

Avec la libre circulation au sein de l'espace économique européen, les phénomènes migratoires s'accroissent dans le sens nord-sud, en raison d'un foncier moins cher et d'une meilleure qualité de vie. Toutefois, il faut veiller à ce que ces choix de résidence librement consentis ne soient pas pénalisants pour les pays d'accueil. En janvier dernier, l'affaire du RMI en Dordogne a été très révélatrice de certaines dérives, et l'on peut craindre de voir «**le retraité de la City**» se substituer «**au plombier polonais**» comme illustration du rejet et/ou de l'incompréhension de l'idée européenne par nos compatriotes, du fait d'abus tels que l'attribution de la CMU à des ressortissants communautaires dont le patrimoine, comme le train de vie, ne relève pas de la précarité, bien au contraire! **Il importe que soit opérée pour l'ensemble des attributions des prestations sociales la distinction entre migrants économiques et non économiques, en adaptant les formulaires des organismes qui les versent, et de légiférer en conséquence. Il est difficilement acceptable que la notion de solidarité puisse s'exercer au profit de personnes n'ayant pas cotisé dans le pays où elles ont choisi librement de s'installer**

De tels abus, même s'ils restent isolés, obèrent les finances des collectivités territoriales et de l'Etat qui ont été longtemps favorisés par une interprétation différente, sémantique ou juridique, du droit de séjour: 1. Autorisation de séjourner sur n'importe quel territoire de L'UE, sans les formalités administratives antérieures aux accords de Schengen, valable pour tous. 2. Situation administrative, conditionnée à un certain nombre de critères (l'autonomie financière pour les ressortissants de L'UE inactifs...), et sésame pour l'obtention des prestations sociales au même titre que les ressortissants nationaux. De plus, la lecture et l'interprétation des textes peuvent se révéler contradictoires dans leur application.

DES EFFETS PERVERS DE LA CITOYENNETE EUROPEENNE

Le Traité de Maastricht, en 1992, a inséré dans le Traité de Rome, des dispositions instaurant la «**Citoyenneté de l'Union**». Ainsi, chaque ressortissant d'un Etat membre est à la fois citoyen de son pays et citoyen de l'Union Européenne.

La conception classique de la citoyenneté définit le citoyen comme le membre d'une cité ou d'un groupement politique. Les droits du citoyen sont ainsi les droits de participer au gouvernement de la cité. En France, l'émergence des droits socio-économiques a modifié l'image du citoyen ; ce dernier n'a plus seulement des droits politiques mais également des droits sociaux (Aide sociale, RMI, CMU). A la citoyenneté politique, s'est ajoutée une citoyenneté sociale. Celle-ci repose sur la redistribution des cotisations et des impôts, revêtant un caractère contributif et de solidarité.

La citoyenneté européenne confère-t-elle, de la même manière, au citoyen de l'Union Européenne, ces droits de nature sociales, ou se limite-t-elle aux droits politiques ? Le citoyen européen est appréhendé en tant qu'électeur et éligible. Il existe bien des droits sociaux énoncés dans les Textes communautaires; cependant, ces droits sont accordés aux travailleurs.

Plus ambiguë est la situation des migrants non économiques (retraités et non actifs), qui, en vertu du principe de libre circulation au sein de l'espace économique européen, ont librement décidé de résider dans un état différent de celui dont ils ont la nationalité, et qui doivent en principe disposer d'une autonomie financière pour ne pas être une charge pour le système social du pays d'accueil.

La notion de résidence qui permet de bénéficier des prestations est différente entre la Sécurité sociale et le droit fiscal. Pour avoir droit à la CMU, l'individu doit résider en France, de manière stable et régulière, depuis trois mois. En droit fiscal, plusieurs facteurs sont pris en compte, dont le fait d'avoir un foyer en France, de séjourner dans le pays plus de 6 mois par an, ou encore d'y exercer son activité professionnelle.

