiqué de Presse 230/2015, 18 décembre 2015.

5. Commission européenne, « Libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille : cinq actions pour faire la différence », Communication de la Commission, COM(2013)837, 25.11.2013.

**ralentissement de la mobilité en provenance des nouveaux États membres de l'UE** car les deux principaux pays d'origine, la Pologne et la Roumanie, ont enregistré entre 2008 et 2012 une baisse importante du nombre de travailleurs partant dans un autre pays de l'UE (de respectivement 41 % et 33 % par rapport à la période 2004-2008)<sup>6</sup>. A partir de 2012, la mobilité intra-européenne a enregistré une reprise (bien qu'elle soit toujours à des niveaux inférieurs à ceux de la période 2004-2008) avec la forte augmentation du nombre de travailleurs des pays du Sud se déplaçant à l'intérieur de l'UE (+38%).

Cette vision d'ensemble de la mobilité intra-européenne se traduit par des réalités nationales très diverses. **L'Allemagne et le Royaume-Uni sont les deux principaux pays de destination** : ils accueillent ensemble environ 40% des citoyens mobiles de l'UE. Toutefois, si nous analysons le ratio de citoyens de l'UE non-nationaux sur la population totale nationale, nous constatons que d'autres pays subissent une pression liée à la libre circulation des citoyens de l'UE plus forte que l'Allemagne et le Royaume-Uni. **Dans ces deux pays, les citoyens mobiles de l'UE représentent autour de 4% de la population nationale, contre plus de 7% en Irlande, en Belgique et à Chypre et presque 40% au Luxembourg** (voir graphique 2). Ces quatre pays enregistrent d'ailleurs une situation inverse à la tendance européenne : parmi les résidents non-nationaux, les citoyens issus d'un autre pays de l'UE y sont beaucoup plus nombreux que les citoyens non-UE.

**GRAPHIQUE 2** ► Population étrangère résidant dans les États membres de l'UE, 1er janvier 2014 (% de la population résidente totale)



Source : Eurostat

## 1.2. Qui sont les « citoyens mobiles de l'UE » ?

Plusieurs études ont été publiées au cours des dernières années pour mesurer statistiquement si un phénomène de « tourisme social » a lieu au sein de l'UE. A cette fin, ces études commencent pas **analyser les caractéristiques principales des citoyens de l'UE qui décident de s'installer dans un État membre** autre que leur pays d'origine<sup>7</sup>.

Une étude commandée par la Commission européenne en 2013 reprend le résultat de sondages européens pour conclure que **le travail (suivi par les raisons familiales) est la principale motivation** des citoyens qui décident de s'installer dans un autre pays de l'UE.

6. Commission européenne, « Les travailleurs mobiles au sein de l'UE », MEMO, 25 septembre 2014.

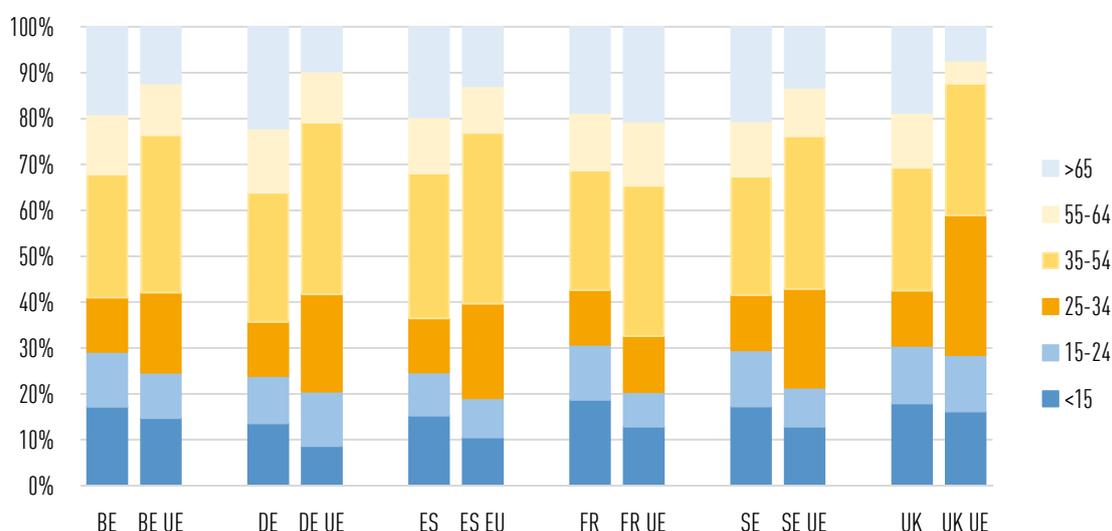
7. Voir par exemple : ICF GHK / Millieu, *A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*, étude commandée par la Commission européenne, octobre 2013 ; Eurofound, *Social dimension of intra-EU mobility: Impact on public services*, Bureau des publications de l'UE, Luxembourg, 2015 ; John Springford, *Is immigration a reason for Britain to leave the EU?*, Center for European Reform, October 2013 ; Filip Van Overmeiren, Eberhard Eichenhofer et Herwig Verschueren, *Analytical Study 2011. Social security coverage of non-active persons moving to another member state*, Training and Reporting on European Social Security (trESS), 2011 ; Christian Dustmann, Tommaso Frattini, Tommaso et Caroline Halls, « Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK », Discussion Paper Series N° 18/09, Centre for Research and Analysis of Migration, juillet 2009.

Il n'est ainsi pas surprenant qu'en 2012, **78 % des citoyens de l'UE résidant dans un autre État membre étaient en âge de travailler (15-64 ans), contre environ 66 % des ressortissants nationaux.**

Ce sont surtout les jeunes qui décident de tenter leur chance dans un autre pays de l'UE. Le graphique 3, qui présente la répartition par âge des citoyens de l'UE et des ressortissants nationaux dans une sélection d'États membres, confirme la **surreprésentation des 25-34 ans** chez les citoyens de l'UE mobiles par rapport aux citoyens nationaux.

Une étude d'Eurofound, publiée fin 2015, confirme que les citoyens mobiles sont en moyenne plus jeune : aux Pays-Bas et au Royaume-Uni l'âge moyen des ressortissants nationaux est d'environ 40 ans, contre environ 30 ans pour les citoyens de l'UE<sup>8</sup>.

**GRAPHIQUE 3** ► Répartition par âge des ressortissants nationaux et des citoyens de l'UE dans un ensemble de pays de l'UE (2015)



Source : Données Eurostat (Population au 1<sup>er</sup> janvier par classes d'âge de cinq ans et par nationalité)

Parmi les citoyens mobiles de l'UE en âge de travailler, ils sont plus nombreux que chez les nationaux à travailler ou à vouloir le faire, comme l'illustre **leur taux d'emploi, qui est bien supérieur à celui des ressortissants nationaux** (70,5% contre 66% en 2015) (voir tableau 1). Les citoyens mobiles de l'UE ont néanmoins un risque plus élevé de se retrouver au chômage. En effet, leur taux de chômage (10,4%) est légèrement supérieur à celui des ressortissants nationaux (9,1%). La situation des citoyens mobiles de l'UE sur le marché de l'emploi des pays d'accueil est malgré cela meilleure que celle des migrants non-ressortissants de l'UE, pour lesquels le taux de chômage atteint 19,2%.

8. Eurofound, *Op. cit.*, page 14. Cette étude analyse la situation des ressortissants des pays des 10 États membres d'Europe Centrale et Orientale (UE10) dans neuf pays d'accueil : l'Autriche, le Danemark, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni.

**TABLEAU 1** ► Taux de chômage et taux d'emploi de la population totale, des nationaux, des citoyens de l'UE et des citoyens non-UE dans une sélection d'États membres (2015)

	TAUX D'EMPLOI				TAUX DE CHÔMAGE			
	TOTAL	NATIONAUX	UE	NON-UE	TOTAL	NATIONAUX	UE	NON-UE
UE-28	65,6	66,0	70,5	53,6	9,6	9,1	10,4	19,2
BE	61,8	62,8	63,2	42,3	8,6	7,6	11,0	24,0
DE	74	75,4	73,9	54,2	4,7	4,2	6,4	12,0
ES	57,8	58,3	59,5	51,3	22,2	21,0	25,2	33,6
FR	63,8	64,8	65,3	44,2	10,4	9,8	12,3	25,6
SE	75,5	77,0	75,4	46,8	7,6	6,6	8,7	30,5
UK	72,7	73	78,8	60,8	5,4	5,3	5,1	8,9

Source : Données Eurostat (Taux d'emploi et taux de chômage par citoyenneté)

Concernant **les citoyens mobiles de l'UE économiquement non-actifs**, ces derniers **représentent une très faible part - entre 0.7% et 1% - de l'ensemble de la population de l'UE**, selon l'étude commandée par la Commission. L'étude conclue également que, parmi ces citoyens non-actifs, environ 80% habitent dans un ménage où il y a au moins un membre dans l'emploi<sup>9</sup>. De plus, la proportion de citoyens non-actifs est plus faible chez les citoyens mobiles de l'UE que chez les ressortissants nationaux (39% contre 48% respectivement) (voir tableau 2).

**TABLEAU 2** ► Proportion de citoyens non-actifs sur les citoyens de l'UE non-nationaux et sur les ressortissants nationaux âgés de plus de 15 ans dans les pays de l'UE-15 (2012)

	% DE NON-ACTIFS SUR LES CITOYENS DE L'UE NON-NATIONAUX	% DE NON-ACTIFS SUR LES RESSORTISSANTS NATIONAUX
UE 27	39	48
UE 15	39	48
AT	33	41
BE	48	50
DE	35	43
DK	32	41
EL	49	60
ES	52	56
FI	33	45
FR	50	48
IE	40	50
IT	36	57
LU	35	51
NL	30	38
PT	43	49
SE	36	34
UK	30	43

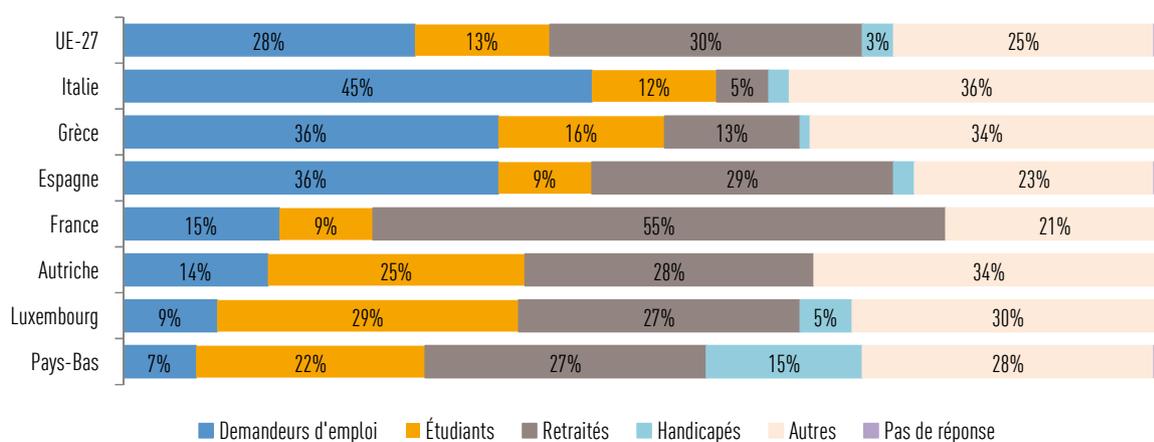
Source : Élaboration de l'auteur sur la base des données disponibles dans l'étude de ICF GHK / Milieu, *A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*, page 19.

