

**Une stratégie concertée  
pour moderniser la protection sociale**

## TABLE DES MATIÈRES

### RÉSUMÉ

1. INTRODUCTION.....	5
2. LE NOUVEAU CONTEXTE.....	7
2.1. Renforcement de l'intégration économique: le marché intérieur et la monnaie unique .....	7
2.2. Le processus de Luxembourg et les lignes directrices pour l'emploi.....	9
2.3. Le défi de l'élargissement .....	11
3. VERS UNE STRATÉGIE CONCERTÉE POUR MODERNISER LA PROTECTION SOCIALE.....	12

## RÉSUMÉ

Les systèmes de protection sociale des États membres sont confrontés à une série de défis communs notables tels que la nécessité de s'adapter à un monde du travail en mutation, aux nouvelles structures familiales ainsi qu'aux bouleversements démographiques des prochaines décennies. Ces défis doivent être relevés tout en conciliant l'aspiration manifeste des citoyens au maintien d'un niveau élevé de protection sociale et la nécessité de rendre les services publics plus efficaces et respectueux des disciplines budgétaires.

Face à ces défis, un processus de réflexion concertée a été entamé au niveau de l'UE au cours des années 90. C'est ainsi que le Conseil a adopté en 1992 une recommandation sur la convergence des objectifs et politiques de protection sociale, confirmant à nouveau que la responsabilité de l'organisation et du financement des systèmes de protection sociale incombe aux États membres. La Commission a donné suite à cette recommandation en lançant, en 1995, le débat sur "L'avenir de la protection sociale" et en présentant, en 1997, sa communication "Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'UE". Dans le cadre de ce débat, les États membres et les institutions de l'UE se sont accordés à reconnaître que, compte tenu de l'évolution de la société européenne, les systèmes de protection sociale doivent être modernisés afin de continuer à jouer le rôle traditionnel et précieux qui est le leur.

À l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle, les évolutions économiques et politiques rendent cette modernisation plus urgente que jamais. Au nombre de ces évolutions figurent les disciplines macro-économiques indispensables à la stabilité et à la croissance au sein de l'Union économique et monétaire, les engagements en faveur de systèmes de protection sociale plus favorables à l'emploi dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi, et la nécessité, dans le contexte de son élargissement, de réaffirmer la place de la protection sociale parmi les valeurs communes de l'Union européenne. Ces facteurs ne font que renforcer la valeur du processus de réflexion concertée entre les États membres et les institutions de l'UE.

Au travers de la présente communication, la Commission propose d'entamer une nouvelle étape dans le processus de réflexion actuel.

- La présente communication vise à fixer un calendrier pour une coopération renforcée reposant sur quatre objectifs clés dans le cadre du défi global de la modernisation:
  - rendre le travail plus avantageux et fournir un revenu sûr;
  - garantir des retraites sûres et des régimes de retraites viables;
  - promouvoir l'intégration sociale; et
  - garantir un niveau élevé et durable de protection de la santé.
- Cette stratégie s'appuiera sur des mécanismes améliorés d'échange d'informations et de suivi des politiques afin de faire connaître le processus et de lui conférer une identité politique. À cette fin, les États membres seront invités à désigner des fonctionnaires de haut niveau appelés à jouer un rôle central dans ce processus.
- La Commission publiera un rapport annuel sur la protection sociale, élaboré sur la base des contributions des États membres.

- Ce rapport sera soumis au Conseil chaque année.

Par conséquent, la Commission invite le Conseil à approuver une stratégie concertée pour les systèmes de protection sociale, reposant sur les objectifs communs et les mécanismes d'échange d'informations et de suivi de la situation décrits plus haut. En outre, la Commission invite notamment le Parlement européen, le Comité économique et social et le Comité des régions à s'associer à cette initiative et sollicite la participation des partenaires sociaux, des institutions de sécurité sociale et des organisations non gouvernementales.

## 1. INTRODUCTION

Les systèmes de protection sociale ont un rôle important à jouer dans l'ensemble de l'Union européenne, dans la vie des particuliers et des familles et dans l'essor de la société et de l'économie. Ils garantissent des revenus aux personnes en difficulté tout en leur permettant d'accepter et de s'adapter aux évolutions économiques et sociales. Ainsi, ils favorisent à la fois la cohésion sociale et le dynamisme économique. Leur importance pour l'infrastructure sociale et économique de l'Union ne saurait être sous-estimée. Les dépenses de protection sociale représentent 28,5% du PIB communautaire, dont l'essentiel (63%) est consacré aux retraites et aux soins de santé. Leur rôle dans la redistribution des revenus est considérable: faute de transferts sociaux, près de 40% des ménages vivraient dans une pauvreté relative, un chiffre, qui, grâce aux régimes fiscaux et aux systèmes de prestations, passe à 17%<sup>1</sup>.

