COMMISSION
EUROPÉENNE

Strasbourg, le 13.12.2016
SWD(2016) 461 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de
RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (CE) nº 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) nº 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) nº 883/2004
(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE et pour la Suisse)

{COM(2016) 815 final}
{SWD(2016) 460 final}

Résumé de l'analyse d'impact

Analyse d'impact concernant l'initiative visant à réviser partiellement le règlement (CE) nº 883/2004 du Parlement européen et du Conseil portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et son règlement d'application, le règlement (CE) nº 987/2009

A. Nécessité d'une action

Pourquoi? Quel est le problème visé?

La proposition porte sur les règles de l'Union relatives à la coordination de la sécurité sociale en ce qui concerne les prestations pour des soins de longue durée, les prestations de chômage, les prestations familiales et l'accès des citoyens (économiquement) non actifs à certaines prestations sociales.

Dans le cas des **prestations pour des soins de longue durée**, trois problèmes ont été relevés: i) manque de clarté pour les citoyens et les institutions, ii) manque de clarté du cadre juridique, et iii) risque de perte de prestations ou de doubles versements. En conséquence, la coordination transfrontalière des prestations pour des soins de longue durée accuse certaines lacunes. 1,8 million d'assurés vivent dans un État membre autre que celui dans lequel ils sont assurés contre le risque de maladie. Parmi ces personnes, 45 000 recourent aux prestations en nature et 35 000 aux prestations en espèces. Le nombre d'utilisateurs en situation transfrontalière des prestations pour des soins de longue durée augmentera de 11 % en 2020, et de 28 % en 2030, par rapport à 2013.

En ce qui concerne les **prestations de chômage**, les problèmes sont les suivants: i) application divergente des règles de totalisation par les États membres, ii) petit nombre de personnes exportant leurs prestations de chômage, iii) manque de cohérence dans la manière de traiter les chômeurs qui résident dans un État membre différent de celui de leur dernier emploi (travailleurs frontaliers et autres travailleurs en situation transfrontalière), et iv) règles de remboursement ne donnant pas satisfaction. Ces failles donnent lieu à un traitement peu efficient des prestations de chômage, une répartition inégale de la charge financière et des obstacles potentiels freinant la réinsertion des chômeurs sur le marché du travail. Pour l'année 2014, les estimations font état de quelque 91 700 chômeurs en situation transfrontalière, dont 53 800 frontaliers, et on dénombre environ 25 000 cas de totalisation et 27 300 cas d'exportation de prestations.

Dans le cas des **prestations sociales**, les arrêts rendus récemment dans les affaires Brey (C-140/12), Dano (C-133/13) et Commission contre Royaume-Uni (C-308/14) ont précisé que les États membres pouvaient limiter l'application du principe d'égalité de traitement aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif et aux autres prestations de sécurité sociale auxquelles prétendent les citoyens (économiquement) non actifs dans la mesure autorisée par la directive sur la libre circulation. Le règlement ne tient pas compte de cette jurisprudence, au détriment de la transparence. En 2014, le nombre de citoyens mobiles (économiquement) non actifs de l'Union était estimé à 3,7 millions. Près de 80 % d'entre eux bénéficient de droits dérivés (liés à un droit de séjour et/ou à des droits à des prestations) en tant que membres de la famille de personnes (économiquement) actives et ont droit à ce titre à être traités sur un pied d'égalité avec les membres de la famille des travailleurs nationaux. Les 20 % restants sont pénalisés par l'actuel manque de clarté et de transparence en ce qui concerne leurs droits à demander le bénéfice de prestations dans leur État membre d'accueil.

Pour ce qui est de l'exportation des **prestations familiales**, trois problèmes ont été relevés: i) sentiments d'injustice quant au pouvoir d'achat comparé des prestations familiales exportées, ii) risque que les règles dissuadent les parents de travailler et de partager les responsabilités éducatives et iii) difficultés administratives, en particulier pour l'octroi de certains types de prestations sur la base de droits dérivés. Cette situation peut être source de problèmes pour les autorités publiques et avoir des conséquences négatives sur les familles dans lesquelles soit l'un des parents, soit les deux travaillent dans un État membre différent de celui où l'enfant réside. En 2013, en moyenne 1 % des allocations familiales ont été exportées, pour 506 000 enfants résidant dans un autre État membre.