9. ICF GHK / Milieu, *Op. cit.*, résumé.

Les citoyens non-actifs de l'UE incluent, d'après l'étude citée, **28% de demandeurs d'emploi, 13% d'étudiants et 30% de retraités (les restants 29% étant constitués d'un ensemble hétérogène de citoyens, notamment les membres de la famille des citoyens mobiles - comme par exemple les mères/pères au foyer - et les citoyens handicapés)**. Ces chiffres pour l'ensemble de l'UE se traduisent par des réalités nationales très différentes (voir graphique 4).

Les données disponibles dans l'étude illustrent que la part des demandeurs d'emploi sur l'ensemble de la population mobile de l'UE non-active tend à être plus importante dans les pays qui enregistrent les taux de chômage les plus élevés. A titre d'exemple, **il n'y a aux Pays Bas, parmi les citoyens de l'UE non actifs, que 7% de demandeurs d'emploi contre 45% en Italie<sup>10</sup>**.

**GRAPHIQUE 4** ► Citoyens mobiles de l'UE non-actifs par catégorie (2012)



Source : Élaboration de l'auteur sur la base des données disponibles dans l'étude de ICF GHK / Milieu de 2013 (op. cit.), page 22.

### 1.3. L'hypothèse du « tourisme social » face à l'évidence empirique

Compte-tenu des caractéristiques des citoyens mobiles de l'UE présentées ci-dessus, qualifier les citoyens mobiles de l'UE de « touristes sociaux » est pour le moins un abus de langage, puisqu'il s'agit en majorité de travailleurs. Malgré cela, est-il plausible que les citoyens mobiles de l'UE choisissent leur pays de destination sur la base de la générosité relative de l'État providence du pays d'accueil (**hypothèse de l'« aimant social » ou welfare magnet**) ? Ont-ils plus largement recours aux prestations sociales que les ressortissants nationaux (**hypothèse de « l'abus aux prestations sociales » ou welfare abuse**) ? Nous présentons ci-après les résultats des principales études ayant analysé ces hypothèses.

**L'hypothèse de l'« aimant social »** a été testée par plusieurs chercheurs qui ont étudié la corrélation entre les flux migratoires et la générosité des États providence. Comme le souligne une note de la DG Emploi de la Commission, la conclusion qui en découle est que l'impact de la générosité des États providence sur les flux migratoires est faible ou inexistant<sup>11</sup>. Dans le même ordre d'idée, Corrado Giulietti explique que quand un impact a été mis en évidence, **son importance était limitée quand comparée à d'autres facteurs déterminants de la mobilité**, tels que les différentiels de chômage et de salaire entre les pays de départ et les pays d'accueil, la présence d'un réseau social ou encore la proximité géographique<sup>12</sup>. Il est en effet difficilement contestable que si l'Allemagne et le Royaume-Uni attirent autant de citoyens mobiles (tout comme, dans un contexte différent, des demandeurs d'asile) c'est en grande partie car ils offrent de bonnes perspectives

10. La France fait figure d'exception dans ce domaine car, aillant un taux de chômage au niveau de la moyenne de l'UE, elle ne compte parmi les citoyens de l'UE qu'elle accueille que 15% de demandeurs d'emplois (un niveau presque deux fois plus bas que la moyenne de l'UE). Cela s'explique en partie par le nombre très importants de citoyens de l'UE retraités en France, qui représentent 55% des citoyens de l'UE non actifs. Les données pour le Royaume-Uni et l'Allemagne ne sont pas disponibles dans l'étude.

11. Márton Medgyesi et Péter Pölöskei, « Access of mobile EU citizens to social protection », Research note n° 10/2013, DG Emploi de la Commission européenne, février 2014.

12. Corrado Giulietti, *The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants*, IZA World of Labour, 2014.

d'emploi, l'Allemagne et le Royaume-Uni faisant partie des trois pays de l'UE enregistrant les taux de chômage les plus bas (4,3% et 5% respectivement en janvier 2016, contre 8,9% en moyenne au sein de l'UE<sup>13</sup>).

La deuxième hypothèse, de l'« abus du système social », repose sur l'idée que les citoyens mobiles de l'UE ont plus largement recours aux prestations sociales que les nationaux. Néanmoins, de nombreuses études publiées au cours des dix dernières années démontrent le contraire : **les citoyens l'UE qui résident dans un autre État membre n'ont pas plus largement recours aux prestations sociales, considérées dans leur ensemble, que les ressortissants nationaux**<sup>14</sup>.

L'étude d'Eurofound de 2015 présente une analyse plus détaillée concernant le recours aux prestations et services sociaux par les citoyens mobiles (actifs et non-actifs) de l'UE10.

“ LES CITOYENS MOBILES  
DE L'UE 10 ONT BEAUCOUP  
MOINS RECOURS AUX  
PRESTATIONS DE MALADIE,  
INVALIDITÉ ET RETRAITE AINSI  
QU'AUX SOINS DE SANTÉ ”

L'étude conclue ainsi que **les citoyens mobiles de l'UE 10 ont beaucoup moins recours - de par leur jeunesse et leur bonne santé - aux prestations de maladie, invalidité et retraite ainsi qu'aux soins de santé**. Ils ont également moins accès aux logements sociaux dû à l'effet dissuasif des longues listes d'attentes.

En contrepartie, **ils ont un peu plus recours que les ressortissants nationaux à certaines prestations sociales liées à l'emploi**. Compte-tenu de leur position moins favorable sur le marché du travail (leur taux de chômage est plus élevé et une grande partie d'entre eux ont des emplois pour lesquels ils sont surqualifiés et souffrent de pénalités salariales de par leur emploi souvent précaire), ils ont légèrement plus recours que les ressortissants nationaux aux indemnités de chômage et aux prestations liées à l'emploi (notamment pour les faibles revenus)<sup>15</sup>.

La structure d'âge des citoyens mobiles de l'UE 10 explique qu'ils soient plus susceptibles d'avoir de jeunes enfants, leur nombre d'enfant dépendant par famille étant légèrement supérieur à celui des citoyens nationaux (0,77 contre 0,5 respectivement). Cela explique également leur **recours croissant aux services d'éducation**, en particulier de jeunes enfants.

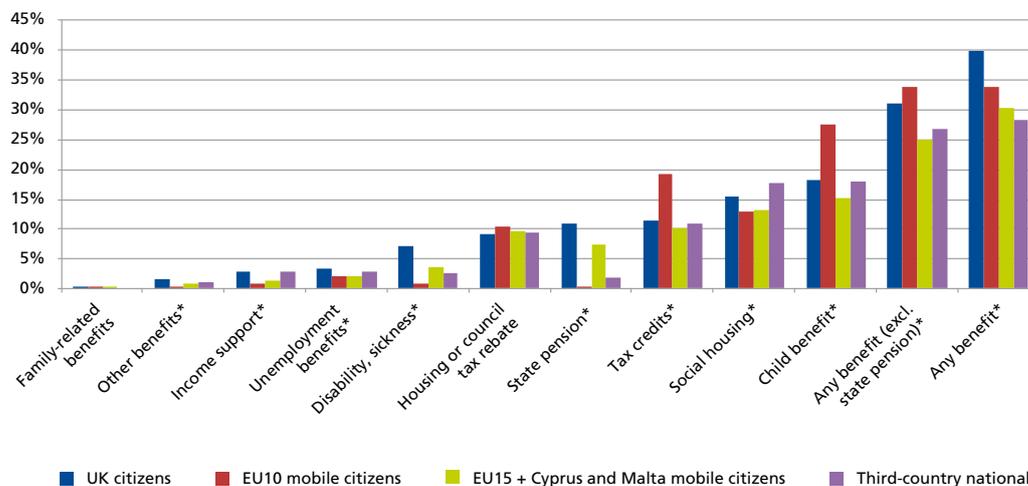
Le cas du Royaume-Uni illustre assez bien ces différences de recours aux prestations sociales entre ressortissants nationaux et citoyens mobiles (voir graphique 5). Les citoyens mobiles de l'UE 10 n'ont pratiquement pas recours aux prestations de maladie, invalidité et retraite, alors que leur recours aux crédits d'impôts pour les faibles revenus (19%) et aux allocations familiales (28%) est supérieur à celui des ressortissants britanniques (12% et 18% respectivement).

13. Selon les données disponibles sur Eurostat le 2 mai 2016. Le troisième pays où le taux de chômage est le plus bas est la République tchèque, avec 4,3%.

14. Voir notamment Christian Dustmann, Tommaso Frattini et Caroline Halls, « *Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK* », Discussion Paper Series N° 18/09, Centre for Research and Analysis of Migration, juillet 2009 ; et John Springford, *Is immigration a reason for Britain to leave the EU?*, Centre for European Reform, octobre 2013.

15. Eurofound, *Op. cit.*, page 67.

GRAPHIQUE 5 ► Recours aux différentes prestations sociales par groupes de citoyens (âgés de 18 à 69 ans), UK, 2013



Notes: Population aged 18–69 years; weighted estimates; \* indicates that the difference between EU10 citizens and UK nationals is significant at least at the 5% level.

Source: UK Labour Force Survey, 2013 Q2

Source : Etude Eurofound, page 48 (données du « UK Labour Force Survey, 2013 Q2 »)

Si l'hypothèse de l'« abus du système social » n'est pas confirmée quand nous analysons l'ensemble des citoyens mobiles de l'UE, qu'en est-il si nous isolons les citoyens non-actifs ? L'étude commandée par la Commission fait cet exercice. Elle analyse l'accès de ces citoyens aux prestations spéciales en espèce à caractère non contributif (telles que les pensions sociales, les allocations d'invalidité et les allocations de chômage à caractère non contributif financées par l'impôt plutôt que par les contributions individuelles, voir encadré 1). Les auteurs concluent que **les citoyens non-actifs de l'UE ne représentent qu'une très faible part des bénéficiaires de ces prestations** et que 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 dans six pays étudiés (l'Autriche, la Bulgarie, l'Estonie, la Grèce, Malte et le Portugal), entre 1 et 5 % dans cinq autres pays (l'Allemagne, la Finlande, la France, les Pays-Bas et la Suède) et plus de 5 % en Belgique et en Irlande<sup>16</sup>.