La présente communication vise à poursuivre et à approfondir le processus de réflexion concertée sur l'état de la protection sociale en Europe, ses objectifs et les défis qu'elle doit relever pour l'avenir. Trois documents notables, adoptés par le Conseil et la Commission ces dernières années, en constituent le point de départ.

En 1992, le Conseil a adopté une recommandation sur la convergence des objectifs et des politiques de protection sociale.<sup>2</sup> Elle établit ce qu'il a été convenu d'appeler une "stratégie de convergence" qui consiste, en substance, à fixer un certain nombre d'objectifs communément reconnus. Cette recommandation prévoit que les objectifs communs serviront de principes directeurs dans l'établissement des systèmes tout en soulignant que les États membres restent libres de déterminer le mode d'organisation et de financement de leurs systèmes. Ces derniers sont régis par des valeurs et des objectifs communs, définis dans cette recommandation. Selon la recommandation du Conseil, la protection sociale fait partie intégrante du modèle social européen et de l'acquis communautaire dans le domaine politique. La Commission a donné suite à la recommandation en publiant, à cette date, trois rapports sur "La protection sociale en Europe" qui analysent l'évolution des systèmes des États membres à l'aune des principes identifiés dans la recommandation.<sup>3</sup>

Cette recommandation a ouvert la voie à l'initiative ultérieure de la Commission intitulée "L'avenir de la protection sociale: cadre pour un débat européen"<sup>4</sup> qui propose un large éventail de thèmes de réflexion tels que le marché du travail, la démographie, l'égalité des sexes et la mobilité professionnelle. Elle souligne que les États membres atteignent les objectifs communs fixés dans la recommandation de diverses manières tout en étant confrontés à des défis analogues. Cette initiative a suscité un débat animé au cours de l'année 1996. L'approche sous-jacente, à savoir créer un cadre pour une réflexion concertée, a été largement appréciée. Tous les

---

<sup>1</sup> Source: rapport 1997 sur la protection sociale en Europe. Le seuil de pauvreté relatif est ici défini à 50% du revenu équivalent moyen national (données du panel communautaire des ménages).

<sup>2</sup> Recommandation du Conseil du 27 juillet 1992 relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale (92/442/CEE).

<sup>3</sup> Le plus récent est le rapport sur la protection en Europe de 1997 (COM(98) 243 final).

<sup>4</sup> Communication de la Commission: L'avenir de la protection sociale: cadre pour un débat européen (COM(95) 466 final)

États membres, les autres institutions européennes<sup>5</sup>, d'autres organisations internationales, les institutions européennes de sécurité sociale, les partenaires sociaux et nombre d'ONG ont pris part au débat.

En mars 1997, un document de suivi intitulé "Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'UE"<sup>6</sup> a fait le point sur l'émergence d'un consensus sur le fait que les systèmes de protection sociale, loin de constituer un fardeau économique, peuvent constituer un facteur productif favorable à la stabilité économique et politique et aider les économies européennes à être plus efficaces et plus flexibles et, enfin, à obtenir de meilleurs résultats. Force a été de constater le besoin urgent de modernisation des structures opérationnelles de systèmes qui, pour la plupart, ont été établis il y a de cela des décennies dans des conditions économiques et sociales très différentes. Les systèmes de protection sociale doivent notamment être adaptés aux nouvelles circonstances économiques et sociales dans lesquelles ils opèrent, à savoir : l'évolution du travail, le vieillissement démographique, le nouvel équilibre hommes-femmes et les progrès en matière de libre circulation des travailleurs. Le titre de cette deuxième communication, "Moderniser et améliorer la protection sociale", rappelle que le processus actuel de réforme entend adapter les systèmes aux nouvelles réalités par *une meilleure utilisation des ressources disponibles* – et non par l'abaissement du niveau de protection sociale. Un niveau élevé de protection sociale est déterminant tant pour la cohésion sociale que pour le progrès économique.

Ce point de vue a emporté une large adhésion. Les présidences néerlandaise, luxembourgeoise, britannique et autrichienne ont toutes organisé d'importantes conférences axées sur divers aspects de la question. La communication de la Commission a également donné lieu à des débats au sein du Parlement européen et du Comité économique et social<sup>7</sup> et avec les partenaires sociaux.

Les organisations de la société civile se sont également déclarées en faveur de réformes afin de maintenir et de renforcer la protection sociale lors du forum sur la politique sociale européenne, organisé à Bruxelles en juin 1998.

