

LA LIBRE CIRCULATION DANS L'UE : COMME L'AIR QU'ON RESPIRE ?

António Vitorino | *président de Notre Europe - Institut Jacques Delors et ancien commissaire européen chargé de la justice et des affaires intérieures*

Yves Bertoncini | *directeur de Notre Europe - Institut Jacques Delors*

Le droit de libre circulation accordé de manière complète aux Bulgares et aux Roumains depuis le début de l'année 2014 a suscité un [débat](#) qu'il importe d'aborder de manière à la fois réaliste et offensive, à partir de trois séries d'arguments complémentaires. Cette Tribune a été publiée dans le [Huffington Post](#).

1. Le droit de libre circulation n'équivaut pas à un droit d'installation inconditionnelle

Établi par le traité de Rome, le droit de libre circulation dont jouissent les habitants de l'UE leur permet d'aller et venir librement au sein d'un territoire réunissant 28 pays sans autre obligation que d'être munis d'une carte d'identité. Il les distingue clairement des ressortissants non-Européens, dont beaucoup doivent se munir de visas pour voyager vers l'UE et qui ne peuvent s'y installer sans bénéficier d'un permis de travail et d'une carte de résidence. Ce droit constitue une réalisation majeure de la construction européenne, à la fois très concrète et très symbolique, [tout en étant l'un des éléments marquants de l'appartenance](#) à l'UE pour ses citoyens, dont les plus jeunes, pour qui il est aussi naturel d'en profiter que de « l'air qu'on respire ».

Le droit de libre circulation [ne saurait cependant être confondu avec un droit de libre installation inconditionnelle](#) : au-delà de 3 mois, les Européens qui souhaitent résider dans un autre pays doivent impérativement justifier de ressources suffisantes, faute de quoi ils ont vocation à retourner dans leur pays d'origine, y compris en étant « éloignés » par leur État d'accueil. Il en va de même en termes d'accès à la protection sociale nationale, qui est possible à la condition de ne pas constituer un fardeau excessif pour les pays d'accueil, y compris en cas de chômage de longue durée.

Les États membres de l'UE peuvent par ailleurs attendre 7 ans après leur adhésion avant d'accorder le plein usage du droit de libre circulation aux ressortissants des nouveaux États membres : 9 pays de l'UE (dont l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni) avaient choisi d'utiliser l'intégralité de ce délai de transition vis-à-vis des Bulgares et des Roumains, et 13 d'entre eux ont choisi de le faire vis-à-vis des Croates.

Les États membres ont aussi la possibilité d'invoquer des clauses de sauvegarde pour restreindre l'usage du droit d'accès au marché du travail dans les secteurs économiques « sous tension ». Il leur revient de régler l'accès aux prestations sociales non contributives (de type Couverture maladie universelle).

L'invoquer de « clauses de sauvegarde » est également possible pour l'application des accords de Schengen, afin de rétablir temporairement des contrôles physiques aux frontières internes de l'UE : elles sont par exemple invoquées lors de grandes manifestations sportives ou sociales. L'appartenance à l'espace Schengen permet sinon de circuler sans avoir à endurer de longues files d'attente aux frontières, auxquelles restent soumis ceux qui veulent aller ou venir de Bulgarie, de Roumanie, d'Irlande et du Royaume-Uni. Aucune étude n'a jamais établi de manière claire l'efficacité de ces contrôles fixes pour lutter contre la délinquance et la criminalité au regard de celle des contrôles mobiles, qui demeurent pratiqués par l'ensemble des pays de l'UE.

2. Le droit d'installation est exercé de manière à la fois limitée et profitable pour les pays d'accueil

Les populations des pays de l'UE comprenaient en moyenne 2,6% de résidents européens en 2012, contre 1,3% en 2003. Cette proportion oscillait de 0,1% en Pologne et en Lettonie à 38% au Luxembourg, la France se situant à 2,4%, l'Allemagne et le Royaume-Uni entre 3 et 4%. Près de 2/3 de ces résidents européens sont des travailleurs, les autres catégories importantes étant les retraités (jusqu'à 50% du total en France), puis les étudiants ; les catégories restantes sont constituées d'une minorité de travailleurs au chômage et des membres non actifs des familles résidentes (enfants et femmes au foyer principalement).