Quels objectifs cette initiative devrait-elle atteindre?

L'initiative a pour finalité générale de moderniser la réglementation en garantissant la clarté du cadre juridique, la répartition juste et équitable de la charge financière entre les institutions des États membres concernés, la

simplicité des formalités administratives et l'applicabilité des règles.

En ce qui concerne les **prestations pour des soins de longue durée**, les objectifs spécifiques sont les suivants:

- mettre en place un régime approprié et stable,
- assurer une répartition équitable des charges entre les États membres,
- garantir la clarté et la transparence du cadre juridique pour les citoyens, les institutions et d'autres parties prenantes.

Dans le cas des **prestations de chômage**:

- assurer une application uniforme et cohérente des règles de totalisation et de calcul, qui tienne compte du degré d'intégration d'un travailleur dans un État membre,
- faire en sorte que les travailleurs mobiles de l'Union soient protégés lorsqu'ils recherchent et acceptent un emploi dans un autre État membre,
- supprimer la distinction entre les travailleurs frontaliers et les autres travailleurs en situation transfrontalière en ce qui concerne l'État dans lequel ils peuvent prétendre aux prestations, tout en favorisant la réinsertion sur le marché du travail,
- faire en sorte que la charge financière correspondant aux prestations de chômage soit répartie entre les États membres en fonction du niveau des cotisations ou impôts perçus, et sans mécanisme de remboursement,
- mettre en place un mécanisme de coopération et de surveillance systématique et facile à gérer, pour veiller au respect des droits et des obligations par les chômeurs qui résident dans un État membre différent de celui qui verse les prestations.

Dans le cas des **prestations sociales**:

- garantir la clarté et la transparence du cadre juridique relatif aux droits des travailleurs, des demandeurs d'emploi et des citoyens mobiles (économiquement) non actifs de l'Union, y compris pour ce qui est de la marge de manœuvre accordée aux institutions de sécurité sociale des États membres pour limiter l'application du principe d'égalité de traitement en matière d'accès à des prestations sociales.

S'agissant des **prestations familiales**:

- garantir l'existence d'un lien clair et transparent entre l'État membre qui verse les prestations familiales et les bénéficiaires,
- réduire autant que possible les entraves et les freins à la participation continue des parents au marché du travail,
- faire en sorte que les prestations familiales soient gérées de manière aussi efficiente que possible.

Quelle est la valeur ajoutée de l'initiative à l'échelle de l'Union?

Pour être efficace et efficiente, la coordination doit s'effectuer en tenant compte des changements intervenus dans les systèmes de sécurité sociale des États membres et de l'évolution de la société. La prise d'une initiative au niveau de l'Union garantira l'uniformisation de l'interprétation des règles et de la protection des droits des citoyens mobiles de l'Union et des membres de leur famille, que les États membres agissant individuellement ne pourraient réaliser.

B. Les solutions

Quelles options législatives et non législatives ont été envisagées? Y a-t-il une option privilégiée ou non? Pourquoi?

En ce qui concerne les **prestations pour des soins de longue durée**, deux options de mesures législatives (comportant deux sous-options) ont été envisagées:

1. l'État membre compétent octroie les prestations pour des soins de longue durée en espèces et rembourse les dépenses liées aux prestations en nature servies par l'État membre de résidence (selon les principes existants pour les prestations de maladie, avec certaines précisions);
2. l'État membre de résidence octroie l'ensemble des prestations pour des soins de longue durée, moyennant le remboursement par l'État membre compétent – 2a) sans complément de l'État membre compétent; – 2b) avec complément.

