

ÉVALUATION SUBSIDIARITÉ/PROPORTIONNALITÉ

Unité de contrôle de la subsidiarité

Numéro de document	COM(2007) 359
Titre	<i>Communication de la Commission "Vers des principes communs de flexicurité: des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité"</i> <i>Nature du document:</i> non législatif
Date d'adoption par la Commission	Le 27 juin 2007
Projet d'avis du CdR	Commission ECOS Rapporteur: Dave Quayle (UK/PSE)
Référence aux articles suivants du traité	Aucun
Contrôle détaillé de la subsidiarité	Non

Le document de la Commission soumis à l'analyse doit être examiné à la lumière de la stratégie de Lisbonne et des conclusions des Conseils européens des 23 et 24 mars 2006, et surtout du 8 mars 2007, au cours duquel la Commission a été invitée "*à réfléchir à l'élaboration d'un ensemble de principes communs sur la flexicurité*". Avec ce mandat, la Commission soumet cette communication afin de faciliter un débat entre les institutions européennes, les États membres, les partenaires sociaux et les autres acteurs concernés de manière à ce que le Conseil européen puisse adopter¹ à la fin de l'année 2007 des principes communs sur la flexicurité, qui devraient ensuite inspirer les lignes directrices intégrées pour la croissance et les emplois et contribuer à leur mise en place.

1. Bases juridique

Le document à l'examen étant une communication, aucune base juridique n'est invoquée. Néanmoins, la présente communication de la Commission trouve sa justification dans **l'article 140 du traité CE** (Politique sociale). Aux termes de cet article, en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 136 en matière de politique sociale, "*la Commission encourage la coopération entre les États membres et facilite la coordination de leur action dans tous les domaines de la politique sociale relevant du présent chapitre, et notamment dans les matières relatives: à l'emploi, au droit du travail et aux conditions de travail, à la formation et au perfectionnement professionnels, à la sécurité sociale, à la protection contre les accidents et les maladies professionnels, à l'hygiène du travail, au droit syndical et aux négociations collectives entre employeurs et travailleurs*". Le même article indique que pour réaliser cet objectif, "*la Commission agit en contact étroit avec les États membres, par des études, des avis et par l'organisation de consultations (...)*"

¹ Paragraphe 8(1) de la communication sur la flexicurité.

La communication supposant la coordination de l'ensemble des domaines de la politique sociale², y compris entre autres l'emploi³, mais également la formation professionnelle⁴, l'égalité des chances entre les femmes et les hommes⁵, et l'insertion sociale, il convient de prendre en considération les articles relatifs à ces politiques.

Considérant qu'il y a dans le Traité des bases juridiques adéquates pour justifier une action communautaire, il est difficile de soutenir le type de politique préféré par la Commission et exposé dans l'analyse d'impact. Le CdR ne devrait pas approuver la proposition affirmant que la méthode ouverte de coordination serait la meilleure alternative pour réaliser les objectifs visés, étant donné que celle-ci empêche indéniablement le CdR de jouer son rôle et entrave l'utilisation des procédures classique de prises de décision communautaires (notamment la consultation du CdR, l'implication complète du PE et la représentation des intérêts des régions dotées de pouvoirs législatifs au sein du Conseil). En outre, étant donné le fait que la plupart des collectivités locales et régionales n'ont officiellement aucun rôle dans cette méthode intergouvernementale, leurs intérêts et/ou compétences ne sont pas nécessairement respectés.

De plus, la présente communication indique que la méthode ouverte de coordination devrait s'appuyer sur l'article 127 du traité CE qui se réfère à la politique de l'emploi. Néanmoins, l'emploi n'est que l'une des composantes d'une approche de la flexicurité et d'autres domaines de politiques tels que la politique sociale, l'éducation (article 149), la formation professionnelle, l'égalité des chances et l'égalité entre les femmes et les hommes font partie intégrante des politiques de flexicurité (2^e point de l'analyse d'impact).

