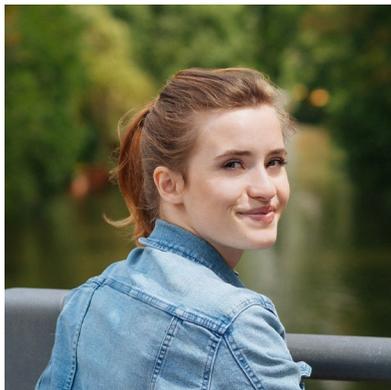


# L'AVENIR DE LA PROTECTION SOCIALE



ET DE L'ÉTAT-  
PROVIDENCE  
DANS  
L'UNION

# Notes

1) Le présent document est une traduction du résumé et de la section « Recommandations » du rapport du groupe de haut niveau sur l'avenir de la protection sociale et de l'État-providence dans l'UE, initialement rédigé en anglais et diffusé sur cette [page web](#) le 6 février 2023.

2) Le rapport a été élaboré par le groupe de manière collégiale à l'invitation de la Commission européenne. Les membres du groupe de haut niveau ont apporté leur contribution au rapport à titre personnel et en toute indépendance. Les avis exprimés ne devraient pas être attribués à la Commission européenne ou à ses services. Certaines parties du rapport ne reflètent pas nécessairement la position de chaque membre du groupe. La Commission européenne ne peut être tenue pour responsable d'aucune conséquence résultant de la réutilisation de la présente publication.

3) Le groupe de haut niveau sur l'avenir de la protection sociale et de l'État-providence dans l'UE s'est réuni entre novembre 2021 et décembre 2022. Il était présidé par **Anna Diamantopoulou**, ancienne commissaire européenne chargée de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, ancienne ministre grecque et actuellement présidente du groupe de réflexion DIKTIO, basé à Athènes.

Le groupe était composé de onze membres :

- **Agnieszka Chłoń-Domińczak**
- **Bernhard Ebbinghaus**
- **Elena Granaglia**
- **Anton Hemerijck**
- **Hans-Peter Klös**
- **Catherine Mathieu**
- **Pasi Moisio**
- **Jozef Pacolet**
- **Yves Stevens**
- **Dorottya Szikra**
- **Anu Toots**

Le groupe a été soutenu dans ses travaux par son secrétariat (unité «Protection sociale» de la DG EMPL de la Commission européenne).

# Résumé

Dans son rapport, le **groupe de haut niveau sur l'avenir de la protection sociale et de l'État-providence dans l'UE** analyse les **effets escomptés des grandes tendances** sur la protection sociale et sur l'État-providence. Il décrit leurs implications en ce qui concerne **la conception et la portée des systèmes de protection sociale et le financement de la protection sociale**. En outre, il **formule des recommandations stratégiques clés** à l'intention des États membres et de l'UE. Hormis les tendances à plus long terme, le rapport rend compte des enseignements tirés de la pandémie de COVID-19 et de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et de ses répercussions, telles que le défi croissant de la précarité énergétique.

L'État-providence est confronté à un certain nombre de grandes tendances mondiales qui façonnent nos sociétés, nos économies et nos marchés du travail. Parmi les **changements démographiques** figurent l'augmentation de la longévité et la baisse de la fécondité, qui entraînent un vieillissement de la population, ainsi que l'évolution des structures familiales, la mobilité à l'intérieur de l'UE et la migration. Le vieillissement de la population a une incidence sur la viabilité financière des systèmes de protection sociale car il requiert un taux d'emploi plus élevé et une réévaluation des «frontières» traditionnelles de la vie économiquement active.

Le **monde du travail évolue**. Il est indispensable d'augmenter le taux d'emploi dans des postes de qualité pour assurer un revenu à tous les ménages et garantir un financement durable des dépenses publiques. Bien que le taux d'emploi ait augmenté au cours des dernières décennies, des problèmes de sous-emploi subsistent pour les jeunes, les femmes, les travailleurs âgés, les personnes handicapées et les personnes issues de l'immigration. Les emplois de qualité médiocre, la pauvreté des travailleurs et la part élevée de formes d'emploi atypiques associées à l'insécurité et à des salaires plus bas sont des risques majeurs qui nécessitent de nouvelles formes de protection.