Les trois options suivantes ont été écartées: 1) introduire une disposition de sauvegarde, 2) faire en sorte que ce soit l'État de résidence qui serve l'ensemble des prestations pour des soins de longue durée sans remboursement, et 3) faire en sorte que ce soit l'État membre compétent qui serve l'ensemble des prestations pour des soins de longue durée (exportation).

L'option 1 est à privilégier pour garantir la stabilité dans l'application des règles.

Pour les **prestations de chômage**: trois options législatives ont été étudiées dans le but de garantir l'application uniforme des **règles de totalisation et de calcul des prestations de chômage**:

1. totalisation après une seule journée de travail seulement,
2. totalisation après une période de a) un ou b) trois mois de travail,
3. utilisation des revenus de référence perçus dans l'État membre d'emploi antérieur pour calculer les prestations de chômage après soit a) un soit b) trois mois d'emploi dans l'État membre compétent,
4. option horizontale pour la reconnaissance des périodes d'assurance en vue de la totalisation.

L'option 2 b) est privilégiée, associée à l'obligation, pour l'État membre d'emploi antérieur, de servir les prestations de chômage lorsque cette condition n'est pas remplie, et à l'option horizontale. Une telle solution garantira un niveau minimum d'intégration dans l'État membre d'accueil avant que la personne concernée ait droit aux prestations de chômage, ainsi que l'application d'une méthode cohérente entre les États membres. Par ailleurs, les travailleurs mobiles seront protégés lorsqu'ils ne satisfont pas au critère de durée dans l'État membre d'exercice de la dernière activité.

Deux options législatives ont été envisagées afin d'allonger la période minimale pour l'**exportation** des prestations de chômage:

1. allonger de trois à six mois la période minimale pour l'exportation des prestations de chômage, et donner la possibilité d'exporter les prestations pour l'ensemble de la durée des droits de base,
2. allonger la période d'exportation des prestations de chômage à toute la durée du droit à celles-ci.

L'option privilégiée est l'option 1, associée à un mécanisme de coopération renforcée entre les services de l'emploi concernés, pour soutenir la recherche d'emploi dans d'autres États membres.

Trois options législatives ont été prises en considération concernant les prestations de chômage dans le cas **des travailleurs frontaliers et des autres travailleurs en situation transfrontalière**:

1. donner le choix aux travailleurs frontaliers quant à l'État membre auprès duquel ils peuvent demander des prestations de chômage, dans les mêmes conditions que pour les autres travailleurs en situation transfrontalière,
2. charger l'État de la dernière activité du paiement des prestations de chômage, avec les sous-options suivantes: a) exiger que les travailleurs frontaliers s'inscrivent auprès des services de l'emploi de l'État compétent ou b) leur donner le choix de s'inscrire auprès des services de l'emploi de l'État compétent ou de leur État de résidence,
3. charger l'État de la dernière activité du paiement des prestations de chômage lorsque le travailleur frontalier y a travaillé pendant au moins 12 mois, à défaut de quoi le paiement des prestations incombe à l'État membre de résidence, avec les sous-options suivantes: a) exiger que les travailleurs frontaliers s'inscrivent auprès des services de l'emploi de l'État compétent ou b) leur donner le choix de s'inscrire auprès des services de l'emploi de l'État compétent ou de leur État de résidence.

L'option 3 a) a été retenue car elle constitue le meilleur compromis pour une répartition équitable et efficiente des charges au plan financier comme administratif.

En ce qui concerne les **prestations sociales**, les options envisagées[1] sont d'ordre législatif (modification du règlement):

1. a) permettre de déroger au principe d'égalité de traitement prévu à l'article 4 concernant l'assistance sociale uniquement,
   b) permettre de déroger au principe d'égalité de traitement prévu à l'article 4 concernant un plus grand nombre de prestations financées par les deniers publics,
   c) permettre une dérogation précise au principe d'égalité de traitement en ce qui concerne les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif, prévues à l'article 70;