D'une manière générale, ces travaux ont conclu que des systèmes solides de protection sociale font partie intégrante du modèle social européen, fondé sur la conviction et l'évidence que le progrès économique va de pair avec le progrès social et que ces facteurs se renforcent mutuellement. La protection sociale fournit non seulement des filets de sécurité aux plus démunis, mais elle contribue aussi à garantir la cohésion sociale en protégeant les personnes contre une série de risques sociaux. Elle peut faciliter la capacité d'adaptation professionnelle et donc contribuer à accroître les performances de l'économie. La protection sociale est un facteur

---

<sup>5</sup> Avis du Comité économique et social sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant l'avenir de la protection sociale: un cadre pour un débat européen, du 28 novembre 1996 (1400/96)

<sup>6</sup> Communication de la Commission: Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne (COM (97) 102)

<sup>7</sup> Résolution du Parlement européen sur la communication de la Commission "Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne" (A4-0291/97) et avis du Comité économique et social sur la communication de la Commission "Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne" des 10-11 décembre 1997 (1397/97).

productif. "Moderniser" la protection sociale signifie exploiter au mieux son potentiel en tant que facteur productif.

Outre les évolutions démographiques, du marché du travail et des structures familiales, examinées dans la communication de 1997, on assiste actuellement à un certain nombre de changements notables au sein des institutions de l'UE. Au nombre de ces changements figurent :

- i) l'achèvement du marché intérieur et le passage à la monnaie unique à partir du 1er janvier 1999 ;
- ii) la ratification du traité d'Amsterdam, notamment le nouveau titre sur l'emploi et la nouvelle base juridique pour la lutte contre l'exclusion sociale ; et
- iii) les préparatifs pour l'élargissement et la décision d'entamer des négociations avec des pays d'Europe centrale et orientale et avec Chypre.

Les interactions entre la protection sociale et ces changements institutionnels sont complexes. La présente communication décrit ces répercussions et examine comment les États membres et la Commission peuvent s'engager conjointement dans un processus visant à renforcer la coopération pour moderniser les systèmes de protection sociale.

## **2. LE NOUVEAU CONTEXTE**

### **2.1. Renforcement de l'intégration économique: le marché intérieur et la monnaie unique**

L'intégration économique européenne est entrée dans une nouvelle phase avec l'introduction de la monnaie unique le 1er janvier 1999. L'UEM a créé un environnement propre à la stabilité monétaire et à la croissance économique : l'inflation est inférieure à 2%, les finances publiques sont largement assainies et les taux de change sont arrêtés entre onze États membres.

Il va sans dire que le bouleversement de l'environnement économique résultant de la mise en place de l'UEM a une incidence sur les stratégies d'action en faveur de la croissance, de l'emploi et de la stabilité des prix et qu'il confère, notamment, une importance nouvelle à des finances publiques saines et à la réforme des marchés du travail. En mettant ainsi l'accent sur des finances publiques soutenables et sur la restructuration des dépenses, des impôts et des charges sociales en vue de favoriser l'emploi et la création de postes, ces deux volets politiques ont des répercussions notables sur les politiques de protection sociale.

Dans la recommandation sur les grandes orientations des politiques économiques pour 1999<sup>8</sup>, les États membres sont notamment invités à : i)

---

<sup>8</sup> Projet de rapport pour le Conseil (ECOFIN) concernant les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté, annexé aux conclusions de la Présidence lors du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999.

réformer leurs systèmes de retraite et de soins de santé, de manière à pouvoir faire face tant à la charge financière imposée aux dépenses sociales par le vieillissement de la population qu'à la nécessité d'influencer l'offre de travail future ; ii) revoir et adapter les systèmes d'imposition et de prestations sociales afin d'assurer un support actif à la capacité d'insertion professionnelle et à la création d'emplois ; iii) prévoir les financements nécessaires pour les investissements en capital humain et les autres politiques actives sur le marché du travail, compte tenu toute fois du la situation budgétaire nationale; et iv) réduire la charge fiscale globale, et plus particulièrement le coin fiscal sur les travailleurs les moins biens payés, par une diminution des dépenses ou par un déplacement de la charge fiscale sur les taxes environnementales ou sur l'énergie, ou encore sur les impôts à la consommation.

Le climat de stabilité monétaire instauré par l'UEM a jeté de bonnes bases sur lesquelles les États membres peuvent s'appuyer pour relever le défi crucial qui consiste à rendre les systèmes de protection sociale durables et fiables. Il y est essentiellement parvenu en stimulant la capacité de l'Union à assurer le développement de l'économie et des emplois nécessaire à la durabilité. En outre, il permettra une évaluation plus transparente et plus rationnelle des exigences futures concernant les systèmes de protection sociale, une question qui revêt une importance particulière eu égard au vieillissement de la population.

Le renforcement de l'intégration économique grâce à l'UEM accélérera le processus déjà visible de l'évolution structurelle de l'économie au sein de l'Union européenne et lui permettra de mieux soutenir la concurrence. La possible redistribution des ressources entre les secteurs économiques exigera un niveau élevé de flexibilité et d'adaptabilité de la part de tous les acteurs économiques. Il va de soi que les coûts et les avantages de la restructuration économique ne sont pas répartis équitablement entre les acteurs économiques. Nombre de particuliers devront peut-être faire face à un niveau élevé d'incertitude et de risques sociaux sans pour autant disposer des compétences nécessaires pour réussir à se maintenir sur ou à réintégrer le marché du travail de demain. Ils risquent donc d'être contraints à s'adapter à de nouvelles conditions et exigences. Un dosage entre les politiques de l'emploi et les politiques sociales assurant un juste équilibre entre flexibilité et sécurité peut faciliter le processus de restructuration économique. Les systèmes de protection sociale peuvent aider les travailleurs à s'adapter à de nouvelles formes d'organisation et de temps de travail et à acquérir de nouvelles compétences et, ce faisant, renforcer leur capacité d'adaptation professionnelle.

