



Conseil de
l'Union européenne

**Bruxelles, le 18 novembre 2023
(OR. en)**

15415/23

**SOC 768
EMPL 551
ECOFIN 1178**

NOTE

Origine: la présidence
Destinataire: Comité des représentants permanents/Conseil

Objet: Investissement social
- Débat d'orientation
Investissement social et règles budgétaires de l'UE
- Exposé de la présidence

Les délégations trouveront ci-joint une note d'orientation de la présidence sur la question visée en objet, en vue du débat d'orientation qui se tiendra et de l'exposé que la présidence présentera lors du Conseil EPSCO des 27 et 28 novembre 2023.

Investissement social

Note d'orientation en vue du débat d'orientation

La présente note est destinée à encadrer le débat d'orientation du Conseil sur l'investissement social en exposant certains éléments du contexte politique (section I), en proposant un certain nombre de questions pour guider le débat (section II) et en exposant le point de vue de la présidence sur les principaux éléments de l'investissement social et des règles budgétaires de l'UE (section III).

* * *

I) Contexte politique

La présidence espagnole considère que la question de l'investissement social revêt une grande importance, et le débat d'orientation au sein du Conseil sur ce sujet arrive à point nommé.

Toutefois, compte tenu de la complexité du sujet, il convient que la réflexion politique dans ce domaine puisse également se fonder sur des éléments techniques qui nécessitent une étude approfondie et conjuguent plusieurs dimensions.

Le 14 juillet 2023, lors de leur réunion informelle, les ministres de l'emploi et des affaires sociales ont procédé à un échange de vues sur la manière dont les investissements sociaux et les réformes connexes peuvent contribuer efficacement à la résilience des économies et sur le rôle que joue le socle européen des droits sociaux dans le cadre de gouvernance économique de l'UE. Plusieurs ministres ont soutenu le point de vue selon lequel des réformes et des investissements bien conçus fondés sur une approche d'investissement social, et en particulier ceux qui favorisent le capital humain, peuvent également générer des gains de productivité et une croissance économique plus élevée, en plus de faire progresser les objectifs sociaux, appelant à poursuivre la réflexion sur la base de données probantes.

À la suite de la discussion, la présidence espagnole et la future présidence belge du Conseil de l'UE ont lancé un groupe de travail informel sur l'investissement social (IWGSI). L'objectif principal de l'IWGSI, qui réunit différents acteurs institutionnels et nationaux, est de nourrir un débat à caractère académique sur l'interaction entre réformes et investissements sociaux, croissance économique, stabilisation macroéconomique et convergence sociale ascendante.

Vingt-quatre pays de l'UE ont rejoint le groupe de travail: l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie et la Suède. En outre, des représentants de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne et de la commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL) du Parlement européen, les présidents du Comité de l'emploi (COEM) et du Comité de la protection sociale (CPS), ainsi que des représentants des partenaires sociaux de l'UE ont participé aux activités du groupe de travail informel.

Deux grands axes de travail ont été discutés. Le premier consistait en l'examen des données empiriques concernant le rendement microéconomique et macroéconomique des investissements sociaux. Le second portait sur les méthodes de suivi et d'évaluation du rendement des investissements sociaux.

L'IWGSI s'est réuni à quatre reprises, à savoir les 5 et 28 septembre 2023, le 19 octobre 2023 et le 3 novembre 2023. Le 8 novembre, une conférence de haut niveau intitulée "Social Investments for resilient economies and societies: EU fiscal rules fit for future" ("Des investissements sociaux pour des économies et des sociétés résilientes: des règles budgétaires de l'UE adaptées à l'avenir") a été organisée, avec des représentants du monde universitaire et des institutions nationales et de l'UE, afin de discuter des principales conclusions de l'IWGSI. Les travaux se poursuivront au cours des prochains mois, en vue de contribuer à la réflexion de la présidence sur la préparation d'un débat d'orientation conjoint des ministres des finances et des ministres de l'emploi et des affaires sociales, qui aura lieu le 12 mars 2023.

