

Mesdames, Messieurs,

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je tiens à remercier M. HOCQUET de m'avoir invité au présent colloque. En tant que sénateur représentant les Français établis hors de France, je suis parfois amené à solliciter l'aide du **CLEISS**, qui est un **interlocuteur diligent et efficace**.

A ce titre, je m'intéresse également de près à la politique sociale européenne car **la moitié des Français de l'étranger sont établis en Europe**¹. Leurs attentes à l'égard de l'Union européenne dans le domaine social sont très fortes et se trouvent renforcées par la crise économique et sociale qui frappe actuellement notre continent.

Dans le **rapport d'information sur l'Europe sociale** que j'ai eu l'honneur de publier, le 15 mai dernier, au nom de la commission des affaires européennes du Sénat, j'ai notamment eu l'occasion de rappeler que **la liberté de circulation des personnes**², **pour qu'elle soit pleinement garantie, doit être facilitée dans le domaine social**³. L'objectif doit consister à permettre aux personnes qui migrent à l'intérieur de l'UE de conserver les droits sociaux qu'ils ont acquis tout au long de leur existence.

Le **règlement 883/04 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale** participe de cet objectif. Je me réjouis donc de l'adoption, le 27 juillet dernier, du règlement du Parlement européen et du Conseil fixant les modalités de son application. Grâce à ce texte, les nouvelles règles fixées par le nouveau règlement vont pouvoir entrer en application dès le 1^{er} mars 2010, c'est-à-dire plus de onze ans après l'ouverture des négociations !

Le nouveau règlement vient utilement combler **un vide juridique qui résulte de l'absence de réforme globale depuis 1971**. En l'espace de trente ans, la notion de sécurité sociale s'est beaucoup étendue. Les nombreuses modifications du règlement 1408/71⁴ n'ont pas suffi à couvrir l'ensemble des populations et des droits sociaux. La nouvelle réglementation tire en partie les conséquences de ces évolutions⁵.

Une attention toute particulière devra être accordée à **la mise en œuvre du nouveau règlement** car certains Etats ne respectent pas la réglementation communautaire qui est actuellement en vigueur.

¹ 724.452 personnes inscrites au registre mondial des Français établis hors de France en 2008.

² L'article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose que les citoyens européens et les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un Etat membre ont le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

³ L'article 34, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose que « toute personne qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales ».

⁴ Extension du règlement aux ressortissants des pays membres de l'EEE (1994), aux fonctionnaires (1998), aux étudiants (1999) et aux ressortissants des pays tiers résidant légalement dans un Etat membre de l'UE (2003).

⁵ Le règlement s'appliquera à tous les citoyens de l'UE qui sont ou ont été couverts par la législation en matière de sécurité sociale de l'un des Etats membres, y compris les membres de leur famille et leurs survivants (travailleurs salariés, travailleurs indépendants, fonctionnaires, étudiants, retraités, « personnes non actives »). Les nouvelles règles porteront sur les prestations de maladie, de maternité, d'invalidité, de retraite, d'accidents du travail, de chômage, de famille et de préretraite.

Pour ne prendre qu'un exemple : en 2008, l'Autriche a été condamnée par la CJCE pour avoir refusé d'accorder des allocations de garde d'enfant à un couple qui en avait fait la demande au motif que l'un des conjoints avait bénéficié de ce type d'allocation en Allemagne pendant une période de 4 mois avant leur installation en Autriche.

A l'avenir, la Commission européenne devra donc être vigilante et identifier les abus et les manquements des Etats à leurs obligations communautaires.

La simplification des procédures prévue par le nouveau règlement est également opportune car il est peu de dire que **la réglementation actuelle est extrêmement complexe**. Le citoyen européen lambda a du mal à s'y retrouver dans les méandres de la réglementation sociale européenne.

Bien que les mouvements de personnes soient aujourd'hui plus rapides en raison d'une plus grande mobilité professionnelle, les **procédures** prévues pour conserver ses droits dans l'Etat membre d'accueil demeurent, elles, **longues et complexes**. Il faut espérer que la mise en place d'ici mars 2012 d'un **nouveau réseau électronique de dialogue et d'échange de données** permettra d'accélérer les procédures.

