



Conseil de  
l'Union européenne

Bruxelles, le 24 novembre 2023  
(OR. en)

15418/2/23  
REV 2

SOC 769  
EMPL 552  
ECOFIN 1179

#### NOTE

|               |                                                                           |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Origine:      | Le Comité de l'emploi et le Comité de la protection sociale               |
| Destinataire: | Comité des représentants permanents/Conseil                               |
| Objet:        | Avis du COEM et du CPS sur l'investissement social<br><i>-Approbation</i> |

Les délégations trouveront ci-joint l'avis visé en objet, en vue de son approbation lors de la session du Conseil EPSCO des 27 et 28 novembre 2023.



## **Le Comité de l'emploi Le Comité de la protection sociale**

### **Avis du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale sur la valeur ajoutée de l'investissement social et le rôle de la filière EPSCO du Conseil dans la gouvernance du Semestre européen**

#### **Introduction**

1. **Lors de leur réunion informelle du 14 juillet 2023, les ministres de l'emploi et des affaires sociales ont procédé à un échange de vues sur la manière dont l'investissement social soutient les économies résilientes ainsi que sur le rôle du socle européen des droits sociaux dans le cadre de gouvernance économique de l'UE.** Plusieurs ministres ont été d'avis que 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 favoriser une croissance économique plus forte en plus de contribuer à la réalisation des objectifs sociaux, appelant à de nouvelles réflexions fondées sur des données probantes. Ainsi, comme suite à ce débat, les ministres de l'Espagne et de la Belgique, qui sont les États membres exerçant la présidence du Conseil de l'Union européenne entre juillet 2023 et juin 2024, ont invité le Comité de l'emploi (COEM) et le Comité de la protection sociale (CPS) à élaborer un avis sur l'investissement social et les réformes connexes ainsi que sur le rôle de la filière EPSCO du Conseil dans le cadre de gouvernance économique de l'UE.

2. **Le 9 novembre 2022, la Commission a présenté des orientations pour une réforme de la gouvernance économique de l'UE. Le 14 mars 2023, elles ont été suivies d'un ensemble de conclusions adoptées par le Conseil Ecofin, qui ont cerné les domaines de convergence de vues entre les États membres<sup>1</sup>.** Dans ce contexte, la Commission a présenté ses propositions législatives concernant le réexamen de la gouvernance économique le 26 avril 2023. Selon ces propositions de la Commission, tous les États membres devraient présenter des *plans budgétaires et structurels à moyen terme* couvrant la politique budgétaire, et les engagements en matière de réformes et d'investissement. En outre, la Commission propose que la période d'ajustement budgétaire puisse être prolongée "*de trois ans au maximum si l'État membre étaye son plan budgétaire et structurel à moyen terme par un ensemble de réformes et d'investissements vérifiables et assortis d'échéances qui, globalement, favorisent la croissance, soutiennent la viabilité budgétaire, répondent aux priorités communes de l'Union, exécutent les recommandations spécifiques pertinentes adressées à l'État membre dans le cadre du Semestre européen, et répondent aux priorités d'investissement propres au pays sans tailler dans les autres investissements publics financés au niveau national sur la période d'ajustement, afin de garantir l'effet macroéconomique des investissements et d'éviter l'éviction des autres priorités d'investissement*". Dans les propositions de la Commission, les priorités communes de l'Union sont définies comme étant le pacte vert pour l'Europe, le socle européen des droits sociaux, le programme d'action pour la décennie numérique à l'horizon 2030 et la boussole stratégique en matière de sécurité et de défense.

---

<sup>1</sup> [Conclusions du Conseil sur les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE](#), adoptées par le Conseil Ecofin le 14 mars 2023.