“ LES TRAVAILLEURS D'AUTRES ÉTATS MEMBRES SONT DES CONTRIBUTEURS NETS DANS LES FINANCES PUBLIQUES DES PAYS D'ACCUEIL ”

Pour conclure, sur la base du résultat des études existantes, la Commission européenne affirme que : « (...) **les travailleurs d'autres États membres sont des contributeurs nets dans les finances publiques des pays d'accueil**. Dans l'ensemble, ces travailleurs payent plus d'impôts et de cotisations sociales qu'ils ne reçoivent de prestations, car **ils sont en général plus jeunes et plus souvent recensés comme actifs** que la main-d'œuvre du pays d'accueil »<sup>17</sup>. À titre d'exemple, une étude du « Centre for Research and Analysis of Migration » publiée en 2009, conclue que pour l'année budgétaire 2008/2009, les citoyens ressortissants des 8 pays d'Europe Centrale ayant rejoint l'UE en 2004 représentaient 0,91% de la population totale du Royaume-Uni, mais ont contribué à hauteur de 0,96% au total des recettes fiscales et n'ont représenté que 0,6% du total des dépenses<sup>18</sup>.

16. ICF GHK / Milieu, *Op. cit.*, page 65. Pour l'Irlande, les chiffres sont des estimations calculées à partir des demandes.

17. Commission européenne, *La Commission européenne soutient la libre circulation des personnes*, Memo 13-1041, 25 novembre 2013.

18. Christian Dustmann, Tommaso Frattini et Caroline Halls, *Op. cit.*, page 17.

## 2. Libre circulation et droit aux prestations sociales : l'état du droit européen

“ LA LIBRE CIRCULATION  
DES PERSONNES AU SEIN  
DE L'UE N'EST PAS UN  
DROIT INCONDITIONNÉ ”

**La libre circulation des personnes est un droit ; mais pas un droit inconditionné.** Pour pouvoir résider plus de trois mois dans le pays d'accueil, les citoyens de l'UE doivent travailler dans le pays d'accueil ou, **s'ils sont économiquement non-actifs, disposer pour eux et leur famille de ressources suffisantes** afin de ne pas devenir une charge excessive pour le système d'assistance sociale du pays d'accueil et d'une assurance maladie complète (article 7(1) de la Directive 2004/38/CE). **Au terme d'un séjour légal et ininterrompu de cinq ans**, les citoyens de l'UE ainsi que les membres de leur famille obtiennent un **droit de séjour permanent** (voir tableau 3)<sup>19</sup>.

Selon cette même logique, l'accès aux prestations sociales est également encadré. La législation prévoit des **dispositions différentes selon le statut du citoyen dans le pays d'accueil et selon les différents types de prestations sociales** (voir encadré 1).

Les préoccupations de ceux qui dénoncent un phénomène de tourisme aux prestations sociales au sein de l'UE concernent **l'accès pour les citoyens mobiles de l'UE aux prestations sociales non-contributives (assistancielles), accordées sur la base des besoins des demandeurs et non sur la base de cotisations préalables (prestations contributives ou assurantielles).**

Nous présentons ci-après un éclairage concernant les conditions d'accès aux prestations sociales pour les travailleurs (2.1.), les citoyens économiquement non-actifs (2.2.) et les demandeurs d'un emploi (2.3.).

### ENCADRÉ 1 ► Nature des prestations sociales

- Prestations de sécurité sociale – prestations qui sont pour l'essentiel contributives (versées en contrepartie du versement de cotisations) telles que les indemnités pour maladie, maternité, vieillesse, accidents du travail, chômage. Elles incluent également des prestations universelles telles que les prestations familiales. Les règles concernant l'accès à ces prestations pour les citoyens mobiles de l'UE sont établies dans le règlement 883/2004.
- Prestations d'assistance sociale – prestations non-contributives (versées sans contrepartie de cotisations), qui dépendent des besoins des demandeurs. Ces prestations visent généralement à couvrir les besoins les plus élémentaires ou à faire face à des circonstances particulières de l'existence. Les règles concernant l'accès à ces prestations pour les citoyens mobiles de l'UE sont établies dans la directive 2004/38/CE.
- Prestations spéciales en espèces à caractère non-contributif (PSNC) – prestations de type mixte, entre la sécurité sociale et l'assistance sociale. Elles sont destinées à « couvrir à titre complémentaire, subsidiaire ou de remplacement, les risques correspondant aux branches de sécurité sociale [...] et à garantir aux intéressés un revenu minimal de subsistance eu égard à l'environnement économique et social dans l'État membre concerné ». Elles sont prévues à l'article 70 du Règlement 883/2004. A l'annexe X de ce règlement, tous les États membres énumèrent les prestations de leurs législations qui répondent aux critères définis à l'Article 70.

<sup>19</sup>. Ce droit à la libre circulation ne peut faire l'objet de restrictions que « pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique » (article 45 du TFUE). Pour approfondir voir Jérôme Quéré et Martina Menghi, « Liberté de circulation des personnes, état des lieux d'un droit fantasmé », *Études & Rapports n° 112*, Institut Jacques Delors, à paraître.

## 2.1. L'accès aux prestations sociales pour les travailleurs de l'UE non-nationaux

La **coordination des systèmes de sécurité sociale entre les États membres** – prévue par les règlements 883/2004 et 987/2009<sup>20</sup> – est au cœur de la mobilité des citoyens au sein de l'UE. En effet, cette coordination garantit aux citoyens mobiles de l'UE qu'ils resteront couverts par un système de sécurité sociale et ne seront pas pénalisés par la perte des bénéfices et des droits acquis dans leur pays d'origine s'ils décident de séjourner dans un autre pays de l'UE.

Selon les dispositions européennes, **les citoyens européens et les personnes à leur charge sont couverts par le régime de sécurité sociale du pays où ils travaillent**, une fois qu'ils contribuent, par leurs cotisations et leurs impôts, à son financement.

Les règlements 883/2004 et 987/2009 ne concernent néanmoins que les prestations de sécurité sociale et les prestations spéciales en espèce à caractère non-contributif (PSNC) (voir encadré 1). De leur côté, les prestations d'assistance sociale (non-contributives) sont couvertes par la directive 2004/38/CE. En vertu du principe d'égalité de traitement prévu à l'article 24 de cette Directive (voir encadré 2) **les travailleurs de l'UE (salariés ou indépendants) ont le droit aux prestations d'assistance sociale dans les mêmes conditions que les ressortissants du pays d'accueil**.

---

### ENCADRÉ 2 ► Le principe d'égalité de traitement pour les citoyens mobiles de l'UE

L'Article 24 de la Directive 2004/38/CE intitulé « Égalité de traitement » prévoit que :

1. Sous réserve des dispositions spécifiques expressément prévues par le traité et le droit dérivé, tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu de la présente directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre dans le domaine d'application du traité. Le bénéfice de ce droit s'étend aux membres de la famille, qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent.
  2. Par dérogation au paragraphe 1, l'État membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour ou, le cas échéant, pendant la période plus longue prévue à l'article 14, paragraphe 4, point b), ni tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien aux études, y compris pour la formation professionnelle, sous la forme de bourses d'études ou de prêts, à des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non-salariés, les personnes qui gardent ce statut, ou les membres de leur famille.
- 

**Il est important de souligner que la législation européenne prévoit que les citoyens de l'UE qui se retrouvent involontairement au chômage** après avoir travaillé dans le pays d'accueil plus d'un an et qui s'inscrivent comme demandeurs d'emploi auprès des agences pour l'emploi conservent leur statut de travailleur. Ceux qui se retrouvent involontairement au chômage avant de compléter une année de travail conservent leur statut de travailleurs pendant au moins six mois (Article 7(3) de la Directive 2004/38/CE). Ce statut de travailleur leur permet de ne pas être considérés comme inactifs et les conditions des ressources suffisantes ne se leur appliquent pas.

L'accès aux prestations sociales pour les travailleurs mobiles est une question naturellement moins épineuse que celle de l'accès pour les citoyens non-actifs. Malgré cela, la question de **l'accès pour les travailleurs de l'UE aux prestations non-contributives liées à l'emploi** est aujourd'hui au cœur du débat.

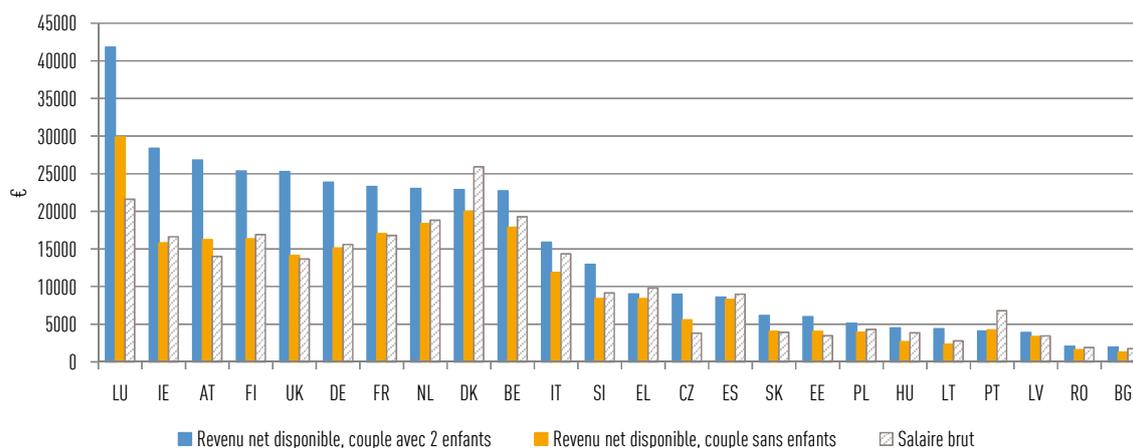
**L'accès immédiat à ces prestations pour les travailleurs de l'UE (qui n'ont jamais contribué auparavant au financement de l'État providence) pourrait, selon certains, avoir un « effet d'aimant »** (*magnet effect*) pour les citoyens mobiles. Cette question se pose notamment au Royaume-Uni, où ces prestations ont un poids important. Ces derniers choisiraient selon cette logique un pays comme le Royaume-Uni comme pays de destination en comptant sur les prestations sociales qui complètent les faibles revenus. Néanmoins, comme le

---

20. Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

souligne Frank Vandenbroucke, bien que les prestations non-contributives liées à l'emploi soient importantes au Royaume-Uni – en particulier pour les couples avec enfants –, il faut prendre en considération dans l'analyse le fait qu'au Royaume-Uni le salaire minimum est plus bas que dans les autres pays de l'UE15, à l'exception de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal. Ainsi, si nous comparons le revenu net disponible d'un couple avec un salarié à temps plein au salaire minimum et deux enfants, nous constatons que ce revenu est plus élevé au Luxembourg, en Irlande, en Autriche et en Finlande qu'au Royaume-Uni (voir graphique 6). Comme le conclut Frank Vandenbroucke, « (...) **ainsi conçu, le Royaume-Uni n'est pas un « aimant social » exceptionnel** »<sup>21</sup>.

**GRAPHIQUE 6** ▶ Salaire minimum brut et revenu net disponible des couples (avec un salarié à temps-plein au salaire minimum)



Source : Frank Vandenbroucke, « Prestations sociales et mobilité transfrontalière », *Tribune*, Institut Jacques Delors, juin 2016 (données CSB-MIPI).