[1] L'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Commission contre Royaume-Uni (308/14) a eu une incidence sur l'analyse d'impact des différentes options. Cet arrêt permet aux États membres de subordonner l'accès, pour les citoyens (économiquement) non actifs, tant à l'assistance sociale qu'aux prestations de sécurité sociale au respect des conditions de la directive sur la libre circulation. La situation est différente pour les demandeurs d'emploi, dont le droit de séjour découle directement du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le présent rapport ayant été approuvé par le comité d'examen de la réglementation avant le prononcé de l'arrêt, les auteurs n'ont pas revu en conséquence les options et l'analyse de leurs incidences, laquelle ne reflète pas ce traitement différencié des citoyens (économiquement) non actifs et des demandeurs d'emploi.

2. suppression, dans le règlement nº 883/2004, des prestations spéciales en espèces à caractère non contributif garantissant un revenu de subsistance;
3. option non législative (adoption d'une communication précisant les règles).

La solution retenue est une combinaison des solutions 1 a) et 1 b) car elle permet d'atteindre les objectifs de clarté et de transparence du cadre juridique de la façon la plus efficace et la plus efficiente.

Dans le cas des **prestations familiales**, deux options législatives ont été examinées, au lieu du statu quo, concernant le lien entre le niveau des prestations familiales perçues et celui des coûts engendrés:

1. indexation des prestations familiales exportées dans l'État de résidence de l'enfant: a) adaptation à la hausse ou à la baisse ou b) à la baisse uniquement;
2. État de résidence compétent à titre prioritaire pour le versement des prestations familiales.

L'option consistant à supprimer l'obligation d'exportation des prestations familiales a été examinée mais écartée pour des raisons juridiques.

En outre, une option législative horizontale a été envisagée pour ce qui est de coordonner les allocations d'éducation, et ce avec trois variantes: a) droits individuels pour les allocations d'éducation liées au salaire avec obligation impérative pour l'État membre compétent à titre subsidiaire de déroger aux règles anticumul (c'est-à-dire verser l'allocation complète), b) même scénario que point a), mais étendue à l'ensemble des allocations d'éducation (liées au salaire et forfaitaires), et c) même scénario que point b), mais avec une dérogation facultative aux règles anticumul (l'État membre compétent à titre subsidiaire peut soit payer l'intégralité soit ne verser qu'un complément s'il accorde une allocation d'un montant plus élevé que l'État compétent à titre prioritaire).

L'option privilégiée consiste à maintenir le statu quo, associé à l'option horizontale c). De la sorte, l'État membre de l'activité économique, dans lequel l'un des parents paie ses impôts et ses cotisations de sécurité sociale, reste prioritairement responsable du versement des prestations familiales; la protection des membres de la famille est assurée, dans l'intérêt supérieur de l'enfant. L'introduction de l'option horizontale c) permet en outre de promouvoir l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale durant les périodes d'éducation d'enfants, en mettant davantage l'accent sur les droits individuels et en soutenant les États membres qui encouragent activement une plus grande parité entre les hommes et les femmes, sans imposer une telle obligation.

Qui soutient quelle option?

Prestations pour des soins de longue durée: le scénario de base (statu quo) a reçu l'appui de huit États membres[2], mais deux s'y sont opposés. Les ONG et les citoyens ont en outre souligné l'importance d'améliorer la protection sociale des citoyens vulnérables. L'option 1 rallie le plus d'États membres (16 y sont favorables et aucun ne s'y oppose).
Aucun État membre ne s'est prononcé pour l'option 2.

Prestations de chômage: les États membres, les experts, les partenaires sociaux, les ONG et les autres parties prenantes ont exprimé des avis mitigés et, hormis pour l'option horizontale, aucune majorité claire ne s'est dégagée en faveur d'une des options envisagées. La majorité des personnes ayant participé à titre individuel à la consultation publique sont favorables à l'allongement de la période d'exportation des prestations de chômage et à la liberté de choix laissée aux travailleurs frontaliers.