3. **Le présent avis s'inscrit dans le cadre des travaux visant à aider les ministres à élaborer une approche coordonnée en matière d'investissements sociaux et de réformes connexes ainsi qu'en ce qui concerne le rôle de la filière EPSCO du Conseil dans la gouvernance du Semestre européen, sans préjudice des résultats des négociations interinstitutionnelles sur les propositions législatives présentées par la Commission le 26 avril 2023<sup>2</sup>.** Au regard de l'article 148 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et de l'engagement politique en faveur de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, une analyse en temps utile de la valeur ajoutée des politiques d'investissement social pour favoriser une croissance durable et inclusive et une résilience socio-économique peut aider la filière EPSCO du Conseil à renforcer la coordination des politiques économiques, sociales et de l'emploi. Par conséquent, une réflexion sur l'ensemble de la gouvernance sociale et de l'emploi dans le cadre du Semestre européen pourrait également se justifier, notamment en ce qui concerne le rôle de la filière EPSCO du Conseil

---

<sup>2</sup> Les propositions législatives sont en cours de négociation au sein de la filière Ecofin du Conseil et des commissions ECON et EMPL du Parlement européen.

## La valeur ajoutée des politiques d'investissement social

4. **Les travaux entrepris précédemment par le Conseil, qui pourraient être encore approfondis, ont défini l'approche d'investissement social comme étant une approche de la conception des politiques du marché du travail, des politiques en matière de compétences et des politiques sociales visant à renforcer les capacités actuelles et futures des individus, en s'attachant à leur permettre de faire face aux risques socio-économiques et à développer cette capacité tout au long de la vie**<sup>3</sup>. En particulier, le train de mesures sur les investissements sociaux présenté par la Commission en 2013 a mis en évidence la manière dont les politiques en matière d'emploi, les politiques en matière de compétences et les politiques sociales peuvent répondre aux besoins en matière d'investissements ainsi que de protection et de stabilisation, dont les fonctions peuvent se renforcer mutuellement. Dans le contexte socio-économique actuel, les réformes et les investissements nationaux fondés sur l'approche d'investissement social, s'ils sont conçus de manière adéquate, peuvent être des vecteurs pour la mise en œuvre des principes du socle européen des droits sociaux proclamé par le Conseil, le Parlement européen et la Commission en 2017 dans le but d'établir au plus haut niveau l'engagement politique en faveur d'un modèle de croissance plus inclusif et durable dans l'Union, dans lequel les progrès économique et social sont indissociables. En mai 2021, la déclaration de Porto a réaffirmé l'objectif consistant à approfondir la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, dans le plein respect des compétences respectives et des principes de subsidiarité et de proportionnalité, notamment eu égard à l'accélération des transitions écologique et numérique. En juin 2021, le Conseil européen s'est félicité des grands objectifs de l'UE pour 2030 en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté présentés par la Commission dans le plan d'action sur le socle européen des droits sociaux.

---

<sup>3</sup> Conclusions du [Conseil intitulées "Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion"](#), adoptées lors de la session du Conseil EPSCO des 20 et 21 juin 2013.

5. **La recherche du progrès social et l'amélioration du bien-être des personnes sont précieux en soi et les contextes et besoins nationaux diffèrent, mais des données indiquent que les politiques d'investissement social – si elles sont bien conçues – peuvent avoir des effets positifs considérables sur la croissance économique, la productivité et la compétitivité, soutenant ainsi également la viabilité budgétaire tout en favorisant la convergence sociale ascendante.** Si une politique budgétaire saine offre la marge nécessaire pour des politiques d'investissement social, ces dernières peuvent soutenir une croissance économique durable et inclusive, produisant ainsi des effets positifs à long terme sur les ratios d'endettement, y compris en atténuant éventuellement les coûts de l'inaction. Cette dynamique est encore plus évidente à court terme lors de périodes de récession telles que la crise de la COVID-19, lorsque des mesures de soutien adéquates (en particulier au moyen de dispositifs de chômage partiel) ont entraîné une reprise économique plus rapide que prévu, avec une baisse plus faible de l'emploi et des revenus par rapport aux crises précédentes<sup>4</sup>. À l'inverse, pendant les crises, les politiques procycliques peuvent se traduire par des coupes budgétaires brutales susceptibles d'exacerber la pauvreté et les inégalités sociales, d'affaiblir le potentiel d'amélioration de la productivité et de limiter la croissance économique durable à l'avenir.