Sur la base des travaux réalisés jusqu'à présent et des échanges qui ont eu lieu, un document de travail a été élaboré: il propose une définition opérationnelle de l'investissement social, présente la littérature sur le rendement économique et social des investissements sociaux et propose des approches possibles de l'évaluation des investissements sociaux ainsi qu'un large éventail d'outils méthodologiques pour mesurer leur rendement. Faisant fond sur ces travaux, la présidence a élaboré un ensemble de messages clés qui résument les conclusions du document de travail et identifient un certain nombre de lignes d'action possibles. Les messages sont exposés ci-dessous.

II) Les ministres sont invités à débattre des questions suivantes:

1. Le travail considérable accompli pour promouvoir l'approche d'investissement social dans le cadre de l'agenda social européen est à noter. Des investissements sociaux bien conçus sont susceptibles de stimuler la croissance économique, soutenant ainsi la viabilité budgétaire, mais aussi de jouer un rôle crucial dans la promotion d'une convergence sociale ascendante. Dans le cadre de la gouvernance économique de l'UE, quel rôle spécifique les investissements sociaux et les réformes connexes peuvent-ils jouer? Comment les États membres peuvent-ils être efficacement encouragés à investir dans cette optique? En outre, dans ce contexte, quel rôle central le Conseil EPSCO peut-il jouer?
2. La condition essentielle à l'appui de l'élaboration de politiques sociales fondées sur des données probantes réside dans le renforcement et l'amélioration des méthodes de suivi et d'évaluation du rendement économique et social. Ces dernières années, diverses initiatives ont été prises à cet égard, telles que la mise au point de méthodes de prévision immédiate pour améliorer l'actualité des indicateurs sociaux. De nombreux États membres ont également renforcé leurs capacités de micro-simulation ou mis en œuvre d'autres méthodes d'analyse (ex ante et/ou) d'impact. Quelles mesures spécifiques jugez-vous nécessaires pour mettre en œuvre et concrétiser des politiques sociales fondées sur des données probantes à court et moyen terme dans votre pays?

III) Investissement social - Messages clés de la présidence

Messages clés de la présidence espagnole et de la future présidence belge du Conseil de l'UE fondés sur les travaux du groupe de travail informel sur l'investissement social (IWGSI)

Message 1: Une perspective des parcours de vie pour les États-providence modernes

- La perspective des parcours de vie est au cœur des États-providence du 21^e siècle. Les États-providence modernes s'appuient sur une combinaison équilibrée de deux dimensions:
 - o L'**investissement social**, y compris les politiques visant à accroître et à entretenir la qualité de la "réserve" de capital humain et de capacités humaines, ainsi qu'à faciliter et à améliorer la fluidité des transitions sur le marché du travail et tout au long de la vie.
 - o La **protection sociale**, y compris les politiques visant au maintien d'un filet de sécurité universel solide pour la protection contre les conséquences financières des risques sociaux (par exemple, maladie, vieillesse, accidents du travail et pertes d'emploi) et à la stabilisation macroéconomique.
- La combinaison de ces fonctions stratégiques, qui sont complémentaires et se renforcent mutuellement, produit un **effet multiplicateur sur les parcours de vie** ("life-course multiplier"). Tout au long de la vie, les investissements sociaux produisent des retours en matière de bien-être en cercle vertueux, pour ce qui est des perspectives d'emploi, du bien-être et de l'égalité de genre; et ils contribuent à atténuer la pauvreté intra- et intergénérationnelle.

Message 2: L'investissement social en tant que moteur de croissance

- Des investissements sociaux bien conçus sont susceptibles de stimuler la **croissance économique**, soutenant ainsi la viabilité budgétaire, tout en favorisant une convergence sociale ascendante.
- Les investissements dans une **éducation de qualité**, y compris dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants, peuvent produire un effet direct sur la croissance, en augmentant les possibilités d'emploi (réduisant ainsi les écarts entre hommes et femmes en matière d'emploi et de rémunération), la capacité d'innovation et la productivité, ce qui élargit la base d'imposition dans une perspective d'avenir au profit des finances publiques.

