



Commission européenne

MODERNISER ET AMÉLIORER LA PROTECTION SOCIALE  
DANS  
L'UNION EUROPÉENNE

Communication de la Commission

# TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	I-II-III
1. 1. UN DÉBAT EUROPÉEN SUR L'AVENIR DE LA PROTECTION SOCIALE	1
1.1 Les contributions au débat	1
1.2 Le défi: la nécessité de moderniser et d'améliorer les systèmes de protection sociale européens	2
1.2.1 Le changement de nature du travail	3
1.2.2 Le vieillissement de la population en Europe	3
1.2.3 Le nouvel équilibre entre les sexes	4
1.2.4 La nécessité de réformer la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale	5
2. LES PRINCIPAUX ENJEUX DE CETTE MODERNISATION	6
2.1 La protection sociale comme facteur productif	6
2.2 Rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi	6
2.2.1 Rendre la fiscalité et les systèmes de prestations sociales plus favorables à l'emploi	6
2.2.2 Transformer l'assurance chômage en une assurance employabilité	7
2.2.3 Repenser le financement de la protection sociale	8
2.2.4 Mettre en place des mécanismes flexibles de transition vers la retraite	9
2.2.5 Mettre la protection sociale au service de l'intégration	10
2.3 Adapter la protection sociale au vieillissement démographique des sociétés européennes	11
2.3.1 Assurer la viabilité des régimes publics de pension	11
2.3.2 Mettre en place un environnement sûr pour les régimes complémentaires	13
2.3.3 Répondre aux besoins de prise en charge des personnes âgées	14
2.3.4 Améliorer les services de santé	15
2.4 Adapter la protection sociale au nouvel équilibre entre les sexes: vers une individualisation des droits	16
2.5 Améliorer la protection sociale des personnes qui se déplacent au sein de l'Union	18
3. SOUTENIR LE PROCESSUS D'ADAPTATION PAR UNE ACTION AU NIVEAU EUROPÉEN	20
Annexe	21

# SYNTHÈSE

Dans les États membres de l'Union européenne, les systèmes de protection sociale à financement public constituent la majeure partie des dépenses engendrées par les pensions de retraite, les soins de santé et le soutien aux plus démunis. Ils ont joué un rôle fondamental dans la redistribution des revenus et la cohésion sociale ainsi que dans le maintien de la stabilité politique et du progrès économique tout au long de l'existence de l'Union.

Ces systèmes représentent désormais plus de 28% du Produit intérieur brut global de l'Union, bien que cette proportion varie entre les États membres - de 16% à 35% - en fonction des niveaux de prestations et des équilibres entre financement public et privé.

La plupart des systèmes de protection sociale européens poursuivent des objectifs et s'appuient sur des structures de financement et de fonctionnement qui datent de plusieurs dizaines d'années. Bien que les besoins fondamentaux auxquels ils répondent demeurent les mêmes, le contexte économique et social dans lequel ils opèrent a évolué et continuera à se transformer. Si l'on veut qu'ils conservent leur efficacité et qu'ils continuent à répondre à des besoins qui évoluent, il est urgent de les moderniser. En particulier, il apparaît nécessaire de les adapter:

- à l'évolution de la nature des emplois, qui appelle une interaction nouvelle entre les politiques destinées à améliorer la flexibilité et celles qui doivent apporter davantage de sécurité;
- à l'évolution de l'équilibre entre les sexes dans la vie professionnelle: l'égalité des chances soulève de nouvelles questions et de nouvelles exigences en termes de protection sociale;
- au vieillissement de la population en Europe: la croissance rapide du nombre de personnes âgées crée de nouveaux besoins et rend nécessaire d'accélérer la réforme des pensions de retraite;
- au besoin de moderniser la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale pour les personnes qui se déplacent à l'intérieur de l'Union.

Pour aider les États membres à relever ces défis, la Commission a présenté, à la fin de l'année 1995, un "cadre pour un débat européen sur l'avenir de la protection sociale". Ce document a suscité un débat animé au sein de l'Union. Il est temps, à présent, de faire le point sur ces réactions. La présente Communication répond à un double objectif:

- indiquer des axes de modernisation possibles;
- présenter un certain nombre de propositions spécifiques pour un soutien au plan européen.

Les postulats qui sous-tendent cette approche sont les suivants:

- Chaque État membre demeure responsable de l'organisation et du financement de son propre système de protection sociale;
- L'Union a en charge la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale pour les citoyens qui exercent leur droit de libre circulation à l'intérieur de l'Union;
- L'Union est également un cadre approprié pour des débats visant à promouvoir une meilleure compréhension mutuelle des perspectives à long terme ainsi qu'à identifier les défis communs qui se posent aux États membres.

Sur base de ces prémisses, la Commission propose que les analyses, débats et actions à venir portent sur les points suivants:

## 1. La protection sociale comme facteur productif

Dans la foulée des débats de la conférence organisée par la Présidence néerlandaise en janvier 1997 sur le thème "politique sociale et performances économiques", la Commission étudiera au cours de l'année 1997 la question du coût global et de l'ensemble des retombées positives des systèmes de protection sociale, en termes de cohésion sociale, de stabilité politique et de progrès économique.

## 2. Des systèmes de protection sociale plus favorables à l'emploi

À l'instigation du Conseil européen de Dublin, la Commission, dans sa contribution au Rapport commun sur l'Emploi de 1997 s'interrogera sur la façon de réformer la protection sociale et de faire évoluer la fiscalité dans le cadre d'une politique active de l'emploi. Cette réflexion reposera sur l'examen des meilleures pratiques en matière de politiques actives.

La Commission examinera notamment comment transformer une assurance chômage palliative en une assurance dynamique d'employabilité.

Dans le cadre de sa contribution au rapport intérimaire à présenter au Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997 et au Rapport commun sur l'Emploi qui sera préparé pour le Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997, elle procédera à une analyse approfondie des mesures prises pour réduire les coûts salariaux indirects. Les retombées de la fiscalité sur l'emploi seront également un volet important des débats du nouveau Groupe de haut niveau sur la politique fiscale institué par le Conseil européen de Dublin.

Dans son rapport sur "L'Emploi en Europe" qui sera publié en septembre 1997, la Commission analysera les possibilités qu'offre ainsi que les problèmes que pose un passage progressif à la retraite et envisagera les suites qu'il convient de donner à cette étude.

Au cours du premier semestre de 1997, elle présentera une Communication sur la promotion de l'intégration sociale et, dans le courant du second semestre, un rapport d'évaluation des mécanismes de garantie d'un revenu minimum dans les États membres.

## 3. Adapter de la protection sociale au vieillissement démographique des sociétés européennes

Le vieillissement de la population des États membres met les systèmes de pensions à rude épreuve. La Commission élaborera des méthodes de prévision des dépenses et évaluera les éléments de réforme qui semblent les plus aptes à assurer la viabilité des régimes publics de pensions tout en préservant leurs valeurs essentielles de solidarité.

Au cours du premier semestre de 1997, la Commission publiera également un Livre Vert sur les retraites complémentaires, afin de déterminer les principaux éléments d'un cadre réglementaire qui permettrait, au niveau européen, d'assurer un environnement sûr aux régimes complémentaires de pensions.

Les États membres ont mis un certain nombre de réformes en chantier pour satisfaire aux besoins d'aide des personnes âgées dépendantes. La Commission étudiera les réformes en cours et en fournira une analyse aux États membres.

Afin d'améliorer la qualité et le rapport coût-efficacité des systèmes de santé, la Commission procédera en 1997 à une évaluation de l'incidence que la prévention pourrait avoir sur la réduction des coûts de santé et déterminera dans quelle mesure, et sous quelles conditions, l'introduction des mécanismes du marché dans les systèmes de santé peut contribuer à la réalisation d'économies tout en favorisant une meilleure qualité de service et en assurant l'accès de tous aux soins de santé.

## 4. Adapter la protection sociale au nouvel équilibre entre les sexes

L'évolution de l'équilibre hommes-femmes appelle à la fois de nouvelles formules de conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale ainsi que de nouvelles initiatives pour renforcer les droits individuels. À la fin de l'année 1997, la Commission présentera des initiatives visant à relever les normes de prise en charge des enfants et des autres personnes dépendantes. Le rapport annuel de 1997 sur l'égalité des chances évaluera les mesures prises par les États membres pour progresser vers une individualisation des droits sans mettre en péril la situation financière des femmes.

## 5. Améliorer la protection sociale des personnes qui se déplacent à l'intérieur de l'Union

La Commission mettra en oeuvre une stratégie visant à réformer et simplifier le système de coordination de la protection sociale des travailleurs migrants ainsi qu'à trouver des solutions spécifiques aux problèmes transfrontaliers qui se posent pour les régimes professionnels, y compris en proposant en 1997, en tant que première étape, une directive concernant certains de ces problèmes.

La Commission invite l'ensemble des États membres et les institutions européennes à engager un dialogue permanent sur les stratégies de modernisation des systèmes de protection sociale, telles celles que contient la présente Communication. La présentation du Rapport commun sur l'Emploi au Conseil européen de Luxembourg, en décembre 1997, pourra être l'occasion d'une réflexion circonstanciée sur les suites qu'il convient de donner à cette approche.

La Commission appelle également les partenaires sociaux, à tous les niveaux adéquats, à contribuer à cette action. Le Comité du Dialogue social et le Comité Permanent pour l'Emploi sont invités à jouer un rôle majeur sur ce plan. De plus, lors du Forum de 1998 sur la politique sociale européenne, auquel participeront les États membres, les partenaires sociaux, des ONG et les institutions européennes, la Commission a l'intention d'inscrire la question de la réforme de la protection sociale parmi les premières priorités du dialogue civil au plan européen.

Enfin, dans le cadre de ce processus de réflexion concertée, le rapport sur La protection sociale en Europe, qui sera publié à la fin de 1997, rassemblera de nouveaux éléments et de nouvelles analyses concernant les développements récents dans les États membres.

# 1. UN DÉBAT EUROPÉEN SUR L'AVENIR DE LA PROTECTION SOCIALE

Le maintien d'un niveau élevé d'emploi et de protection sociale est l'un des objectifs fondamentaux de la Communauté européenne et figure de manière explicite parmi les missions énoncées à l'article 2 du traité sur l'Union. La protection sociale constitue l'un des volets fondamentaux et un trait distinctif du modèle social européen.

En juillet 1992, le Conseil a adopté une recommandation relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale<sup>1</sup>. Cette stratégie de convergence visait à définir des objectifs communs susceptibles de guider les politiques des États membres, afin de permettre la coexistence des différents systèmes nationaux de protection sociale et de faire progresser ces derniers, en harmonie les uns avec les autres, vers les objectifs fondamentaux de la Communauté. La stratégie consistant à viser une convergence des politiques des États membres, dans le respect de l'autonomie des systèmes, est une application directe du principe de subsidiarité.

Chaque État membre conserve la responsabilité de l'organisation et du financement de son propre système de protection sociale. Cependant, les différents pays européens ont à résoudre des problèmes communs, dont il est très utile de débattre au niveau européen. À travers l'Union, d'importantes réformes des systèmes de protection sociale sont désormais à l'étude ou, dans certains cas, déjà en cours de mise en oeuvre pour répondre à l'évolution rapide du contexte social et économique<sup>2</sup>.

C'est dans ce contexte que la Commission a présenté, fin 1995, un "cadre pour un débat européen sur l'avenir de la protection sociale"<sup>3</sup>. Elle proposait que les institutions communautaires et les États membres engagent un processus de réflexion concertée sur les actions qu'il conviendrait de mener pour que les systèmes de protection sociale puissent devenir plus efficaces et plus favorables à l'emploi. Les partenaires sociaux et tous les acteurs concernés ont été invités à apporter leur contribution. Le Parlement européen et le Comité économique et social ont éga-

lement participé à cette réflexion et rendu des avis. Le Pacte de confiance pour l'emploi a souligné l'importance de ce débat<sup>4</sup>.

## 1.1 Les contributions au débat

Le cadre pour un débat européen sur l'avenir de la protection sociale<sup>5</sup> a suscité des débats très animés tout au long de 1996 (correspondance, conférences, réunions ad hoc avec des experts scientifiques et des décideurs politiques). Une synthèse des contributions des États membres, des institutions européennes et des partenaires sociaux est publiée séparément, comme document de travail des services de la Commission.

De nombreux points de concordance apparaissent dans les différentes réactions:

- Le modèle social européen est considéré comme valable et il faut le consolider. Ce modèle repose sur des valeurs communes et sur la conviction que politique sociale et résultats économiques ne sont pas contradictoires mais au contraire se renforcent mutuellement. Des systèmes de protection sociale hautement développés sont une composante majeure de ce modèle.
- Pour préserver la protection sociale, il est nécessaire de réformer les systèmes européens sous leurs diverses formes, car les conditions dans lesquelles ces systèmes ont vu le jour ont changé. Il s'agit d'adapter la protection sociale à la société d'aujourd'hui, sans la dépouiller pour autant de ses valeurs fondamentales de solidarité et de cohésion.
- Cette mission est complexe et les moyens de la mener à bien sont incertains. Chaque État membre doit trouver des solutions adaptées à son propre système et persévérer dans la stratégie de convergence définie dans la recommandation du Conseil de 1992.
- Les moyens utilisés pour adapter les systèmes de protection sociale doivent être cohérents avec le processus d'intégration européenne, en particulier le marché intérieur et la marche

<sup>1</sup> Recommandation n° 92/442/CEE du 27 juillet 1992 relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale (JO L 245 du 26 Août 1992).