---

<sup>4</sup> [Conclusions du Conseil concernant l'examen annuel de la croissance durable et le rapport conjoint sur l'emploi pour 2023](#), adoptées par le Conseil EPSCO le 13 mars 2023. Des analyses plus détaillées sont présentées dans les éditions 2023 et 2022 du rapport conjoint sur l'emploi.

6. **En particulier, les débats menés récemment au sein du COEM et du CPS ont mis en évidence le fait que les politiques fondées sur des données probantes qui visent à renforcer les compétences, augmenter la participation au marché du travail et prévenir l'exclusion sont largement susceptibles de soutenir une croissance économique plus forte et plus inclusive et de relever les niveaux de productivité, et qu'elles sont essentielles pour accompagner les transitions numérique et écologique.** Ces politiques pourraient inclure des réformes et des investissements visant à remédier aux pénuries et aux inadéquations de compétences (grâce au perfectionnement et à la reconversion professionnels ainsi qu'à l'éducation et à la formation tout au long de la vie), à libérer le potentiel des groupes sous-représentés (notamment au moyen de politiques actives du marché du travail efficaces, de systèmes socio-fiscaux bien structurés et de politiques d'inclusion active) et à élargir l'offre de travail (grâce à des services de garde d'enfants, de santé et de soins de longue durée accessibles et abordables). En outre, certaines politiques sociales peuvent jouer un rôle crucial dans la stabilisation macroéconomique en atténuant considérablement les risques sociaux et en réduisant les augmentations éventuelles des futures dépenses sociales liées à l'inaction (notamment au moyen de dispositifs de chômage partiel, de filets de protection sociale efficaces tels que les régimes d'allocations et d'assistance chômage, et de régimes de revenu minimum adéquats).

7. **Néanmoins, bien que le potentiel des politiques d'investissement social soit notable et malgré les récentes avancées méthodologiques, l'évaluation des rendements économiques et sociaux réels<sup>5</sup> des réformes et des investissements propres à chaque pays continue de présenter des difficultés auxquelles il convient encore de s'attaquer.** Ces difficultés sont liées à l'interaction entre les caractéristiques de la conception des politiques et d'autres variables influençant ces rendements, y compris les spécificités nationales, ainsi qu'à l'incidence qui s'est souvent manifestée à moyen et long terme. Le rendement social sur investissement dépend des types de mesures stratégiques en question et de leur conception, mais aussi de caractéristiques contextuelles (pour ce qui est du temps et de la localisation), ainsi que d'autres interventions politiques simultanées, qui devraient être prises en compte. L'évaluation des rendements microéconomiques et macroéconomiques repose sur diverses méthodes d'analyse éventuellement utilisées dans les États membres (telles que des analyses ex ante et ex post, des évaluations d'impact contrefactuelles et des analyses coûts/avantages), en fonction également des différents niveaux de capacité administrative à mener des évaluations appropriées. Étant donné que les effets à long terme ou les facteurs déterminants peuvent être difficiles à observer et peuvent conduire à des conclusions imprécises ou inexactes, il est essentiel de collecter suffisamment de données fiables et d'utiliser de solides méthodes permettant de refléter ces éléments de manière adéquate. Dans ce contexte, améliorer le partage de bonnes pratiques entre les États membres peut faciliter une compréhension plus globale de la manière de mieux évaluer les rendements économiques et sociaux des investissements sociaux, compte tenu des défis communs de l'UE. L'apprentissage mutuel dans le cadre des activités du COEM et du CPS peut être particulièrement utile pour déterminer quels sont les investissements et les réformes qui maximisent les effets positifs sur la croissance économique, l'emploi, les risques de pauvreté et les inégalités.