- Les investissements dans la **reconversion et le perfectionnement professionnels** peuvent également stimuler la croissance économique en augmentant la compétitivité et la productivité, y compris en renforçant la capacité d'innovation et l'adoption des nouvelles technologies, ainsi qu'en assurant une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de compétences et en améliorant les perspectives d'employabilité.
- Le bon fonctionnement et l'efficacité des politiques actives du marché du travail et des services publics de l'emploi peuvent également apporter des retours économiques en améliorant l'efficacité du marché du travail, en atténuant les pénuries de compétences et l'inadéquation des compétences, et en renforçant la participation au marché du travail des groupes sous-représentés.
- Les investissements dans les **soins ambulatoires, les soins primaires et les soins de longue durée** peuvent contribuer à améliorer les soins de santé et également à réaliser des économies (grâce à une réduction des coûts liés à la fourniture de certains services) et, partant, soutenir la viabilité budgétaire.

Message 3: Protection sociale et stabilisation économique

- La résilience aux impacts, c'est-à-dire la capacité d'un pays à absorber les chocs systémiques, est étroitement associée à des systèmes de protection sociale de niveau élevé bien conçus et inclusifs, en particulier pour ce qui est des prestations de chômage et des dispositifs de chômage partiel.
- Le rendement économique des dépenses de protection sociale est avéré: au niveau individuel et au niveau **micro** des ménages: on peut attendre des effets positifs sur la croissance principalement sous l'effet des revenus et de la consommation, mais aussi en permettant l'accumulation d'actifs productifs (y compris le capital humain) et en protégeant le capital productif après un choc.
 - En outre, la protection sociale peut favoriser l'esprit d'entreprise et l'innovation, en atténuant l'aversion au risque au niveau individuel, et produire des effets multiplicateurs au niveau collectif.
 - Au niveau **macro**: la protection sociale peut avoir des effets propices à la croissance sur l'économie en augmentant la productivité globale des ménages, en stimulant la demande globale et en augmentant ainsi l'emploi, notamment grâce aux dépenses contracycliques en période de récession économique.

- Le rendement économique des dépenses de protection sociale n'a suscité qu'une attention relativement limitée de la part des chercheurs. Il est nécessaire de disposer de données empiriques plus nombreuses sur ce rendement et sur le rôle de stimulation que l'investissement social peut jouer dans ce contexte.
- Un certain nombre d'études appuient l'idée que les inégalités freinent la croissance à plus long terme. La littérature fait également état d'un éventuel effet positif qu'auraient les inégalités sur la croissance par l'intermédiaire d'incitations négatives (pour l'innovation et l'esprit d'entreprise) ainsi que d'économies et d'investissements.

Message 4: Approches pour mesurer le rendement des investissements sociaux

- Comme dans toute catégorie de décisions économiques, le coût d'opportunité des investissements sociaux doit être pris en considération. Les économistes cherchent à traiter cette question en examinant les coûts et les avantages liés à chaque option; l'analyse coûts/avantages se caractérise par la tentative de mesurer tous les effets d'un choix politique en unités monétaires.
- Dans le domaine des investissements sociaux, il est particulièrement difficile d'exprimer les coûts, et surtout les avantages, en termes monétaires. Certains de ces effets (par exemple, la réduction de la pauvreté ou l'augmentation de l'inclusion sociale, l'amélioration des résultats en matière de santé) n'ont généralement pas de valeur monétaire, même s'il y a un impact économique. Une analyse de décision multicritère permet de prendre en considération un large éventail de critères d'évaluation.
- Certaines retombées de l'investissement social ne peuvent être observées qu'à plus long terme. Il est donc important de disposer de données longitudinales, provenant d'enquêtes et/ou de sources administratives, couvrant de longues périodes.
- Une approche complémentaire de l'analyse coûts/avantages est l'évaluation des effets redistributifs. Il s'agit d'une analyse quantitative fournissant une évaluation des effets redistributifs des réformes et des investissements, et donc de leurs incidences sur les revenus des différents groupes et, en fin de compte, sur les inégalités de revenus et la pauvreté.