Il convient de rappeler que, du point de vue de la gouvernance européenne, la méthode ouverte de coordination, même si elle peut avoir dans certains cas des effets positifs, n'est pas prévue dans les traités et constitue une éviction de la méthode communautaire.

Points clés

Le CdR pourrait suggérer à la Commission d'éviter de faire référence à la méthode ouverte de coordination (ou d'expliquer pourquoi l'utilisation de cette méthode de décision non communautaire est nécessaire), et de prendre toutes les mesures nécessaires, sur base des articles du traité relatifs à l'emploi, à la politique sociale, à l'éducation, à la formation professionnelle, à l'égalité des chances et à l'égalité entre les hommes et les femmes, qui sont des questions essentielles de la stratégie de flexicurité. De plus, cela ferait référence à la base juridique et à la procédure qui font l'objet d'une description spécifique dans le traité. Ainsi, les institutions européennes et leurs organes consultatifs faciliteront activement le renforcement des principes de flexicurité dans les domaines politiques connexes.

Conformément aux traités, les politiques invoquées dans la communication à l'examen ne relèvent pas des compétences exclusives de la Communauté européenne; Par conséquent, les principes de

² Articles 2 et 3 paragraphe 1, lettre j, articles 137 et 137 du traité CE.

³ Articles 3 paragraphe 1, lettre i, articles 125, 127 et 129 du traité CE.

⁴ Article 150 du traité CE.

⁵ Articles 2 et 3 paragraphe 2, articles 13, 137 paragraphe 1, lettre i, et article 141 du traité CE.

subsidiarité et de proportionnalité sont d'application. Néanmoins, en l'absence de toute mesure législative, l'analyse se limitera à proposer des recommandations concernant les mesures actuellement en préparation, de manière à ce que la Commission reste vigilante en matière de respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

2. **Respect du principe de subsidiarité**

La présente communication est globalement justifiée et répond aux critères fixés à l'article 5 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité:

- la question examinée présente des **aspects transnationaux** étant donné la mobilité des travailleurs et des entreprises au sein du marché unique.
- Il est également exact que "l'absence d'action de la Communauté serait **contraire aux exigences du traité**", étant donné que, aux termes de l'article 140 du TCE (politique sociale), "*la Commission agit [...] par l'organisation de consultations, [...] dans tous les domaines de la politique sociale*", et ce au titre VIII qui couvre le domaine de la présente communication. De par le traité, la Commission a reçu une demande spécifique des Conseils européens⁶ de mars 2006 et mars 2007 afin de faciliter un débat sur la flexicurité, de manière à adopter vers la fin de l'année 2007 une série de principes communs sur ce sujet.

Points clés

Il est toutefois essentiel d'attirer l'attention sur le deuxième alinéa de **l'article 129 du TEC (Emploi)**. Bien que cet article autorise le Conseil à "*adopter des actions d'encouragement destinées à favoriser la coopération entre les États membres et à soutenir leur action dans le domaine de l'emploi*", il indique spécifiquement que "**ces mesures ne comportent pas d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres**".

Dans ce contexte, il convient d'accorder une attention particulière au deuxième paragraphe du point 7 de la communication à l'examen, qui pourrait décrire implicitement une harmonisation en imposant aux États membres la manière de procéder en vue d'obtenir des allocations de chômage comparables: "*Dans les pays où un système d'allocations de chômage est déjà en place et où ces allocations sont généreuses, l'application du principe de l'équilibre entre droits et obligations doit contribuer à rentabiliser le système. Dans les pays où les systèmes d'allocations sont moins développés, les autorités peuvent envisager de réallouer les ressources publiques pour renforcer les politiques de flexicurité et répartir les coûts additionnels éventuels entre différentes sources, par l'augmentation soit de la fiscalité, soit des cotisations sociales*".

Le CdR pourrait souligner que *la proposition relative à des allocations de chômage comparables dans l'ensemble des États membres ne doit pas aboutir à une action communautaire visant à harmoniser les dispositions législatives et réglementaires des États membres.*

⁶ Article 4 du TUE: "Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales".