La difficulté pour la Sécurité sociale est de vérifier les critères donnant droit aux prestations car, "aujourd'hui, beaucoup de personnes bénéficient de prestations auxquelles elles ne devraient pas avoir droit". En calant les conditions de résidence de la Sécurité sociale sur celles du domicile fiscal des bénéficiaires, les incitations aux fraudes et utilisations abusives de notre système de protection sociale seraient considérablement réduites.

EUROLAND ET PRESTATIONS SOCIALES : A Y PERDRE SON LATIN

Les migrations Nord-Sud sein de l'Espace Economique Européen, indépendantes d'une activité professionnelle exercée dans le pays d'accueil, trouvent une double origine.

1. Pour les **personnes actives**, il peut s'agir d'un élargissement à l'échelon européen du phénomène **SDP, Sans Domicile Proche**, apparu en France avec les TGV. Le critère **domicile- lieu d'exercice professionnel** ne s'évalue plus selon des critères de distances, mais de temps, pour se rendre de l'un à l'autre. Résider à l'étranger tout en continuant à travailler dans l'Etat de sa nationalité d'origine est désormais possible avec la multiplication des **compagnies aériennes low-coast** qui desservent de nombreux aéroports provinciaux.
2. Pour les **inactifs ou retraités** (migrants non économiques), l'expatriation répond à des facteurs purement personnels, **foncier moins cher et /ou meilleure qualité de vie**.

Autant de situations nouvelles non anticipées par le législateur. Il ne s'agit en aucune manière de contester les principes d'égalité et de non discrimination entre ressortissants communautaires, nationaux ou pas. Toutefois, il faut veiller à ce que ces **choix de résidence** librement consentis ne soient **pas pénalisants pour les pays d'accueil**, souvent les plus généreux en matière de solidarité. L'intégration de ces nouveaux arrivants n'a pas à constituer une charge supplémentaire pour ces états parfois moins compétitifs sur le plan économique. Pour mémoire, les **dépenses sociales représentaient en 2004 10,5% du PIB en France contre 8,3% en Grande Bretagne**.

Des textes communautaires récents, on retiendra :

- 1) **Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004** précise, que les retraités et inactifs n'ayant jamais travaillé dans le pays où ils résident, ainsi que leurs conjoints et autre personne à charge doivent disposer de leur propre système de couverture sociale et médicale, et ne doivent ainsi, en aucun cas constituer une charge pour le système social du pays d'accueil
- 2) **Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004**, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale précise que parmi les changements apportés par rapport au règlement (CEE) n°1408/71 on peut souligner l'extension des dispositions à tous les ressortissants des États membres couverts par la législation de sécurité sociale d'un État membre et non plus seulement les personnes faisant partie de la population active... Cela signifie que non seulement les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les fonctionnaires, les étudiants et les pensionnés mais également les personnes non actives seront protégées par les règles de la coordination. Les dispositions de ce règlement concernent toutes les branches classiques de la sécurité sociale, à savoir la maladie, la maternité, les accidents de travail, les maladies professionnelles, les prestations d'invalidité, les prestations de chômage, les prestations familiales, les prestations de retraite et les allocations de décès. Ainsi, le champ d'application est étendu aux régimes légaux de préretraite, ce qui implique que les bénéficiaires de tels régimes auront la garantie que les prestations seront versées dans un autre État membre et qu'ils seront couverts pour les soins de santé et les prestations familiales, une caractéristique tout à fait nouvelle du présent règlement... La personne assurée est soumise à la législation d'un seul État membre. L'Etat membre concerné est celui dans lequel elle exerce une activité professionnelle, *lex loci laboris*.
- 3) **Jurisprudence Trojani (7 septembre 2004-cour de justice européenne: aff.C- 456/02)**
La Cour de justice a décidé **qu'un ressortissant communautaire qui bénéficie d'un permis de séjour valable même provisoire, sur le territoire d'un autre Etat membre, en tant que citoyen de l'UE, peut se prévaloir de l'article 12 CE et obtenir une prestation d'assistance sociale aux mêmes conditions que les ressortissants de l'Etat membre sans y avoir travaillé... et donc jamais cotisé aux régimes sociaux de cet Etat.**

La juxtaposition de ces textes révèle quelques incohérences qui ont du échapper à leurs auteurs ... Ces derniers ne trouveraient-ils pas leur inspiration chez **KAFKA**, dont les personnages évoluent dans un monde où les rapports et relations qui les régissent leur sont incompréhensibles; où ils sont livrés, impuissants, à des forces inconnues ?