- Le choix de l'approche et des facteurs pertinents à inclure dans la modélisation présente des limites et des défis qui sont spécifiquement liés au domaine de l'investissement social. Bien qu'aucun modèle ne puisse rendre compte de tous ces éléments en même temps, il importe que les choix des hypothèses soient transparents et que les méthodes soient fondées sur une analyse éclairée.
- Des lignes directrices communes pourraient être élaborées au niveau de l'UE afin d'établir des liens clairs, de promouvoir et de garantir une analyse de haute qualité de l'investissement social et de ses retombées économiques et sociales, et d'étudier plus avant les causes sous-jacentes.
- Différentes méthodes peuvent donc être utilisées pour mesurer le rendement des investissements sociaux, tant au niveau micro qu'au niveau macro, telles que:
 - au niveau micro: microsimulations, essais contrôlés randomisés, méthodes de mise en correspondance, plan expérimental de régression sur discontinuité, différence dans la différence, méthodes qualitatives (groupes de réflexion et entretiens approfondis)
 - au niveau macro: méthode des moments généralisée, analyse des frontières d'efficacité, matrice de comptabilité sociale et modèle informatisé d'équilibre général

Des travaux exploratoires pourraient utilement être envisagés pour évaluer les interactions entre les données économiques et sociales, de manière à offrir une vision plus complète et polyvalente des interactions entre économie et bien-être sociétal, en prenant comme exemple les travaux les plus récents sur le Système des comptes intégrés de l'environnement et de l'économie (SCIEE).

Message 5: Capacité statistique en matière d'évaluation des investissements sociaux

- Dans le domaine de l'investissement social, la gestion des données et l'accès aux données ainsi que les outils et capacités statistiques jouent un rôle central dans la prise de décision, en ce qu'ils permettent d'analyser les impacts et de mieux concevoir les politiques. L'investissement social englobe un large éventail de politiques, et l'accès à des données appropriées est essentiel à leur évaluation.

- La question des données est étroitement liée à celle de la **conception et de l'évaluation des politiques publiques** et de l'investissement social. L'exactitude et la qualité des résultats produits par les différents outils d'évaluation disponibles (qu'il s'agisse d'outils macro ou micro, ex ante ou ex post) dépendent en effet largement des données disponibles. Elles sont également liées à la **transparence** et à l'**obligation de rendre compte**.
- Pour élargir encore la portée des analyses d'impact, il est souvent nécessaire de disposer de données plus détaillées. Une analyse complète nécessite un échantillon important et représentatif qui englobe les composantes requises des différentes politiques examinées. L'amélioration de la disponibilité des **données administratives** pour les analyses d'impact ex ante et ex post devrait donc être une priorité, au même titre que le renforcement des complémentarités avec des données d'enquête comparables au niveau national et au niveau de l'UE.
- Pour y parvenir, il importe de répondre de manière adéquate aux préoccupations en matière de **respect de la vie privée**, de **sécurité des données**, de **lourdeur administrative** et de **manque d'incitations à la transparence**, de concurrence entre les institutions, etc. Le règlement général sur la protection des données (RGPD) ajoute un niveau de complexité à l'accessibilité des données, ce qui représente un défi notable, en particulier dans un contexte européen.
- Il est essentiel de trouver un équilibre entre la protection de la vie privée et la sécurité des données et la nécessité d'évaluer plus efficacement les politiques publiques. Il y a lieu à cet égard d'établir des cadres juridiques et des réglementations clairs pour baliser le partage des données, et de créer des incitations de nature à encourager la transparence et la collaboration. Dans ce contexte, il convient de tirer pleinement parti du règlement européen sur la gouvernance des données applicable depuis septembre 2023.
- Des progrès considérables ont été accomplis en ce qui concerne l'actualité des indicateurs sociaux de l'UE. Toutefois, il est important d'améliorer encore l'**actualité des indicateurs, grâce à la fois à des données plus actuelles et au renforcement des capacités de prévision instantanée**. Les estimations rapides (Flash) d'Eurostat offrent une perspective très prometteuse à cet égard.

Le document de travail, élaboré conjointement par l'Espagne et la Belgique dans le cadre de l'IWGSI, est disponible à l'adresse suivante:

<https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/3692129/IWGSI+->

[+Working+Document+14112023.pdf](#) Ce document propose une définition opérationnelle de l'investissement social, étudie en profondeur le rendement économique et social des investissements sociaux et propose des approches possibles pour l'évaluation de ces investissements. En outre, il présente un large éventail d'outils méthodologiques conçus pour mesurer efficacement ce rendement.