## 2.2. Citoyens économiquement non actifs : principe d'égalité de traitement vs « ressources suffisantes »

Le règlement concernant la coordination des systèmes sociaux prévoit que **les citoyens économiquement non-actifs sont couverts par le système de sécurité sociale de leur pays de résidence**, pour autant qu'une vérification rigoureuse de la résidence habituelle prouve qu'il existe dans leur cas un lien réel avec le pays d'accueil (voir encadré 3). Parmi les prestations de sécurité sociale, les citoyens non-actifs ne peuvent prétendre qu'aux prestations universelles (telles que les prestations familiales), une fois qu'ils sont par définition exclus des prestations contributives.

### ENCADRÉ 3 ▶ Définition de la « résidence habituelle » des citoyens économiquement non-actifs

La notion de « résidence habituelle » a été définie au niveau de l'UE comme le lieu où l'intéressé a fixé le centre habituel de ses intérêts (sont notamment pris en considération le lieu de résidence de sa famille ainsi que sa résidence fiscale). La Commission européenne a adopté en 2013 un guide qui présente des critères d'évaluation de la résidence habituelle<sup>22</sup> ce qui permet aux États membres d'avoir un instrument commun pour garantir que les prestations de sécurité sociale ne sont accordées qu'aux ressortissants dont la résidence habituelle est effectivement sur leur territoire<sup>23</sup>.

Le Royaume-Uni soumet depuis 2004 les ressortissants de l'UE à un test préalable à celui de la résidence habituelle. Il s'agit du test du droit à la résidence (*right-to-reside test*) qui doit permettre de déterminer si le citoyen en question respecte les dispositions du droit européen pour avoir un droit de résidence.

21. Frank Vandenbroucke, « Prestations sociales et mobilité transfrontalière », *Tribune*, Institut Jacques Delors, juin 2016.

22. Commission européenne, *Libre circulation : la Commission publie un guide sur la détermination de la résidence habituelle en matière de sécurité sociale*, 13 janvier 2014.

23. Plus d'informations sur le test de résidence habituelle et le test du droit à la résidence au Royaume-Uni.

“ LA LÉGISLATION  
EUROPÉENNE PRÉVOIT UNE  
DÉROGATION AU PRINCIPE  
D'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ”

C'est donc la question de l'accès aux prestations d'assistance sociale (non-contributives) et aux PSCN pour les citoyens non-actifs qui est au cœur du débat sur un éventuel « tourisme social ». En effet, ces citoyens bénéficient du principe d'égalité de traitement et peuvent ainsi avoir accès à des prestations sociales sans avoir jamais contribué au financement de l'État providence national. Toutefois, afin de protéger les États membres d'accueil d'un fardeau financier déraisonnable et de limiter les incitations à un « tourisme aux prestations sociales » au sein de l'UE, la législation européenne prévoit une dérogation au principe d'égalité de traitement : **les États membres ne sont pas tenus de faire bénéficier des prestations d'assistance sociale (non-contributives) les citoyens européens économiquement non actifs** pendant les trois premiers mois de leur séjour (article 24(2) de la directive 2004/38/CE).

Après un séjour de trois mois, le principe d'égalité de traitement s'applique, bien que, dans les faits, **les citoyens de l'UE non actifs aient peu de chances de pouvoir bénéficier de prestations d'assistance sociale pendant les cinq premières années**. En effet, compte-tenu du fait que ces citoyens doivent disposer, pour pouvoir résider plus de trois mois dans le pays d'accueil, des ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge excessive pour le système social du pays d'accueil, présenter une demande pour bénéficier de l'assistance sociale pourrait être considéré comme une preuve de manque de ressources suffisantes et mener ainsi à une perte du droit de séjour.

Ceci dit, les autorités nationales ne peuvent refuser automatiquement d'accorder des prestations sociales non-contributives à un ressortissant de l'UE non actif (article 14(3) de la Directive 2004/38/CE) **ni considérer automatiquement qu'un citoyen qui sollicite une prestation d'assistance sociale ne possède pas de ressources suffisantes** pour avoir un droit de séjour.

Cela a été confirmé par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE (CJUE), notamment dans l'affaire Brey<sup>24</sup> (voir encadré 4). **Les autorités nationales sont tenues de réaliser une analyse au cas-par-cas des demandes de prestations non contributives et des prestations spéciales en espèces à caractère non-contributif (PSCN)** de la part des citoyens ressortissants de l'UE inactifs. Cette analyse doit tenir compte d'un certain nombre de facteurs, notamment le montant de la prestation, la durée, la nature temporaire de la difficulté ou encore la charge globale pour le système d'assistance sociale.

**Cette approche au cas-par-cas se traduit par une charge administrative assez lourde** pour les autorités nationales, d'autant plus que l'exercice s'appuie sur des notions - telles que les « ressources suffisantes » et la « charge déraisonnable » - assez ambiguës. En effet, les États membres ne peuvent pas fixer le montant des ressources qu'ils considèrent comme suffisantes ; ils doivent prendre en considération les circonstances de chaque situation individuelle. Dans tous les cas, comme le précise l'article 8(4) de la Directive 2004/38/CE, le montant jugé nécessaire pour considérer qu'un citoyen de l'UE est auto-suffisant ne peut être « supérieur au niveau en-dessous duquel les ressortissants de l'État d'accueil peuvent bénéficier d'une assistance sociale ni, lorsque ce critère ne peut s'appliquer, supérieur à la pension minimale de sécurité sociale versée par l'État membre d'accueil ».

De plus, la notion de « charge déraisonnable » n'est pas non plus définie et laisse entendre que les citoyens européens non actifs peuvent représenter une charge pour le pays d'accueil, tant que cette charge n'est pas excessive. Reste à l'État membre de définir ce qu'il considère être une « charge déraisonnable ».<sup>25</sup>

24. Arrêt Brey de la CJUE du 19 septembre 2013 (Affaire C-140/12).

25. Voir Paul Minderhoud, « Access to social assistance benefits for EU citizens in another Member State » in *Online Journal on Free Movement of workers within the EU*, n°6, juin 2013.

#### ENCADRÉ 4 ► L'affaire Brey (2013)

Monsieur Brey est un citoyen allemand qui bénéficie d'une pension de retraite allemande. Il va vivre en Autriche et demande à y bénéficier d'un supplément compensatoire pour compléter sa pension de retraite, ce qui lui est refusé. Cette prestation sociale, qui fait partie des « prestations spéciales à caractère non contributif » et dont l'octroi dépend donc du critère de la résidence habituelle, est accordée aux citoyens autrichiens dans une situation identique à la sienne. Néanmoins, afin d'éviter que des retraités d'autres pays de l'UE qui n'ont jamais été contribuables en Autriche ne bénéficient de cette prestation, la législation autrichienne prévoyait que seulement les personnes résidant légalement en Autriche y avaient le droit, et que pour résider légalement en Autriche les citoyens inactifs devaient avoir des ressources suffisantes. Ceci revient à considérer automatiquement qu'un citoyen ne remplit pas la condition des ressources suffisantes du seul fait d'avoir sollicité une prestation sociale.

La Cour de Justice s'est opposé dans son arrêt à cette réglementation autrichienne qui excluait en toutes circonstances et de manière automatique l'octroi d'une prestation à un ressortissant d'un autre État membre économiquement non actif au motif que celui-ci ne remplit pas les conditions pour bénéficier d'un droit de séjour légal. La Cour a ajouté que l'accès aux prestations spéciales à caractère non contributif doit reposer sur un examen de la situation individuelle du citoyen européen en prenant en compte « l'importance et la régularité des revenus dont dispose ce dernier, (...) ainsi que la période pendant laquelle la prestation sollicitée est susceptible de lui être versée », ce afin d'apprécier l'ampleur de la charge que représenterait un tel versement pour le système national d'assistance sociale.

“ CES RESTRICTIONS  
NE CONCERNENT QUE LES  
SÉJOURS DE MOINS DE  
5 ANS ”

Soulignons enfin que ces restrictions relatives à l'accès aux prestations non-contributives pour les citoyens mobiles non-actifs ne concernent que les séjours de moins de 5 ans. En effet, **après cinq ans, les citoyens de l'Union ayant acquis un droit de séjour permanent bénéficient des prestations non-contributives du pays d'accueil dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux**, aucune dérogation n'est autorisée par la législation européenne.

### 2.3. Demandeurs d'emploi : un droit (limité) de résidence mais pas d'accès égal aux prestations sociales

La question du droit de résidence et de l'accès aux prestations sociales pour les citoyens de l'UE qui s'installent dans un autre État membre pour y trouver un emploi (demandeurs d'emploi) est une question épineuse de la libre circulation des personnes. **Le droit européen leur accorde un droit (limité) de résidence mais pas d'accès égal aux prestations d'assistance sociale.**

La législation européenne prévoit en effet des dispositions particulières concernant **les demandeurs d'un premier emploi** dans le pays d'accueil. Comme tous les citoyens européens, ces derniers jouissent d'un droit de séjour de trois mois dans le pays d'accueil. Au terme de ce délai, s'ils ne sont pas en mesure d'apporter la preuve qu'ils disposent de « ressources suffisantes » (condition pour avoir le droit au séjour des citoyens inactifs), ils ne peuvent toutefois pas être éloignés du pays **s'ils recherchent activement un emploi et ont de réelles chances d'être engagés** (article 14(4)(b) de la directive 2004/38/CE). Cette disposition s'appuie sur la jurisprudence de la CJUE qui a établi dès 1991 dans son arrêt Antonissen<sup>26</sup> qu'un délai de six mois semble raisonnable pour qu'un ressortissant de l'UE trouve un emploi dans le pays d'accueil, mais qu'au terme de ce délai le citoyen ne peut être éloigné du pays s'il prouve qu'il continue à chercher un emploi et a des chances réelles d'en trouver un. Il incombe aux administrations nationales de **faire une étude au cas-par-cas de la situation des demandeurs d'un premier emploi** et de prouver, pour pouvoir adopter à leur rencontre une mesure d'éloignement, qu'ils ne cherchent pas activement un emploi et/ou n'ont pas de chances réelles d'en trouver un.

En ce qui concerne l'accès de ces citoyens aux prestations d'assistance sociale (non-contributives), la législation européenne prévoit que **les États membres ne sont pas obligés d'accorder le droit à ces prestations aux demandeurs d'un premier emploi durant la période pendant laquelle ils recherchent un emploi dans le pays d'accueil** (article 24(2) de la Directive 2004/38/CE).

26. CJCE, 26 février 1991, *The Queen contre Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen*, affaire C-292/89.

La CJUE a cependant précisé dans les affaires Collins (concernant l'allocation de recherche d'emploi fondée sur le revenu au Royaume-Uni) et Vatsouras et Koupatantze (concernant la prestation de base allemande pour les demandeurs d'emploi) qu'au regard de la citoyenneté européenne, les demandeurs d'un premier emploi ressortissants de l'UE qui ont établi des liens réels avec le marché du travail du pays d'accueil **bénéficient du principe d'égalité de traitement pour demander des prestations de nature financière destinées à faciliter l'accès au marché du travail**<sup>27</sup>. Pour la Court de Justice, le droit à cette prestation n'est pas en opposition avec le droit dérivé européen, une fois qu'elle ne considère pas cette aide comme de l'« assistance sociale », comme elle le précise dans son arrêt relatif à l'affaire Vatsouras et Koupatantze : « Ne sauraient être considérées comme « prestations d'assistance sociale », au sens de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE, les prestations de nature financière qui, indépendamment de leur qualification dans la législation nationale, sont destinées à faciliter l'accès au marché du travail »<sup>28</sup>.