La **numérisation et l'évolution technologique** présentent à la fois des risques et des possibilités pour les marchés du travail et la protection sociale. Si ces domaines peuvent provoquer des pertes d'emplois et une polarisation, du moins à moyen terme, ils peuvent également entraîner, dans l'ensemble, une croissance nette de l'emploi à long terme. L'économie des plateformes se caractérise par une forte proportion de travail précaire, tandis que le manque de compétences et d'accès aux technologies de l'information risque de creuser les inégalités. Dans le même temps, les évolutions technologiques créent des possibilités en ce qui concerne l'organisation et l'efficacité de la protection sociale, par exemple les services de soins de santé.

Le **changement climatique** et la **transition écologique** ont déjà des effets sur les marchés du travail et la protection sociale mais aucune réponse globale en matière de politique sociale n'a été apportée jusqu'à présent. Bien que chacun soit touché par le changement climatique, les nouveaux défis risquent d'aggraver les inégalités existantes. Les répercussions sociales et en matière d'emploi de la transition écologique doivent être prises en considération. Il s'agit notamment de réduire les pénuries de main-d'œuvre dans les professions clés, de faciliter les

transitions des travailleurs employés dans les secteurs à risque et de réduire au minimum la précarité énergétique.

Le rapport analyse l'incidence de ces grandes tendances sur les politiques sociales et de protection sociale dans une **perspective des parcours de vie**, en distinguant trois fonctions de l'État-providence : **la réglementation du marché du travail, la protection sociale et l'investissement social**.

Les **politiques familiales** poursuivent plusieurs objectifs, notamment la lutte contre la pauvreté des enfants, la promotion du développement de l'enfant et d'un bon départ dans la vie, la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour les familles et l'augmentation de l'emploi des femmes. La politique de protection sociale doit aller au-delà de la protection des revenus et mettre l'accent sur la fourniture de services pour permettre la participation à la vie sociale et économique et stimuler l'emploi.

La **jeunesse** est une période de la vie qui tend à s'allonger, au cours de laquelle les adolescents et les jeunes adultes passent de l'éducation à l'emploi, de la dépendance économique à l'indépendance, et peuvent également fonder une famille. Les emplois atypiques, y compris les apprentissages et les stages, les bas salaires et parcours professionnels discontinus entravent souvent l'accès des jeunes à une protection sociale adéquate. Une transition réussie entre l'école et le monde du travail reste essentielle, aussi bien pour les perspectives salariales et la couverture sociale que pour éviter les effets de scarification du sous-emploi des jeunes. Les réponses des pouvoirs publics peuvent inclure un ensemble de prestations de protection sociale universelles et ciblées, de bourses et de prestations d'insertion sur le marché du travail.

Au cours de la **vie professionnelle**, la négociation collective joue un rôle essentiel pour parvenir à un niveau adéquat de protection offerte par des salaires minimaux et assurer une répartition équitable des gains de productivité. Toutefois, sa capacité de protection s'est érodée. En outre, les travailleurs atypiques et les travailleurs indépendants rencontrent encore des difficultés pour bénéficier de prestations de protection sociale adéquates, transparentes et transférables. Afin de concilier la flexibilité nécessaire dans l'économie actuelle avec des garanties sociales adéquates, il est envisageable de mettre en place une protection sociale financée par l'impôt ou de renforcer l'inclusion dans les régimes contributifs. Afin de garantir un revenu décent pour tous, les décideurs publics doivent relever le défi majeur de combiner la protection assurée par le revenu minimum avec des incitations au travail tout en maintenant des salaires équitables, compte tenu des niveaux élevés de bas salaires et de pauvreté au travail. Les mesures de perfectionnement et de reconversion tout au long de la vie, telles que les politiques actives du marché du travail ainsi que l'éducation et la formation tout au long de la vie, sont également essentielles pour soutenir les travailleurs pendant les périodes de transition. Lors des crises économiques, les programmes de maintien dans l'emploi jouent un rôle déterminant pour limiter le chômage. En cas de chômage technique, les travailleurs devraient mettre à profit cette période pour se former.