Les études disponibles indiquent que la présence de ces résidents européens a globalement une **incidence positive sur la croissance et l'emploi des pays d'accueil** ; elles soulignent aussi l'intérêt d'une mobilité accrue des travailleurs au sein de l'UE et de la zone euro, d'ailleurs en hausse dans la période récente. De même, les études portant sur **l'impact de ces résidents sur les systèmes nationaux de protection sociale** établissent qu'il est soit neutre, soit positif : parce que travailleurs dans leur majorité, ces non-nationaux **contribuent beaucoup au financement de la protection sociale** tout en bénéficiant de ses prestations de manière plus faible que les nationaux (notamment parce qu'ils sont moins âgés que la moyenne).

C'est plutôt dans leurs pays d'origine que la mobilité de ces Européens est susceptible de poser le plus de problèmes : il prive en effet ces pays d'une fraction importante de leur force de travail et de capacités contributives aux systèmes nationaux de santé et de retraite (la situation de la Roumanie étant par exemple critique sur ces deux points).

3. Si son usage peut générer des problèmes, le droit de libre circulation fait office de bouc émissaire

La libre circulation des personnes et des travailleurs peut générer des problèmes : les décisions récemment prises pour **mieux encadrer le détachement des travailleurs**, que des entreprises utilisaient de manière condamnable, confirment qu'il est d'ailleurs possible de s'y attaquer. Il doit en aller de même d'éventuels abus dans l'accès aux prestations sociales, d'abord commis par les ressortissants nationaux, mais qui n'ont pas plus vocation à perdurer s'ils étaient commis par des Européens, compte tenu de leur dimension symbolique. Remettre en cause le droit de la libre circulation sous le prétexte qu'il est parfois mal appliqué reviendrait cependant à pénaliser l'ensemble des Européens qui en bénéficient chaque jour dans des conditions régulières et profitables pour leur pays d'accueil.

Il convient surtout de se demander si l'usage du droit de libre circulation est véritablement à l'origine

des problèmes économiques et sociaux rencontrés par les pays de l'UE. La crise que traverse le Royaume-Uni n'a-t-elle par exemple pas plus à voir avec les ravages de la finance folle qu'avec l'arrivée très hypothétique de quelques centaines de Roumains ? Les difficultés structurelles de la France sont-elles réellement imputables à la présence sur son sol de quelques milliers de Roms ? En d'autres termes, sans nier tel ou tel des problèmes engendrés par l'usage du droit de libre circulation, ne pourrait-on pas porter le débat sur l'UE sur d'autres défis beaucoup plus centraux pour ses pays, comme le vieillissement de leurs populations, la soutenabilité de leurs dettes, leurs faibles perspectives de croissance ou la concurrence accrue de plusieurs pays continents ?

« L'air qu'on respire » en Europe aujourd'hui est certes d'autant plus vicié que la crise a mis en difficulté les partis de gouvernement, soucieux de **résister aux forces « populistes »** pour lesquelles la libre circulation fait office de bouc émissaire commode, comme les migrations venues d'autres continents. Dans ce contexte, l'un des enjeux majeurs des prochaines élections européennes est de savoir si ces partis vont reprendre à leur compte les diatribes populistes (tels les Tories) ou s'ils vont s'en tenir à une ligne à la fois plus réaliste et plus saine (comme devraient le faire les sociaux-démocrates et les chrétiens-démocrates allemands). Si les partis de gouvernement, tous appuyés par la majorité de leurs citoyens, n'ont jamais cédé sur l'intérêt de défendre l'existence de l'euro, ils pourraient être beaucoup plus hésitants s'agissant du droit de libre circulation...

L'usage du droit de libre circulation n'est donc pas aussi naturel que « l'air qu'on respire » : toutes les controverses qu'il suscite doivent aussi rappeler aux citoyens qui y sont attachés la nécessité d'exprimer par leur vote en mai 2014 un soutien résolu à cet acquis fondamental de la construction européenne.

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) • Notre Europe - Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