Néanmoins, la CJUE a, dans son arrêt Alimanovic de 2015, exclu les demandeurs d'emploi de l'UE de l'accès aux prestations sociales accordées aux demandeurs d'emploi nationaux dont **l'objectif prépondérant n'est pas de faciliter l'accès au marché du travail** mais bien de garantir leurs moyens de subsistance. Ainsi, à titre d'exemple, les demandeurs d'emploi de l'UE non-nationaux ont accès au Royaume-Uni à l'allocation de recherche d'emploi fondée sur le revenu, mais n'ont pas accès en Allemagne à la prestation de base du SGB II accordée aux demandeurs d'emploi afin de garantir leurs moyens de subsistance.

#### ENCADRÉ 5 ► L'affaire Dano (2014)

Madame Dano, de nationalité roumaine, vit depuis 2010 avec son fils en Allemagne, où ils habitent chez une sœur de Madame Dano, laquelle pourvoit à leur alimentation. Elle demande à bénéficier des prestations de l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi, ce qui lui est refusé par le centre d'assistance sociale allemand.

Dans son arrêt, la Cour de Justice souligne que Madame Dano ne respecte pas les conditions du droit au séjour dans un autre État membre tels que définis par la directive 2004/38/CE. Lorsque la durée du séjour est supérieure à trois mois mais inférieure à cinq ans (période qui est en cause dans l'affaire Dano), la directive conditionne le droit de séjour au fait notamment que les personnes économiquement inactives disposent de ressources propres suffisantes ou, si elles sont arrivées dans le pays d'accueil pour y travailler, qu'elles puissent apporter la preuve qu'elles recherchent activement un emploi et ont des chances réelles d'être embauchées. Or, Madame Dano ne disposait pas de ressources suffisantes pour prétendre à un droit de séjour et aucun indice ne laissait penser qu'elle ait cherché un emploi en Allemagne (« Elle n'a pas de qualification professionnelle et n'a jusqu'ici exercé aucune activité professionnelle ni en Allemagne ni en Roumanie »).

Par conséquent, la Cour a confirmé que Madame Dano ne pouvait prétendre à bénéficier des prestations de l'assurance de base pour le demandeur d'emploi en Allemagne et a considéré, de manière plus générale que, conformément au droit européen, le citoyen qui se rend dans un autre État membre sans y exercer une activité professionnelle mais dans le seul but de bénéficier du système d'aides sociales ne bénéficie pas du principe d'égalité de traitement et peut donc être exclu du bénéfice de certaines prestations sociales.

“ LE CITOYEN EUROPÉEN  
NE PEUT RÉCLAMER UNE  
ÉGALITÉ DE TRAITEMENT QUE  
SI SON SÉJOUR RESPECTE  
LES CONDITIONS DE LA  
DIRECTIVE 2004/38/CE ”

En novembre 2014, la Cour de Justice a apporté à travers son **arrêt Dano** des clarifications concernant l'accès aux prestations sociales des citoyens économiquement non actifs, en rappelant que **le citoyen européen résidant dans un autre État membre ne peut réclamer une égalité de traitement avec les ressortissants de cet État que si son séjour respecte les conditions de la directive 2004/38/CE**. Or, ce n'est pas le cas d'un citoyen qui, comme dans l'affaire Dano, ne dispose pas des ressources suffisantes et ne présente aucune évidence d'avoir cherché un emploi dans le pays d'accueil. Dans une telle situation, le citoyen de l'UE ne peut prétendre aux prestations spéciales à caractère non contributif, y compris celles visant à faciliter l'accès au marché du travail. La Cour de Justice conclue dans cet arrêt – qui a été largement relayé dans la presse européenne comme mettant un frein au « tourisme social » en Europe<sup>29</sup> – qu'« Un État membre doit donc avoir la possibilité [...] de refuser l'octroi de prestations sociales à des citoyens de l'Union économiquement inactifs qui exercent leur liberté de circulation dans le seul but d'obtenir le bénéfice de l'aide sociale d'un autre État membre alors même qu'ils ne disposent

27. Arrêt Collins de la CJUE du 23 mars 2004 (Affaire C-138/02), paragraphe 63 et arrêt Vatsouras et Koupatantze de la CJUE du 4 juin 2009 (Affaire C-22/08), paragraphe 40.

28. Arrêt Vatsouras et Koupatantze de la CJUE du 4 juin 2009 (Affaire C-22/08), paragraphe 45.

29. Voir par exemple l'article d'Euractiv, *La justice européenne se positionne contre le « tourisme social »* du 12 novembre 2014.

pas de ressources suffisantes pour prétendre au bénéfice d'un droit de séjour. (...) Priver un État membre concerné de cette possibilité entraînerait [...] la conséquence que des personnes qui ne disposent pas, lors de leur arrivée sur le territoire d'un autre État membre, de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins en disposeraient automatiquement, par l'octroi d'une prestation spéciale en espèces à caractère non contributif dont le but est d'assurer la subsistance du bénéficiaire »<sup>30</sup>.

Cette affaire Dano illustre un paradoxe : alors que la CJUE conclue que Madame Dano ne respecte pas les conditions de la directive 2004/38/CE pour avoir le droit de séjourner en Allemagne, cette citoyenne a néanmoins accès depuis plusieurs années aux allocations familiales car elle a établi sa résidence habituelle en Allemagne. Il est donc possible pour un citoyen de l'UE d'établir sa résidence habituelle dans un autre État membre de l'UE et **avoir ainsi accès aux prestations de sécurité sociale universelles (telles que les allocations familiales) alors même que les conditions pour avoir le droit au séjour ne sont pas remplies.**

“ LE ROYAUME-UNI A INTRODUIT UNE ÉVALUATION DU DROIT AU SÉJOUR QUI PRÉCÈDE LE TEST DE LA RÉSIDENCE HABITUELLE ”

La CJUE vient d'apporter des clarifications sur cette question, dans son arrêt Commission/Royaume-Uni. Pour éviter des situations comme celle de Madame Dano, le Royaume-Uni a introduit une « évaluation du droit au séjour » qui précède le test de la résidence habituelle (afin de **vérifier que le citoyen de l'UE qui veut établir sa résidence habituelle au Royaume-Uni remplit bien les conditions du droit au séjour prévues dans la directive 2004/38/CE**). La Commission considérait ce test comme une discrimination envers les citoyens de l'UE et a soumis la question à la CJUE. Cette dernière valide dans son arrêt l'initiative du Royaume-Uni en affirmant que « rien ne s'op-

pose à ce que l'octroi de prestations sociales à des citoyens de l'Union économiquement non actifs soit subordonné à l'exigence que ceux-ci remplissent les conditions pour disposer d'un droit de séjour légal dans l'État membre d'accueil »<sup>31</sup>. Suite à cet arrêt de la CJUE, il ne sera donc pas surprenant de voir d'autres États membres de l'UE souhaitant limiter l'accès des citoyens mobiles de l'UE aux prestations sociales adopter des mesures similaires à celles du Royaume-Uni.

30. Arrêt Dano de la CJUE du 11 novembre 2014 (Affaire C-333-13).

31. Arrêt Commission/Royaume-Uni de la CJUE du 14 juin 2016 (Affaire C-308-14).

**TABLEAU 3** ► Droit de résidence et droit aux prestations sociales dans le pays d'accueil pour les citoyens mobiles de l'UE

		SEJOUR DE MOINS DE 3 MOIS	SEJOUR DE 3 MOIS À 5 ANS			RÉSIDENCE DE PLUS DE 5 ANS
		TOUS CITOYENS	TRAVAILLEURS*	NON ACTIFS (EX. ÉTUDIANTS, RETRAITÉS)	DEMANDEURS D'EMPLOI	TOUS CITOYENS
Droit de résidence		Inconditionnel Restrictions possibles pour raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique	Condition : avoir un emploi ou avoir le statut de travailleur selon la définition du droit européen	Condition : disposer de ressources suffisantes et d'une assurance maladie complète	Condition : le citoyen doit être en mesure de prouver qu'il cherche activement un emploi et a de véritables chances d'en trouver un	Inconditionnel
Comme les citoyens nationaux	Prestations de sécurité sociale (contributives et universelles)	Les travailleurs sont soumis aux mêmes conditions que les citoyens nationaux. Pour les citoyens inactifs l'accès dépend de la résidence habituelle donc peu probable qu'avant trois mois ils puissent en bénéficier	Comme les citoyens nationaux	Condition : avoir sa résidence habituelle dans le pays d'accueil	Condition : avoir sa résidence habituelle dans le pays d'accueil	Comme les citoyens nationaux
	Prestations d'assistance sociale (non contributives)	Les travailleurs sont soumis aux mêmes conditions que les citoyens nationaux. EM n'a pas l'obligation d'octroyer ces prestations aux inactifs et demandeurs d'emploi.	Comme les citoyens nationaux	Condition : avoir sa résidence habituelle dans le pays d'accueil. Peu probable qu'ils y aient accès car droit de résidence soumis aux « ressources suffisantes » (analyse au cas-par-cas)	EM n'a pas l'obligation d'octroyer ces prestations aux demandeurs d'emploi	Comme les citoyens nationaux
	Prestations spéciales non-contributives	Dépend de la résidence habituelle donc peu probable qu'avant trois mois les citoyens puissent en bénéficier	Comme les citoyens nationaux	Condition : avoir sa résidence habituelle dans le pays d'accueil. Peu probable qu'ils y aient accès car droit de résidence soumis aux « ressources suffisantes » (analyse au cas-par-cas)	Accès aux prestations dont l'objectif prépondérant est de faciliter l'accès au marché du travail	Comme les citoyens nationaux

\* Les citoyens qui se retrouvent involontairement au chômage après un an de travail dans le pays d'accueil conservent leur statut de travailleur (le statut est maintenu pendant au moins six mois si le citoyen a travaillé moins d'un an).

Source : Élaboration de l'auteur sur la base de la législation et la jurisprudence européenne concernant la libre circulation des personnes

### 3. Accès aux prestations sociales pour les citoyens mobiles : des réformes nationales aux modifications de la législation européenne

“ LES ÉTATS MEMBRES  
SONT LES SEULS  
RESPONSABLES POUR  
L'ORGANISATION DE LEUR  
ÉTAT PROVIDENCE ”

Face aux voix qui s'élèvent pour dénoncer un « tourisme aux prestations sociales » au sein de l'UE, la Commission rappelle que, au-delà de l'absence d'évidence statistique qui confirme l'existence de ce phénomène, **les États membres sont les seuls responsables pour l'organisation de leur État providence**<sup>32</sup>. Ainsi, si certains modèles sociaux offrent un accès plus facile aux prestations sociales aux citoyens de l'UE que d'autres, il incombe aux États membres d'y remédier, si nécessaire. Dans ce contexte, **de nombreux pays mettent en place depuis les années 2000 des réformes visant à limiter l'accès aux prestations sociales pour les citoyens mobiles de l'UE**. Le

Royaume-Uni et l'Allemagne en sont les meilleurs exemples (3.1).