À mesure que la population **vieillit**, la transition de l'emploi à la retraite évolue puisque l'âge de départ à la retraite recule et qu'il devient possible de bénéficier d'aménagements plus flexibles permettant de combiner travail et pension. Pour répondre aux besoins croissants d'une population vieillissante, il pourrait être nécessaire de verser davantage de cotisations et/ou de prolonger la vie active, ce

qui implique la mise en place de politiques nuancées en faveur des travailleurs âgés, y compris de mesures de prévention, l'adaptation du lieu de travail ainsi que des âges différents de départ à la retraite. Le vieillissement de la population accroît le besoin de soins de longue durée, qui peuvent être coûteux pour les familles, ce qui souligne l'importance de la protection sociale pour ce type de soins, qui prend en charge les coûts grâce à des prestations publiques contributives et/ou financées par l'impôt. Il est également important de reconnaître les tâches de soins pour garantir des pensions adéquates, en particulier pour les femmes.

Pour répondre aux besoins croissants recensés dans le rapport, il convient de mettre en place un **financement adéquat, équitable et durable de la protection sociale**. Le groupe soutient que les **mesures d'investissement social peuvent s'avérer doublement bénéfiques** car elles permettent de réduire les dépenses futures en matière de protection des revenus grâce à l'emploi et aux gains de santé, tout en élargissant l'assiette fiscale. Parmi les contraintes pesant sur les tentatives d'augmentation des impôts figurent la pression fiscale existante et les objectifs en matière de dette et de déficit, la mondialisation et l'évolution technologique. Les cotisations de sécurité sociale et la fiscalité sont les deux principales sources de financement de la protection sociale ; elles ont toutefois une incidence différente sur l'évolution du système d'imposition et de prestations, sur les incitations à l'emploi et sur la volonté d'y contribuer. La charge fiscale globale est restée stable au cours des 25 dernières années et le travail reste la principale source de financement de la protection sociale, malgré le rôle croissant du financement par l'impôt

Le groupe examine les débats politiques en cours sur **l'amélioration de la progressivité et de l'équité du système général d'imposition et de prestations, sur les autres sources de financement**, telles que la fiscalité indirecte (consommation), l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur la fortune, l'introduction de nouvelles formes d'imposition pour l'économie immatérielle, la fiscalité verte, etc., ainsi que sur la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude fiscale. Le rapport soutient que les règles de gouvernance économique de l'UE réduisent la marge de manœuvre des États membres en matière de financement de l'investissement social et de la protection sociale.

Dans les conclusions du rapport, le groupe souligne l'importance d'un **État-providence inclusif et équitable afin de réduire au minimum les risques sociaux et d'atténuer les difficultés économiques mais aussi de soutenir la production économique et le bien-être individuel**. Un État-providence moderne devrait prévoir d'importantes réserves en cas de choc économique et investir dans des «tremplins» pour aider les personnes à traverser des périodes cruciales de leur vie. Dans son rapport, le groupe reconnaît qu'il n'existe pas de solution universelle pour les différents États-providence européens mais dresse une liste de 21 recommandations visant à moderniser et à renforcer l'État-providence. Parmi celles-ci :

- **la protection et le soutien des familles avec enfants**: par exemple, les structures d'accueil pour tous les enfants de moins de trois ans devraient être gratuites ou abordables. De même, les personnes devraient avoir accès à un soutien financier et à des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance adéquats afin de les aider à fonder une famille. Pour les familles vulnérables, ces services devraient être gratuits ;