Étant donné l'interdépendance croissante entre les économies des États membres réalisée par l'UEM, la protection sociale devient progressivement une question d'intérêt commun pour les États membres. Toute réforme du système de protection sociale d'un pays intéresse, et peut éventuellement avoir des répercussions sur d'autres États membres. L'UEM, en soi, ne remet pas en cause la responsabilité première et bien établie de chaque État membre en matière d'organisation et de financement de son propre système. Toutefois, parallèlement à la nécessité d'établir des politiques économiques cohérentes et qui se renforcent mutuellement entre États membres, l'UEM renforce le



besoin d'une approche concertée à l'égard de la modernisation de la protection sociale. Il est de l'intérêt général des États membres de développer une telle approche.

## 2.2. Le processus de Luxembourg et les lignes directrices pour l'emploi

Les accords conclus lors du Conseil européen d'Amsterdam et du Conseil européen extraordinaire de Luxembourg en vue d'élaborer et de mettre en œuvre la stratégie européenne pour l'emploi, ont nettement renforcé la coopération entre les États membres et les institutions de l'UE dans le domaine de l'emploi. Leur incidence sur la protection sociale est considérable. Stimuler les performances de l'emploi - c'est-à-dire assurer du travail à chacun et de meilleures perspectives d'emploi - contribue pour beaucoup à améliorer le bien-être et à lutter contre l'exclusion sociale et donc à atteindre quelques-uns des objectifs de politique sociale les plus fondamentaux. L'augmentation du nombre de travailleurs est également indispensable à la viabilité future des systèmes de protection sociale, notamment compte tenu des demandes croissantes engendrées par le vieillissement démographique. Enfin, l'accent mis sur les politiques actives par la stratégie européenne de l'emploi pose des défis particuliers en matière de protection sociale et rend indispensable une cohérence entre ces volets politiques.

Au cœur de la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi figure la relation étroite entre les politiques de l'emploi et de protection sociale. Dans sa communication du 28 avril 1999 sur "Les politiques communautaires au service de l'emploi"<sup>9</sup>, la Commission a souligné la nécessité de veiller à ce que les politiques de l'emploi et de protection sociale forment un tout cohérent.

### *La stratégie européenne pour l'emploi : la contribution des systèmes de protection sociale*

Au nombre des lignes directrices pour l'emploi en 1999, plusieurs concernent, directement ou indirectement, les systèmes de protection sociale et la manière de les rendre encore plus favorables à l'emploi.

Selon la ligne directrice n° 3, les États membres sont tenus d'augmenter le nombre de personnes bénéficiant de mesures actives propres à faciliter leur insertion professionnelle. Ces **mesures actives** doivent être axées sur les besoins des particuliers et nécessiteront donc l'établissement de liens solides entre les administrations sociales et les services publics de l'emploi. Elles peuvent également exiger un réexamen des conditions d'octroi des prestations en vue d'assurer un juste équilibre entre les droits à prestations des particuliers et leur disponibilité à l'égard de la formation ou d'autres mesures.

La ligne directrice n° 4 vise à réorienter les systèmes d'imposition et de prestations sociales afin d'**inciter** les chômeurs à chercher et à accepter un emploi et d'amener les employeurs à créer de nouveaux emplois. Elle insiste

---

<sup>9</sup> Communication de la Commission - Politiques communautaires en faveur de l'emploi (COM (1999) 167)

aussi sur le fait que toutes les politiques du marché du travail, y compris la protection sociale, doivent inciter les travailleurs âgés à rester actifs sur le marché du travail. Rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi implique également d'examiner les incitations auxquelles sont confrontés les créateurs d'entreprise et les employeurs. La ligne directrice n° 10 invite les États membres à réduire considérablement les frais généraux et les charges administratives des entreprises employant des travailleurs. La ligne directrice n° 11 préconise la lutte contre tout obstacle éventuel, notamment des systèmes d'imposition et de sécurité sociale, aux créations de travail indépendant<sup>10</sup>. La ligne directrice n° 14 demande que soient fixés des objectifs pour une réduction progressive de la pression fiscale sur le travail et les coûts non salariaux du travail, notamment en ce qui concerne les travailleurs relativement peu qualifiés et moins bien payés, tout en veillant à "l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale".