<sup>2</sup> Cf. les rapports "La protection sociale (COM(93) 531) et "la protection sociale en Europe - 1995" (COM(95) 457).

<sup>3</sup> Communication de la Commission COM(95) 466 du 31 octobre 1995 "L'avenir de la protection sociale: cadre pour un débat européen".

<sup>4</sup> "Action pour l'emploi en Europe: un pacte de confiance", SEC(96)1093 du 6.5.1996, en particulier les points 3.11. et 3.16.

<sup>5</sup> En novembre 1996, la délégation française a remis au Conseil une déclaration spécifique en faveur de cette initiative, en tant que suivi du Conseil européen de Turin et du memorandum français sur le modèle social européen.

vers l'Union économique et monétaire ainsi que vers la citoyenneté européenne.

- La capacité à apprendre les uns des autres et à s'adapter rapidement est un facteur clé. L'Union européenne doit agir comme un catalyseur permettant aux États membres de tirer les enseignements de leurs expériences respectives et de s'adapter à l'évolution de l'environnement.

S'appuyant sur les résultats de ce processus de réflexion concertée, la Commission a entrepris de faire le point des réactions au débat qu'elle avait lancé et de proposer un suivi approprié. L'objet de la présente communication est double:

- esquisser certains axes d'amélioration des systèmes de protection sociale européens, sur la base des contributions au débat, et définir des actions clés dans chaque domaine;
- présenter un certain nombre de propositions visant à associer l'ensemble des acteurs concernés à ce processus d'adaptation.

## 1.2 Le défi: la nécessité de moderniser et d'améliorer les systèmes de protection sociale européens

Les dépenses de protection sociale représentent 28% du Produit intérieur brut de l'Union européenne, avec des variations d'un État membre à l'autre comprises entre 16% et 35%. Ces dépenses jouent un rôle fondamental dans la redistribution des revenus et la cohésion sociale, la stabilité politique et le progrès économique. Plus la vie professionnelle deviendra flexible, plus les citoyens demanderont à leur système de protection sociale de leur donner de la sécurité. Une protection sociale de qualité et des entreprises performantes se renforcent mutuellement.

Les comparaisons approfondies que l'on peut faire au niveau international confortent cette analyse. Il semble, en effet, que si l'on tient compte des dépenses privées aussi bien que publiques, le volume global des dépenses des ménages pour la protection sociale, les soins de santé et les retraites atteignent des niveaux relativement similaires dans différents pays développés et industrialisés<sup>6</sup>. En outre, les États membres dotés d'un filet de sécurité efficace font souvent mieux, en termes de revenu par habitant ou de balance extérieure, que les autres. D'un autre

côté, il est clair que seuls les pays dont l'économie est saine peuvent maintenir un haut niveau de protection sociale. Pour cette raison, l'achèvement du grand marché européen et son renforcement revêtent une importance croissante.

Il est important de réaliser que ce n'est pas la concurrence de pays tiers qui rend nécessaire la réforme des systèmes de protection sociale. La liberté des échanges et la mondialisation ne doivent pas faire figure de menace pour le modèle social européen. Ce sont au contraire des raisons internes qui font que cette réforme est indispensable. La véritable menace à l'encontre du modèle social européen serait notre incapacité à résoudre les problèmes de l'heure. D'une part, il est urgent de consolider les finances publiques dans la plupart des États membres, afin d'éviter d'augmenter les déficits et d'alourdir le service de la dette, ce qui aurait pour effet de limiter les possibilités de dépenses pour la protection sociale. La consolidation fiscale ne s'oppose donc pas au maintien d'un haut niveau de protection sociale, pas plus qu'elle ne conduit à démanteler l'exercice des solidarités. Au contraire, elle renforce la solidarité entre générations, en ce sens qu'elle allège le fardeau qui pèsera sur les générations futures.

D'autre part, il convient de réformer la protection sociale pour que celle-ci puisse vraiment promouvoir l'intégration économique et sociale. L'objet principal de la protection sociale a été traditionnellement de fournir une certaine sécurité de revenu aux personnes qui ne peuvent travailler. Ce faisant, elle a eu pour effet indirect de décourager l'intégration économique. Sur ce plan, les systèmes de protection sociale ont donc été à la fois un succès (parce qu'ils ont permis de soulager la pauvreté) et un échec (parce qu'ils n'ont pas su favoriser la pleine intégration de chacun dans la société).

Le volume des transferts nécessaires pour indemniser les personnes qui n'ont pas d'emploi a augmenté considérablement et avec lui les prélèvements qui frappent les revenus des travailleurs, alors que les intéressés préféreraient se voir offrir davantage d'opportunités pour participer activement à la vie économique.

Ces problèmes - déficits publics importants et échec de l'intégration sociale - constituent la véritable menace pour le modèle social européen. Leur gravité peut s'expliquer, dans une large mesure, par l'évolution du contexte dans lequel opère la protection sociale. Quatre facteurs dominants sous-tendent cette nécessaire

<sup>6</sup> Cf. par exemple, G. Esping-Andersen: "The Double Problem of Coordination in Contemporary Welfare States", document préparé pour la conférence "Politique sociale et performances économiques", Amsterdam, 23-25 Janvier 1997.

réforme des systèmes de protection sociale: le changement de nature du travail, le vieillissement de la population européenne, le nouvel équilibre entre les sexes et la nécessité de réformer le système de coordination des régimes nationaux de sécurité sociale pour les personnes qui se déplacent à l'intérieur de l'Union.

### 1.2.1 Le changement de nature du travail

Les modèles de vie professionnelle sur lesquels reposent les régimes d'indemnisation du chômage sont en train de subir de profondes transformations. Des emplois émergent dans le secteur des services, mais disparaissent dans l'industrie. Les structures de qualification se transforment: des emplois simples, à faible qualification, laissent place à des emplois qui exigent des compétences nouvelles, plus élevées et plus étendues. La nature de l'emploi évolue également: le travail à temps partiel et temporaire est plus répandu que jamais. Enfin, notre vie professionnelle s'est raccourcie: nous passons plus de temps en éducation et en formation et nous commençons à travailler plus tard; mais nous quittons également le monde du travail plus tôt, l'âge réel de départ à la retraite étant inférieur, en moyenne, à 60 ans.

De nouvelles formes d'organisation du travail voient le jour. Le concept de carrière linéaire, qui a marqué le 20<sup>ème</sup> siècle, va progressivement laisser la place à un nouveau modèle de vie active, plus variée et plus flexible. Une personne pourra avoir plusieurs activités rémunérées au même moment. La plupart des travailleurs traverseront des périodes de non-travail pendant leur vie active, périodes qui entreront dans le cadre d'une transition normale d'une activité à l'autre et au cours desquelles ils adapteront leurs compétences ou se prépareront à un nouvel emploi <sup>7</sup>.

Le grand enseignement des vingt dernières années est que les mécanismes actuels de transferts sociaux n'apportent plus une sécurité suffisante. Les énormes ressources affectées aux prestations doivent être réorientées vers l'emploi. Les régimes de prestations de chômage doivent gagner en efficacité: il s'agit d'inciter davantage les chômeurs à chercher un emploi (cf. 2.2.1) en leur donnant en même temps des possibilités d'amélioration de leurs compétences, de manière à créer progressivement une véritable assu-

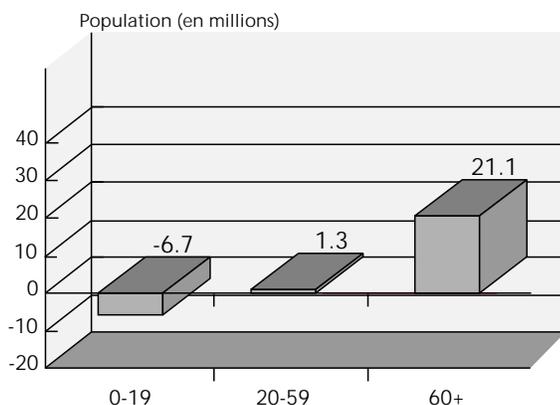
rance employabilité au lieu d'une simple indemnisation du chômage (cf. 2.2.2). Dans la mesure du possible, il convient de revoir les structures de financement des systèmes de protection sociale, de manière à réduire les coûts salariaux indirects, notamment pour les bas salaires (cf. 2.2.3). Il convient par ailleurs d'encourager des transitions flexibles et progressives vers la retraite, afin de permettre aux travailleurs âgés de demeurer dans la vie active (cf. 2.2.4). Dans le même temps, la protection sociale doit continuer à promouvoir la cohésion sociale et beaucoup d'États membres réfléchissent aux moyens à mettre en oeuvre pour assurer la pleine intégration de tous - y compris des catégories menacées d'exclusion - dans la société (cf. 2.2.5).

### 1.2.2 Le vieillissement de la population en Europe

La protection sociale doit également faire face au vieillissement des sociétés européennes. Entre 1995 et 2025, le nombre des personnes âgées de 60 ans ou plus, qui était de 77 millions en 1995, augmentera de 29 millions au minimum et de 44 millions au maximum. La proportion de personnes âgées dans la population globale passera de 21% à environ 30%. Dans ces conditions, les transferts de revenus entre actifs et retraités, à travers les régimes publics de pension, risquent de dépasser bientôt la limite du supportable, et beaucoup d'États membres ont entrepris de réformer leur système de pension (cf. 2.3.1 et 2.3.2). Mais l'expansion constante du nombre de personnes très âgées entraînera aussi une demande accrue de soins de santé et de services sociaux, que les États membres auront du mal à financer. La recherche d'une plus grande efficacité deviendra donc une priorité pour les systèmes de santé (2.3.4). Dans le même temps, les besoins de prise en charge des personnes âgées dépendantes (2.3.3) augmentent et débouchent sur une nouvelle demande adressée aux systèmes de protection sociale, demande dont le potentiel en termes de créations d'emploi est important. Le défi consiste à concilier la satisfaction de ces nouveaux besoins et le nécessaire contrôle des coûts qu'ils entraînent.

<sup>7</sup> Ces évolutions ont été analysées dans le Livre blanc sur l'éducation et la formation: "Enseigner et apprendre - vers la société cognitive" (COM(95) 590), dans lequel est développé le concept d'apprentissage tout au long de la vie, thème qui fût également au centre de l'année européenne de 1996. Ces changements sont décrits également dans le Livre vert "Vivre et travailler dans la société de l'information: priorité à la dimension humaine" (COM (96) 389); Bulletin de l'Union européenne - supplément 3/96. En outre, la Commission prépare actuellement un Livre vert sur un "Partenariat pour une nouvelle organisation du travail" à paraître en 1997.

Croissance démographique de 1995 à 2015, dans l'UE (15), pour trois groupes d'âge

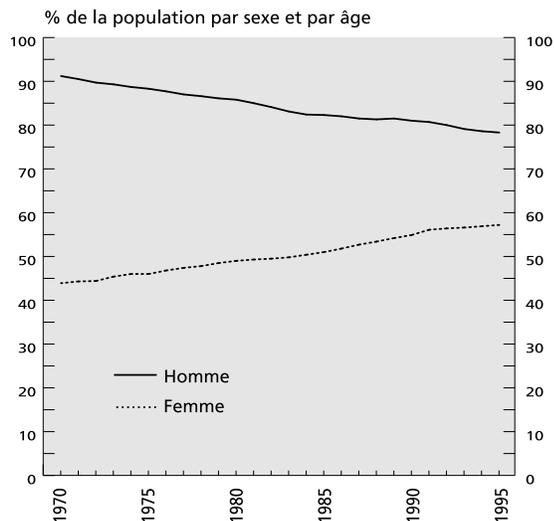


Source: EUROSTAT

### 1.2.3 Le nouvel équilibre entre les sexes

La marche vers l'égalité des chances pour les femmes et pour les hommes a de profondes répercussions sur la vie professionnelle et sur la société dans son ensemble. Au sein des frontières actuelles de l'Union, le nombre d'emplois occupés par des femmes est passé de 46 à 61 millions au cours des 20 dernières années, alors que le nombre d'emplois occupés par des hommes est resté stable (86 millions). La tendance à l'augmentation des taux d'activité féminins se poursuivra au cours des années à venir et représentera un facteur positif pour contrebalancer le vieillissement de la population active.

Taux d'activité des hommes et des femmes dans l'Union de 1970 à 1995 - UE (15)

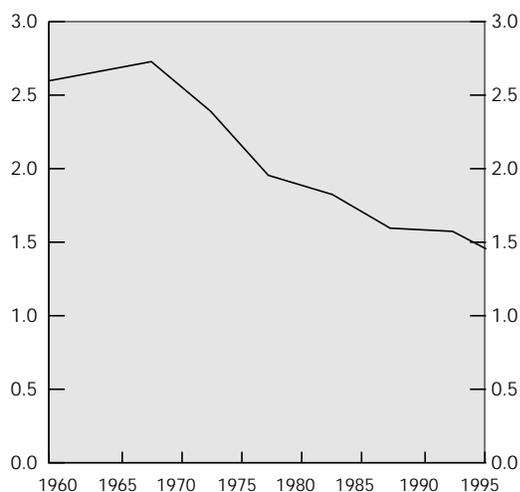


Source: EUROSTAT

Dans ces conditions, la conception traditionnelle de la protection sociale, qui repose sur un modèle où le mari apporte les revenus à la famille tandis que la femme n'exerce pas d'activité rémunérée, apparaît de plus en plus périmée. Le nouvel équilibre entre les sexes rentre en conflit avec les politiques familiales traditionnelles, qui demandent implicitement aux femmes d'assumer la responsabilité des travaux domestiques et des soins prodigués aux enfants et aux personnes âgées.