- **l'égalité des chances en matière d'enseignement et de formation:** les États-providence devraient garantir l'égalité des chances pour les jeunes issus de familles à faibles revenus afin qu'ils puissent poursuivre leurs études et leur formation après l'école obligatoire, par exemple en leur octroyant une bourse;
- **l'accès à une protection sociale pour tous:** indépendamment du contrat ou de la forme de travail, chacun devrait avoir accès à la protection sociale et y contribuer. En outre, la protection sociale devrait être adéquate et accessible tout au long de la vie ;
- **la qualité du travail:** les États membres et les partenaires sociaux devraient œuvrer en faveur d'emplois de qualité, y compris d'un revenu décent et sûr, de l'autonomie, de la santé physique et mentale, des possibilités d'évolution de carrière et de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée;
- **l'apprentissage tout au long de la vie:** tous les citoyens devraient avoir la possibilité d'améliorer leurs compétences ou d'en acquérir de nouvelles. Cela augmenterait leurs chances de trouver un emploi ou de changer d'emploi, dans le contexte des transitions écologique et numérique, et les aiderait également à exercer des professions totalement nouvelles, dans de nouveaux secteurs par exemple ;
- **la protection des revenus et des emplois:** à la lumière de la grande récession et de la crise de la COVID-19, les programmes de maintien dans l'emploi devraient être accessibles à tous ;
- **des carrières plus longues, des pensions adéquates et des soins de longue durée:** les partenaires sociaux et les États membres devraient s'efforcer d'encourager les travailleurs à prolonger leur carrière dans de bonnes conditions de santé, notamment au moyen d'un aménagement flexible du temps de travail, de lieux de travail adaptés et de formations ;
- **un meilleur financement de l'État-providence:** pour répondre aux besoins et aux défis croissants, les États membres doivent trouver de nouvelles sources pour financer durablement la protection sociale et le bien-être, par exemple en élargissant l'assiette fiscale et en réajustant la composition des recettes (en augmentant l'impôt progressif sur le revenu, sur la consommation, sur le capital et sur la fortune, ainsi que sur le carbone et l'énergie) ;
- **une règle d'or des finances publiques:** la future gouvernance budgétaire de l'UE doit garantir la protection sociale, en particulier les besoins en investissements sociaux, et permettre d'emprunter pour investir dans des infrastructures sociales;
- **renforcer la capacité de l'UE à garantir la protection sociale:** l'UE devrait envisager des initiatives législatives afin de respecter tous les principes du socle européen des droits sociaux, d'assurer une application cohérente dans l'ensemble de l'Union et de limiter la concurrence déloyale en ce qui concerne les normes de protection sociale.

Dans les conclusions du rapport, le groupe relève la **contribution décisive de l'État-providence** pour surmonter la grande récession et les conséquences économiques et sociales de la pandémie de COVID-19. Il salue la **progression de l'UE vers une plus grande flexibilité budgétaire** qui facilite l'investissement social.

# Recommandations

## A. Un bon départ : favoriser le développement de tous

1. Tous les enfants de moins de trois ans devraient avoir accès à des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance de qualité et à temps plein, ce qui favoriserait le développement de la petite enfance et permettrait aux personnes de concilier plus facilement vie professionnelle et vie familiale et aux femmes de travailler. Ces services devraient être abordables pour toutes les familles et gratuits pour toutes les personnes dans le besoin et ayant des enfants.
2. Les États membres devraient fournir une protection ciblée du revenu minimum et des services de renforcement des capacités aux familles vulnérables avec enfants afin de prévenir la pauvreté des enfants (plus fréquente dans les ménages composés d'un parent isolé et dans les familles nombreuses).

## B. Créer un tremplin pour la jeune génération

3. Les États membres devraient prévoir un soutien financier, des services et des prestations en nature adéquats pour permettre aux personnes, lorsqu'elles le souhaitent, de fonder une famille et d'avoir des enfants.
4. Les États membres devraient poursuivre la mise en œuvre de la garantie renforcée pour la jeunesse, consolider l'offre d'un enseignement et d'une formation de qualité et instaurer un environnement propice à la création d'emplois de qualité et de possibilités d'entrepreneuriat pour les jeunes. Les États membres devraient prévoir une allocation adéquate pour les jeunes issus de familles à faibles revenus afin de leur permettre de suivre un enseignement et une formation de qualité après la période de scolarité obligatoire.

## C. Assurer une protection sociale inclusive et un apprentissage tout au long de la vie

5. Toutes les personnes ayant un emploi, quelle que soit leur situation professionnelle, devraient pouvoir bénéficier d'une protection sociale adéquate et y contribuer, et les cotisations devraient tenir compte de toutes les sources de revenus. Cette protection sociale devrait être accessible tout au long de la vie et permettre de maintenir un niveau de vie décent, en assurant un revenu de remplacement approprié, en réduisant la nécessité de percevoir un revenu minimum sous condition de ressources ainsi qu'en évitant une concurrence déloyale en matière de cotisations de sécurité sociale.
6. Les États membres, en coopération avec les partenaires sociaux à tous les niveaux, devraient définir une approche de la qualité en matière de travail qui tienne compte des questions liées au parcours de vie et qui prévoit un revenu décent et sûr, une autonomie dans la réalisation des tâches professionnelles ; une bonne santé physique et mentale, des possibilités d'évolution de carrière et un équilibre adéquat entre vie professionnelle et vie privée.