Il va sans dire que, si les États membres doivent respecter ces engagements, la modernisation des systèmes de protection sociale doit particulièrement se centrer sur les incitations proposées par ces systèmes aux bénéficiaires de prestations à intégrer le marché du travail, aux travailleurs âgés à saisir la possibilité d'une retraite anticipée, et aux employeurs et travailleurs à contribuer à la création d'emplois.

Afin de **concilier la vie professionnelle et familiale**, les lignes directrices soulignent également l'importance que revêt, pour la participation des femmes et des hommes à la vie active, un soutien approprié à la garde des enfants, au moyen de possibilités d'interruption de carrière, de congé parental, de travail à temps partiel et des formules de travail plus souples. La ligne directrice n° 21 invite les États membres à promouvoir des politiques favorables à la famille, incluant la mise en place de services d'accueil abordables, accessibles et de bonne qualité, à la fois pour les enfants et les autres personnes à charge. La ligne directrice n° 22 prévoit que les États membres examineront les moyens de supprimer progressivement les obstacles auxquels se heurtent les femmes et les hommes qui envisagent de reprendre un emploi rémunéré après une interruption. Face aux évolutions démographiques imminentes, le renforcement de la participation des femmes au marché du travail constitue un objectif important de la stratégie européenne pour l'emploi. Considérées sous cet angle, ces politiques peuvent contribuer fortement à la capacité productive de l'économie.

Le rapport conjoint sur l'emploi de 1999 examinera l'état d'avancement, dans le contexte de la stratégie européenne pour l'emploi, de la série des lignes directrices décrites ci-dessus, qui influent sur les systèmes de protection sociale.

---

<sup>10</sup> La task force BEST s'est également saisie de cette question, demandant aux États membres une simplification administrative des systèmes de sécurité sociale. ("Promotion de l'esprit d'entreprise et de la compétitivité. La réponse de la Commission au rapport et aux recommandations de la task force BEST (COM(1998) 550).

### *Augmenter le taux d'emploi peut contribuer à la durabilité de la protection sociale*

Dans le même temps, il est également manifeste que la stratégie européenne pour l'emploi répond à l'une des principales préoccupations des États membres pour l'avenir de la protection sociale, à savoir le financement futur des systèmes. Le faible taux d'emploi dans l'ensemble de l'Union européenne, une préoccupation centrale de la stratégie, ébranle les fondations des systèmes de protection sociale. Il s'agit d'un problème crucial dans le contexte du vieillissement démographique. L'interaction entre le faible taux d'emploi et les pressions pesant sur la protection sociale revêt une importance toute particulière dans le cas des travailleurs âgés : moins de la moitié des hommes de 55-64 ans de l'Union occupent un emploi. Cela se traduit par une insuffisance des contributions fiscales et sociales nécessaires au financement des systèmes tandis que le coût pour ces systèmes, sous la forme de pensions de retraites anticipées, est en augmentation.

La pérennité des systèmes de protection sociale et des régimes de retraite en particulier est subordonnée à un taux d'emploi plus élevé. Il faudra donc inverser la tendance, manifeste dans nombre d'États membres, consistant à recourir aux retraites anticipées et à d'autres mesures de protection sociale favorisant un retrait précoce du marché du travail et utilisées comme instruments de réduction de l'offre de travail. De récentes réformes des régimes de retraite ont visé à limiter l'augmentation des dépenses, par exemple, en relevant l'âge légal de la retraite, en introduisant des éléments garantissant l'équité des systèmes de retraite anticipée du point de vue de la valeur actuarielle et en renforçant la flexibilité des dispositions régissant le temps de travail et les retraites. Les systèmes de protection sociale doivent supprimer les incitations à la retraite anticipée non seulement en raison des coûts impliqués, mais aussi parce que la retraite anticipée va à l'encontre des objectifs d'une société fondée sur l'intégration et le vieillissement actif<sup>11</sup>.

En conclusion, la mise en œuvre réussie de la stratégie européenne pour l'emploi nécessite, au niveau national et européen, un processus parallèle et complémentaire de modernisation de la protection sociale. La Commission entend garantir un niveau élevé d'interaction entre les deux processus.

### **2.3. Le défi de l'élargissement**

#### *Une chance historique et un défi*

L'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale représente à la fois une chance et un défi pour l'UE dans le domaine de la politique de protection sociale. L'élargissement à venir diffère considérablement des précédents car l'UE n'a jamais négocié avec autant de pays à la fois, mais aussi en raison de la taille de la population des pays candidats, de leur niveau de revenu comparé à celui de l'UE et de la structure de leurs économies :

---

<sup>11</sup> Communication de la Commission "Vers une Europe pour tous les âges" (COM (1999) 221)

- La population totale des 10 pays en question s'élève à 105 millions de personnes, soit près de 28% de la population actuelle de l'UE.
- Le PIB total, exprimé en euros, des 10 PECO est légèrement inférieur à 4% du PIB de l'UE.
- La répartition de l'emploi entre les secteurs économiques diffère également nettement entre les PECO et les États membres.