La prochaine entrée en vigueur du règlement 883/04 est donc la bienvenue. Pour autant, elle ne marque pas l'aboutissement du processus de coordination des régimes de sécurité sociale. Bien au contraire. De nombreux obstacles se dressent encore devant les personnes qui veulent migrer à l'intérieur de l'UE.

Il est regrettable que **le règlement 883/04 ne couvre pas la totalité des prestations sociales octroyées au niveau national**. Tel est notamment le cas des allocations logement.

S'agissant de la **portabilité des allocations chômage**, elle reste limitée. Le nouveau règlement permet certes de maintenir pendant une période de trois mois extensible jusqu'à un maximum de six mois le droit aux prestations de chômage pour la personne qui se rend dans un autre Etat membre afin d'y chercher un emploi. Cependant, cette période est sans doute trop courte.

Quid également des **personnes qui sont contraintes de quitter volontairement leur emploi pour suivre leur conjoint muté à l'étranger** ? Il s'agit généralement de femmes. Dans son rapport sur l'application du droit communautaire, le député européen Alain LAMASSOURE propose de leur permettre de cotiser volontairement aux régimes de retraite de base et complémentaires du pays d'origine ou du pays d'accueil, en attendant de retrouver un emploi. Je souscris entièrement à cette proposition.

En outre, le règlement 883/04 entre en contradiction avec la **proposition de directive relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers**, qui devrait être examinée par le Conseil en première lecture le 30 novembre prochain⁶. Les **règles tarifaires** sont en effet **différentes** : celles de l'Etat de traitement s'appliquent dans le cas du règlement alors que dans la

⁶ La 1^{ère} lecture au Parlement européen a eu lieu le 23 avril dernier.

proposition de directive, ce sont celles de l'Etat d'affiliation qui s'appliquent. D'après la Commission, les patients pourront choisir l'un ou l'autre des systèmes selon ce qui leur convient le mieux. Partant, il y a fort à craindre que la CJCE, lorsqu'elle sera amenée à se prononcer sur un conflit de normes, définisse une troisième voie de remboursement. La coexistence de ces deux systèmes risque ainsi de créer de l'insécurité juridique. Il faut donc réfléchir à la possibilité d'élaborer un règlement visant à traiter de manière globale le droit des patients dans l'UE.

Plus largement, il est indispensable d'**approfondir la coordination des régimes de sécurité sociale**.

Pour ce faire, il est d'abord impératif de **débloquer les négociations sur la proposition de directive du Parlement et du Conseil relative à l'amélioration de la portabilité des droits à pension complémentaire**. Ce texte, qui a été présenté par la Commission en 2005, a pour objectif de renforcer la qualité des droits des affiliés aux régimes de retraite complémentaire, afin d'améliorer les conditions de libre circulation des travailleurs dans l'Union européenne et de mobilité professionnelle à l'intérieur des Etats membres. Il complète la directive 98/49 relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. Il concerne l'accès aux régimes de retraite complémentaire, la préservation des droits et leur transfert.

Les négociations sont actuellement au point mort. Elles achoppent essentiellement sur la question de la transférabilité des droits. Ceci s'explique par la grande diversité des régimes professionnels particuliers existant dans les Etats membres. L'Allemagne est réticente car elle craint que l'adoption d'un tel texte décourage les employeurs de mettre en place ce type de régimes qui, outre-Rhin, n'ont pas de caractère obligatoire. En revanche, la Suède, où 75% des personnes de 20 à 64 ans cotisent auprès de ces régimes, souhaite faire avancer ce dossier. Quant à la France, elle souhaite bénéficier d'exemptions pour certaines catégories, dont les fonctionnaires. Elle souhaite également disposer d'une période de transition relativement longue (entre cinq et dix ans) avant l'application complète du texte.

Il est urgent d'adopter ce texte eu égard à l'importance croissante de ces régimes dans la couverture des risques vieillesse dans les Etats membres. La tâche sera difficile car la proposition de directive, comme tous les textes relatifs à la coordination des régimes de sécurité sociale, requiert l'unanimité au Conseil.