7. Les États membres, en coopération avec les partenaires sociaux, devraient disposer de systèmes efficaces d'apprentissage tout au long de la vie qui offrent des possibilités de perfectionnement et de reconversion professionnels. Ces systèmes devraient accroître l'employabilité de toutes les personnes en âge de travailler et améliorer le socle de compétences des professions dans le domaine des soins, la numérisation du travail et la transition écologique. Ils devraient également soutenir la restructuration économique en faveur de nouveaux secteurs et de nouvelles professions, tout en favorisant l'équilibre entre les hommes et les femmes. L'accès au perfectionnement et à la reconversion professionnels peut être renforcé par la négociation collective, par une taxe de formation professionnelle prélevée sur la masse salariale de l'employeur et par la mise en place de comptes de formation individuels.
8. Dans le cadre de leurs politiques sociales et du marché du travail, les États membres devraient continuer d'œuvrer en faveur de l'inclusion des migrants en leur garantissant un accès rapide au marché du travail dans des conditions d'égalité de traitement au moyen de formations, de la reconnaissance de leurs compétences et de leurs qualifications, de l'apprentissage des langues, et de l'éducation civique. Il est essentiel de lutter contre la discrimination et l'exploitation pour favoriser l'intégration des migrants dans la société et leur permettre de contribuer pleinement à l'économie.
9. Les États membres devraient tirer des enseignements de la grande récession et de la crise de la COVID-19 et mettre en place des dispositifs de maintien dans l'emploi (tels que le chômage partiel) accessibles à tous les travailleurs, quelle que soit leur situation professionnelle, afin de maintenir leurs revenus et d'éviter la perte de compétences en cas de futures crises. Dans le cas des salariés, ces dispositifs permettent de limiter les licenciements tout en préservant les liens entre employeurs et salariés. Les périodes de chômage technique pourraient être mises à profit par les travailleurs afin qu'ils se perfectionnent d'un point de vue professionnel.

#### **D. Encourager les travailleurs à prolonger leur carrière dans de bonnes conditions de santé afin de garantir des rentes de vieillesse adéquates**

10. Les partenaires sociaux et/ou les États membres devraient soutenir l'allongement de la vie active en promouvant l'aménagement flexible du temps de travail, en adaptant les lieux de travail et en dispensant une formation continue pour répondre aux besoins des travailleurs âgés et exploiter leur potentiel. Les États membres devraient envisager d'instaurer des mesures d'incitation ciblées permettant de faciliter la transition progressive vers la retraite à un âge plus avancé.
11. Face au vieillissement de la population, les États membres devraient lutter de manière proactive contre la pauvreté et garantir un revenu suffisant aux personnes âgées. Les considérations relatives à la viabilité financière devraient tenir compte à la fois des recettes et des dépenses des comptes publics et des effets de l'augmentation et de la prolongation de l'emploi. Les prestations minimales pour les personnes âgées devraient être suffisamment élevées pour contribuer efficacement à la prévention de la pauvreté. Les États membres (et les partenaires sociaux, lorsque les régimes sont négociés collectivement) devraient veiller à ce que toutes les personnes

en âge de travailler soient incluses dans des régimes de pension contributifs, qui remplacent de manière adéquate les revenus du travail.

12. Les personnes devant renoncer à leur emploi ou travailler à temps partiel pour prendre en charge des enfants ou des personnes âgées, par exemple, devraient bénéficier d'une prise en compte de ces périodes dans le calcul de leur pension, notamment au moyen de subventions dans le cas de régimes non publics.

#### **E. Assurer une offre de soins de longue durée équitable et de qualité**

13. Compte tenu de l'augmentation des besoins en soins de longue durée dans les sociétés vieillissantes, les États membres devraient renforcer la disponibilité de services de soins de qualité, y compris des soins ambulants, à domicile et en établissement, ainsi que garantir la liberté de choix. Les États membres devraient veiller à ce que ces services soient accessibles à tous et soient pris en charge par la protection sociale (contributive ou financée par l'impôt), en fixant un plafond raisonnable pour le reste à charge des familles.

#### **F. Promouvoir des logements et des transports inclusifs et respectueux de l'environnement**

14. Les États membres devraient encourager la construction de logements abordables, économes en énergie et fondés sur des principes de «conception universelle», en veillant à ce qu'ils soient accessibles à tous. Un soutien devrait être apporté aux ménages à faibles revenus ou à faible épargne (en particulier les jeunes et les familles avec enfants), ainsi qu'aux personnes handicapées ou aux personnes âgées ayant des besoins particuliers. Les États membres devraient soutenir les autorités locales, les associations de logement et les organisations de l'économie sociale dans ce processus, et les fonds de l'UE devraient appuyer des projets pilotes d'innovation sociale.
15. Afin de favoriser la cohésion sociale et une transition écologique équitable, les États membres devraient garantir la mise en place de transports publics abordables et économes en énergie, ainsi que de réseaux fiables et d'alternatives écologiques. L'inclusion sociale et l'égalité d'accès aux transports publics devraient faire partie de la planification urbaine et rurale et être soutenues par des subventions publiques, notamment dans les zones défavorisées.

#### **G. Assurer une fourniture de services inclusifs qui améliore le bien-être et les capacités**

16. Pour fournir des services sociaux efficaces, de qualité et complets, les États membres doivent améliorer la fourniture de services au niveau local, encourager la coproduction et la professionnalisation, et tirer le meilleur parti des possibilités de numérisation. Les États membres devraient disposer de normes de qualité et de mécanismes d'assurance de la qualité pour les services sociaux et les appliquer aux prestataires publics et privés. Les États membres devraient accroître la participation des organisations à but non lucratif et de l'économie sociale à la création et à la fourniture de services

sociaux. L'Union devrait encourager davantage la recherche et l'échange d'informations sur les bonnes pratiques afin de soutenir les innovations en matière de gouvernance et de fourniture de services sociaux.

## H. Assurer un financement durable pour un État-providence résilient

17. Pour répondre aux besoins financiers croissants de l'État-providence, les États membres devraient envisager d'élargir l'assiette fiscale et de réajuster la composition des recettes au-delà des cotisations sociales s'ajoutant au coût de la main-d'œuvre et augmenter les recettes provenant des impôts progressifs sur le revenu, sur la consommation, sur le capital et sur la fortune, ainsi que sur le carbone et l'énergie. Afin d'éviter la concurrence fiscale dommageable et le *dumping* social, l'UE devrait coordonner les efforts déployés par les États membres pour mener une politique commune en matière d'imposition du capital et pour lutter contre l'évasion fiscale et la fraude fiscale.
18. L'UE et les États membres devraient envisager de mettre en place un accord européen sur les taux minimaux d'imposition du capital et des règles harmonisées de l'UE en matière d'imposition du capital afin de renforcer la base potentielle de financement de la protection sociale et de contribuer à éviter la concurrence sur les normes de protection sociale.
19. Dans le contexte de la future gouvernance budgétaire de l'UE, la protection sociale, et surtout les investissements sociaux, doivent être garantis. Une «règle d'or des finances publiques» devrait permettre d'emprunter à des fins d'investissement social, du moins dans un premier temps, pour investir dans des infrastructures sociales.

## I. Renforcer la capacité de l'UE à assurer la future protection sociale

20. L'UE devrait envisager d'adopter des initiatives législatives supplémentaires en matière d'emploi et de politique sociale afin de respecter tous les principes du socle européen des droits sociaux, de garantir une application cohérente dans l'ensemble de l'UE et de limiter toute concurrence déloyale sur les normes de protection sociale.
21. Les États membres devraient garantir à tous leurs résidents un ensemble minimal de droits sociaux, fondé sur les principes du socle européen des droits sociaux, qui doivent être respectés en permanence, y compris après des chocs extérieurs.