*Des systèmes modernes de protection sociale faciliteront l'intégration des nouveaux États membres*

Les systèmes de protection sociale des PECO jouent déjà un rôle crucial en facilitant le processus de transition économique et en entretenant la stabilité politique. Bien que les revenus soient en augmentation dans toute la région d'Europe centrale et orientale, après une période initiale de baisse, ils demeurent bien en deçà du niveau des États membres les moins prospères de l'UE, et *a fortiori* de la moyenne communautaire. La pauvreté et la misère se sont généralisées avec l'augmentation du chômage. Qui plus est, l'adhésion au marché unique signifie que les PECO seront exposés à une concurrence accrue qui accélérera encore davantage le processus de mutation économique et structurelle. Par conséquent, la réussite de l'intégration économique des États membres actuels et futurs sera un défi pour tous : la modernisation des systèmes de protection sociale des pays candidats contribuera considérablement à faciliter le processus d'intégration.

Dans leur préparation à l'adhésion, les pays candidats devront progresser vers des systèmes de protection sociale efficaces, effectifs et viables, et adopter l'acquis dans ce domaine pour ce qui concerne la coordination des systèmes de sécurité sociale et l'égalité de traitement.

### **3. VERS UNE STRATÉGIE CONCERTÉE POUR MODERNISER LA PROTECTION SOCIALE**

Les évolutions décrites ci-dessus font progressivement de la protection sociale une question d'intérêt commun pour les États membres. Leur intérêt pour des efforts conjoints de modernisation des systèmes de protection sociale pour l'avenir, déjà manifeste depuis la recommandation de 1992, va croissant.

En mars 1999, le Parlement européen a invité la Commission "à lancer un processus de rapprochement concerté des objectifs et des politiques dans le domaine de la protection sociale, sur la base de la stratégie européenne pour l'emploi"<sup>12</sup>.

La Commission estime qu'il est temps de renforcer la coopération existante à l'échelle européenne en vue d'aider les États membres à réussir la modernisation de la

---

<sup>12</sup> Résolution sur le rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur "la protection sociale en Europe 1997 (A4-0099/99).

protection sociale et à adopter *une vision politique commune* de la protection sociale dans l'Union européenne.

### ***Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale***

En conséquence, la Commission propose une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale. Cette initiative tient compte des évolutions intervenues depuis 1992, lancées par la recommandation du Conseil et suivies de deux communications de la Commission. La recommandation de 1992 a défini les principes fondamentaux d'une coopération et les objectifs à atteindre. La première communication a entamé un vaste débat sur l'avenir de la protection sociale et lancé un processus de réflexion concertée. La communication de 1997 a restreint la portée du débat à un certain nombre de questions clés. Le présent programme s'inspire directement des résultats de ce débat.

La stratégie proposée vise à renforcer la coopération entre les États membres et l'Union européenne, en s'appuyant sur l'échange d'expériences, les débats politiques et le suivi de l'évolution politique actuelle en vue d'identifier les meilleures pratiques.

### ***Quatre grands objectifs***

À la lumière des résultats du processus de réflexion et compte tenu des points avancés dans la précédente communication "Moderniser et améliorer la protection sociale", ainsi que des discussions dans le cadre du processus de Luxembourg, la Commission propose au Conseil un certain nombre de grands objectifs qui doivent guider l'action future. À ce jour, le processus a révélé que les principales préoccupations de tous les États membres étaient les suivantes : comment rendre les systèmes de protection sociale plus favorables à l'emploi ; comment faire face au vieillissement démographique imminent ; la lutte contre l'exclusion sociale et le défi consistant à fournir des soins de santé d'excellente qualité tout en limitant les coûts. L'égalité des sexes est une dimension omniprésente pour ces quatre objectifs.

La Commission invite donc le Conseil à approuver formellement ces objectifs comme base des délibérations futures :

#### **- rendre le travail plus avantageux et fournir un revenu sûr**

Les caractéristiques du marché du travail actuel diffèrent considérablement de celles qui prévalaient au moment où les États membres ont créé leurs systèmes de protection sociale. Un taux de chômage globalement élevé, dont une forte proportion de jeunes, de femmes et de chômeurs de longue durée, de faibles taux d'emploi parmi les générations "plus âgées", des interruptions de carrière et des suspensions involontaires d'activité économique, des structures des ménages en évolution, l'émergence de nouvelles formes de travail tel que le travail à temps partiel et les contrats à durée limitée, les progrès technologiques rapides nécessitant des mises à jour régulières des compétences, toutes ces caractéristiques requièrent davantage que les modalités classiques de "protection" telle que la garantie d'un revenu de remplacement. Pour s'adapter à ces évolutions, il faut établir un nouvel équilibre entre, d'une part, la sécurité et la flexibilité et, d'autre part, les droits et les responsabilités. Les systèmes doivent à présent fournir une aide active aux travailleurs et aux demandeurs d'emploi, notamment en favorisant la capacité

d'insertion professionnelle et d'adaptation, tout en introduisant de fortes incitations en faveur de l'emploi et d'un travail plus avantageux.