En parallèle, la renégociation de la participation du Royaume-Uni au projet européen a été l'occasion pour ce pays de convaincre la Commission européenne et ses partenaires européens de sa situation particulière caractérisée par un afflux très important de citoyens mobiles au cours des dernières années conjugué à l'octroi d'importantes prestations non-contributives liées à l'emploi. En conséquence, l'accord britannique du **19 février 2016** prévoit quelques modifications à la législation européenne concernant l'accès aux prestations sociales pour les citoyens mobiles de l'UE. **Ces modifications, présentées ci-après, seront mises en place si le Royaume-Uni décide de rester dans l'UE** (3.2).

#### 3.1. La responsabilité des États membres dans l'organisation de leur État providence et les réformes récentes

Il y a au sein de l'UE une grande diversité entre les États providences, ces derniers s'inspirant de deux conceptions traditionnelles de la protection sociale. D'une part, **la conception bismarckienne**, qui privilégie une logique assurantielle (les prestations sociales sont versées aux travailleurs qui se sont assurés contre tel risque). D'autre part, **la conception beveridgienne**, qui répond à une logique assistancielle (les prestations sont versées aux individus qui en ont besoin).

Le Royaume-Uni constitue le berceau du modèle beveridgien. La logique assistancielle du modèle social britannique permet un accès plus facile aux prestations sociales pour les citoyens mobiles de l'UE. Pour y remédier, le Royaume-Uni a adopté depuis 2004 un ensemble de nouvelles dispositions visant à limiter l'accès aux prestations sociales pour les citoyens de l'UE non-actifs. Ces réformes, au Royaume-Uni ou ailleurs, sont en accord avec la législation européenne tant que le principe de l'égalité de traitement entre nationaux et citoyens de l'UE est respecté.

Le Royaume-Uni a avant tout mis en place les sauvegardes prévues par la législation européenne : **les prestations d'assistance sociale ne sont plus accordées au cours des trois premiers mois de séjour des citoyens de l'UE économiquement non-actifs**<sup>33</sup>. Ceci est valable également pour les prestations de sécurité sociale universelles (prestations familiales) car pour y avoir accès le citoyen être considéré comme résident habituel, ce qui n'est possible qu'après avoir résidé au moins trois mois au Royaume-Uni.

32. Discours de Viviane Reding au Conseil Justice et Affaires Intérieures du 5 décembre 2013 : « (...) the directive on free movement gives the possibility to Member States not to grant social assistance benefits to EU citizens before they become habitual resident. Those safeguards exist in EU law and they shall be used to their full extent. The concerns are a consequence of your national regulatory systems. As you know, social security is not harmonised at EU level, each and every Member State decide on its own social security and assistance rules. Each and every Member State also decide under which conditions it grants access to this or that benefit to non-nationals ».

33. Eurofound (2015), *Op. cit.*, page 35.

Le gouvernement britannique a également adopté un ensemble de mesures pour garantir le respect des règles européennes en mettant **la charge de la preuve du côté des citoyens** (ce qui permet de réduire la charge administrative pour les autorités). Ainsi, à titre d'exemple<sup>34</sup> :

- Avant de passer le test de la résidence habituelle, les citoyens de l'UE doivent réaliser un **test de droit au séjour** pour vérifier s'ils remplissent les conditions nécessaires pour pouvoir résider au Royaume-Uni (« *right-to-reside test* »).
- **Après six mois, les demandeurs d'emploi perdent leur droit de résidence** (et donc l'accès à l'indemnité de chômage basée sur les revenus), à moins qu'ils puissent apporter des « preuves irréfutables » (*compelling evidence*) qu'ils ont de véritables chances de trouver un emploi (comme par exemple une promesse d'embauche).
- Pour **avoir le statut de « travailleur »**, les citoyens de l'UE doivent avoir gagné au cours des trois mois précédant au moins 150 £ par semaine ou ils seront soumis à une évaluation individuelle pour vérifier si leur travail est « *genuine and effective* ».

De plus, le gouvernement britannique vise à réduire le coût budgétaire des aides sociales qui complètent les faibles revenus grâce à une augmentation du salaire minimum. Le Ministre des Finances a ainsi affirmé en 2015 que le gouvernement avait pour objectif de « **Passer d'une économie où les salaires sont faibles, les impôts élevés et les allocations sociales fortes, à un pays où les salaires sont élevés, les impôts bas et les allocations sociales faibles.**<sup>35</sup> » À cette fin, le « salaire minimum vital » a été augmenté de 7,5% en 2016 et devrait atteindre 9 livres sterling de l'heure d'ici 2020, ce qui représenterait une hausse de 13 % en valeur réelle par rapport au niveau de 2015<sup>36</sup>. En contrepartie, les prestations sociales vont fortement baisser (plusieurs milliards de livres d'économies sont prévues d'ici 2020), notamment les prestations liées à l'emploi.

Le Royaume-Uni est cependant loin d'être le seul pays de l'UE à durcir les conditions d'accès aux prestations sociales pour les citoyens de l'UE non-actifs.

**L'Allemagne suit la même tendance que le Royaume-Uni.** L'accès des citoyens de l'UE économiquement non-actifs aux prestations de base censée couvrir les besoins élémentaires et faciliter l'emploi est au cœur du débat. Alors que le tribunal social fédéral allemand de Kassel a, dans un arrêt de décembre 2015, défendu que les demandeurs d'emploi ne peuvent se voir refusé l'accès à certaines aides sociales en Allemagne après un séjour de six mois, la Ministre de l'Emploi allemande a présenté au printemps 2016 un projet de loi visant à limiter cet accès. **La proposition de loi prévoit d'interdire l'accès des demandeurs d'emploi (qui n'ont jamais travaillé en Allemagne ou qui y ont travaillé moins d'un an et ne conservent donc leur statut de travailleur que six mois) aux prestations d'assistance sociale pendant les cinq premières années de leur séjour**<sup>37</sup>. Bien que cette proposition puisse être contestable sur son principe, car elle induit une inégalité de traitement entre citoyens de l'UE et ressortissants nationaux, elle ne viole pas la législation européenne, qui prévoit que les États membres ne sont pas tenus d'octroyer des prestations d'assistance sociale aux demandeurs d'emploi pendant leur recherche d'emploi dans le pays d'accueil.

## “ CES RÉFORMES ONT UNE PORTÉE PLUS POLITIQUE QU'ÉCONOMIQUE ”

Ces réformes, adoptées ou à venir, illustrent la responsabilité de chaque État membre dans l'organisation de son État providence. **Elles ont une portée plus politique - dans la mesure où elles visent à rassurer les ressortissants nationaux - qu'économique.** En effet, les économies espérées sont modestes et, dans le cas de l'Allemagne, la ministre elle-même affirme que la proposition de loi présentée a avant tout une portée préventive<sup>38</sup>.

34. Michael Blauberger et Susanne K Schmidt, « *Welfare migration? Free movement of EU citizens and access to social benefits* », in *Research and Politics*, Octobre-Décembre 2014, pages 1-7.

35. Article du Monde, *Le Royaume-Uni coupe les aides sociales et augmente le salaire minimum*, 8 juillet 2015.

36. Le coût de cette hausse du salaire minimum pour les entreprises est en partie compensé par un allègement de l'impôt sur les sociétés qui est déjà passé de 28 % en 2010 à 20 % aujourd'hui et va encore être réduit à 18 % d'ici 2020.

37. Voir Paul-Jasper Dittrich et Nathalie Spath « *De Jure freedom of movement and de facto mobility in the EU internal market* », *Policy paper n°161*, Jacques Delors Institut - Berlin, 18 avril 2016.

38. Ministre Andrea Nahles citée dans l'article du « World socialist website », *German labour minister cuts social assistance to EU immigrants*, du 3 mai 2016.

## 3.2. L'accord britannique et les modifications envisagées aux règles européennes

Le Premier ministre britannique a fait de la question de l'accès aux prestations sociales pour les ressortissants de l'UE un des enjeux clés de la renégociation de la participation du Royaume-Uni au projet européen. Dans ce cadre, **l'accord du 19 février 2016 prévoit un ensemble de modifications à la législation européenne qui répond aux particularités de la situation britannique.**

Ainsi, un « mécanisme d'alerte » pourra être déclenché pour « faire face aux situations caractérisées par l'afflux d'une ampleur exceptionnelle et pendant une période prolongée de travailleurs en provenance d'autres d'États membres [...] dont l'ampleur affecte des aspects essentiels de son système de sécurité sociale, y compris la finalité première de son régime de prestations liées à l'emploi »<sup>39</sup>. La création de ce mécanisme d'alerte (3.2.1.) est accompagnée d'une révision des règles d'exportation des allocations familiales (point 3.2.2).

### 3.2.1. Un accès progressif aux prestations non-contributives liées à l'emploi

Les conditions à remplir pour qu'un État membre puisse déclencher ce mécanisme d'alerte ne sont pas détaillées dans l'accord britannique. Néanmoins, la Commission a adopté une déclaration officielle dans laquelle elle constate que le Royaume-Uni est actuellement dans une situation numérique – face au fort afflux de citoyens de l'UE au cours des dernières années – qui lui permettrait d'actionner ce mécanisme d'alerte.

La mise en place du mécanisme d'alerte permettra à l'État membre qui demande à en bénéficier de **limiter l'accès des travailleurs de l'Union nouvellement arrivés aux prestations financées par l'impôt accordées aux travailleurs à faibles revenus (prestations liées à l'emploi à caractère non contributif) pendant une durée totale pouvant aller jusqu'à quatre ans** à partir du début de l'emploi.

Cela n'empêchera pas les citoyens de l'UE de continuer à tenter leur chance au Royaume-Uni mais devrait, selon les termes de David Cameron, « réduire l'incitation financière pour les travailleurs moins qualifiés et faiblement rémunérés à venir au Royaume-Uni » en limitant le prétendu effet d'appel **engendré par le régime de prestations liées à l'emploi.**

Ce mécanisme d'alerte ne répond qu'en partie à la revendication de David Cameron. En effet, bien que la Commission et les États membres aient donné leur accord à la mise en place d'un mécanisme d'alerte, les travailleurs ne devront pas attendre quatre ans avant de pouvoir commencer à bénéficier des prestations non contributives liées à l'emploi. **La limitation devrait être graduelle** : le travailleur serait totalement exclu du bénéfice de ces prestations dans un premier temps, mais il y aurait progressivement accès au fur et à mesure de son rattachement au marché du travail de l'État membre d'accueil.

Ce mécanisme ne pourra être appliqué que suite à une autorisation du Conseil et pendant une période de 7 ans – soit, comme le rappellent Bertoncini, Dauvergne et Vitorino, « la durée exacte de la **clause de sauvegarde dont disposait le Royaume-Uni entre 2004 et 2011** pour restreindre la libre circulation des travailleurs d'Europe centrale, sans en avoir fait usage à l'époque »<sup>40</sup>.