Prestations sociales: 11 États membres sont favorables à la modification de l'article 4 du règlement nº 883/2004 pour permettre des dérogations concernant l'assistance sociale. Deux États membres se sont prononcés pour la suppression des prestations spéciales en espèces à caractère non contributif du règlement. Quatre États membres ont retenu l'option des lignes directrices administratives. Les partenaires sociaux ont des avis mitigés, certains appelant de leurs vœux de meilleures garanties de protection des systèmes de sécurité sociale contre les charges non raisonnables, tandis que d'autres soulignent les possibles effets négatifs sur les citoyens vulnérables. Étant donné que ces mesures constituent une codification de la jurisprudence, elles n'ont pas fait l'objet de la consultation publique.

Prestations familiales: le scénario de référence a reçu l'appui de 17 États membres sur 28; les ONG et partenaires sociaux représentant les travailleurs y sont aussi favorables, de même que la majorité des personnes ayant participé à la consultation publique. Les options 1 a) et 1 b) n'ont guère suscité d'enthousiasme de la part des États membres: quatre se sont prononcés en faveur de l'option a), mais aucun n'a voté pour

[2] Avis des États membres exprimés au sein de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale.

l'option b). L'option 2 a été retenue en tant que premier ou second choix par 10 États membres, les avis des ONG, des partenaires sociaux et des participants à la consultation publique étant mitigés. Les options horizontales ont été élaborées pour faire suite aux informations communiquées par quatre États membres, le Conseil, le Parlement européen, les partenaires sociaux, le comité consultatif de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes et d'autres parties prenantes quant à la nécessité d'une plus grande souplesse dans les pratiques opérationnelles, dans l'intérêt des parents. Elles n'ont fait l'objet que de consultations informelles car leur élaboration est intervenue alors que les travaux de consultation avaient déjà démarré.

C. Incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (le cas échéant, sinon des options principales)?

Prestations pour des soins de longue durée

L'option 1 est la plus favorable à la sécurité juridique, à la transparence et à la stabilité du régime. L'ajout d'un chapitre distinct établissant les règles applicables aux prestations pour des soins de longue durée permet une nette distinction entre celles-ci et les dispositions régissant les prestations de maladie et l'assistance sociale. Les citoyens et les institutions vont bénéficier de cette clarification. Les coûts de mise en application seront peu élevés car le système actuel ne changera pas radicalement. En facilitant la comparaison des prestations, cette option permettrait de réduire les désaccords entre institutions et d'économiser du temps et de l'argent par dossier traité. Enfin, cette option cadre bien avec l'objectif d'accroître le niveau de protection des personnes nécessitant des soins de longue durée.

Prestations de chômage

Les options privilégiées garantissent le renforcement du lien entre les institutions compétentes et le demandeur. La proposition concernant les travailleurs frontaliers et l'allongement de la période d'exportation devraient faciliter la réinsertion sur le marché du travail et avoir ainsi une incidence positive sur les travailleurs mobiles; des effets positifs globaux sont attendus de la suppression de la procédure de remboursement. L'allongement de la période d'exportation augmentera les chances d'insertion sur le marché du travail, sans avoir pour autant d'incidence économique directe puisque la période d'exportation n'excède jamais la durée des droits de base.

Prestations sociales

L'option privilégiée va clarifier les droits dont bénéficient les citoyens mobiles de l'Union et permettra aux citoyens de faire plus facilement des choix éclairés. Elle est susceptible de réduire les coûts induits par la réglementation (frais de justice et coûts de conseils juridiques) et de donner une plus grande visibilité aux garanties existantes en faveur du système de protection sociale de l'État membre d'accueil, tout en préservant les droits des citoyens lorsqu'ils exercent leur droit à la libre de circulation.

Prestations familiales

Le scénario de référence sera neutre. L'option horizontale c) est de nature à lever les obstacles dissuadant les parents qui travaillent de partager les responsabilités éducatives. La règle de l'octroi des prestations en fonction uniquement des droits individuels garantira l'existence d'un lien clair et transparent entre l'État membre qui verse la prestation et le bénéficiaire de celle-ci. Elle simplifiera en outre les procédures, ce qui réduira les coûts administratifs pour les autorités publiques et les délais de traitement des demandes.