La faiblesse et le recul des taux de fécondité que l'on constate dans de nombreux États membres sont des signaux forts de la nécessité de repenser les systèmes de protection sociale. Le défi n'est pas seulement de viser à l'égalité de traitement entre femmes et hommes. Il est aussi de parvenir à une individualisation des droits, tout en évitant l'écueil de pénaliser les femmes qui n'ont pas eu d'activité rémunérée parce qu'elles se sont occupées de leur famille. Il est enfin de mettre en place de nouvelles formules permettant une prise en charge plus aisée des enfants et des personnes âgées (cf. 2.4).

Indicateur conjoncturel de fécondité de 1960 à 1995 - UE (15)



Source: EUROSTAT

### 1.2.4 La nécessité de réformer la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale

Depuis 1959<sup>8</sup>, l'Union dispose d'un système européen de coordination des régimes de sécurité sociale des États membres, qui protège les droits des personnes qui se déplacent à l'intérieur de l'Union. La protection sociale d'un nombre considérable de personnes dépend, en tout ou partie, du bon fonctionnement de ce système de coordination<sup>9</sup>.

La coordination des régimes nationaux de protection sociale est un processus dynamique, qui doit tenir compte de l'évolution de ces régimes. Il faut maintenant simplifier et réformer le système de coordination, de manière à l'adapter aux besoins qui découlent des nouvelles formes de protection sociale et des nouveaux types de migration. Les migrants sont maintenant de plus en plus souvent des travailleurs qualifiés<sup>10</sup>, pour qui les régimes complémentaires de protection sociale - auxquels ne s'applique pour l'instant aucune coordination au niveau européen - revêtent une importance particulière (cf. 2.5).

8 Les règlements 3 et 4 portant coordination des régimes de sécurité sociale des six États membres de l'époque, sont entrés en vigueur le 1er janvier 1959. Ils ont fait place, le 1er octobre 1972, aux règlements CEE n° 1408/71 et 574/72, qui ont été amendés à de nombreuses reprises et sont toujours en vigueur. Ces règlements ont été mis à jour dans le JO L 28 du 30 janvier 1997.

9 En fait, le système de coordination ne détermine pas seulement les droits de sécurité sociale des 2,8 millions de ressortissants de l'UE qui travaillent actuellement dans un autre État membre, mais également des millions de citoyens européens qui ont travaillé dans plus d'un État membre par le passé, pendant une certaine période de leur carrière professionnelle, ou qui le feront à l'avenir. Les élargissements successifs de l'Union ont considérablement augmenté ces effectifs, et le même phénomène se répètera à l'occasion de tout élargissement futur (Eurostat, enquête sur les forces de travail, 1995).

10 "Sécurité sociale en Europe: égalité entre les nationaux et les non-nationaux", Première conférence européenne sur la sécurité sociale des travailleurs migrants (Porto - novembre 1994).

## 2 LES PRINCIPAUX ENJEUX DE CETTE MODERNISATION

### 2.1 La protection sociale comme facteur productif

La capacité à créer des emplois pour une partie croissante de la population active, et à réduire ainsi le taux de dépendance, est un facteur essentiel de la viabilité des systèmes de protection sociale. La création d'emplois et la lutte contre le chômage sont la première priorité de l'Union européenne, comme l'a récemment souligné le Conseil européen de Dublin.

Il faut considérer les réformes des systèmes de protection sociale dans le contexte de cette stratégie européenne de l'emploi. Les "grandes orientations de politique économique", arrêtées au Conseil européen de Florence, appellent à une restructuration des dépenses publiques pour développer celles qui sont susceptibles de promouvoir l'emploi. Cette restructuration passe par le développement des politiques actives, de préférence aux politiques passives, et par l'investissement dans les ressources humaines. L'une des questions cruciales que pose la modernisation des systèmes de protection sociale est celle de l'équilibre à trouver entre les obligations imposées et les opportunités offertes à chaque individu. Accroître les opportunités de trouver ou de retrouver un emploi est un préalable à toute mesure visant à responsabiliser davantage les individus.

La présidence néerlandaise de l'Union a récemment souligné, lors d'une conférence qui s'est tenue récemment à Amsterdam<sup>11</sup>, les liens entre politique sociale et performances économiques. La Commission a rassemblé des informations et entamé de nouvelles études sur le sujet. Une mise en commun des travaux en cours aura lieu, de manière à stimuler les débats sur la synergie que des politiques économiques et sociales adéquates peuvent produire.

Objectif:	Sensibiliser l'opinion au rôle de la politique sociale en tant que facteur productif.
Action clé:	La Commission développera les analyses visant à mettre en regard le coût et les retombées bénéfiques des systèmes de protection sociale - en particulier, en termes de cohésion sociale, de stabilité politique et de progrès économique - à la lumière des débats qui se sont tenus lors de la conférence de la présidence néerlandaise sur le thème "politique sociale et performances économiques".

### 2.2 Rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi

Aujourd'hui, l'emploi est la première des priorités et le plus grand des défis de l'Union européenne. Se fondant sur le Pacte de confiance pour l'Emploi, en particulier sur l'invitation à accélérer la réforme des systèmes d'emploi, la "Déclaration de Dublin sur l'Emploi", adoptée à l'issue du Conseil européen des 13 et 14 décembre 1996, soulignait la nécessité d'une fiscalité et de systèmes de protection sociale plus favorables à l'emploi. En outre, la résolution du Conseil du 2 décembre 1996 sur le rôle des systèmes de protection sociale dans la lutte contre le chômage<sup>12</sup> a précisé la façon dont ces objectifs pouvaient être atteints et demandé à la Commission comme aux États membres d'oeuvrer de concert pour renforcer les échanges d'informations et d'expériences et pour approfondir la réflexion collective des États membres sur les techniques et les politiques visant à rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi.

Il est de plus en plus évident qu'avec le changement de nature du travail les systèmes de protection sociale vont devoir apporter davantage de stabilité et de sécurité. Dans le monde du travail de demain, l'équilibre entre flexibilité et sécurité devra certes passer par la reconnaissance et la régularisation de nouvelles formes d'emploi. Mais il devra également offrir la sécurité que peut procurer le fait de mieux maîtriser son travail et d'avoir l'opportunité d'accroître ses qualifications et d'améliorer ainsi son employabilité.

Pour rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi, il convient de s'attaquer aux problèmes suivants:

#### 2.2.1 Rendre la fiscalité et les systèmes de prestations sociales plus favorables à l'emploi

Les systèmes de taxation et de protection sociale doivent être rendus plus favorables à l'emploi, en veillant à ce qu'ils incitent clairement les demandeurs d'emploi à trouver du travail ou à participer à d'autres activités favorisant l'emploi, sans cesser pour autant de constituer un filet de sécurité pour les chômeurs. Pour ce faire, il est essentiel d'améliorer l'articulation entre la fiscalité et les prestations sociales. La dépendance vis-à-vis de la protection sociale risque de s'aggraver tant que le bénéfice net d'un éventuel retour à l'emploi sera faible.

11 Conférence de la présidence néerlandaise "Politique sociale et performances économiques : l'emploi, l'activation de l'Etat providence et la compétitivité économique" - Amsterdam, 23-25 janvier 1997.

12 Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil du 2 décembre 1996 sur le rôle des systèmes de protection sociale dans la lutte contre le chômage, JO C386 du 20 décembre 1996.-

Il peut arriver que, grâce aux prestations qu'il reçoit, un chômeur perçoive un revenu disponible supérieur à celui auquel il pourrait prétendre en reprenant le travail. Certes, les contrôles administratifs et la pression sociale peuvent inciter, même dans ce cas, les intéressés à rechercher activement un emploi. Mais, à la longue, une telle situation ne favorise pas l'emploi. Des incitations financières doivent renforcer les incitations au travail.

Les personnes les moins incitées à trouver un emploi sont celles qui sont victimes du piège du chômage: la perte des prestations, conjuguée avec l'impact de la fiscalité, peut avoir pour effet d'éliminer tout le bénéfice découlant de l'arrivée d'un revenu d'activité dans la famille. Les intéressés sont véritablement pris dans un piège, sans motivation financière pour s'en libérer.

La protection sociale doit notamment s'efforcer d'être aussi neutre que possible vis-à-vis de l'exercice d'une seconde activité rémunérée à l'intérieur d'un couple; idéalement, elle devrait même encourager cette seconde activité. Il est rare, aujourd'hui, que des prestations - en particulier, des prestations familiales - ne soient accordées qu'à la condition qu'un seul des deux conjoints ait un revenu d'activité. Néanmoins, dans certains États membres, il existe toujours des suppléments de prestations - notamment de chômage - qui sont accordées uniquement aux chômeurs dont le conjoint n'exerce pas d'activité rémunérée. L'effet dissuasif de ces dispositions est évident.

Un autre problème est celui des plafonds de revenus fixés pour avoir droit aux prestations. Tous les États membres, à l'exception de l'Espagne, versent des allocations à la totalité des familles (l'Allemagne, l'Italie et la Grèce, il est vrai, en réduisent le montant lorsque les revenus familiaux dépassent un certain plafond). Cependant, les autres types de prestations familiales et de prestations de logement sont généralement versés sous conditions de ressources. Il importe, dans de telles situations, d'éviter ce qu'on appelle le piège de la pauvreté. Deux méthodes peuvent être utilisées pour ce faire: ne réduire que partiellement les prestations lorsque les revenus du ménage augmentent, ou bien instaurer un plafond de revenu distinct et plus élevé pour les couples avec deux salaires. La plupart des États membres n'ont encore adopté aucune disposition particulière sur ce point.

Pour rendre la protection sociale plus propice à l'emploi, il peut également être utile d'apporter des prestations en nature. Si un grand nombre de politiques mises en oeuvre jusqu'ici ne sont pas parvenues à inciter les personnes qui dépen-

dent depuis longtemps de la protection sociale à reprendre un emploi, notamment parmi les femmes qui doivent s'occuper de leurs enfants, c'est en partie parce qu'elles n'ont pas suffisamment compensé les difficultés auxquelles la plupart de ces personnes se trouvent fréquemment confrontées lorsqu'elles doivent combiner responsabilités familiales et activité professionnelle. La vulnérabilité particulière des foyers monoparentaux et des foyers ne disposant que d'un unique et faible revenu est due, dans une large mesure, à cette incapacité à concilier travail et garde d'un enfant. Dès lors, des mesures indirectes de soutien, par des structures publiques ou subventionnées pour la garde des enfants, peuvent avoir des répercussions considérables sur l'offre de travail.

Objectif:	Rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi en améliorant l'articulation entre les systèmes fiscaux et les systèmes de prestations d'une manière propre à renforcer les incitations à l'emploi.
Action clé:	La Commission évaluera, conformément aux conclusions du Conseil européen de Dublin, dans quelle mesure l'évolution récente des politiques et des systèmes a renforcé les incitations qu'ont les demandeurs d'emploi à trouver du travail, et déterminera quels sont les obstacles à la réalisation de cet objectif.

## 2.2.2 Transformer l'assurance chômage en une assurance employabilité

Si les incitations financières à rechercher un emploi sont nécessaires, il convient de les renforcer en aidant le chômeur dans ses prospections. Dans l'ensemble de l'Union, seuls 7% des chômeurs ont actuellement la possibilité de suivre une reconversion. La grande majorité sont censés trouver un nouvel emploi, dans une économie désormais basée sur la connaissance, en exploitant des compétences souvent dépassées.

La plupart des régimes d'assurance chômage ont été conçus, à l'origine, pour apporter un revenu de remplacement aux personnes qui se trouvaient temporairement sans emploi mais qui s'attendaient à retrouver rapidement du travail. Dans la plupart des cas, le nouvel emploi exigeait des compétences similaires ou identiques à celles de l'emploi précédent. Aujourd'hui, en revanche, avec un marché du travail qui se transforme rapidement pour satisfaire à l'évolution des besoins et des exigences et qui repose de plus en plus sur les compétences, il est essentiel que les personnes qui recherchent un emploi soient

prêtes à acquérir des compétences nouvelles et différentes. L'éducation et la formation tout au long de la vie font désormais partie intégrante d'une participation pleine et fructueuse au marché du travail. Désormais, s'ils veulent avoir une chance réaliste de trouver un nouvel emploi, beaucoup de chômeurs n'ont pas seulement besoin d'une aide financière, mais également de mesures et de programmes adaptés qui les aident à améliorer leurs compétences professionnelles, à en acquérir de nouvelles, à se former et à accroître leur employabilité.

En outre, les chiffres révèlent que plus longtemps les chômeurs restent sans emploi, plus ils ont de mal à reprendre pied sur le marché du travail. Des contraintes financières ont conduit plusieurs États membres à réduire la durée moyenne des prestations d'assurance chômage, en liant cette durée à des périodes d'emploi précédemment accomplies. Dès qu'elles ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage, de plus en plus de personnes se trouvent prises dans un engrenage qui peut finalement les éloigner du marché du travail et éroder leurs compétences professionnelles. La combinaison de régimes d'assurance chômage, qui versent des prestations pour une durée limitée, et de régimes d'assistance, qui fournissent une aide aux chômeurs ou garantissent un revenu minimum, peut se révéler dans ces conditions inadaptee à l'état actuel du marché du travail.