3. **Respect du principe de subsidiarité**

3.1. Un débat pour fixer des principes communs en matière de flexicurité

Le débat visant à faciliter un dialogue entre les différents partenaires devrait permettre de mettre en place un cadre réglementaire qui respecte les principes de la flexicurité. Le rôle de la Commission est d'organiser le débat de manière objective, et de montrer l'ensemble des possibilités offertes aux États membres au cours du processus d'élaboration de ce cadre.

Points clés

Le rôle de la Commission, qui consiste à promouvoir et faciliter le débat, peut intégrer la définition des sujets à discuter, par exemple les questions relatives à la transition sécurisée d'un emploi à l'autre. Néanmoins, il semble que la demande formulée comme suit au paragraphe 5.5 de la communication à l'examen: *"Une souplesse suffisante pour recruter et licencier doit s'accompagner de transitions sûres entre les emplois"* pourrait être interprétée comme étant de la part de la Commission une manière d'outrepasser son mandat, étant donné que jusqu'à présent, il n'existe pas de consensus entre les États membres sur ce point. La présente communication doit être le point de départ du débat, mais elle ne doit pas concerner des demandes spécifiques aux États membres en matière de législation, en particulier dans les domaines où il n'existe pas encore de consensus politique.

3.2. Possibilités de décision sur le plan national et régional

Par ailleurs, la communication sur la flexicurité respecte le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, car elle laisse également **"une marge de décision au plan national"**. Comme il est souligné au paragraphe (3) du point 5 de la présente communication, il n'y a pas de solution "unique"; il devrait y avoir des principes communs et les différentes approches adoptées par les États membres (conformément à l'article 7 du Protocole sur la subsidiarité et la proportionnalité).

La Commission soutient, dans son analyse d'impact (paragraphe 3.3), que la notion de flexicurité comporte une importante dimension régionale (territoriale) et transnationale, et que les solutions visant à promouvoir la flexicurité devront donc être adaptées aux différents contextes nationaux et régionaux.

Comme le CdR l'a déjà exprimé⁷ au sujet de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, "davantage d'attention [devrait être] accordée à l'interaction essentielle entre les différents niveaux de mise en œuvre" Cela implique que les collectivités locales et régionales, qui sont d'importants employeurs au sein de l'UE, disposent *"de réelles possibilités de développer des stratégies locales et régionales"*⁸. En outre, celles-ci *"contribuent à bien des égards à l'entrée des jeunes, des femmes, des immigrants et des personnes âgées sur le marché du travail ainsi qu'à la promotion de l'égalité entre les femmes et les*

⁷ Avis sur l'Évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne (CdR 152/2004 fin).
http://coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifiant=cdR/comm.pol.eco%2Bsoc2002-06\dossiers\ecos-034\cdr152-2004_fin_ac.doc&language=FR

⁸ Avis sur l'Évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne (CdR 152/2004 fin).
http://coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifiant=cdR/comm.pol.eco%2Bsoc2002-06\dossiers\ecos-034\cdr152-2004_fin_ac.doc&language=FR

*hommes*⁹, à promouvoir l'emploi et à développer le marché local du travail, à créer et offrir elles-mêmes des emplois.

Points clés

En s'appuyant sur le principe de proportionnalité, le CdR pourrait *soutenir l'approche adoptée par la Commission européenne en proposant des solutions de flexicurité, et inviter les États membres à élaborer, en concertation avec les collectivités locales et régionales, leur propre système global pour parvenir à une combinaison optimale de flexibilité et de sécurité.*

3.2.1. Sécurité sociale

Comme cela figure au paragraphe (1) du point 5 de la communication à l'examen, la flexicurité implique notamment *"des systèmes de sécurité sociale modernes"*. Dans certains pays, la législation sur les systèmes de sécurité sociale, ou certains de leurs aspects, relève de la compétence régionale et/ou locale. Pour cette raison, le CdR insiste sur le fait que la Commission *garantisse que ses services prendront conseil auprès de ces administrations régionales ou locales lorsqu'elle voudra légiférer plus avant pour mettre en place les systèmes de flexicurité.*

4. Coût de la mise en œuvre de la communication/financement

La Commission souligne à juste titre dans la présente communication que divers programmes de financement européens (comme le Fonds social, le FEDER, etc) pourraient contribuer à la mise en œuvre des éléments de la politique de l'emploi définis par les États membres à la suite de l'action de l'Union.