Cette initiative ne devrait pas avoir d'incidence environnementale.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (le cas échéant, sinon des options principales)?

Prestations pour des soins de longue durée

Les coûts de mise en application devraient être faibles et, à long terme, les États membres pourront économiser du temps et de l'argent par dossier traité.

Prestations de chômage

L'option privilégiée concernant **la totalisation des périodes et le calcul des prestations** ne devrait pas avoir d'effet important, dans l'ensemble, sur les dépenses. Par rapport aux règles actuelles, on peut s'attendre à des économies globales modestes (29 000 000 EUR pour les 23 États membres déclarants).

L'allongement de 3 à 6 mois de la **période d'exportation** minimale des prestations de chômage n'aura aucune incidence économique directe, car la période d'exportation n'excède jamais la durée des droits de base aux prestations de chômage.

L'option privilégiée concernant les prestations de chômage pour les **travailleurs frontaliers** peut faire

légèrement augmenter le total des paiements (442 000 000 EUR au lieu de 416 000 000 EUR selon le scénario de référence).

Prestations sociales
Puisqu'il s'agit d'une codification de la jurisprudence, aucun coût significatif n'est escompté.

Prestations familiales
Le scénario de référence sera neutre. L'option horizontale c) peut entraîner, pour certains parents, la perte de droits existants sur la base des droits dérivés. Or, étant donné le faible niveau d'application, dans les États membres, de l'obligation d'octroyer des droits dérivés en ce qui concerne les allocations d'éducation, l'incidence devrait être limitée. L'option horizontale risque par ailleurs d'avoir des conséquences économiques négatives, les États membres compétents à titre subsidiaire pouvant être amenés à verser davantage de prestations. Toutefois, les États membres auront le choix de décider d'appliquer ou non les règles anticumul, de sorte que toute incidence économique sera liée à leur propre décision. Le caractère facultatif de la dérogation pourrait réduire les effets bénéfiques de cette modification pour les parents qui travaillent.

Cette initiative ne devrait pas avoir d'incidence négative sur l'environnement.

Comment les entreprises, les PME et les micro-entreprises seront-elles concernées?

Aucune incidence directe n'est attendue en ce qui concerne les entreprises, les PME et les micro-entreprises.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

Prestations pour des soins de longue durée
Sans objet

Prestations de chômage
Sans objet

Prestations sociales
Sans objet

Prestations familiales
L'option horizontale c) risque d'entraîner une hausse des dépenses pour les États membres compétents à titre subsidiaire, de l'ordre de 60 % en moyenne; les États membres auront toutefois le choix de décider s'ils appliquent ou non les règles anticumul.

Y aura-t-il d'autres incidences importantes?

Prestations pour des soins de longue durée
Les nouvelles règles contribueront à une meilleure coordination des prestations pour des soins de longue durée et, partant, à la liberté de circulation et de séjour. Elles permettront aux citoyens qui ont besoin de soins particuliers de ne pas être pénalisés dans l'exercice de leur droit à la libre circulation au sein de l'Union.

Prestations sociales
L'option confère une plus grande visibilité aux garanties en vigueur dans le droit de l'Union visant à empêcher les citoyens (économiquement) non actifs de l'Union d'utiliser le système de protection sociale de leur État membre d'accueil pour assurer leurs moyens d'existence.

Prestations de chômage
L'allongement de la période d'exportation permettra aux demandeurs d'emploi de tirer le meilleur parti possible du marché européen du travail.

Prestations familiales
Les options horizontales permettent une protection nettement améliorée des droits fondamentaux en ce qui concerne les droits de la famille (article 33, paragraphe 2), pour concilier vie familiale et vie professionnelle.

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

La Commission évaluera les progrès accomplis dans la mise en application des nouvelles mesures cinq ans après l'entrée en vigueur du cadre juridique révisé.