- Les régimes fiscaux et les systèmes de prestations doivent être conçus de manière à rendre le travail plus avantageux pour les chômeurs. En outre, il ne faut pas dissuader les employeurs et les entrepreneurs de créer des emplois et d'ouvrir de nouvelles perspectives. La protection sociale et le bien-être de la collectivité sont subordonnés aux performances de l'économie et à une forte participation au marché du travail. Par conséquent, la protection sociale ne doit jamais entraver la vie économique par des obstacles au travail, à l'enseignement, à la formation, à la mobilité, à la création d'emplois ou à la création d'entreprise.
- Les systèmes de protection sociale doivent refléter et accompagner l'émergence de nouvelles formes de travail tels que les contrats temporaires ou à temps partiel, ainsi que l'importance croissante du travail indépendant.
- Les personnes doivent pouvoir compter sur une source sûre de revenus pour relever les défis d'un monde du travail en mutation. Les systèmes de protection sociale peuvent fournir un revenu de remplacement et l'aide active nécessaire afin d'éviter que les personnes ne s'enlisent dans un chômage de longue durée entre deux emplois.
- La protection sociale doit contribuer à concilier la vie familiale et la vie professionnelle : l'aide aux familles et la possibilité de concilier la vie familiale et professionnelle n'est pas seulement une question d'égalité des chances entre les femmes et les hommes, mais également un impératif économique dans le cadre des évolutions démographiques.
- Le financement de la protection sociale, dans le respect des règles et pratiques nationales, doit tenir compte de la nécessité de garantir aux systèmes des ressources suffisantes pour atteindre leurs objectifs, de la nécessité d'éviter les effets négatifs sur l'emploi en raison de charges ou d'une imposition excessives pesant sur le travail et de la nécessité d'une discipline budgétaire.

#### **- garantir des retraites sûres et des systèmes de retraites viables**

L'objectif fondamental est de garantir à chacun une retraite adaptée et dont le financement soit garanti. Les systèmes de retraite doivent être durables et assurer un revenu de remplacement convenable aux retraités. Cela peut passer par la recherche d'un équilibre approprié entre système par capitalisation et système par répartition. Outre le bien-être matériel des personnes âgées, il importe d'assurer la continuation de leur participation à la vie sociale et de "*stimuler leur vitalité*". Cet objectif peut être atteint que s'il est anticipé et soutenu par des incitations appropriées des régimes de prestations et de retraite favorisant la poursuite de la participation au monde du travail, l'apprentissage tout au long de la vie et les systèmes de soins de santé préventifs.

- La nécessité d'anticiper les effets du vieillissement démographique sur les systèmes de protection sociale requiert un dosage cohérent entre les politiques du marché du travail et de retraite et les autres domaines des systèmes de protection sociale (notamment les systèmes de santé et de soins de longue durée) et la politique en matière d'égalité des chances.

- Les systèmes de retraite doivent être conçus et réformés de manière à décourager les départs anticipés du marché du travail, à encourager la souplesse des dispositifs de retraite et à favoriser la participation active des personnes âgées à la vie de la collectivité.
- L'objectif de promotion du vieillissement actif ne se borne pas aux politiques relatives aux anciennes générations mais il influence directement les politiques concernant les générations actuelles de travailleurs.
- Le problème de la pauvreté des femmes âgées, due à leur faible participation sur le marché du travail combinée à l'évolution des structures des ménages, mérite une attention particulière.

#### **- promouvoir l'intégration sociale**

La protection sociale doit jouer un rôle crucial, en combinaison avec d'autres moyens d'action, dans la lutte contre l'exclusion sociale et la promotion de l'intégration sociale. Les systèmes de protection sociale doivent notamment fournir des prestations de revenu minimum, l'accès au logement et aux services de santé et faciliter une participation sociale aussi large que possible. Les personnes en mesure de participer au marché du travail doivent bénéficier de mesures aptes à favoriser activement leur intégration :

- Garantir des filets de sécurité efficaces comportant des prestations de revenu minimum et des mesures d'accompagnement afin de lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion des particuliers et des familles.
- Se concentrer sur la prévention, en privilégiant les mesures actives plutôt que les mesures passives et prévoir des incitations et des parcours de (ré)insertion sur le marché du travail et dans la société.
- Contribuer à une approche globale et intégrée de lutte contre l'exclusion sociale associant toutes les politiques et tous les acteurs concernés.