Le CdR pourrait *se réjouir des initiatives financières proposées par la Commission, à la condition de souligner le fait que les fonds communautaires sont additionnels et que donc, les collectivités locales et régionales doivent dans tous les cas consacrer des ressources importantes à la mise en œuvre de cette politique européenne.*

Conformément à l'article 9, paragraphe 3 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, la Commission doit *"tenir dûment compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge... incombant... aux autorités locales... soit le moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre"*. Cette charge pouvant avoir des composantes financières ou administratives, voire tout supplément de travail pour les collectivités locales et régionales. Bien que l'évaluation d'impact affirme (paragraphe 5.2.2.6) qu'*"aucun coût administratif supplémentaire notable ne sera imputé à la Commission ni aux États membres"*, la Commission n'a pas présenté d'analyse détaillée concernant l'impact et les charges que représentera pour les collectivités territoriales la mise en pratique de l'ensemble des principes de la flexicurité.

⁹ Avis intitulé "Moderniser la protection sociale pour des emplois plus nombreux et de meilleure qualité" (CdR 2004/C et CdR 318/03) et Avis sur "Le bilan de cinq années de stratégie européenne pour l'emploi et sur l'avenir de la stratégie européenne pour l'emploi" (CdR 15/2003).

Points clés

Le CdR pourrait souligner que les mesures destinées à réaliser la flexicurité vont indéniablement représenter une charge économique pour les collectivités locales et régionales, étant donné le fait que celles-ci sont très souvent des employeurs importants, et qu'une évaluation d'impact de ces coûts aurait été nécessaire, conformément au Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. En outre, les stratégies d'apprentissage tout au long de la vie et l'investissement dans les ressources humaines, tout comme la mise en place de systèmes modernes de sécurité sociale et d'allocations de chômage représenteront un coût considérable pour les États membres et pour les administrations locales et régionales, qui jusqu'à présent, n'ont pas encore fait l'objet d'une analyse.

Le CdR pourrait demander à la Commission européenne de veiller à garantir que la mobilisation des fonds communautaires en vue de la mise en œuvre de la notion de flexicurité bénéficie d'une forte visibilité à l'échelon local et régional, et inviter le Conseil des ministres à exiger des États membres la mise à disposition des ressources nécessaires à la mise en œuvre de la notion de flexicurité dans le cadre des systèmes nationaux.

Éducation et formation tout au long de la vie

Le CdR a déjà relevé¹⁰ l'importance d'augmenter le taux d'emploi et l'apprentissage tout au long de la vie. Dans ce même avis, le CdR soutient ces politiques "mais souligne qu'il n'est pas réaliste de confier aux communes et aux régions des tâches supplémentaires sans les doter des ressources nécessaires (...)".

La communication à l'examen ne semble pas tenir compte du coût que représentera pour les collectivités locales et régionales la mise en place des mesures d'apprentissage tout au long de la vie dans le cadre de la flexicurité. Elle présente les "réductions fiscales" comme une politique destinées à inciter les individus à investir dans la formation. Néanmoins, cela ne sera pas possible dans les régions pauvres, ni dans les pays où la priorité des individus va probablement à d'autres préoccupations. La présente communication devrait donc avoir présenté une analyse détaillée du coût de la mise en œuvre des principes de flexicurité dans la pratique.

¹⁰ Avis sur les "Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008)" (CdR 147/2005).