CONCLUSION

La remise à plat des règles régissant la prise en charge des migrants non économiques pour les ressortissants communautaires résidant en France devient une nécessité absolue. Au delà du volet juridique, se pose la question de savoir si la solidarité doit s'exercer, selon le seul critère de résidence géographique.

Les dépenses sociales* sont suffisamment élevées sans devoir supporter des surcoûts indus - **300 à 500 millions €**an, selon les estimations du ministère - liés à des personnes qui ont préalablement cotisé dans leur pays d'origine.

Par extension, les nouvelles bases ainsi définies** s'appliqueront au-delà du seul Espace Economique Européen, à l'exception des demandeurs d'asile. La conférence au Sénat en juin 1997 sur « *les liens entre les Européens vivant à l'étranger et leur Etat d'origine* » référencée dans le présent rapport abordait déjà ce sujet. On retiendra :

Un espace de convergence pourrait ainsi être recherché par les Etats européens, avec une attribution de droits de résidence ou "droits de citoyenneté" pour les non-nationaux dans le pays d'accueil, indépendante d'un faisceau de "droits nationaux" liés à l'appartenance à une nation.

En séparant le concept de citoyenneté (ou "Staatsbürgerschaft") de celui de nationalité (ou "Staatsangehörigkeit"), et en dissociant clairement deux ensembles de droits: ceux liés à la résidence dans un espace géographique donné ("les droits de cité") et ceux liés à une appartenance identitaire, culturelle et civique nationale, au-delà de la définition classique de l'Etat souverain sur la base de la notion de territoire, on pourrait sans doute résoudre de nombreux problèmes, et en particulier ceux liés aux divergences étatiques d'interprétation du concept de citoyenneté européenne tel qu'établi dans le traité dit de Maastricht

A l'heure de la mondialisation des échanges culturels et économiques, de l'instabilité des relations politiques internationales et de flux migratoires transeuropéens en pleine croissance, les Etats se doivent de réfléchir à l'intégration du phénomène d'expatriation dans leur politique nationale et internationale. Car leur action extérieure ne saurait se réduire à une politique étrangère et diplomatique qui n'intégrerait pas un projet cohérent en ce domaine.

Les efforts entrepris pour le renforcement des relations entre les Etats et leurs ressortissants à l'étranger peuvent bien sûr entraîner un certain nombre de coûts, à l'heure où beaucoup d'entre eux s'attellent à une politique de réduction des dépenses publiques. Les initiatives prises par les Etats pour renforcer leurs liens avec leurs ressortissants à l'étranger doivent cependant être appréhendées comme un investissement rentable en termes de développement culturel, linguistique, économique, financier, touristique et commercial.

* 2 402 € par habitant en 2005 au titre de la consommation médicale, soit 10,6% du PIB, en progression de +0,1 point sur l'année 2004 (*Quotidien du médecin 20/07/06*)

** Face à un afflux massif de retraités, l'Australie a dénoncé il y a une dizaine d'années une convention avec le Royaume-Uni portant sur la prise en charge de l'assurance vieillesse des résidents britanniques venant en Australie pour y résider, une fois leur vie active achevée.

This paper represents the views of its author on the subject. These views have not been adopted or in any way approved by the Commission and should not be relied upon as a statement of the Commission's or Health & Consumer Protection DG's views. The European Commission does not guarantee the accuracy of the data included in this paper, nor does it accept responsibility for any use made thereof.