---

<sup>5</sup> Les rendements économiques désignent les avantages financiers ou les gains au niveau individuel, au niveau d'une entreprise ou au niveau du marché (au niveau microéconomique), ainsi que les évolutions de la croissance économique globale, des taux d'inflation ou des taux d'emploi d'un pays (au niveau macroéconomique). Les rendements sociaux englobent les avantages non financiers axés sur le bien-être, la qualité de vie et les améliorations sociétales, y compris l'amélioration des résultats obtenus dans les domaines de la santé et de l'éducation pour les individus ou les groupes.

## Le rôle de la filière EPSCO du Conseil dans le Semestre européen

8. **Alors que le Semestre européen devrait rester le cadre de l'UE pour la coordination des politiques budgétaires, économiques, sociales et de l'emploi, dans le respect des compétences nationales et avec une mission claire pour la filière EPSCO du Conseil au titre de l'article 148 du TFUE, en fonction de ses résultats, le réexamen de la gouvernance économique pourrait avoir une incidence sur la manière dont la filière EPSCO soutient ce processus.** Tout d'abord, la Commission propose une interaction plus étroite entre la politique budgétaire, les réformes et les investissements, dans le cadre de laquelle les mesures relatives aux politiques du marché du travail, aux politiques en matière de compétences et aux politiques sociales, coordonnées et contrôlées par le Conseil dans le cadre du Semestre européen au titre de l'article 148 du TFUE<sup>6</sup>, devraient être prises en compte dans l'élaboration des *plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme* et faire l'objet d'un suivi au moyen des *rapports d'avancement annuels* que les États membres soumettraient par la suite (ainsi destinés à remplacer les *programmes nationaux de réforme*, qui sont actuellement utilisés par les États membres pour rendre compte de la mise en œuvre des principes du socle européen des droits sociaux). Ensuite, la Commission propose que certains engagements des États membres en matière de réforme et d'investissement présentés dans leurs *plans budgétaires et structurels à moyen terme* puissent être considérés comme éligibles pour pouvoir prétendre à une prolongation de la période d'ajustement budgétaire, pour autant qu'ils remplissent, dans leur ensemble, certains critères<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> L'article 148 du TFUE couvre, en particulier, l'adoption annuelle des lignes directrices pour l'emploi, du rapport conjoint sur l'emploi et des recommandations par pays. Le Conseil EPSCO approuve également les aspects liés à l'emploi et les aspects sociaux de la recommandation pour la zone euro (en décembre), ses conclusions sur l'examen annuel de la croissance durable (en mars) et un avis horizontal annuel sur le Semestre européen élaboré par le COEM et le CPS et comprenant les résultats de leurs activités de surveillance multilatérale et d'examen (en juin).

<sup>7</sup> Comme indiqué au point 2, il convient de noter que, dans les propositions de la Commission du 26 avril, le socle européen des droits sociaux figure parmi les priorités communes de l'UE.

9. **La filière EPSCO du Conseil devrait conserver son rôle de coordination et de suivi pour ce qui est de toutes les questions liées aux politiques du marché du travail, aux politiques en matière de compétences et aux politiques sociales, y compris en ce qui concerne le contenu pertinent de tous les documents s'inscrivant dans le cadre du Semestre européen, conformément aux dispositions pertinentes des traités.** Dans le respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité, la nature multilatérale du Semestre européen doit être pleinement préservée et la filière compétente du Conseil doit continuer à y être associée.
10. **D'après les *messages clés* concernant l'introduction d'un cadre de convergence sociale dans le Semestre européen adoptés par le COEM et le CPS en mai 2023<sup>8</sup>, tout en reconnaissant que le degré de soutien varie entre les États membres pour ce qui est de son introduction, un éventuel nouveau cadre de convergence sociale serait cohérent avec une approche intégrée de la surveillance des politiques dans le contexte du Semestre européen et contribuerait à une coordination des politiques plus étroite et plus efficace.**
11. **Une coopération efficace et des réflexions conjointes sur l'avenir du Semestre européen avec la filière ECOFIN du Conseil sont importantes.** Ces réflexions conjointes pourraient porter notamment sur les modalités pratiques qui régiraient l'exercice annuel que constitue le Semestre européen entre les deux filières, son calendrier annuel, les méthodes de travail des comités consultatifs, ainsi que sur la manière d'assurer une interaction efficace entre la politique budgétaire et les réformes et investissements structurels visant à résoudre les problèmes transversaux, y compris à soutenir la mise en œuvre des principes du socle européen des droits sociaux, tout en favorisant des finances publiques saines.