En outre, il est nécessaire de **coordonner les conventions bilatérales de sécurité sociale et les règlements communautaires**. Dans son rapport, Alain LAMASSOURE rappelle qu'un citoyen français qui aurait travaillé 18 ans en France, 12 ans en Espagne et 10 ans aux Etats-Unis, devra choisir entre le droit européen, qui lui ouvre une retraite basée sur 30 ans d'activité (France + Espagne), et la convention bilatérale France-USA, qui lui vaudrait une pension basée sur 28 années (France + USA), sans avoir la possibilité de faire prendre en considération la totalité des quarante années travaillées en tout : ce faisant, il n'aura pas acquis les années nécessaires pour obtenir une pension complète en France, et se retrouvera pénalisé du fait de sa carrière internationale. Il conviendrait donc de **permettre de totaliser les périodes travaillées en Europe et dans les pays tiers pour le calcul de la pension de retraite**.

Il est également nécessaire d'**améliorer le régime du détachement des travailleurs**. On estime à environ 1 million le nombre de travailleurs européens soumis au statut du détachement, le secteur le plus concerné étant celui du BTP. Ces salariés exécutent un travail dans un autre Etat membre que celui où ils exercent habituellement leur activité.

L'application de la directive de 1996 sur le détachement des travailleurs n'est pas optimale, surtout dans les pays qui ont recours aux conventions collectives. Elle n'est pas suffisamment protectrice. De nombreux exemples montrent que les travailleurs détachés ne sont pas toujours soumis aux règles de protection sociale de l'Etat où est exécutée la prestation⁷. Cette situation s'explique notamment par le fait que les procédures de contrôle diffèrent d'un Etat membre à l'autre.

Afin d'éviter toute dérogation au droit social du pays d'accueil, il convient donc d'**améliorer la coordination entre les Etats membres en matière de notification des détachements**. Pour ce faire, une révision de la directive est nécessaire et la Commission doit faire preuve de davantage de fermeté en menaçant d'engager des procédures d'infraction contre les Etats membres qui continueraient de méconnaître le droit.

Il est regrettable que la **présidence suédoise du Conseil européen** ne souhaite pas avancer sur ce dossier qui, dans le contexte de la crise, est réapparu de manière flagrante⁸.

La **carte européenne d'assurance-maladie** (CEAM) symbolise parfaitement la coordination des régimes de sécurité sociale. Depuis sa mise en place, à partir de 2004, cette carte rencontre un véritable succès, preuve de la mobilité accrue des citoyens européens. Le nombre de cartes en circulation dépasse les 180 millions et son utilisation augmente chaque année. Cela montre que de plus en plus de citoyens européens connaissent les avantages de cette carte qui a, dans une certaine mesure, permis de simplifier leurs démarches administratives. Auparavant, ils devaient se procurer toute une série de formulaires, à commencer par le fameux E.111, pour pouvoir bénéficier de soins d'urgence lorsqu'ils se déplaçaient de façon temporaire dans un autre Etat membre.

Cependant, **cette carte présente certains défauts qu'il conviendrait de corriger**.

Premièrement, la grande majorité des citoyens européens, dont les Français, doivent demander la CEAM à leur organisme de sécurité sociale alors qu'au Liechtenstein, en Suisse et en Autriche, les assurés sont automatiquement détenteurs de la CEAM, celle-ci apparaissant au dos de la carte d'assurance-maladie nationale. Je pense qu'il serait très utile de transposer ce système en France. Sachant qu'en France, la carte n'est valable que pour un an et que le renouvellement doit être demandé au moins deux semaines avant le départ, le fait de **combiner la carte vitale et la CEAM** permettrait à la fois de dégager des économies et de simplifier la vie de nos concitoyens.

En outre, **les modalités d'utilisation de la CEAM varient selon les pays**. Dans certains Etats, les patients doivent faire l'avance des frais médicaux et se présenter eux-mêmes auprès de l'institution locale d'assurance-maladie afin de demander le remboursement de ces frais. Certaines personnes doivent même parfois attendre

⁷ Affaire Constructel en France en 2005 : France Télécom avait recouru aux services de cette entreprise portugaise pour la pose de poteaux téléphoniques, les employés de la société étant rémunérés selon les règles portugaises.