“ IL EST PEU PROBABLE  
QUE D'AUTRES PAYS  
PROFITENT DE CE  
MÉCANISME D'ALERTE ”

Bien que **ce mécanisme ait été créé sur mesure pour répondre aux inquiétudes du Royaume-Uni, il est, en théorie, ouvert à tous les États membres.** Néanmoins, il est peu probable que d'autres pays en profitent, et ce pour deux raisons. Ce mécanisme ne peut être déclenché que suite à un avis favorable de la Commission européenne et, surtout, comme le

39. Conseil européen, *Annexes I à VII des Conclusions du Conseil européen*, 18 et 19 février 2016.

40. Yves Bertoncini, Alain Dauvergne et António Vitorino, « L'accord UE-Royaume Uni : beaucoup de bruit pour (presque) rien ? », *Tribune*, Institut Jacques Delors, 25 février 2016, page 2.

soulignent Paul-Jaspers Dittrich et Nathalie Spath, « les prestations pour les faibles salaires financées par l'impôt existent essentiellement au Royaume-Uni »<sup>41</sup>.

### 3.2.2. L'indexation des allocations familiales

Dans leur Manifeste de 2015<sup>42</sup>, les conservateurs ont exprimé leur volonté d'exclure du versement des allocations familiales et de l'octroi du crédit d'impôt pour enfant les familles dont les enfants résident en dehors du Royaume-Uni.

Sur le principe, on peut s'interroger sur la remise en question de ce droit pour les citoyens mobiles, car cela viole le principe d'égalité de traitement dont jouissent les citoyens de l'UE. Comme l'a remarqué le Ministre des Affaires étrangères polonaise : « Si le Royaume-Uni prend nos contribuables, ne doit-il pas également payer leurs prestations ? Pourquoi les contribuables polonais devraient-ils subventionner les enfants des contribuables britanniques ? (...) Et qu'en est-il des enfants des britanniques résidant à l'étranger ? »<sup>43</sup>. En effet, pour que le principe d'égalité de traitement soit respecté, il faudrait que cette proposition s'applique à tous les enfants non-résidents au Royaume-Uni, y compris les britanniques.

#### “ CETTE MESURE AURAIT UN IMPACT LIMITÉ ”

Au-delà de cette interrogation, **cette mesure aurait par ailleurs un impact limité**. S'il est vrai que, selon l'étude d'Eurofound, les citoyens mobiles de l'UE 10 ont plus largement recours à ces prestations que les ressortissants nationaux, seule une très faible part de ces prestations sont accordées à des familles dont les enfants résident dans un autre État membre. Selon les calculs de Bruegel réalisés grâce aux statistiques de la « House of Commons », il semblerait que seuls 0,26% du total des demandes d'allocations familiales ne soient payés à des citoyens mobiles dont les enfants vivent dans un autre pays de l'UE. Et seulement 0,09% de toutes les demandes de crédit d'impôt pour enfant sont faites par des familles dont les enfants ne résident pas au Royaume-Uni<sup>44</sup>.

Au final, le Royaume-Uni n'a pas eu gain de cause sur ce point et a dû se contenter de la possibilité d'**indexer les allocations familiales exportées vers un autre État membre sur les conditions qui prévalent dans le pays où l'enfant réside** (niveau de vie et niveau des allocations familiales)<sup>45</sup>. Cette disposition ne s'appliquera dans un premier temps qu'aux nouvelles demandes d'allocations familiales pour s'étendre à partir de 2020 – pour les États membres qui le souhaitent – aux demandes d'allocations familiales existantes déjà exportées par les travailleurs de l'Union.

41. Voir Paul-Jasper Dittrich et Nathalie Spath, *Op. cit.*, page 6.

42. Le Manifeste du Parti Conservateur 2015.

43. Tweet du Ministre des Affaires étrangères polonais lors de l'une des premières déclarations de David Cameron à ce sujet repris dans le blogpost de Open Europe, *A childish row which benefits no one*, du 6 janvier 2014.

44. Uuriintuya Batsaikhan, *Child benefits for EU migrants in the UK*, Blogpost, Bruegel, 18 février 2016.

45. Cette disposition impliquera la modification du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

## 4. Perspectives : quelles solutions pour quels défis ?

La mise en perspective du débat sur l'accès aux prestations sociales pour les citoyens de l'UE n'exclut pas qu'il y ait des problèmes ciblés à traiter dans les pays d'accueil. Il y a, certes, des difficultés à résoudre (4.1). Mais **d'autres défis plus importants relatifs à la mobilité intra-européenne reçoivent bien moins d'attention. Il est urgent de rééquilibrer le débat.** Cela exige d'accorder au moins autant d'attention aux défis auxquels font face les citoyens mobiles de l'UE et les pays d'origine qu'à ceux posés aux pays d'accueil (4.2).

### 4.1. Des problèmes ciblés à traiter dans les pays d'accueil

“ IL PEUT Y AVOIR  
DES DIFFICULTÉS  
PARTICULIÈRES DANS  
CERTAINES LOCALITÉS DES  
PAYS D'ACCUEIL ”

Si, au niveau national, les citoyens mobiles de l'UE ont un impact positif sur l'économie et les finances publiques, **cela n'exclut pas qu'il y ait des difficultés particulières dans certaines localités des pays d'accueil.**

En effet, comme le soulignent Bruzelius, Chase et Seeleib-Kaiser, il est clair aujourd'hui que **certaines municipalités au Royaume-Uni et en Allemagne sont sous pression face au nombre élevé de citoyens mobiles de l'UE** demandant des prestations sociales et utilisant les services publics<sup>46</sup>.

L'étude d'Eurofound de décembre 2015 souligne également que la concentration des citoyens mobiles dans certaines zones géographiques mène à une pression forte sur les services publics dans ces zones, en particulier des services d'éducation, ce qui peut être source de tensions entre les ressortissants nationaux et les citoyens de l'UE. Pour répondre à ce défi, certains experts, notamment Catharina Sorensen, proposent de créer un « fonds de mobilité » - inspiré du « fonds européen d'ajustement à la mondialisation - qui permettrait d'accorder une aide financière européenne aux localités particulièrement sous pression suite à un fort afflux de citoyens de l'UE (pour, par exemple, contribuer au financement des services d'éducation)<sup>47</sup>. Sans nécessairement avoir besoin de créer un nouveau fonds européen, **la Commission pourrait inciter les États membres à une meilleure/plus forte mobilisation des crédits du Fonds Social Européen pour répondre à cet enjeu.**

De plus, si un phénomène de « tourisme aux prestations sociales » n'est pas conforté par l'évidence empirique, cela n'exclut pas qu'il y ait **des situations d'abus et de fraude de la part des citoyens mobiles, tout comme il peut y en avoir de la part des ressortissants nationaux.** Nier l'existence du phénomène n'équivaut pas à nier l'existence de citoyens qui se déplacent dans un pays dans le but d'y bénéficier des aides sociales. D'ailleurs, en réponse à une lettre des quatre ministres de l'intérieur de l'Autriche, de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni qui demandaient une révision des conditions d'accès des citoyens mobiles aux prestations sociales, les Ministres des pays du Visegrad ont reconnu que « (...) des États providences généreux peuvent et ont été soumis à des abus par certains »<sup>48</sup> et ils ajoutent « (...) ces abus doivent et peuvent, en priorité, être traités efficacement dans le cadre de la législation européenne en vigueur ».

Pour limiter ces situations, la Commission a d'ailleurs adopté récemment des critères pour définir la « résidence habituelle » des citoyens européens. Cela n'est pas suffisant, alors même que nous voyons dans certains pays, dont le Royaume-Uni et l'Allemagne, des voix s'exprimant en faveur de **l'imposition d'une interdiction de réadmission dans le pays pour les fraudeurs.** Cette interdiction n'est aujourd'hui autorisée qu'en cas de menace à l'ordre ou à la sécurité publique. **L'étendre à d'autres cas serait inquiétant pour au moins deux raisons.** Comme l'explique Yves Pascouau, « Premièrement, elles [les interdictions de réadmission] sont actuellement applicables aux ressortissants de pays tiers et soumises à des mesures d'expulsion. Étendre ce mécanisme aux citoyens de l'UE les mettrait dans une situation égale aux ressortissant des pays tiers. Deuxièmement, les interdictions d'admission sont « applicables » aux frontières extérieures. Il est difficile de

46. Cecilia Bruzelius, Elaine Chase et Martin Seeleib-Kaiser, *Op. cit.*, page 9.

47. Catharina Sorensen, *Some solutions for the EU social benefits debate*, EU observer, 10 juin 2014.

48. *Déclaration conjointe des Ministres des Affaires étrangères des pays du Visegrad - République tchèque, Hongrie, Pologne et Slovaquie - sur la libre circulation des personnes*, 4 décembre 2013.

les mettre en place au sein de Schengen sans réintroduire les contrôles aux frontières internes, et par conséquent affecter profondément le principe de la libre circulation »<sup>49</sup>.

La Commission doit prendre ses responsabilités et réfléchir à de **nouvelles mesures permettant d'améliorer la coopération administrative entre les États membres dans ce domaine**. Les États membres ont naturellement un rôle clé à jouer. L'accord britannique prévoit à ce niveau **un renforcement de l'échange d'informations et de la coopération administrative entre les États membres afin de lutter plus efficacement contre les situations d'abus de droit et de fraude** concernant la libre circulation des personnes et le droit aux prestations sociales.

De plus, la Commission doit aussi s'attaquer aux causes qui mènent certains citoyens à quitter leur pays d'origine pour rejoindre un autre État membre sans avoir de perspective de trouver un emploi dans ce pays. Il s'agit notamment du problème de la discrimination et du manque de qualification auxquels font face certaines communautés, notamment les Roms, dans leur pays d'origine.

## 4.2. Rééquilibrer le débat : les défis pour les citoyens mobiles et les pays de départ

Contrairement aux idées reçues, les citoyens mobiles de l'UE **n'ont bien trop souvent pas accès, par manque d'information, à tous les avantages sociaux ou fiscaux auxquels ils pourraient prétendre**<sup>50</sup>. De plus, de nombreux citoyens mobiles de l'UE font face à des difficultés sur le marché du travail : ils ont souvent des emplois pour lesquels ils sont surqualifiés, reçoivent un salaire inférieur pour le même travail qu'un ressortissant national (ou travaillent plus d'heures) et sont plus susceptibles d'avoir des contrats précaires (à durée déterminée ou à temps partiel). Il est dans l'intérêt de tous – citoyens de l'UE et ressortissants nationaux – que les États membres s'engagent à trouver des solutions à ces difficultés.

Les institutions européennes y travaillent : elles ont en effet adopté en 2004 une directive visant à faciliter l'exercice des droits conférés aux travailleurs mobiles, notamment l'accès à la formation, à l'emploi et au bénéfice des avantages sociaux et fiscaux (Directive 2004/54/CE). Reste à voir comment elle sera mise en œuvre dans chaque État membre (la directive devait être transposée par les États membres avant fin mai 2016). Cette initiative va dans le bon sens mais n'est pas suffisante. Il est notamment nécessaire d'avoir plus de qualifications reconnues automatiquement et de lever les barrières établies par les professions réglementées<sup>51</sup>.