#### **- garantir un niveau élevé et durable de protection de la santé**

Chacun doit pouvoir bénéficier des politiques destinées à améliorer les soins de santé, à traiter les maladies, à fournir des soins et de la rééducation aux personnes qui en ont besoin. La contribution considérable des systèmes de santé européens se traduit par le fait que l'état de santé de la population communautaire n'a jamais été aussi bon. Toutefois, la demande adressée aux systèmes de santé est en constante augmentation et continuera de s'accroître, d'autant que la proportion de personnes âgées en Europe augmente. Les progrès continus en matière de technologie médicale sont très bénéfiques mais alourdissent aussi les coûts. Cette pression pourrait être allégée par une politique préventive des problèmes de santé, notamment par la promotion d'une meilleure hygiène de vie.

- Contribuer à l'amélioration de l'efficacité et du bon fonctionnement des systèmes de santé en vue d'atteindre leurs objectifs dans la limite des ressources disponibles. À cette fin, garantir l'utilisation la plus efficace possible des connaissances et de la technologie médicales et renforcer la coopération entre les États membres en matière d'évaluation des politiques et des techniques.

- Garantir l'accès de tous à des services de santé de grande qualité et réduire les inégalités en matière de soins.
- Soutenir davantage les soins de longue durée aux personnes âgées fragiles, notamment en fournissant des équipements de soins appropriés et en réexaminant la protection sociale pour la couverture des soins et celle pour les personnels en charge de ces soins.
- Privilégier la prévention des maladies et la protection de la santé en tant que meilleurs moyens de lutter contre les problèmes de santé, de réduire les coûts et de promouvoir un mode de vie plus sain.

### ***Le nouveau processus d'échange d'expériences et de suivi des développements***

En vue d'encourager un nouveau débat, plus intense, et l'engagement à l'égard de ces objectifs, la Commission envisage les mesures suivantes.

Chaque État membre est invité à désigner un fonctionnaire de haut niveau qui jouera un rôle central dans les activités d'échange et de collecte d'informations. La Commission réunira régulièrement ces fonctionnaires en vue d'analyser et d'évaluer les progrès réalisés.

Un nouvel instrument politique s'impose afin de mieux servir les intérêts communs des États membres, d'améliorer l'échange d'expériences et d'aider les États membres à moderniser leurs systèmes en suivant attentivement les développements des politiques. À cet effet, la Commission entend réexaminer son "Rapport sur la protection sociale". À l'avenir, le nouveau rapport sera publié chaque année et non plus tous les deux ans, afin de permettre un suivi au plus près des développements politiques.

Il sera rédigé en étroite collaboration avec les États membres et reflétera les grands objectifs que le Conseil est ici invité à adopter.

Il sera élaboré sur la base des contributions des États membres, soulignant les principaux développements politiques.

La Commission invitera le Conseil à examiner le rapport annuel sur la protection sociale, en liaison avec le rapport conjoint sur l'emploi.

Des dispositions seront prises pour faciliter l'engagement progressif des pays candidats dans ce processus<sup>13</sup>.

### ***La nécessité d'élargir le débat***

La société civile porte un grand intérêt et prend une part active à cette question et la Commission propose d'instaurer un dialogue sur ce point en présence de tous les intéressés. Les partenaires sociaux seront invités à contribuer à ce processus dans le cadre du comité du dialogue social. De nouveaux échanges seront également établis

---

<sup>13</sup> Le rapport sur la protection sociale 1999 inclura notamment une analyse de la protection sociale dans les PECO.



avec les ONG. Les institutions de sécurité sociale seront également invitées à apporter leur contribution.

Les institutions communautaires sont appelées à coopérer dans ce débat. Le Parlement européen, le Comité économique et social et le Comité des régions sont notamment invités à exprimer leur avis sur cette approche.

Par conséquent, en vue d'établir une stratégie concertée de modernisation de la protection sociale, la Commission propose :

**1. que le Conseil approuve les quatre grands objectifs présentés dans la présente communication :**

- rendre le travail plus avantageux et garantir un revenu sûr ;
- garantir des retraites sûres et des systèmes de retraite viables ;
- promouvoir l'intégration sociale ;
- garantir un niveau élevé et durable de protection de la santé.

**2. que le Conseil décide d'un cadre pour une coopération plus étroite dans le domaine de la protection sociale fondée sur l'échange d'expériences, la concertation mutuelle et l'évaluation des développements politiques récents en vue d'identifier les meilleures pratiques ;**

**3. que les États membres désignent des fonctionnaires de haut niveau appelés à jouer un rôle central dans ce processus. La Commission organisera de manière régulière une réunion de ces fonctionnaires en vue d'analyser et d'évaluer les progrès réalisés ;**

**Afin d'assister les États membres dans ce processus et d'assurer le suivi des développements politiques, la Commission adaptera son rapport sur la protection sociale et elle le publiera et le soumettra au Conseil chaque année.**

**4. que d'autres institutions communautaires, notamment le Parlement européen, le Comité économique et social et le Comité des régions participent à ce processus ;**

**5. que les partenaires sociaux, les ONG et les institutions de sécurité sociale contribuent à ce processus.**