Il s'agit donc d'organiser des mesures qui aident les chômeurs à acquérir de nouvelles compétences et à améliorer celles qu'ils possèdent déjà, dans un cadre de protection sociale propre à empêcher le glissement vers la pauvreté et l'exclusion du marché du travail et de la société en général. Il faut s'investir davantage dans une révision des régimes d'indemnisation du chômage, l'objectif étant d'aider et de guider les personnes qui veulent sortir du chômage en leur permettant d'acquérir des compétences et des qualifications propres à favoriser leur intégration ou leur réintégration sur le marché du travail. La protection sociale devrait soutenir les efforts visant à améliorer la formation et l'enseignement général. Plusieurs États membres ont entrepris une réforme de leurs régimes de prestations visant à apporter un soutien actif dès les premiers mois de chômage et à éliminer les facteurs susceptibles de dissuader les chômeurs de rechercher activement un emploi. Il faut privilégier non plus des politiques passives, mais des politiques actives qui supposent la participation à une formation ou à un enseignement et qui contribuent au financement de programmes d'acquisition d'une expérience professionnelle.

**Objectif:** Rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi, en transformant l'indemnisation du chômage en une véritable assurance employabilité, en liaison avec la tendance au développement de l'éducation tout au long de la vie.

**Action clé:** La Commission étudiera les changements à apporter à la structure et à l'organisation des régimes d'indemnisation du chômage pour passer, comme convenu, de politiques passives à des politiques actives.

### 2.2.3 Repenser le financement de la protection sociale

Pour lutter contre le chômage, il ne suffit pas d'accroître les incitations et les opportunités susceptibles d'amener les chômeurs à obtenir un emploi. Les modalités de financement de la protection sociale se répercutent également sur l'emploi - notamment celui des travailleurs faiblement qualifiés - par leurs retombées sur le coût total du travail.

Le livre blanc sur la Croissance, la compétitivité et l'emploi<sup>13</sup> de 1993 recommandait une réduction, comprise entre 1 et 2% du PIB pour l'ensemble de l'Union, des coûts salariaux indirects. Le Conseil européen d'Essen est revenu sur cette recommandation, en 1994, en inscrivant la réduction des coûts salariaux indirects, en particulier dans le cas des salariés non qualifiés, parmi les cinq priorités de la lutte contre le chômage. Cette réduction n'a pas encore été entièrement réalisée, principalement en raison de la difficulté que rencontrent les États membres à trouver des compensations budgétaires adaptées et suffisantes à la perte de recettes qu'elle entraîne.

Sur le long terme, l'évolution de la fiscalité a pénalisé l'emploi. Entre 1980 et 1994, la charge fiscale effective pesant sur le travail salarié a progressé constamment, pour passer de 34,7% à 40,5% en moyenne dans les États membres. Dans le même temps, le taux d'imposition tombait de 44,1% à 35,2% pour les autres facteurs de production (capital, travailleurs non salariés, énergie, ressources naturelles).

Plusieurs États membres ont adopté des mesures diverses en vue de réduire les coûts salariaux indirects. Selon certaines études, ces tentatives n'ont pas eu de grandes retombées sur le niveau global de l'emploi, parce qu'elles entraînent des effets d'aubaine et de substitution entre main-d'oeuvre subventionnée et non subventionnée<sup>14</sup>.

13 "Croissance, Compétitivité et Emploi - Livre Blanc", COM (93) 700, décembre 1993.

14 Cf., par exemple, "L'allègement des charges sociales sur les bas salaires", rapport au Premier ministre, Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts, Paris, juin 1996 et "Coûts salariaux, salaires et emploi dans l'Union européenne", note présentée au Comité de politique économique, septembre 1996.

Ces études montrent également qu'il est possible d'accroître leur impact en les concevant avec soin et en les liant à la création d'emplois. Dès lors, et pour autant qu'elles restent suffisamment stables dans le temps, les réductions spécifiques des coûts salariaux indirects peuvent offrir de nouvelles possibilités d'emploi aux catégories qui ont le plus de mal à s'insérer sur le marché du travail. D'une manière générale, il conviendrait de donner un signal clair d'un renversement de la tendance sur le long terme à l'alourdissement de la fiscalité du travail.

La question clé est celle de la réduction de l'écart entre le coût salarial total, d'une part, et la rémunération nette des travailleurs faiblement qualifiés, d'autre part. Peu de progrès ont été réalisés sur ce point au cours des dernières années. Diverses raisons sont à l'origine de cette impasse. Il est souvent difficile de toucher au financement de la protection sociale sans porter atteinte aux droits individuels, notamment pour les prestations qui viennent en remplacement du salaire. Une certaine marge de manoeuvre existe cependant dans certains pays: l'allégement de la fiscalité du travail, parallèlement à l'alourdissement de celle d'autres facteurs de production, est de nature à permettre une restructuration des coûts salariaux indirects, de manière à réduire la charge pesant sur les bas salaires. Le Livre Blanc sur "Croissance, compétitivité et emploi" avait déjà signalé les taxes écologiques et les taxes sur l'énergie comme l'une des sources possibles de recettes qui permettraient de réduire la fiscalité du travail.

Pour ce faire, comme la Commission l'a souligné dans des communications récentes<sup>15</sup>, une coopération plus étroite entre les États membres serait bénéfique. Une meilleure coordination fiscale pourrait contribuer non seulement à éliminer les distorsions sur le marché unique, mais également à renverser l'évolution sur le long terme des systèmes fiscaux, de manière à rendre ceux-ci plus favorables à l'emploi. Pour contrebalancer l'érosion fiscale qui touche les bases d'imposition plus mobiles, les États membres ont été conduits dans le passé à réduire, jusqu'à un certain point, les impôts frappant le capital et à compenser les pertes de recettes en surchargeant le facteur travail. Une telle politique a des effets pervers sur l'emploi comme sur la distribution des revenus.

**Objectif:** Rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi en réduisant la différence entre coût salarial global et rémunération effectivement perçue, pour les travailleurs peu qualifiés.

**Action clé:** Dans le cadre du rapport intérimaire à présenter au Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997 et du rapport commun sur l'emploi à préparer pour le Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997, la Commission approfondira l'analyse des mesures prises pour réduire les coûts salariaux indirects. Elle examinera, entre autres, sur la façon de renverser la tendance à la hausse des prélèvements qui frappent le travail et sur les progrès concrets en matière de coordination fiscale entre les États membres qui pourraient permettre le renversement de cette tendance. En outre, le Groupe de haut niveau sur la politique fiscale, institué par le Conseil européen de Dublin, étudiera notamment les modalités de restructuration des systèmes fiscaux, y compris des cotisations sociales et de la fiscalité sur le travail.

#### 2.2.4 Mettre en place des mécanismes flexibles de transition vers la retraite

La situation des travailleurs âgés a connu une évolution spectaculaire au cours des vingt dernières années. Les entreprises ont cherché à accroître la flexibilité de l'emploi, tant quantitativement que qualitativement. La flexibilité externe, conçue pour adapter l'emploi aux besoins immédiats, a joué souvent un rôle aussi important que la flexibilité interne. Cela a entraîné, entre autres phénomènes, un recul constant de l'emploi des travailleurs âgés.

Pour réduire le chômage, et notamment pour donner aux jeunes de meilleures chances de trouver un emploi, de nombreux pays européens se sont efforcés de raccourcir la vie professionnelle de la population plus âgée. Des formules se sont répandues - régimes d'invalidité, prestations spéciales pour les travailleurs âgés, régimes de retraite anticipée et versement anticipé de pensions en cas de chômage - pour permettre aux intéressés de quitter le travail bien avant l'âge légal de la retraite. Le raccourcissement de la vie professionnelle a fait l'objet d'un large consensus implicite entre les employeurs, les travailleurs et l'État. Les taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans ont très fortement chuté en vingt ans. L'idée du départ à la retraite à une date préétablie est en train de s'effacer rapidement.

<sup>15</sup> SEC (96) 487 du 20.3.96 "La fiscalité dans l'Union européenne" et COM(96) 546 du 22.10.96 "La fiscalité dans l'Union européenne : rapport sur l'évolution des systèmes fiscaux".

Cependant, comme l'espérance de vie continue à s'allonger et que des réformes visant à relever l'âge de la retraite et à soulager ainsi les régimes de pension publics sont en cours d'adoption dans de nombreux États membres (cf. 2.3.1 infra), il est essentiel de renverser la tendance qui pousse les travailleurs à se retirer rapidement du marché du travail. D'une façon paradoxale, le passage à la retraite s'est fait moins flexible. Les attentes des travailleurs ont évolué avec le développement massif des formules de retraite anticipée. Lorsque les entreprises sont réticentes à investir dans la formation et dans la promotion de leur personnel le plus âgé, les intéressés perdent leur motivation et en arrivent souvent à considérer le départ anticipé comme la meilleure - ou même la seule - option.

On ne se rend pas bien compte des problèmes que cette tendance à la retraite anticipée vont soulever à l'horizon d'une dizaine d'années. La politique actuellement menée dans les entreprises, visant à remplacer systématiquement les travailleurs les plus âgés par des jeunes, est intenable sur le long terme. Il semble même que si cette tendance se poursuit - c'est-à-dire, si l'on continue à considérer les personnes de plus de 50 ou 55 ans comme inaptes à l'emploi - de nombreuses régions pourraient connaître une pénurie grave de main-d'oeuvre. Si l'on veut éviter les délocalisations d'activité et développer l'emploi en Europe, il faut s'efforcer davantage de maintenir les travailleurs âgés en activité.

Pour ce faire, il s'agira, d'une part, d'investir bien davantage dans la formation et l'apprentissage des travailleurs tout au long de la vie que ce n'est le cas à l'heure actuelle<sup>16</sup>. Dans cet esprit, la Commission étudie en ce moment un certain nombre de changements de règles fiscales destinées à promouvoir l'investissement en ressources humaines. Il faudra également s'orienter vers des systèmes plus flexibles pour gérer le passage de la vie professionnelle à la retraite et vers des systèmes de travail à temps partiel pour les travailleurs âgés. Dès 1982, le Conseil a adopté une recommandation aux États membres à ce sujet<sup>17</sup>, mais les modalités de ces systèmes plus flexibles restent encore pour une large part à définir. Un point essentiel consiste à déterminer dans quelle mesure il est possible de créer des emplois adaptés aux travailleurs âgés pour inciter ces derniers à rester plus longtemps dans la vie active. Il convient, à ce propos, d'examiner les initiatives récentes prises par certains États membres.

**Objectif:** Rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi en accroissant les incitations au travail et les possibilités d'emploi pour les travailleurs âgés.

**Action clé:** Dans le rapport sur l'Emploi en Europe à paraître en septembre 1997, la Commission explorera le potentiel qu'offre et les problèmes que pose le passage progressif à la retraite; elle examinera les suites qu'il convient de donner à cette étude et invitera les partenaires sociaux à approfondir le dialogue social sur les retombées du vieillissement de la population.

## 2.2.5 Mettre la protection sociale au service de l'intégration

La structure actuelle des systèmes européens de protection sociale a été conçue juste après la seconde guerre mondiale. Ils étaient destinés à fournir aux travailleurs un revenu de remplacement pendant des périodes d'interruption de travail, soit temporaire (maladie ou chômage) soit définitive (incapacité de travail permanente ou retraite). De ce point de vue, ils se sont montrés efficaces pour soulager la pauvreté. La protection sociale est à présent confrontée à un phénomène nouveau: l'exclusion.

L'exclusion va au-delà de la pauvreté. C'est l'accumulation et la combinaison de plusieurs types de handicaps: manque de formation, détérioration des conditions de santé, absence de logement, perte du soutien familial, absence de participation à la vie sociale et manque de possibilités d'emploi. Chacun de ces handicaps aggrave les autres. Il en résulte un cercle vicieux, qui conduit du chômage de longue durée à la rupture des liens familiaux et finalement à la marginalisation et à la délinquance.

La protection sociale ne peut, à elle seule, constituer le remède à chaque situation d'exclusion. Cependant, elle a un rôle clé à jouer, non seulement en apportant aux exclus un minimum de revenu pour leur permette de mener une vie décente, mais aussi en contribuant à les réinsérer dans la société. Tant les régimes de prestations de chômage que les mécanismes d'aide sociale, et en particulier les filets de sécurité destinés à garantir un niveau minimum de ressources à tous les habitants, doivent devenir des outils essentiels d'une politique active de lutte contre l'exclusion. Il apparaît, en particulier, de plus en plus

16 Cf. Livre blanc sur l'éducation et la formation "Enseigner et apprendre - vers la société cognitive" - COM (95)590.

17 Recommandation du Conseil n°82/857/CEE du 10 décembre 1982 relative aux principes d'une politique communautaire de l'âge de la retraite (JO L 357 du 18 décembre 1982).

clairement que les mécanismes garantissant un revenu minimum, tels qu'ils ont été définis dans la recommandation du Conseil de 1992<sup>18</sup> devraient être entièrement intégrés au sein d'une politique globale de lutte contre l'exclusion.

En même temps, le rôle de ces mécanismes de revenu minimum a évolué. Avec l'augmentation du nombre de bénéficiaires, ils courent dorénavant le risque, s'ils ne sont pas associés à des politiques actives d'intégration, de devenir une sorte de compensation de l'exclusion qui entérine la fracture sociale. Un consensus de plus en plus large se dégage sur la nécessité de se départir de l'approche traditionnelle de l'aide sociale.

Comment les personnes actuellement exclues pourraient-elles se voir reconnaître un rôle dans la société? D'une part, elles éprouvent de grandes difficultés à trouver un emploi parce qu'elles ne sont pas à même de répondre aux exigences des entreprises en termes de qualifications, de productivité et de flexibilité. Il est très difficile de demander à des personnes marginalisées d'être aussi productives et flexibles sur le marché du travail que des travailleurs qualifiés bien intégrés. Les exclus qui tentent de reconstruire leur vie doivent bénéficier de possibilités d'intégration, avec un niveau minimum de stabilité garanti. Cette stabilité minimale n'est pas aisée à trouver dans le secteur privé de l'économie, axé sur la rentabilité.

D'autre part, il existe des besoins dans le secteur des services non marchands, géré par l'Etat, les collectivités locales ou les ONG. Plusieurs États membres ont adopté une nouvelle approche, visant une conception active des dépenses d'aide sociale ainsi qu'une intégration durable des exclus en répondant à des besoins sociaux actuellement hors de portée sur le plan financier. Des expériences similaires existent à la fois dans les pays les plus avancés sur le plan des politiques actives du marché du travail et dans les pays qui s'efforcent de développer l'aspect intégration de leurs mécanismes de revenu minimum. Ces expériences visent à transformer une solidarité passive et précaire avec les exclus en un contrat qui leur offre de réelles chances d'intégration sociale et économique, en échange de leur engagement à faire eux-mêmes un effort d'intégration. Cependant, cette stimulation des activités non marchandes doit être surveillée très soigneuse-

ment et des passerelles doivent être établies avec les activités du secteur marchand, si l'on veut éviter de segmenter davantage le marché du travail et de bloquer certaines personnes dans des emplois subventionnés.

Objectif:	Rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi en donnant un caractère actif aux politiques d'intégration liées aux prestations sociales minimales
Action clé:	Au cours du premier semestre de 1997, la Commission présentera une communication sur la promotion de l'intégration sociale et, au cours du second semestre, un rapport évaluant les mécanismes des régimes de revenu minimum garanti dans les systèmes de protection sociale des États membres. Ces documents étudieront le détail des contrats d'intégration (durée, conditions de transition vers des emplois ordinaires, etc.) et examineront comment de telles politiques peuvent être soutenables pour les budgets publics.

## 2.3 Adapter la protection sociale au vieillissement démographique des sociétés européennes

### 2.3.1 Assurer la viabilité des régimes publics de pension

La structure démographique des pays européens connaît des changements de grande ampleur<sup>19</sup>. Le taux de dépendance, c'est-à-dire le rapport entre les effectifs des personnes âgées et ceux de la population active, augmente dans la plupart des pays et va atteindre des niveaux historiques sans précédent.

Bien que les effets à long terme du processus de vieillissement sur les finances publiques soient assez incertains et dépendent de la façon dont l'économie s'adaptera au processus, il est très vraisemblable que l'on enregistre, au cours des prochaines décennies, une tendance marquée au gonflement des dépenses publiques. Les régimes de retraite publics supporteront une bonne partie de cette pression, étant donné que leurs dépenses sont étroitement liées à la structure d'âge de la population.

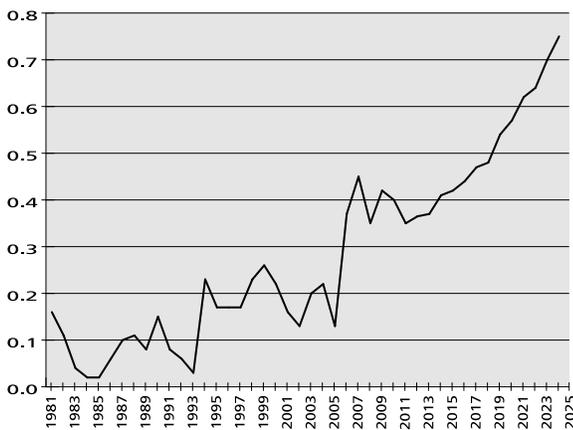
18 Recommandation du Conseil 92/441/CEE du 24 juin 1992 portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale, JO n° L245 du 26 août 1992.

19 Le rapport sur "La situation démographique dans l'Union européenne" de 1996 a étudié en détail les perspectives démographiques à moyen et long terme dans les États membres de l'UE. Les graphiques annexés à la présente communication représentent la croissance de la population entre 1995 et 2015 pour trois groupes d'âge dans les différents États membres de l'UE.

20 D. Franco et T. Munzi, "Public Pension Expenditure Prospects into the European Union : A Survey of National projections", European Economy, Reports and Studies, n°3, 1996.

Une étude récente a examiné les projections nationales des dépenses de pension dans l'Europe des 15 pour la période 1995-2030<sup>20</sup>. Ces projections se basent sur des politiques inchangées mais tiennent compte des réformes importantes introduites dans les États membres depuis la moitié des années 1980. Au cours de la période 1995-2030, l'augmentation du taux moyen des dépenses de pension par rapport au PIB dans l'Union atteindra vraisemblablement 3 à 4 points (passant de 12 % à 15 ou 16 %). D'ici 2030, dans plusieurs pays (Belgique, Finlande, France, Allemagne, Italie et Pays-Bas), le ratio des dépenses de pension par rapport au PIB devrait se situer dans une fourchette de 15 à 20 %. Les dépenses seraient moindres au Danemark, en Espagne, en Suède (de 10 à 15 %) et en Irlande et au Royaume-Uni (moins de 10 %).

Gain annuel de productivité du travail nécessaire pour compenser l'effet du vieillissement de la population dans l'U.E. (15)



Ce vieillissement de la population en Europe a déclenché un débat sur la viabilité de nos actuels régimes publics de retraite et sur des solutions de rechange permettant d'assurer la viabilité des systèmes de retraite. Il existe deux façons de financer un régime de retraite. L'une est d'adopter un mécanisme qui détermine combien les travailleurs recevront lorsqu'ils prendront leur retraite, en échange des cotisations qu'ils versent aujourd'hui au retraités actuels. Il s'agit du système dit par répartition. Les pensions sont calculées sur la base d'une formule établie à l'avance, qui fait généralement intervenir le nombre d'années de travail et le salaire moyen ou final. Elles sont financées par les cotisations des travailleurs et des employeurs, ainsi que le cas échéant par des subventions budgétaires. Le fonctionnement d'un tel système suppose que les cotisants acceptent de le financer. Pour cela, ceux-ci doivent avoir la conviction que des transferts adéquats se poursuivront à l'avenir.

L'autre méthode de financement consiste à baser le transfert de revenus, non pas sur la promesse que celui-ci se poursuivra à l'avenir, mais sur la propriété de biens immobiliers ou d'actifs financiers (système par capitalisation). Ces régimes sont, en règle générale, financés par des cotisations et fournissent des prestations qui ne dépendent que du rendement des actifs investis. Le montant des pensions est soumis aux risques d'inflation et d'investissement.

Le débat et la recherche sur de nouvelles solutions de financement des régimes de pension ont conduit à quelques conclusions importantes. Tout d'abord, il n'y a pas moyen d'échapper au fait que le revenu national doit être partagé chaque année entre ceux qui retirent leurs revenus directement de leur participation à la vie économique et ceux qui ne disposent pas de telles ressources. Ceci vaut de la même façon pour les régimes par répartition et par capitalisation.

Ensuite, une transformation radicale des régimes publics par répartition en régimes par capitalisation n'est pas réaliste, en raison des énormes coûts de transition qu'elle comporterait. Dans l'hypothèse d'un changement instantané, tous les membres des régimes de pension et leurs droits acquis seraient transférés immédiatement aux régimes par capitalisation. Dans ce cas, l'ensemble des engagements des régimes fonctionnant actuellement par répartition deviendrait explicite, gonflant aussitôt l'encours de la dette publique. En termes de trésorerie, les dépenses se poursuivraient, alors que les cotisations ne rentreraient plus. Si le versement des pensions est financé par une augmentation des emprunts publics, la charge de la transition sera répartie sur l'ensemble des générations futures. Si elles sont financées en partie par un accroissement des emprunts publics et en partie par un allouement de la fiscalité, la charge de l'assainissement budgétaire reposera sur la génération actuelle, laquelle devra payer deux fois, alors que les générations futures en bénéficieront. Un changement progressif, où seuls les nouveaux arrivants sur le marché du travail participeraient au système par capitalisation, soumettrait à une pression constante les soldes primaires des budgets publics pendant toute la période de transition. Les deux options posent problème dans le contexte budgétaire actuel.

Étant donné qu'un passage systématique à des régimes par capitalisation semble ainsi irréaliste, la plupart des États membres s'attachent à assurer la viabilité des régimes publics par répartition. À cet effet, des réformes de grande ampleur seront nécessaires. La plus importante consiste à trouver des mécanismes permettant de

continuer à travailler, au lieu de prendre une retraite anticipée, c'est-à-dire de relever l'âge effectif de la retraite, qui se situe aujourd'hui en deçà de 60 ans et est en diminution, tout en maintenant l'âge légal, généralement 65 ans. Il en résulterait une augmentation des cotisations et une diminution des versements. Si une telle solution n'est pas possible, les options disponibles sont, en théorie, un relèvement des montants des cotisations, une augmentation des transferts budgétaires, une réduction des prestations ou une combinaison de ces diverses mesures.

La plupart des pays européens ont modifié leur système d'indexation des pensions, en remplaçant l'indexation sur les salaires par une indexation sur les prix. Des réformes plus fondamentales ont toutefois été effectuées ces dernières années par certains États membres (Belgique, Finlande, France, Allemagne, Italie, Suède). Ces réformes présentent un certain nombre de traits communs. Le moment du départ en retraite n'est plus déterminé uniquement par un âge légal mais au moins autant par le nombre d'années de cotisation nécessaires pour obtenir une pension complète. Quelques États membres ont même adopté le principe de la retraite flexible au sein d'une plage d'âge déterminée. En termes d'équité, il s'agit là de changements positifs. On a parfois reproché, en effet, aux systèmes européens d'opérer en fait une anti-redistribution (c'est-à-dire de favoriser les plus riches aux dépens des plus pauvres), due au fait que l'espérance de vie - et donc la durée moyenne de versement des pensions - augmente avec le niveau des revenus. L'ampleur de cette anti-redistribution est atténuée par le passage à des systèmes de retraite flexibles, dans la mesure où il existe également une corrélation positive entre l'âge de l'entrée sur le marché du travail et le niveau des revenus.

Une autre tendance commune à ces réformes consiste à établir un rapport plus étroit entre le niveau des pensions et les cotisations totales versées au cours de la vie active. Ce renforcement de la dimension contributive des régimes de pension se justifie, à une époque où il est important d'intensifier les incitations au travail déclaré. Il oblige cependant à expliciter les éléments de solidarité dans chaque régime de pension: dans quelle proportion la pension est-elle être réduite du fait des interruptions de carrière - pour cause de chômage, de maladie, pour s'occuper d'enfants ou de personnes âgées? Le risque existe néanmoins que les femmes, dont la carrière professionnelle est moins linéaire que celle des hommes, soient pénalisées par cette évolution. À

long terme, cette tendance pourrait également contrecarrer le type de changements qui devront intervenir dans le cycle de la vie active, comme le fait d'interrompre à certains moments son activité pour mettre à jour ses qualifications.

Objectif:	Favoriser l'adaptation des régimes publics de retraite au vieillissement des populations européennes
Action clé:	Développer des projections comparables des dépenses de pensions en utilisant des méthodologies de prévisions communes et des hypothèses économiques et démographiques harmonisées; évaluer les éléments de réforme qui paraissent les plus aptes à assurer la viabilité des régimes publics de pension tout en préservant leurs aspects fondamentaux de solidarité et présenter les conclusions dans le rapport sur la protection sociale en Europe, qui sera publié à la fin de 1997.

### 2.3.2 Mettre en place un environnement sûr pour les régimes complémentaires

En plus d'assurer la viabilité des régimes publics de retraite, il sera de plus en plus important de veiller à ce que les travailleurs actuels - et futurs retraités - soient en mesure de conserver après la retraite des revenus qui leur évitent une chute de leur niveau de vie. Une façon d'y arriver consiste à encourager le développement de régimes complémentaires de retraite financés par capitalisation. On peut envisager la coexistence de fonds de pension avec les systèmes publics par répartition, dans les États où ces fonds sont en train de se développer. Il appartiendra aux États membres eux-mêmes de déterminer dans quelle mesure ces régimes s'implantent effectivement.

À mesure que l'importance des pensions complémentaires augmente, il devient de plus en plus nécessaire que les gouvernements mettent en place un environnement sûr pour le fonctionnement efficace des régimes complémentaires par capitalisation. Tous les États membres possèdent des règles de gestion prudentielle. Au niveau communautaire, les directives 80/987/CEE et 77/187/CEE<sup>21</sup> garantissent la sécurité des actifs, notamment en cas d'insolvabilité de l'employeur ou de transfert d'un établissement. Si les travailleurs peuvent choisir individuellement une institution financière pour assurer leur retraite, ils devraient avoir accès à une information compréhensible qui les aide à faire des choix judicieux et à éviter d'obtenir des pensions inférieures à leurs attentes.

21 Directive 77/187/CEE (JO n° L61 du 5 mars 1977) concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprises, d'établissements ou de parties d'établissements et directive 80/987/CEE (JO n° L 283 du 20 octobre 1980) concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur.

Le marché unique offre la possibilité de rendre plus efficace le développement de régimes professionnels par capitalisation, et d'en faire profiter les affiliés comme l'ensemble de l'économie. Ce résultat peut être atteint grâce à la libre circulation des capitaux et à la libre prestation de services, telles qu'elles ont été inscrites dans le traité. La libre circulation des capitaux garantie par l'article 73 B du traité permet aux fonds de pension de tous les États membres de diversifier leurs actifs, tant sur le plan intérieur qu'international. Ceci devrait permettre d'augmenter les rendements, réduire les risques dus aux cycles économiques nationaux et réduire l'impact négatif sur la valeur des actifs en période de désinvestissement, lorsque les générations plus âgées réaliseront tout ou partie de leur patrimoine. Toutefois, la libre circulation des capitaux peut être considérablement limitée par des règles de congruence monétaire imposées par les États membres pour des raisons d'ordre prudentiel.

Un tel cadre réglementaire doit également mettre en oeuvre le principe de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes. La directive<sup>22</sup> "post-Barber" de 1996, faisant suite à plusieurs arrêts de la Cour de justice européenne, a défini les principes de cette mise en oeuvre. L'application pratique de ces principes dans la gestion des fonds de placement ne devrait pas désavantager les femmes, qui ne doivent pas être pénalisées pour leur longévité plus élevée que celle des hommes. Une telle pénalisation pourrait se traduire, par exemple, par une réduction du salaire net, du fait de l'obligation de verser des cotisations supplémentaires, ou par une réticence des employeurs à recruter des femmes, au motif que celles-ci occasionnent des coûts de main d'oeuvre plus élevés que les hommes effectuant le même travail, du fait de ce surcroît de cotisations.

La difficulté de parvenir à cette égalité de traitement entre hommes et femmes prouve la nécessité de réguler les mécanismes des régimes complémentaires de retraite. La protection sociale – au contraire de l'assurance privée – vise, par une mutualisation des risques sur une grande échelle, à déconnecter l'intensité du risque individuel de chaque assuré des cotisations payées par ceux-ci ou par leurs employeurs. Ce processus est conçu pour éviter la pénalisation des mauvais risques, soit par le biais d'une réduction des salaires nets, soit par une augmentation du coût total de leur emploi. Cette mutualisation des risques est plus difficile à réaliser dans le contexte limité des régimes complémentaires à prestations définies et est absente des régimes à coti-

sations définies. Même si les régimes complémentaires par capitalisation n'ont pas vocation à mettre en oeuvre la solidarité, il importe de veiller - spécialement dans un contexte où ces régimes sont appelés à se développer - à ce que tous les affiliés soient traités de façon équitable, y compris les travailleurs à temps partiel ou ceux qui interrompent leur carrière.

Des approches innovatrices seront nécessaires si l'on ne veut pas que l'importance croissante des régimes complémentaires mène à un démantèlement du principe de solidarité. En particulier, il serait dommageable pour toutes les personnes occupant des situations atypiques ou précaires (travail à temps partiel, pause carrière) de ne pouvoir bénéficier d'une bonne couverture de la part des régimes professionnels.

Objectif:	Mettre en place un environnement sûr pour les régimes complémentaires de retraite
Action clé:	La Commission publiera, au cours du premier semestre de 1997, un livre vert sur les pensions complémentaires, afin d'identifier, avec toutes les parties concernées et notamment les partenaires sociaux, les principaux éléments d'un cadre réglementaire au niveau européen qui puisse garantir un fonctionnement efficace des régimes complémentaires de retraite financés par capitalisation.

### 2.3.3 Répondre aux besoins de prise en charge des personnes âgées

À mesure que nos sociétés se modifient, nos besoins en termes de protection sociale évoluent. L'espérance de vie a considérablement augmenté depuis l'immédiat après-guerre et la vieillesse ne peut plus être considérée, en règle générale, comme une période difficile en termes économiques. Cependant, de nouveaux besoins se font jour, qui concernent les conditions de vie des personnes âgées. Le vieillissement des populations européennes va avoir un impact particulièrement marqué sur ces besoins de prise en charge.

Les progrès enregistrés dans le traitement des maladies graves ainsi que l'augmentation générale de l'espérance de vie ont pour conséquence que de plus en plus de personnes vivent leurs dernières années en état de dépendance à l'égard d'autrui pour leurs besoins quotidiens. Jusqu'à présent, leur prise en charge était généralement assurée de façon informelle par les membres de leur famille. Cette forme de solida-

<sup>22</sup> Directive 96/97/CE du 20 décembre 1996 (JO n° L 46 du 17 février 1997) modifiant la directive 86/378/CEE relative à la mise en oeuvre du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale.

rité familiale devient plus difficile à exercer, à mesure que les femmes sont plus nombreuses à travailler en dehors de leur foyer et que les distances géographiques séparant les parents âgés de leurs enfants adultes augmentent. Tous les pays européens souscrivent à l'objectif de permettre aux personnes âgées de rester à leur domicile aussi longtemps que possible, plutôt que de devoir séjourner dans une maison de retraite. Les personnes âgées concernées elles-mêmes expriment clairement ce souhait.

Pour que les personnes âgées dépendantes puissent continuer à vivre chez elles, il faut qu'elles puissent disposer de soins médicaux et paramédicaux ainsi que d'une aide à domicile pour les besoins quotidiens. Le coût de ces services, cumulés sur un certain nombre d'années, peut être très élevé. Dans quelle mesure, puisqu'ils présentent un caractère aléatoire, les besoins concernés peuvent-ils être couverts par un régime privé d'assurance volontaire? Dans plusieurs pays, la crainte existe qu'une assurance dépendance volontaire se heurte à des phénomènes d'antiselection et de risque moral. De tels phénomènes rendraient très difficile l'évaluation a priori des coûts – et donc la fixation des tarifs d'assurance – ce qui en ferait une activité risquée et donc peu attractive pour les compagnies d'assurance privées. Dans le cas d'une assurance volontaire, on peut également redouter qu'une grande partie de la population sous-estime le risque auquel elle est confrontée et s'abstienne de souscrire l'assurance nécessaire à temps.

Ainsi, l'on assiste à l'apparition d'une nouvelle branche de la protection sociale. L'intérêt économique autant que social d'une couverture obligatoire de la population contre le risque de dépendance paraît fondé. Toutefois, il n'est guère aisé de concilier la nécessité de répondre à ces nouveaux besoins de prise en charge avec l'impératif de maîtrise des coûts. Des interrogations importantes demeurent, concernant le type de couverture fournie par un système d'assurance obligatoire (services en nature ou en espèces – la deuxième possibilité laissant un plus grand choix aux bénéficiaires), la façon d'évaluer les besoins de prise en charge et de gérer l'octroi des prestations en fonction des besoins ainsi que les avantages et les inconvénients d'un ciblage des prestations et d'une sélection des bénéficiaires en fonction de leurs revenus.

Une chose est sûre, c'est que le besoin de services sociaux va augmenter. La satisfaction de ce besoin présente un potentiel considérable en termes d'emploi et requiert la mise au point d'une stratégie rigoureuse. Une attention particulière devra être accordée à la question de l'éga-

lité des chances, si l'on veut éviter un déséquilibre entre les sexes dans ces nouveaux emplois de services. Enfin, les services fournis doivent répondre à des normes de qualité élevées.

Objectif:	Revoir les systèmes de protection sociale pour répondre aux besoins de prise en charge des personnes âgées dépendantes.
Action clé:	Analyser dans le rapport 1997 sur la protection sociale en Europe l'expérience des États membres qui ont déjà mis en oeuvre des dispositions relatives à la prise en charge, afin d'identifier les types d'organisation les plus efficaces pour un régime d'assurance prise en charge à long terme.

### 2.3.4 Améliorer les services de santé

Les systèmes de soins de santé de chaque État membre diffèrent, car chacun reflète un type particulier d'évolution historique et culturelle. Néanmoins, dans l'Union européenne ces systèmes se répartissent en deux groupes: les systèmes mixtes qui utilisent les services d'organismes de soins privés et publics et qui sont financés essentiellement par les cotisations d'assurance maladie obligatoire, d'une part, et les services nationaux de santé où les prestations et le financement sont essentiellement fournis à travers le secteur public.

Les dépenses totales de santé dans les États membres s'étagent entre un peu plus de 5 à près de 10 % du PIB. En termes absolus, ces dépenses augmentent depuis de nombreuses années et tous les États membres connaissent une pression croissante sur leurs services de santé. À titre d'exemple, les dépenses par personne en soins de santé sont cinq fois plus élevées pour les personnes très âgées que pour une personne d'âge actif. Comme le groupe d'âge des plus de 75 ans est appelé à augmenter de près de 50 % au cours des 20 prochaines années, il en résultera un effet considérable sur le total des dépenses en soins de santé. Cette évolution sera non seulement le fait de l'évolution démographique mais aussi des attentes croissantes de la population quant à ce que les systèmes de santé peuvent et doivent fournir.

Les pressions qui pèsent sur les systèmes de santé ont conduit à un certain nombre de réformes dans les États membres, qui visent à améliorer l'efficacité générale des systèmes de santé à la fois en termes de résultat sanitaire et d'efficacité des services. Le rapport de 1995 sur l'état de la santé dans l'Union européenne<sup>23</sup> a présenté certaines de ces réformes et a confirmé que les États

23 COM (95) 357 du 19 juillet 1995.

membres accordent davantage d'importance à la prévention des maladies et aux activités de promotion de la santé, parce qu'ils estiment que de modestes investissements dans ce domaine pourraient avoir un impact important sur les facteurs qui influencent les causes principales de mortalité et de morbidité.

Après des essais infructueux visant à contenir les dépenses de santé, par exemple par l'augmentation des tickets modérateurs, un certain nombre d'États membres tentent désormais d'introduire des mécanismes de marché dans leurs systèmes de soins de santé. Une réforme particulièrement notable a été la séparation entre les fonctions d'achat de services médicaux et leur fourniture. Les hôpitaux et les autres prestataires de services concluent maintenant des contrats avec les autorités sanitaires locales pour la fourniture de services déterminés. Ainsi, ces autorités sont tenues de définir plus clairement leurs exigences et de rechercher les moyens les plus efficaces et les moins chers de les satisfaire. La concurrence entre prestataires de services est ainsi encouragée.

Le risque existe bien entendu que, en recherchant les économies, les prestataires comme les autorités sanitaires soient tentés de choisir la solution la moins chère plutôt que la solution optimale. En outre, on a vu également des exemples de contrats rédigés de façon imprécise quant à la nature et aux normes des prestations à fournir. Toutefois, il est encore trop tôt pour émettre un jugement définitif sur les conséquences des mesures de ce type et des autres.

Dans leur volonté d'améliorer l'efficacité des systèmes de santé, certains États membres tentent de mettre en concurrence les gestionnaires d'assurances maladie, privés ou publics, tout en établissant un cadre réglementaire et des garanties appropriées. Il est essentiel d'éviter les phénomènes tels que la sélection des risques qui pourraient priver les individus de la couverture nécessaire. D'un autre côté, à conditions que l'on puisse prévenir ces distorsions, chaque assureur devrait pouvoir conclure un contrat avec les prestataires de services qui offrent les meilleurs services à des prix abordables. La combinaison de ces facteurs pourrait mener à une réduction des coûts, même s'il est clair que les économies les plus importantes peuvent être réalisées davantage sur le coût des soins de santé que sur la gestion de l'activité d'assurance.

Dans ces conditions, il est très important que la libre prestation de services de santé et la libre circulation des biens médicaux sur le marché intérieur soient encadrées de façon à obtenir un effet bénéfique sur les systèmes de santé des

États membres et à assurer la continuité et l'accessibilité financière des soins de santé à travers l'Union. Un tel cadre pourrait reposer sur les principes suivants: faciliter le partage en temps utile d'informations validées sur les mérites comparatifs des interventions, sur l'efficacité et le coût des nouvelles technologies, le transfert de savoir-faire sur l'organisation des services, la recherche de l'utilisation optimale des ressources existantes - en particulier dans les régions frontalières - et la simplification des dispositions administratives applicables aux usagers des services de santé d'autres États membres.

**Objectif:** Améliorer l'efficacité et la qualité des systèmes de santé, de façon à ce qu'ils puissent répondre aux demandes croissantes résultant, entre autres facteurs, du vieillissement de la population.

**Action clé:**

- évaluer l'impact potentiel de la prévention sur la réduction des coûts des soins de santé;
- déterminer dans quelle mesure et à quelles conditions l'introduction des mécanismes de marché dans les systèmes de soins de santé peut contribuer à réduire les coûts tout en favorisant une meilleure qualité des services et en assurant à tous l'accès aux soins;
- la Commission réunira les travaux réalisés dans les États membres sur l'efficacité et le coût des systèmes de santé et évaluera quelles initiatives peuvent être prises au niveau communautaire pour aider les États membres à réduire les coûts tout en maximisant les gains pour la santé publique.

## 2.4 Adapter la protection sociale au nouvel équilibre entre les sexes: vers une individualisation des droits

La participation des femmes au marché du travail va continuer d'augmenter au cours des prochaines années. Afin de maximiser leur contribution potentielle, il est essentiel d'adapter la protection sociale au nouvel équilibre entre les sexes. Ceci implique de:

- I) trouver de nouvelles dispositions permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale;
- II) réaliser progressivement une individualisation des droits.

L'évolution de la composition des ménages et des types de familles appelle des réponses nouvelles. Il convient d'élaborer des mécanismes innovateurs et viables pour concilier la vie pro-

fessionnelle avec les besoins des familles, des ménages et des individus, tout en évitant de laisser aux familles toute la charge des soins. Conformément aux engagements du quatrième programme d'action pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1996-2000)<sup>24</sup>, la Commission est en train d'explorer une série d'initiatives pratiques et d'options politiques, parmi lesquelles figurent les mesures visant à améliorer les possibilités de prise en charge des enfants et des autres personnes dépendantes. À l'initiative de la Commission, les partenaires sociaux sont parvenus à un accord sur le congé parental donnant aux hommes et aux femmes un droit individuel au congé parental, avec la garantie de pouvoir retrouver leur poste de travail après la période de congé. L'accord a été entériné par la directive du Conseil du 3 juin 1996<sup>25</sup>.

Dans quasiment tous les États membres, le système de protection sociale contient des éléments qui lient les droits d'un individu à sa situation familiale spécifique (célibataire, marié, cohabitant). Par le passé, de tels droits dérivés ont réussi à protéger de nombreuses personnes de la pauvreté. Ils prennent en compte les liens familiaux ainsi que la valeur du travail domestique et de la prise en charge d'enfants ou d'adultes; ils donnent à ceux ou celles qui, dans l'intérêt de leur famille, n'ont pas exercé de façon continue une activité rémunérée la garantie d'un revenu après la mort du soutien de famille. À cet égard, le partage entre les conjoints des droits à pension en cas de divorce peut être considéré comme une reconnaissance de la contribution implicite du partenaire qui est resté non actif ou qui n'a perçu qu'une faible rémunération.

Toutefois, les droits dérivés posent un certain nombre de problèmes. Ils instituent une dépendance à l'égard du titulaire des droits aux prestations. Les droits directs de sécurité sociale s'acquérant, dans la plupart des cas, par l'emploi rémunéré, la participation plus faible des femmes à la vie professionnelle se répercute sur le montant de leurs droits directs. Les femmes sont donc plus vulnérables en cas de rupture d'une relation, par exemple en cas de divorce. En outre, dans la plupart des pays, les droits dérivés ne sont accordés qu'au conjoint et aux enfants et l'on ne tient pas toujours compte des autres formes de cohabitation qui sont en train de se développer.

Ensuite, les droits dérivés peuvent avoir pour effet de dissuader les femmes de se présenter sur le marché du travail et les inciter à travailler dans l'économie informelle, sans couverture sociale. Dans certains pays, l'emploi marginal ne donne aucun droit à la sécurité sociale. Cette situation n'est tolérée que parce que les personnes concernées bénéficient généralement de droits dérivés et que leur travail n'est pas considéré comme un moyen indépendant de gagner sa vie mais plutôt comme un complément au budget familial, la personne ayant cette activité marginale étant supposée être couverte par la sécurité sociale du partenaire.

Enfin, les pensions de veuvage permettent aux intéressés de bénéficier d'une pension calculée sur la base des cotisations du conjoint décédé sans que celui-ci n'ait eu à payer de cotisation supplémentaire. Il peut en résulter des situations où une personne qui n'a jamais travaillé en dehors de son foyer reçoit une pension de survie, calculée d'après la carrière et les revenus de son conjoint décédé, plus élevée que celle d'une personne célibataire qui aurait travaillé toute sa vie pour une rémunération plus faible. Il en résulte que les droits dérivés tendent à redistribuer les prestations sociales aux dépens des salariés à revenus moyens et au profit des dépendants et survivants des salariés à hauts revenus.

Une individualisation des droits viserait à mettre un terme à la pratique qui consiste à tenir compte des liens familiaux pour assurer la protection sociale d'un individu. Elle contribuerait à aligner la protection sociale sur la législation régissant les contrats de travail, laquelle considère les travailleurs comme des individus. Plus généralement, l'individualisation est conforme à la tendance générale vers une plus grande autonomie de l'individu. En ce sens, elle dépasse les questions de sexe et concerne aussi les relations entre parent(s) et enfants, à la lumière des nouveaux modèles familiaux.

Bien entendu, l'individualisation des droits pourrait conduire à une détérioration de certaines situations. Ainsi, les droits dérivés peuvent fournir à un chômeur un droit indirect aux prestations pour les enfants qu'il a à sa charge. L'individualisation pourrait également obliger à revoir les conditions d'âge pour le droit aux prestations. Néanmoins, une stratégie doit être mise au point pour encourager tous les travailleurs potentiels à participer eux-mêmes au marché du travail, plutôt que de peser indûment sur les finances familiales.

24 COM(95)381 du 19 juillet 1995, JO C306 du 17 novembre 1995.

25 Directive 96/34/CEE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES (JO n° L 145 du 19 juin 1996, p. 4).

L'individualisation des droits aurait des effets sur les personnes comme sur les budgets publics différents selon les branches de la protection sociale. Individualiser les droits aux soins de santé et aux prestations de chômage paraît assez simple, étant donné le faible impact budgétaire qu'aurait une telle mesure. La branche la plus importante et la plus difficile à individualiser est celle des pensions, où se trouvent concentrés une grande partie des droits dérivés. Non seulement l'individualisation entraînerait la suppression des suppléments pour personnes à charge mais elle nécessiterait également de substituer aux pensions de survie un autre type de revenu de remplacement. Pour les veufs/veuves n'ayant pas atteint l'âge de la retraite, une prestation spéciale transitoire pourrait être accordée jusqu'à l'âge de la retraite ou jusqu'à ce qu'ils trouvent un emploi.

Étant donné la position actuelle des femmes sur le marché du travail, il est très probable que celles-ci auraient beaucoup à perdre si les pensions de survie étaient supprimées et que bon nombre d'entre elles pourraient même tomber en dessous du seuil de pauvreté. L'idée d'une pension de vieillesse de base, complétée par une pension professionnelle, pourrait remédier à cette difficulté, le premier élément garantissant à toute personne ayant atteint l'âge de la retraite un montant suffisant pour subvenir à ses besoins. Cependant, l'évolution actuelle des régimes de pensions dans les États membres va plutôt dans le sens opposé, en ce sens qu'elle instaure un lien plus étroit entre les cotisations versées et le montant des pensions (cf. point 2.3.1), ce qui ne facilite pas la résolution de ce problème. Une réflexion approfondie sur l'impact des interruptions de carrière sur les droits à pension est nécessaire pour parvenir à surmonter ce conflit d'objectifs apparent. À cet égard, les États membres auraient beaucoup à apprendre de la diversité des approches qui existent au sein de l'Union.

Objectif:	Adapter la protection sociale au nouvel équilibre des sexes dans la participation à la vie professionnelle ainsi qu'aux changements des structures familiales.
Action clé:	<ul style="list-style-type: none"> <li>-la Commission présentera des initiatives visant à améliorer les possibilités de prise en charge des enfants et des autres personnes dépendantes;</li> <li>-le rapport annuel de 1997 sur l'égalité des chances évaluera les efforts des États membres pour progresser dans le sens de l'individualisation des droits sans mettre en péril la situation économique des femmes.</li> </ul>

## 2.5 Améliorer la protection sociale des personnes qui se déplacent au sein de l'Union

Le règlement 1408/71, fondé sur les articles 51 et 235 du traité CE, coordonne les dispositions de sécurité sociale relatives aux personnes qui se déplacent à l'intérieur de l'Union. C'est un préalable pour la libre circulation des travailleurs. Ce règlement assure un niveau de protection élevé aux personnes qui se déplacent entre les États membres.

Cependant, la protection offerte par le règlement 1408/71 présente encore un certain nombre de lacunes<sup>26</sup>. En outre, le système de coordination, tel qu'il existe actuellement, risque d'être bientôt dépassé et de perdre contact avec un certain nombre d'évolutions. Les États membres ont récemment introduit de nouveaux types de prestations, par exemple celles qui sont destinées à la population âgée dépendante, qui ne peuvent s'inscrire aisément dans les concepts juridiques contenus dans le règlement 1408/71, lequel repose encore sur les branches classiques de la sécurité sociale. L'instauration de nouvelles formes de protection sociale dans les États membres ne devrait pas être entravée par l'incertitude quant à l'impact du système de coordination.

La dimension originelle de l'intégration européenne, c'est-à-dire un marché commun permettant et encourageant la libre circulation des travailleurs, a été enrichie d'un nouveau concept, celui de citoyenneté européenne. Le champ d'application personnel du règlement 1408/71 devrait être adapté en conséquence.

La coordination des différents régimes nationaux de sécurité sociale est inévitablement complexe. Il convient cependant d'éviter toute complication inutile et de simplifier les procédures dans toute la mesure du possible. Le but poursuivi devrait être de rendre celles-ci plus faciles à comprendre pour les citoyens qui se déplacent au sein de l'Union et de surmonter les problèmes pratiques et bureaucratiques lors de l'application du règlement qui peuvent oblitérer les avantages visés. La Commission développera une stratégie en vue de simplifier et de réformer le système de coordination, afin qu'il réponde aux exigences d'aujourd'hui et de demain. Les autorités et les institutions nationales, le Parlement européen et les partenaires sociaux seront étroitement associés à l'élaboration de cette stratégie.

26 Un certain nombre de ces lacunes ont été examinées dans le livre vert de la Commission "Éducation - formation - recherche : Les obstacles à la mobilité transnationale" COM (96) 462.

Au cours du débat, nombreuses voix se sont élevées pour affirmer qu'il n'est plus justifiable qu'un travailleur qui est assuré et a sa résidence légale dans un État membre - et est donc couvert par les dispositions nationales de protection sociale - soit complètement exclu de la protection offerte par le système de coordination simplement parce qu'il ou elle n'est pas un ressortissant de l'Union. Au cours de la seconde moitié de 1997, la Commission a l'intention de présenter une proposition au Conseil en vue d'étendre, totalement ou partiellement, les dispositifs de coordination aux salariés et aux non-salariés assurés dans un État membre et qui ne sont pas ressortissants de l'Union.

Le débat a également démontré le besoin d'une discussion approfondie sur les dispositions actuelles relatives à l'accès transfrontalier aux soins de santé, notamment en vue de permettre une utilisation plus large et plus efficace des possibilités existantes, en particulier dans les régions frontalières. Toutefois, les conséquences pour l'équilibre financier de l'assurance maladie dans les États membres devraient être prises en considération et les dispositions financières des règlements de coordination relatives aux soins de santé devraient également être réexaminées. Sous réserve des arrêts de la Cour dans les affaires Decker et Kohll <sup>27</sup> la Commission présentera une proposition de modification du règlement 1408/71 afin de faciliter l'accès transfrontalier aux services en matière de soins de santé.

En outre, le fait qu'il n'existe pas de coordination communautaire de la fiscalité, alors qu'il en existe une pour la sécurité sociale, est parfois générateur d'anomalies, par exemple, dans le cas de certains travailleurs frontaliers qui peuvent être obligés de payer deux fois le prix de la sécurité sociale, sous la forme d'une fiscalité élevée dans l'État de résidence et de cotisations importantes dans l'État de travail. La Commission a l'intention d'étudier ces problèmes au cours de cette année et d'identifier la façon dont une action au plan communautaire pourrait les surmonter.

Un large consensus se dégage enfin sur le fait que l'absence de tout système de coordination au niveau européen pour les régimes complémentaires de retraite constitue un problème réel pour les personnes qui se déplacent à l'intérieur

de l'Union. C'est particulièrement le cas dans les États membres où les régimes professionnels jouent un rôle important dans la protection sociale. La communication de la Commission de juillet 1991 <sup>28</sup> avait identifié les obstacles particuliers dans ce domaine. Étant donné la nature spécifique de bon nombre des régimes en question et leur extrême diversité au regard de leur origine, leur champ d'application professionnel et matériel et de leur forme juridique et technique, le système actuel de coordination créé pour les régimes légaux ne paraît pas constituer un instrument approprié pour aborder les problèmes. Une approche plus souple est nécessaire. Le rapport du Groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes, présidé par Mme Simone Veil <sup>29</sup> a suggéré à la Commission une façon de progresser dans ce domaine. La Commission étudiera tous les obstacles à la libre circulation qui se manifestent dans ce domaine, dans un Livre vert sur les pensions complémentaires qui sera publié sous peu. Elle a toutefois l'intention, dans une première étape vers la levée de ces obstacles, de présenter une proposition de directive qui devrait couvrir en principe les aspects mis en lumière par le rapport du Groupe de haut niveau.

Objectif:	Adapter le système de coordination aux nouvelles formes de protection sociale et aux nouveaux besoins dans ce domaine; éviter toute complexité inutile.
Action clé:	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La Commission élaborera une stratégie visant à réformer, à simplifier et à mettre à jour le système de coordination, en étroite collaboration avec les autorités nationales, le Parlement européen et les partenaires sociaux.</li> <li>-La Commission publiera un Livre vert sur les pensions complémentaires, afin d'étudier tous les obstacles à la libre circulation qui se manifestent dans ce domaine. Dans une première étape vers la levée de ces obstacles, la Commission a l'intention de présenter une proposition de directive qui devrait couvrir en principe les aspects mis en lumière par le rapport du Groupe de haut niveau.</li> </ul>

27 La Cour de justice examine en ce moment dans quelle mesure les dispositions actuelles du règlement 1408/71 - qui ne permettent l'accès transfrontalier aux soins de santé, à la charge de l'Etat compétent, qu'à des conditions strictes - sont compatibles avec l'article 30 du traité CE (libre circulation des marchandises comme les produits pharmaceutiques) et l'article 59 du traité CE (libre circulation des services comme les soins de santé): affaires Decker (C-120/95) et Kohll (C-158/96).

28 Communication de la Commission au Conseil, "Régimes complémentaires de sécurité sociale : la place des régimes complémentaires de retraite dans la protection sociale des travailleurs et leur incidence sur la libre circulation" SEC(91) 1332.

29 Rapport sur les pensions complémentaires adoptés lors de la réunion du groupe de haut niveau des 28/29 novembre 1996.

### 3. SOUTENIR LE PROCESSUS D'ADAPTATION PAR UNE ACTION AU NIVEAU EUROPÉEN

La présente communication se fonde sur le principe de la subsidiarité. Chaque État membre est responsable de l'organisation et du financement de son propre système de protection sociale. L'Union reste responsable de la coordination des régimes de sécurité sociale, en ce qui concerne la protection des personnes qui font usage de leur droit de se déplacer en son sein. En outre, l'échange d'expérience entre les États membres représente une valeur ajoutée importante au niveau de l'Union.

Il n'est pas possible de moderniser et d'améliorer la protection sociale dans l'Union sans la participation active de tous ceux qui sont concernés. Dans les pages qui précèdent, la Commission a annoncé un certain nombre d'actions visant à déterminer à la fois les orientations pour atteindre cet objectif et des étapes plus concrètes pour prolonger cette réflexion.

La Commission invite le Conseil, le Parlement européen, le Comité économique et social, le Comité de l'emploi et du marché du travail et le Comité de politique économique à remettre leurs avis sur les idées relatives à la modernisation des systèmes de protection sociale avancées dans la présente communication.

La Commission invite les partenaires sociaux à contribuer à ce débat à tous les niveaux appropriés, et particulièrement en ce qui concerne les trois points suivants:

- l'impact du vieillissement de la population sur la question du passage de la vie professionnelle à la retraite;
- le détail d'un cadre réglementaire destiné, au niveau européen, à mettre en place afin d'assurer un environnement sûr pour le fonctionnement efficace des régimes complémentaires;
- les conséquences du développement de nouveaux modes de travail, et en particulier l'impact des interruptions de carrière sur les droits de sécurité sociale.

Les questions de protection sociale devront être intégrées dans l'élaboration de la politique européenne de l'emploi. Aujourd'hui, l'emploi constitue la première priorité et le plus grand défi pour l'Union européenne et les États membres. Cet engagement suscite à la fois un nouveau besoin et un nouveau potentiel d'action au niveau communautaire. La Commission contri-

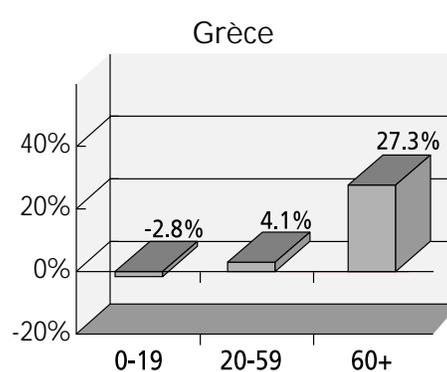
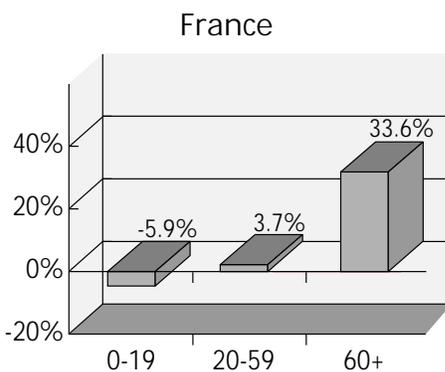
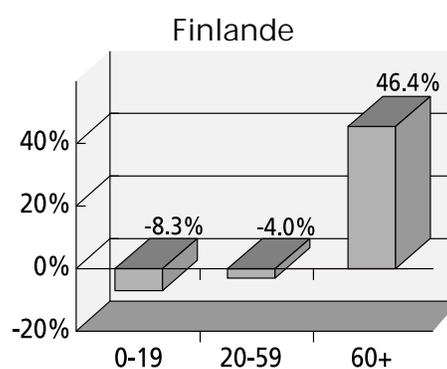
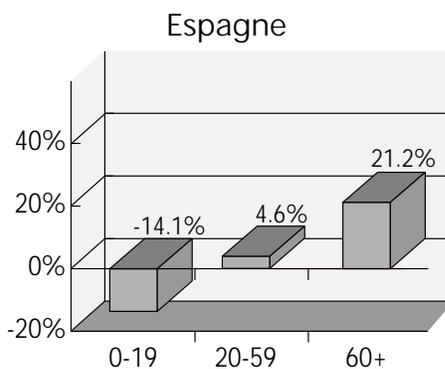
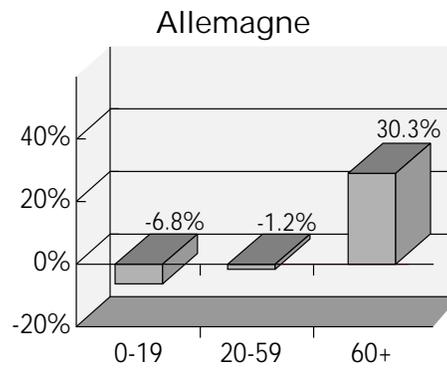
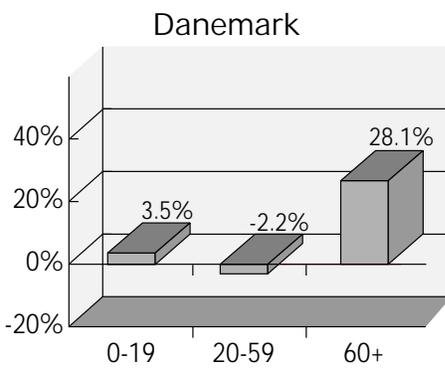
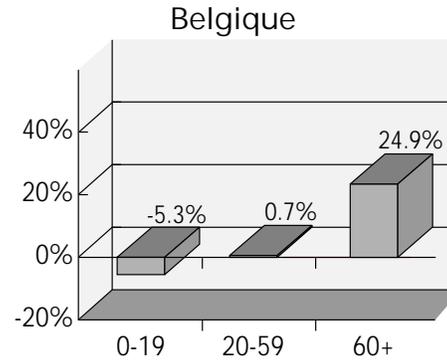
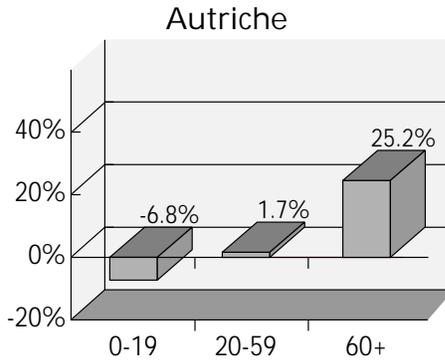
buera à ce processus dans le Rapport Unique qui sera présenté au Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997. Cette contribution analysera les réformes déjà mises en oeuvre par les États membres pour rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi et proposera des orientations pour la poursuite de l'action. Le groupe des Directeurs généraux de la sécurité sociale sera invité à contribuer à la préparation de ce rapport.

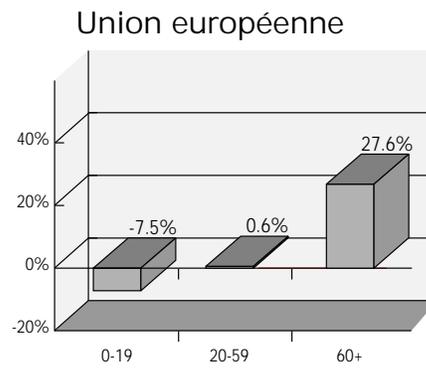
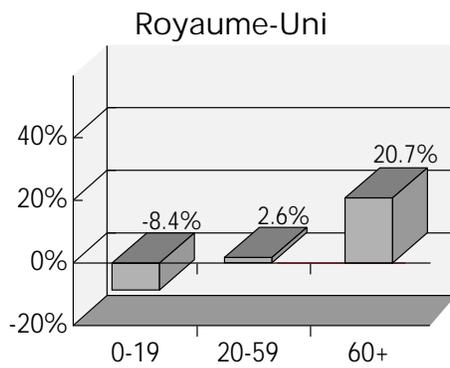
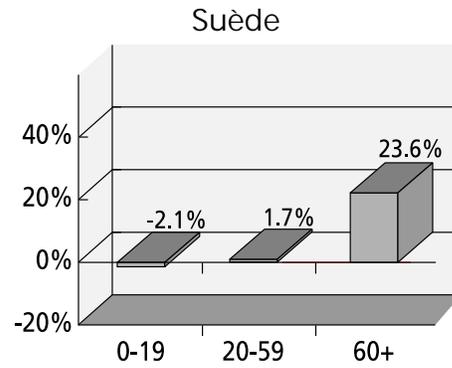
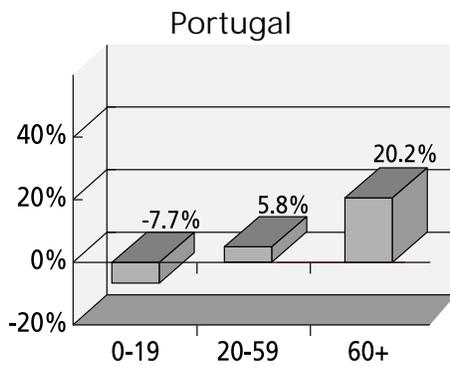
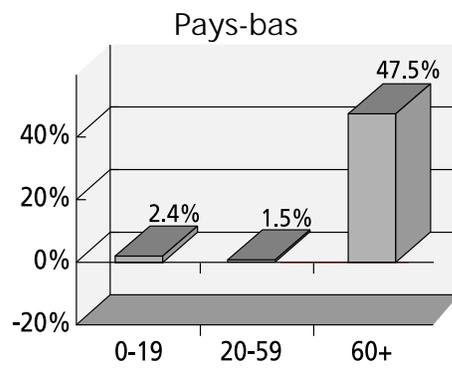
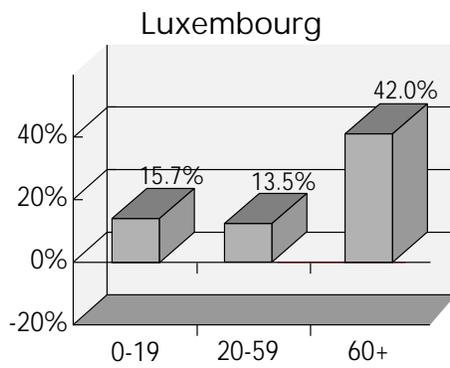
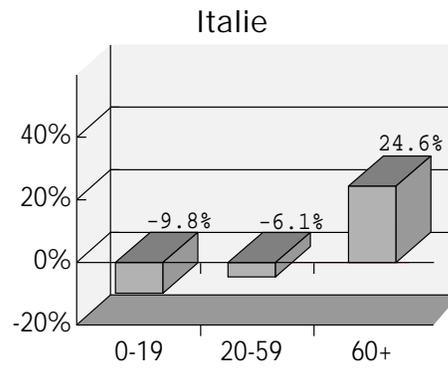
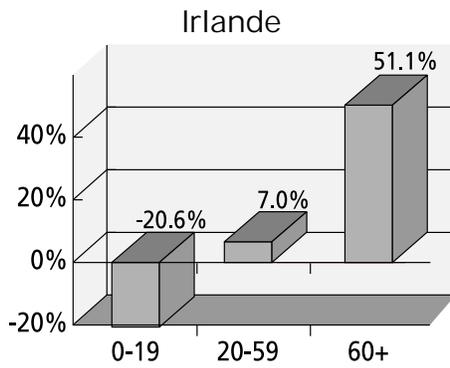
Ce processus de réflexion commune doit également faire intervenir un éventail plus large de participants, y compris des représentants de la société civile. La question dans son ensemble sera mise à l'ordre du jour du prochain Forum sur la politique sociale européenne, auquel participeront en 1998 les États membres, les partenaires sociaux et les ONG, ainsi que les institutions européennes. Ce forum débatera de l'orientation des réformes des systèmes de protection sociale pour la prochaine décennie. Plus spécifiquement, la façon d'adapter les systèmes de protection sociale aux nouveaux besoins décrits ci-dessus constitueront un thème essentiel dans cette discussion.

Enfin, le Rapport sur la protection sociale en Europe, qui paraîtra à la fin de 1997, réunira d'autres éléments et analyses sur les évolutions récentes dans les États membres, et contribuera ainsi au processus de réflexion commune.

Annexe

Croissance de la population entre 1995 et 2015 pour trois groupes d'âges  
-Scénario moyen-





Source : EUROSTAT