---

<sup>8</sup> [Messages clés concernant l'introduction d'un cadre de convergence sociale dans le Semestre européen](#), examinés par le Conseil EPSCO le 12 juin 2023.

**Invitation des présidences espagnole et belge (juillet 2023)**

*Cher Emiliano, cher Rute,*

*Mesdames et Messieurs les membres du COEM et du CPS,*

La présidence s'est félicitée du débat fructueux sur la pertinence de l'investissement social dans le cadre du réexamen de la gouvernance économique de l'UE, qui s'est tenu lors de la dernière réunion informelle du Conseil EPSCO, le 14 juillet à Madrid. Le débat a révélé le grand intérêt des ministres de l'emploi et des affaires sociales pour ce qui est de souligner l'importance des investissements sociaux et de déterminer leur traitement dans le cadre des éventuelles nouvelles règles budgétaires de l'UE. Les points de vue qui se sont dégagés sont extrêmement intéressants.

Sur la base des conclusions de cette première réflexion, la présidence espagnole, en étroite coopération avec la future présidence belge, estime que le débat ne devrait pas s'arrêter, mais qu'il devrait plutôt se poursuivre. À cette fin, la présidence espagnole organise une conférence de haut niveau les 15 et 16 octobre à Aranjuez et une autre conférence avec des universitaires spécialisés, en partenariat avec la future présidence belge, entre la fin du mois d'octobre et le début du mois de novembre à Bruxelles afin de discuter: 1) des rendements microéconomiques et macroéconomiques de l'investissement social; et 2) des indicateurs existants pour suivre et évaluer les résultats des investissements sociaux.

La session du Conseil EPSCO prévue à la fin du mois de novembre 2023 constituera la prochaine occasion de faire le point au sein du Conseil sur les progrès réalisés au niveau tant technique que politique. L'objectif général est de faire en sorte que les ministres de l'emploi et des affaires sociales puissent adopter une approche coordonnée sur le rôle de l'investissement social dans la réforme de la gouvernance économique de l'UE. Cet exercice prendra fin lors de la session conjointe du Conseil EPSCO-Ecofin qui se tiendra sous la présidence belge.

À cette fin, dans la perspective du bilan envisagé lors du Conseil EPSCO de novembre 2023, la présidence espagnole, en accord avec la future présidence belge, souhaiterait inviter le Comité de l'emploi et le Comité de la protection sociale à élaborer un avis sur le traitement des investissements sociaux et des réformes connexes dans le cadre du réexamen de la gouvernance économique et, en s'appuyant sur le cadre de convergence sociale, sur le rôle du Conseil EPSCO et de ses comités dans le nouveau cadre budgétaire. La présidence invite en outre les comités à mener une réflexion sur le potentiel des investissements sociaux en matière de croissance économique, de stabilisation macroéconomique et de convergence sociale ascendante, compte tenu des changements structurels entraînés par les transitions écologique et numérique.

Vous, en votre qualité de présidents du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale, êtes les mieux placés pour proposer des mesures concrètes et des méthodes de travail pour ces travaux, en prenant en compte les programmes de travail de vos comités et les enseignements tirés des précédents débats sur le sujet. Sur la base des résultats de l'avis, la présidence espagnole s'efforcera de clarifier le niveau de soutien des États membres pour ce qui est de la position du Conseil EPSCO concernant le réexamen en cours de la gouvernance économique.

La présidence espagnole et la future présidence belge restent pleinement disposées à vous apporter leur coopération.

---