⁸ Manifestations à la raffinerie Total de Lindsey au Royaume-Uni contre l'embauche de travailleurs italiens et portugais à des conditions différentes de celles stipulées dans la convention sociale du secteur (février 2009).

plusieurs mois après leur retour dans leur pays d'origine pour se voir rembourser le montant des frais médicaux engagés à l'étranger. Il conviendrait donc d'**améliorer ce dispositif afin que tous les pays appliquent la dispense d'avance des frais médicaux.**

Je fais aussi mienne la proposition du Cercle Magellan⁹ de **créer une « carte européenne d'assurance sociale »**, qui serait plus large que l'actuelle carte européenne d'assurance-maladie et qui couvrirait les champs de la maladie/maternité, de la retraite et du chômage.

La proposition du député LAMASSOURE de **créer une « carte de citoyen européen »** attire également mon attention. Il s'agirait de rassembler dans un même document les informations et attestations dont un citoyen européen peut avoir besoin lorsqu'il se déplace dans l'UE (identité, nationalité, domicile, situation familiale, situation au regard du droit au travail et, éventuellement, de l'accès à un logement social, qualifications, sécurité sociale, droits à pension, droits à l'aide sociale). Cette carte serait délivrée par un « guichet unique » et tiendrait lieu notamment de carte de séjour permanent, carte de travail, certificat de nationalité, carte de santé et, au-delà, de sécurité sociale.

L'idée de **créer un contrat de travail européen** sur le modèle du statut de société européenne doit également être sérieusement étudiée. Un tel contrat permettrait aux travailleurs mobiles de bénéficier d'un régime spécifique de droits sociaux et fiscaux.

*
* *
*

Les défis qui restent à relever sont donc très nombreux. La tâche est d'autant plus ardue que depuis quelques années, l'adoption de nouvelles dispositions en matière sociale est de plus en plus difficile (temps de travail, congé maternité, portabilité des droits à pension complémentaire, etc.).

Je vois **trois raisons principales à ces blocages** :

- 1) les antagonismes croissants entre les Etats membres sur les contours de l'Europe sociale, qui s'expliquent par l'hétérogénéité des systèmes de protection sociale ;
- 2) le rôle de l'UE en matière de protection sociale, qui est subsidiaire par rapport à celui des Etats membres, qui veillent au respect du principe de subsidiarité en la matière ;
- 3) la méthode (MOC) et l'application de la règle de l'unanimité (maintenue par le traité de Lisbonne), qui rendent difficiles la prise de décision et l'application de normes contraignantes.

Au vu de ce constat, il me semble nécessaire d'**améliorer le fonctionnement de la méthode ouverte de coordination** en introduisant, par exemple, davantage de mécanismes incitatifs et de sanctions pour encourager les Etats membres à atteindre

⁹ Association rassemblant les directeurs des relations humaines d'une centaine d'entreprises multinationales représentées à Paris.

les objectifs fixés. La révision de la Stratégie de Lisbonne, en 2010, pourrait être la première occasion de procéder à cette réforme.

Sans doute faudrait-il également envisager l'idée de ne progresser qu'à quelques-uns, par le biais de **coopérations spécialisées**, quitte à ce que les autres Etats membres rejoignent ensuite le groupe de tête. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne faciliterait cette procédure¹⁰.

Enfin, au-delà du champ de la protection sociale, **d'autres réformes ambitieuses s'avèrent nécessaires pour lever tous les obstacles à la libre circulation des personnes** (reconnaissance mutuelle des diplômes, liberté d'établissement des artisans, commerçants et membres des professions libérales, droit d'entrée et de séjour pour les membres de la famille ressortissants d'un pays tiers, clarification du droit en matière de divorce binational, etc.).

¹⁰ Le traité de Lisbonne élargit les possibilités de coopérations renforcées à toutes les compétences non-exclusives de l'UE, à condition de réunir au moins neuf des États membres. L'autorisation de procéder à une coopération renforcée sera accordée par le Conseil des ministres, qui statuera à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen.