

Le chancelier allemand Friedrich Merz s'adresse à la presse à Chişinău, le 27 août 2025, aux côtés du Premier ministre polonais et des présidents français et moldave, lors des célébrations du 34^e anniversaire de l'indépendance de la Moldavie. (Image d'illustration)



Poing sur la table

Coup de canif dans le contrat européen : Berlin veut restreindre l'accès des travailleurs de l'UE à ses aides sociales

Un choc pour Bruxelles : le gouvernement CDU de Friedrich Merz vient de dénoncer une situation d'abus généralisés dans l'accès des citoyens européens aux aides sociales allemandes et a décidé dans la foulée un durcissement de cet accès, tout en enjoignant Bruxelles à une redéfinition des règles de la libre circulation. Une forme de préférence nationale ou un simple stop face à des excès trop visibles ? Décryptage.

Atlantico - L'Allemagne souhaite demander à Bruxelles de revoir les règles de libre circulation des [travailleurs](#) au sein de l'UE afin de limiter l'accès des citoyens européens aux aides sociales nationales. Cette mesure est défendue par Carsten Linnemann, secrétaire général de l'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne (CDU) et proche du chancelier Friedrich Merz. Quel est le cadre européen actuel en matière de libre circulation et d'accès aux prestations sociales pour les citoyens de l'UE ? La proposition allemande est-elle compatible avec la législation européenne actuelle ?

Yves Bertoncini : 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 27 pays et même de tenter de s'y installer. Ce droit est le privilège exclusif des citoyens de l'UE et les distingue des non-Européens, ainsi que de tous les débats que ces derniers nourrissent (droit des réfugiés, migrants économiques, regroupement familial, etc.) Le droit de « libre circulation » européen 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 en effet justifier de ressources suffisantes (tirées de revenus du travail, de pensions de retraites, de bourses étudiantes,...), faute de quoi ils doivent retourner dans leur pays d'origine, y compris en étant « éloignés » par leur État d'accueil.

Les États membres ont par ailleurs 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 aussi de réglementer l'accès aux prestations sociales dites « non contributives », c'est-à-dire aux prestations versées sans paiement préalable de cotisations (du type « Couverture maladie universelle ») – alors que tous ceux qui ont cotisé pour telle ou telle prestation (par exemple en matière d'allocation chômage ou d'assurance maladie) y ont par nature droit, qu'ils soient nationaux ou européens. Les propositions que formulerait le gouvernement allemand ont vocation à s'inscrire dans ce cadre juridique-là afin d'être recevables à Bruxelles mais aussi dans les autres capitales de l'UE...

Charles Reviens : Carsten Linnemann, secrétaire général de la CDU du chancelier fédéral Friedrich Merz s'est effectivement exprimé dans Bild pour dénoncer à la fois des « gangs criminels » abusant du système de protection sociale allemand et le fait que des citoyens d'autres États membres de l'Union européenne ont accès aux prestations sociales, particulièrement le Bürgergeld (revenu citoyen, plus au moins l'équivalent du RSA en France) « même s'ils n'ont travaillé que quelques heures par semaine ». Ce seuil relativement bas pour ainsi bénéficier des prestations sociales allemandes est qualifié par Carsten Linnemann de « lacune réglementaire flagrante qui ne demande qu'à être exploitée ». Il demande donc dans Bild que « le concept d'employé soit redéfini au niveau de l'UE » et qu'il ne soit plus possible à l'avenir « de travailler quelques heures seulement et ce même si l'on est capable de travailler à temps plein » pour avoir accès aux prestations sociales.

Je ne suis pas un spécialiste du cadre européen des prestations sociales, mais de façon générale ce cadre garantit la libre circulation (directive 2004/38/CE) et assure que les droits de sécurité sociale acquis soient préservés et coordonnés d'un pays à l'autre (règlement 883/2004) tout en permettant aux États membres de protéger la pérennité de leurs systèmes d'assistance sociale pour les citoyens économiquement inactifs.

Concernant les travailleurs nationaux de l'Union européenne ayant une durée de séjour de plus de trois mois, ces travailleurs (salariés ou non-salariés) disposent, suivant les dispositions de la directive 2004/38/CE, du droit aux mêmes prestations que les nationaux de l'État hôte, et les personnes en situation de séjour permanent (après 5 ans) bénéficient d'une égalité de traitement complète avec les ressortissants nationaux et donc de l'accès à toutes les prestations sociales. Par ailleurs les textes et la jurisprudence de la CJUE (arrêt Dano C-333/13) précisent que l'Union Européenne ne confère pas un droit illimité à l'assistance sociale dans un autre État membre, et qu'un citoyen économiquement inactif ne remplissant pas la condition de ressources suffisantes peut se voir refuser les prestations d'assistance sociale pour éviter de devenir une charge déraisonnable pour les finances publiques de l'État d'accueil, sans que cela contrevienne au droit de l'UE.

Les propos de Carsten Linnemann semblent viser particulièrement le Bürgergeld (revenu citoyen), qui peut être reçu par toute personnes apte à travailler au moins 15 heures par semaine (ou 3 heures par jour). Ses propos laissent penser que les textes européens limitent la capacité de l'Allemagne à restreindre les conditions d'accès, d'où sa demande de modification du cadre réglementaire.

- La volonté de restreindre l'accès aux prestations (notamment le Bürgergeld) aux travailleurs européens à temps partiel ou faiblement rémunérés ne risque-t-elle pas d'enfreindre le principe d'égalité de traitement ? L'Allemagne est-elle confrontée à un "tourisme social", comme le décrit Friedrich Merz et son entourage ?

Charles Reviens : L'Allemagne combine une domination de fait de la gouvernance de l'Union européenne (présidence de la commission, nombreuses directions d'administration tenues par des allemands) et le fait de s'affranchir régulièrement et unilatéralement d'un cadre commun ou concerté puis d'imposer ses vues aux autres ultérieurement (2011 pour l'abandon de l'énergie nucléaire et le marché européen de l'énergie, 2015 pour le dossier migratoire).

Au cas d'espèce, la réforme des prestations sociales de base en Allemagne, particulièrement le *Bürgergeld*, était l'un des principaux thèmes de campagne de Friedrich Merz et de son parti chrétien-démocrate pour les élections fédérales de février 2025. Le chancelier a récemment réaffirmé que l'Allemagne « n'a plus les moyens de son système social généreux », système qui ne serait plus financièrement viable dans sa forme actuelle, aux grands cris de l'opposition de gauche voire de ses partenaires minoritaires de coalition du SPD.

Il s'agit donc d'une thématique importante pour le chancelier, bien supérieure à l'enjeu de l'égalité de traitement au niveau européen.

Yves Bertonchini : D'une manière générale, il est juridiquement possible pour les États membres de l'UE de restreindre l'accès des Européens aux systèmes de protection sociale nationale à la condition de démontrer qu'ils constituent une charge excessive pour les pays d'accueil, y compris en cas de chômage de longue durée. Cette « charge excessive » doit cependant être démontrée sur la base de réalités chiffrées, afin de justifier une éventuelle entorse au principe d'égalité de traitement entre Européens.

Le cas des travailleurs européens à temps partiel présents en Allemagne me semble répondre à une problématique plus politique que financière : ce n'est sans doute pas tant leur coût pour les finances sociales nationales qui est en question qu'une ouverture des droits à prestation qui serait activée trop rapidement. Sur ce registre, il est d'ores et déjà possible de n'ouvrir l'accès à certaines prestations contributives qu'après un délai minimum, différent de celui appliqué aux cotisants nationaux : il y a une diversité de pratiques et de règles en la matière selon les pays de l'UE, en fonction de l'ampleur de leur besoin de travailleurs européens comme de la tonalité de leur débat public...

S'il y a une volonté de durcir l'accès aux prestations sociales non contributives ou de lutter contre d'éventuels abus, le gouvernement allemand trouvera des solutions, fussent-elles très symboliques. On voit bien cependant en l'espèce combien la progression du parti d'extrême droite AfD pèse sur les orientations de la CDU-CSU, au risque pour ce dernier d'accorder la priorité aux perceptions politiques sur les réalités comptables – et de se mettre en porte-à-faux avec ses voisins de l'UE.

- Le système social allemand est-il réellement sous pression à cause de citoyens européens ? Cette position de la CDU reflète-t-elle un mouvement plus large de recentrage national autour des politiques sociales, observable ailleurs dans l'UE ?

Yves Bertoncini : La crispation constatée sur l'accès aux prestations n'est qu'un élément symbolique et périphérique des débats nationaux sur les politiques sociales, qui demeurent très largement déterminées par les États membres, avec de larges variations en termes d'âge de départ en retraite, de niveau des remboursements des soins, de niveau et durée d'indemnisation du chômage... L'européanisation des politiques sociales est restée assez limitée, y compris en raison de leur sensibilité politique : il y a quelques règles et principes communs en matière de temps de travail et de consultation des travailleurs, mais c'est surtout par le biais de la libre circulation que les enjeux sociaux deviennent européens.

Sur ce registre, il faut donc rappeler que les populations des pays de l'UE comprenaient en moyenne 3,1% de résidents européens en 2024 (et 6,4% de non-européens) : cette proportion oscillait de 0,3% en Roumanie à 36,5% au Luxembourg, tandis que l'Allemagne se situait à 5,3%, c'est-à-dire entre la France (2,5%) et l'Autriche (9,8%). En moyenne, près de 2/3 des résidents européens sont des travailleurs, les autres catégories importantes étant les retraités, 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).

Il faudrait donc là encore que les autorités allemandes démontrent de manière chiffrée que des citoyens européens viennent mettre « sous pression » leur système social pour être entendues par leurs partenaires de l'UE – qui noteront au passage que les ressortissants non européens sont presque deux fois plus nombreux en Allemagne (9,2% de la population en 2004).

Charles Reviens : La pérennité du système social allemand est liée au fait qu'il soit arrimé à une économie prospère et compétitive. Tel qu'il ressort des perspectives économiques du FMI, la zone euro dont l'Allemagne est l'économie la plus importante est la région ayant les perspectives de croissance les plus faibles, de l'ordre de 1% par an, contre le double pour les USA et le quadruple pour la zone Asie. L'Allemagne, qui était en récession en 2023, a une croissance de 0.2% en 2025. De telles évolutions en matière de compétitivité économique, couplées au lien entre le sujet des prestations sociales et l'enjeu migratoire, ne peuvent avoir que des questionnements sur le périmètre et le recentrage national des prestations sociales.

- Quels sont les risques d'un précédent dangereux pour l'UE si l'Allemagne obtient gain de cause sur la restriction de l'accès des travailleurs de l'UE à ses aides sociales ? Si chaque État commence à redéfinir unilatéralement les conditions d'accès aux droits sociaux, cela pourrait-il menacer la cohésion du marché intérieur et les principes fondamentaux de l'Union ?

Charles Reviens : La question a pour moi un côté un peu démodé, car on est passé d'une Union européenne centrée sur les sujets économiques et commerciaux à une Union qui intervient très fortement dans des domaines tout à fait nouveaux, absolument pas prévus par les traités, comme la santé lors de la pandémie covid-19 ou les affaires militaires avec la guerre en Ukraine depuis 2022.

Par ailleurs les enjeux de la cohésion du marché intérieur, des principes fondamentaux de l'Union et des conditions d'accès aux droits sociaux me semblent tout à fait accessoires par rapport à la pérennité et la résilience du modèle économique et sociale de l'Europe occidentale et des pays membres de l'Union européennes.

Avant Friedrich Merz et sa volonté de remettre en cause le cadre du Bürgergeld, [Angela Merkel](#) avait à différentes reprises exprimé ses réserves sur le coût global du modèle social européen et la nécessité pour l'Europe de rester compétitive face à la concurrence mondiale. Elle mentionnait particulièrement la disproportion entre la population, le PIB et les dépenses sociales de l'Europe : « l'Europe représente 7 % de la population mondiale, 20 % du PIB mondial mais 50 % des dépenses sociales mondiales ».

Les risques liés à la perte de compétitivité européenne (désavantage compétitif clair en matière d'énergie, désindustrialisation), à l'augmentation du risque géopolitique la concernant et à la perte de souveraineté militaire et technologique notamment vis-à-vis des USA me semblent d'une toute autre ampleur que le sujet du marché intérieur.

Yves Bertoncini : Même le chancelier Merz et le Parti Populaire Européen dominant aujourd'hui l'UE sur le plan politique, il n'est pas du tout certain que l'Allemagne obtienne gain de cause si elle souhaitait obtenir la modification des règles et pratiques européennes en vigueur en matière de libre circulation et d'accès aux prestations sociales contributives. Si les autorités allemandes s'affranchissaient de ces règles, elles seraient sans doute visées par une plainte des européens concernés devant les tribunaux allemands et la Cour de justice de l'UE.

Si un débat politique et diplomatique plus large sur la libre circulation et le marché intérieur devait s'ouvrir, il pourrait tout aussi bien concerner les pays d'origine des travailleurs mobiles : leur mobilité prive en effet les pays en question 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), au bénéfice de pays d'accueil comme l'Allemagne...

- L'esprit de Schengen et du marché unique est-il menacé par ce type de mesures ? Peut-on parler d'un recul de la solidarité intra-européenne ?

Yves Bertoncini : L'espace Schengen a été lancé par 5 pays, France, Allemagne et Bénélux, il en compte désormais 29 : c'est le signe qu'il est dans leur intérêt de faire partie d'un vaste espace économique et humain dans lequel on ne contrôle pas tout le monde et tout le temps aux frontières nationales – et ce d'autant moins que la traque du crime organisée, la répression de l'immigration irrégulière ou la lutte anti-terroriste se jouent via la coopération et dans la profondeur, et pas sur la ligne...

Là encore, cela n'exclut pas l'existence de clauses de sauvegarde et le retour ponctuel des contrôles aux frontières nationales, auquel l'Allemagne vient d'ailleurs de recourir. Mais il est délicat et contreproductif de les prolonger sans porter atteinte aux frontaliers, aux routiers, aux touristes... c'est-à-dire à des dizaines de millions d'Européens qui seraient entravés dans leur vie quotidienne, ainsi qu'à l'économie des pays concernés.

Pour le reste, la solidarité intra-européenne a été mise à l'épreuve au fil de toutes les crises récentes, qu'elles soient migratoires, économiques, financières, sécuritaires, pandémiques ou militaires... Elle a jusqu'ici souvent prévalu, malgré de nombreuses et inévitables crispations nationalistes, en raison de l'interdépendance à la fois économique et politique à laquelle la construction européenne a abouti, en vertu de la « solidarité de fait » invoquée par la déclaration Schuman. Nous verrons bientôt dans quelle mesure le gouvernement de l'Allemagne, qui bénéficie pleinement de son appartenance au marché intérieur et de l'apport des travailleurs d'autres pays européens, sera prêt à bouleverser les équilibres politiques dans l'UE, à ses risques et périls.

Charles Reviens : Le recentrage et la limitation des politiques d'octroi des prestations sociales est un souhait de plus en plus important pour l'opinion publique dans la plupart des pays européens, comme l'attestent les résultats des élections européennes de juin 2024.

Quant à la solidarité intra européenne, il faut la relativiser. La plupart des pays de l'Union concilient leurs intérêts nationaux et la participation à l'Union européennes, à l'instar de l'Allemagne et de l'Italie. Ce n'est pas le cas de la France, où la notion même d'intérêts nationaux est soigneusement évitée depuis de nombreuses années par les autorités publiques.