“ LA MOBILITÉ INTRA-EUROPEENNE, MALGRÉ SES AVANTAGES, POSE UN DÉFI DE TAILLE AUX PAYS DE DÉPART ”

Enfin, la mobilité intra-européenne, malgré ses avantages, **pose un défi de taille aux pays de départ**. Ces derniers font face à une **sortie de leurs jeunes et de leur main-d'œuvre qualifiée** qui, bien qu'ayant à court terme un impact positif sur la réduction du taux de chômage dans ces pays, pose deux difficultés majeures. D'une part, ces pays ont investis dans l'éducation de jeunes qui iront exercer leur métier dans un autre État membre. Perdre une grande partie de leurs jeunes travailleurs les plus talentueux peut considérablement nuire à la compétitivité de l'économie de ces pays. D'autre part, cela accentue le défi du vieillissement de la population de ces pays et l'enjeu de la soutenabilité des systèmes sociaux, car il s'avère de plus en plus difficile de maintenir les dépenses consacrées à la santé et aux retraites quand le nombre de cotisants diminue<sup>52</sup>. Ces questions sont certainement plus cruciales pour l'avenir de ces pays que celle du coût des prestations sociales octroyées aux citoyens mobiles dans les pays d'accueil.

49. Yves Pascouau, « Strong attack against the freedom of movement of EU citizens: turning back the clock », *Commentary*, EPC, 30 April 2013.

50. Voir par exemple Corrado Giulietti, *Op. cit.*

51. Pour approfondir voir Paul-Jasper Dittrich et Nathalie Spath, *Op. cit.*

52. Voir David Rinaldi, « Un nouvel élan pour l'Europe sociale », *Études et rapports n° 108*, Institut Jacques Delors, février 2016.

## CONCLUSION

**La libre circulation des personnes présente de nombreux avantages**, tant pour les individus concernés (enrichissement professionnel, culturel, linguistique) que pour l'économie. En effet, la mobilité intra-européenne contribue à remédier aux pénuries de main-d'œuvre et à lutter contre l'inadéquation des compétences en permettant une allocation plus efficace des ressources humaines à travers l'UE.

Malgré cela, les débats autour d'un éventuel « tourisme social » et d'un prétendu « dumping social » au sein de l'UE alimentent des réticences croissantes à l'égard de la mobilité intra-européenne. Sans prétendre nier l'existence de difficultés, nous ne pouvons néanmoins que conclure, en analysant les faits et réalités, que **le débat sur le « tourisme social » est clairement exagéré**. Les idées-reçues et les perceptions négatives liées à ce prétendu phénomène sont en réalité plus préoccupantes que l'enjeu des éventuels abus et fraudes en soi.

“ IL EST URGENT DE  
CONSTRUIRE UN NOUVEAU  
NARRATIF POSITIF  
RELATIF À LA MOBILITÉ  
INTRA-EUROPEENNE ”

**Il est urgent de construire un nouveau narratif positif relatif à la mobilité intra-européenne.** Cette dernière constitue une opportunité, non pas une menace. Ses avantages doivent être mis en avant et les défis abordés d'une manière globale. Cela implique de chercher des compromis entre les pays d'accueil et les pays de départ pour parvenir à une mobilité équitable au sein de l'UE<sup>53</sup>.

53. Voir Lázsló Andor, « Fair Mobility in Europe », *Social Europe Occasional paper*, Fondation Friedrich Ebert, janvier 2015.

## BIBLIOGRAPHIE

- Andor, Lázsló, « [Fair Mobility in Europe](#) », *Social Europe Occasional paper*, Fondation Friedrich Ebert, janvier 2015.
- Batsaikhan, Uuriintuya, [Child benefits for EU migrants in the UK](#), Blogpost, Bruegel, 18 février 2016.
- Benton, Meghan, « [Reaping the benefits? Social security coordination for mobile EU citizens](#) », *Policy Brief issues n° 3*, Migration Policy Institute Europe, novembre 2013.
- Bertocini, Yves, Dauvergne, Alain et Vitorino, António, « [L'accord UE-Royaume Uni : beaucoup de bruit pour \(presque\) rien ?](#) », *Tribune*, Institut Jacques Delors, 25 février 2016.
- Blauberger, Michael and Susanne K Schmidt, [Welfare migration? Free movement of EU citizens and access to social benefits](#), *Research and Politics*, Octobre-Décembre 2014.
- Bruzelius, Cecilia, Elaine Chase et Martin Seeleib-Kaiser, « [Semi-sovereign welfare states, social rights of EU migrant citizens and the need for strong state capacities](#) », in *Social Europe Journal*, n°3, décembre 2014.
- Commission européenne, [Employment and social developments in Europe 2015](#), janvier 2016.
- Commission européenne, [Enquête Eurobaromètre standard 83](#), printemps 2015.
- Commission européenne, « [Les travailleurs mobiles au sein de l'UE](#) », MEMO, 25 septembre 2014.
- Commission européenne, [Libre circulation : la Commission publie un guide sur la détermination de la résidence habituelle en matière de sécurité sociale](#), 13 janvier 2014.
- Commission européenne, « [La libre circulation des citoyens de l'UE et leur famille: cinq actions pour faire la différence](#) », Communication de la Commission, COM(2013)837, 25 novembre 2013.
- Conseil européen, [Annexes I à VII des Conclusions du Conseil européen](#), 18 et 19 février 2016.
- Cousins, Mel, « [Social Security, Social Assistance, and 'Special Non-Contributory Benefits': The Never-Ending Story](#) » in *European Journal of Social Security*, Volume 9 (2007), No. 1, 95-106.
- [Déclaration conjointe](#) des Ministres des Affaires Étrangères des pays du Visegrad – République Tchèque, Hongrie, Pologne et Slovaquie – sur la libre circulation des personnes, 4 décembre 2013.
- Delivet, Philippe, « [La libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne : principe, enjeux et défis](#) », *Question d'Europe n° 312*, Fondation Robert Schuman, 12 mai 2014.
- [Discours de Viviane Reding](#) au Conseil Justice et Affaires Intérieures du 5 décembre 2013.
- Dittrich, Paul-Jasper et Spath, Nathalie « [De Jure freedom of movement and de facto mobility in the EU internal market](#) », *Policy paper n°161*, Jacques Delors Institut – Berlin, 18 avril 2016.
- Dittrich, Paul-Jasper, Koenig, Nicole et Kreiling, Valentin, « [Mission: impossible? Britische Forderungen – europäische Kompromisse](#) », *Policy paper n° 157*, Jacques Delors Institut – Berlin, novembre 2015.
- Dustmann, Christian, Frattini, Tommaso et Halls, Caroline, « [Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK](#) », *Discussion Paper Series N° 18/09*, Centre for Research and Analysis of Migration, juillet 2009.
- Elspeeth, Guild, Carrera, Sergio et Eisele, Katharina (eds.), [Social benefits and migration – a contested relationship and policy challenge in the EU](#), CEPS, Bruxelles, 2013.
- Emerson, Michael (ed.), [Britain's future in Europe – The known plan A to remain, or the unknown plan B to leave](#), CEPS, Bruxelles, 2016.
- Eurofound, [Social dimension of intra-EU mobility: Impact on public services](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015.
- Eurostat, « [Citoyens étrangers résidant dans les États membres de l'UE](#) », Communiqué de Presse 230/2015, 18 décembre 2015.
- Giulietti, Corrado, [The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants](#), IZA World of Labour, 2014.
- ICF GHK / Milieu, [A fact finding analysis on the impact on the 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](#), pour la DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion de la Commission européenne, 14 octobre 2013.

[Lettre à la Présidence Irlandaise du Conseil de l'UE](#), adressée par les Ministres de l'Intérieur de l'Autriche, de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, avril 2013.

Medgyesi, Márton et Pölöskei, Péter, « [Access of mobile EU citizens to social protection](#) », *Research note n° 10/2013*, DG Emploi de la Commission européenne, février 2014.

Minderhoud, Paul, « [Access to social assistance benefits for EU citizens in another Member State](#) » in *Online Journal on Free Movement of workers within the EU*, n°6, juin 2013.

Pascouau, Yves « [Strong attack against the freedom of movement of EU citizens: turning back the clock](#) », *Commentary*, EPC, 30 avril 2013.

Poptcheva, Eva-Maria, [Freedom of movement and residence of EU citizens – Access to social benefits](#), European Parliamentary Research Service, 10 juin 2014.

Rinaldi, David, « [Un nouvel élan pour l'Europe sociale](#) », *Études et Rapports n° 108*, Institut Jacques Delors, février 2016.

Sorensen, Catharina, [Some solutions for the EU social benefits debate](#), EU observer, 10 juin 2014.

Springford, John, [Is immigration a reason for Britain to leave the EU?](#), Center for European Reform, octobre 2013.

Van Overmeiren, Filip., Eichenhofer, Eberhard et Verschueren, Herwig, « [Analytical Study 2011. Social security coverage of non-active persons moving to another member state](#) », Training and Reporting on European Social Security (trESS), 2011.

Wollenschläger, Ferdinand et Ricketts, Jennifer, « [Jobseekers' residence rights and access to social benefits: EU law and its implementation in the Member States](#) », in *Online Journal for Freedom of Movement of Workers within the European Union*, No. 7, Commission européenne, janvier 2014.

Sur les mêmes thèmes...

LIBERTÉ DE CIRCULATION DES PERSONNES, ÉTAT DES LIEUX D'UN DROIT FANTASMÉ

Martina Menghi et Jérôme Quéré, *Études & Rapports n° 112*, Institut Jacques Delors, à paraître

PRESTATIONS SOCIALES ET MOBILITÉ TRANSFRONTALIÈRE

Frank Vandebroucke, *Tribune*, Institut Jacques Delors, juin 2016

UN NOUVEL ÉLAN POUR L'EUROPE SOCIALE

David Rinaldi, Préface de Jacques Delors, Avant-propos de Nicolas Schmit et contribution de Marianne Thyssen, *Études & Rapports 108*, Institut Jacques Delors, février 2016

L'ACCORD UE/ROYAUME-UNI : BEAUCOUP DE BRUIT POUR (PRESQUE) RIEN ?

Yves Bertoncini, Alain Dauvergne et António Vitorino, *Tribune - Le Mot*, Institut Jacques Delors, février 2016

EMPLOIS, MOBILITÉ, INVESTISSEMENT SOCIAL : TROIS ENJEUX-CLÉS POUR L'EUROPE SOCIALE

Sofia Fernandes, *Policy Paper n° 120*, Institut Jacques Delors, novembre 2014

TRAVAILLEURS DÉTACHÉS DANS L'UE : ÉTAT DES LIEUX ET ÉVOLUTION RÉGLEMENTAIRE

Kristina Maslauskaitė, *Policy Paper n° 107*, Institut Jacques Delors, mars 2014

QUELLE EUROPE SOCIALE APRÈS LA CRISE ?

Sofia Fernandes et Emanuel Gyger, *Synthèse* du séminaire co-organisé avec la Fondation Gulbenkian, Institut Jacques Delors, février 2014

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors