



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 7 juin 2023
(OR. en)

9955/23

SOC 410
EMPL 287
ECOFIN 542
EDUC 239

NOTE

Origine:	Comité de l'emploi et Comité de la protection sociale
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Évaluation des recommandations par pays pour 2023 et de la mise en œuvre des recommandations par pays pour 2022: avis du Comité de l'emploi et de Comité de la protection sociale - Approbation

Les délégations trouveront en annexe l'avis visé en objet en vue de son approbation lors de la session que le Conseil EPSCO tiendra le 12 juin 2023.

Avis horizontal
du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale
sur le cycle 2023 du Semestre européen

Préambule

Sur la base des dispositions des titres IX et X du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE); du mandat conféré aux comités par les articles 148, 150 et 160; et des décisions du Conseil instituant les comités, le Comité de l'emploi (COEM) et le Comité de la protection sociale (CPS) ont examiné les progrès accomplis par les États membres dans la mise en œuvre des recommandations par pays pertinentes émises par le Conseil de l'UE dans les domaines de l'emploi, des compétences, de la protection sociale et de l'inclusion sociale entre 2019 et 2022¹.

Tout au long du cycle du Semestre, à la suite de la présentation par la Commission européenne des propositions correspondantes et conformément à l'article 148 du TFUE, en 2023, les comités ont également contribué à la mise au point de la nouvelle *recommandation concernant la politique économique de la zone euro*, du *rapport conjoint sur l'emploi* et des *recommandations par pays*. Par ailleurs, des conclusions du Conseil ont été élaborées en ce qui concerne l'examen annuel de la croissance durable et le rapport conjoint sur l'emploi pour 2023.

¹ Les comités ont adopté deux approches différentes pour mener leurs activités respectives de surveillance multilatérale en 2023. Tandis que le CPS a choisi d'examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre du dernier ensemble de recommandations par pays émises en 2022, le COEM a en outre décidé de continuer à évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de plusieurs recommandations par pays antérieures considérées comme étant toujours d'actualité, et de compléter ces dernières par des défis complémentaires recensés sur la base de ses outils de suivi (tels que le relevé des résultats en matière d'emploi et le tableau de bord social).

En 2023, le COEM et le CPS ont également réfléchi à la manière de renforcer la dimension sociale du Semestre européen, conformément aux mandats qui leur ont été successivement confiés par les présidences française, tchèque et suédoise, à la suite de la proposition de la Belgique et de l'Espagne visant à instaurer une *"procédure concernant les déséquilibres sociaux"*. En particulier, après avoir mis en place un groupe de travail conjoint spécifique chargé d'approfondir l'examen des questions abordées dans l'avis qu'ils ont élaboré en mai 2022², les comités ont formulé une série de *messages clés* résumant les conclusions d'un rapport technique sur l'introduction éventuelle d'un *cadre de convergence sociale* dans le Semestre européen³.

La **partie 1** du présent avis expose les points de vue généraux des comités sur les aspects du Semestre européen liés à la gouvernance. La **partie 2** contient des observations sur les propositions de recommandations par pays pour 2023 adoptées par la Commission européenne et présentées au COEM et au CPS le 25 mai 2023. La **partie 3** présente les résultats de l'examen des progrès accomplis par les États membres en vue de la mise en œuvre des recommandations par pays pertinentes pour la période 2019-2022 ainsi que des défis connexes, sous la forme de messages thématiques découlant des examens réalisés par les comités dans le cadre de la surveillance multilatérale. Les conclusions par pays figurent dans les **annexes**.

² Doc. 9222/22 du Conseil.

³ Doc. 9481/23 du Conseil, fondé sur le rapport technique élaboré par un groupe de travail conjoint.

Partie 1

Aspects du Semestre européen liés à la gouvernance

Tout au long du cycle 2023 du Semestre européen, et notamment dans le contexte des orientations stratégiques formulées par la Commission, le COEM et le CPS ont salué la **poursuite de la réflexion menée sur les quatre dimensions de la "durabilité compétitive"**, l'accent mis sur la **mise en œuvre du socle européen des droits sociaux**, ainsi que **l'intégration des grands objectifs de l'UE et des objectifs nationaux pour 2030 en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté**⁴. Comme le prévoit le programme stratégique de l'UE pour la période 2019-2024⁵, la mise en œuvre du socle devrait constituer une priorité essentielle au niveau de l'UE et au niveau national, dans le plein respect des compétences respectives et des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Dans ce contexte, le Semestre européen, qui constitue le cadre de l'UE pour la coordination et la surveillance des politiques économiques, budgétaires, sociales et de l'emploi, conformément au traité, devrait continuer à jouer un **rôle central pour soutenir la mise en œuvre du socle dans les États membres**.

⁴ Au moins 78 % de la population âgée de 20 à 64 ans devrait avoir un emploi; au moins 60 % de l'ensemble des adultes (âgés de 25 à 64 ans) devraient participer à des activités d'apprentissage chaque année; et le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale devrait être réduit d'au moins 15 millions (par rapport à 2019).

⁵ Lors de la réunion qu'il a tenue à Bruxelles le 20 juin 2019, le Conseil européen a arrêté un programme de l'UE pour les cinq années suivantes. Le document intitulé "Un nouveau programme stratégique 2019-2024" expose les domaines prioritaires destinés à guider les travaux du Conseil européen et à fournir des orientations pour les programmes de travail des autres institutions de l'UE.

La mise en œuvre des **plans pour la reprise et la résilience (PRR)** reste ancrée dans le Semestre européen, notamment en ce qui concerne le déploiement du **plan REPowerEU**, qui vise à réduire rapidement la dépendance de l'Europe à l'égard des combustibles fossiles et à accélérer la transition écologique⁶. Compte tenu de l'incidence des PRR sur la formulation des orientations stratégiques dans le cadre du Semestre, le COEM et le CPS réaffirment que le **Conseil EPSCO devrait être associé à tous les dossiers relatifs aux défis et priorités en matière d'emploi, de compétences et de politique sociale**, afin d'assurer la direction politique, la cohérence des politiques menées, l'appropriation et la cohérence dans la mise en œuvre des réformes et des investissements dans ces domaines d'action au niveau national.

Eu égard à ce qui précède, **après avoir salué le retour d'un cycle plus normal en 2022** à la suite des ajustements temporaires apportés au Semestre en 2021, le COEM et le CPS appellent à **établir une coordination plus étroite entre les politiques économiques, budgétaires, sociales et de l'emploi**⁷, compte tenu du large éventail des risques socio-économiques et défis stratégiques actuels, sous l'effet de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, et en vue d'assurer des transitions écologique et numérique équitables ainsi qu'une croissance durable et inclusive. Dans ce contexte, l'une des priorités essentielles reste de **renforcer le rôle du Conseil EPSCO et de ses comités dans le cadre du Semestre européen**, également à la lumière du réexamen de la gouvernance économique en cours, tout en reconnaissant la **nécessité de poursuivre les efforts afin de moderniser les outils de suivi des comités, de faire en sorte que l'objectif actuel du Semestre reste conforme au traité et d'éviter les risques de charge administrative excessive**.

⁶ En mai 2022, la Commission a proposé d'apporter des modifications ciblées au règlement établissant la FRR afin d'intégrer des chapitres REPowerEU spécifiques dans les plans pour la reprise et la résilience existants des États membres. À la suite de l'accord politique auquel le Parlement européen et le Conseil sont parvenus le 14 décembre 2022, la possibilité d'ajouter de nouveaux chapitres REPowerEU a été formalisée par le règlement (UE) 2023/43 du 27 février 2023.

⁷ Conformément aux compétences respectives fondées sur le traité et aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

À la suite de l'examen réalisé parallèlement au cycle 2023 du Semestre concernant l'introduction éventuelle d'un cadre de convergence sociale et après avoir pris note des propositions législatives présentées par la Commission le 26 avril 2023 en vue d'une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE⁸, **le COEM et le CPS accueilleront avec satisfaction des réflexions conjointes sur l'avenir du Semestre européen, aux niveaux technique et politique, avec la filière Ecofin⁹**, notamment sur la manière dont les propositions en vue d'une réforme de la gouvernance économique de l'UE tiendront compte de la nécessité de poursuivre les réformes structurelles dans le domaine social, de l'emploi et des compétences afin de mettre en œuvre le socle européen des droits sociaux.

Les comités se félicitent de **l'occasion qui est offerte de contribuer aux réflexions en cours sur l'avenir de la politique de cohésion dans la perspective du prochain cycle de programmation¹⁰**, compte tenu de ses liens importants avec le Semestre européen et des fonds supplémentaires disponibles au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR). Le COEM et le CPS sont d'avis que, pour concrétiser les ambitions du socle européen des droits sociaux et contribuer activement à la réalisation des grands objectifs de l'UE et des objectifs nationaux pour 2030, il importe de **poursuivre les discussions sur l'efficacité de la politique de cohésion**, notamment son alignement sur les recommandations par pays émises dans le contexte du Semestre, et de **réfléchir aux enseignements tirés de la mise en œuvre de la FRR pour éclairer la conception future d'autres fonds de l'UE**.

⁸ Disponibles en ligne et élaborées sur la base des conclusions du Conseil intitulées "Orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE", approuvées lors de la session du Conseil Ecofin du 14 mars 2023.

⁹ À cet égard, lors de la réunion que le CPE a tenue le 16 mai 2023, plusieurs de ses membres ont appelé à renforcer la coopération entre les comités EPSCO et Ecofin.

¹⁰ En janvier 2023, un groupe à haut niveau sur l'avenir de la politique de cohésion (groupe de spécialistes de haut niveau sur l'avenir de la politique de cohésion de l'UE, GHN 4) a débuté ses travaux. Ce groupe réunit dix-huit représentants du milieu universitaire, des autorités nationales, régionales et locales, des partenaires sociaux et de la société civile, nommés à titre personnel. Le GHN devrait élaborer un rapport au début de l'année 2024. À la mi-2025, la Commission devrait adopter les propositions relatives au prochain cadre financier pluriannuel (CFP). Dans ce contexte, le COEM et le CPS ont procédé à un premier échange de vues le 11 mai 2023.

Enfin, le COEM et le CPS ont également mené des **discussions approfondies avec les partenaires sociaux européens et des représentants des organisations de la société civile**, notamment sur le paquet de printemps, ce qui a donné lieu à un dialogue constructif et de fond, dont il a été tenu compte dans le cadre de l'élaboration du présent avis. Les comités estiment qu'une **participation constructive et en temps utile des partenaires sociaux, de la société civile et d'autres parties prenantes concernées à toutes les étapes du cycle du Semestre européen et d'élaboration des politiques constitue un facteur important** pour la réussite de la coordination et de la mise en œuvre des politiques économiques, sociales et de l'emploi.

Partie 2

Évaluation des propositions de la Commission relatives aux recommandations par pays pour 2023

La publication des propositions relatives aux recommandations par pays pour 2023, adoptées par la Commission le 24 mai 2023, a largement **confirmé l'approche établie par la Commission en 2022 en ce qui concerne les orientations politiques à l'intention des États membres**. Les comités prennent acte du fait que le **nombre de recommandations par pays dans les domaines relevant de la compétence du Conseil EPSCO reste plus limité que lors des cycles du Semestre précédant l'introduction de la facilité pour la reprise et la résilience**, conformément à une approche "rationalisée" qui tient compte de la nature globale des plans pour la reprise et la résilience.

Le COEM et le CPS prennent également note du **nombre relativement plus élevé de recommandations par pays "horizontales" proposées pour tous les États membres**, notamment en ce qui concerne des mesures budgétaires ciblées protégeant les ménages vulnérables contre une inflation élevée et la flambée des prix de l'énergie, l'acquisition de compétences vertes et la mise en œuvre des programmes relevant de la politique de cohésion et des plans pour la reprise et la résilience, y compris la finalisation de nouveaux chapitres REPowerEU. Même si les efforts déployés pour assurer un Semestre rationalisé sont favorablement accueillis, **il convient de préserver le caractère propre à chaque pays des recommandations par pays, en particulier compte tenu du nombre plus limité de recommandations par pays proposées en matière d'emploi et de questions sociales**. Les comités rappellent qu'il importe, dans le cadre de leurs activités annuelles de surveillance et d'examen multilatérales, d'assurer le suivi de la mise en œuvre des réformes en matière sociale et d'emploi prévues dans les plans nationaux pour la reprise et la résilience.

Au cours des discussions qui ont été menées sur les propositions de recommandations par pays de 2023, **les interactions avec le Comité de politique économique (CPE) et le Comité économique et financier (EFC-A) ont permis d'assurer un examen efficace de plusieurs questions stratégiques de nature transversale**. Conformément à la pratique courante, l'examen des recommandations par pays relatives à l'éducation, à la formation et aux compétences a eu lieu au sein du COEM, avec la participation de délégués du Comité de l'éducation (EDUC). Les recommandations par pays relatives à la santé ont été examinées au sein du CPS, avec la participation d'experts nationaux. **Le COEM et le CPS soulignent que la réduction récurrente des délais prévus pour l'examen et la finalisation des recommandations par pays au sein des comités a une incidence négative sur leur capacité à participer de manière significative aux discussions multilatérales et appellent à mener une réflexion sérieuse sur le calendrier des futurs cycles du Semestre**.

Partie 3

Principales conclusions des exercices de surveillance multilatérale menés par le COEM et le CPS en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations par pays pertinentes formulées dans le passé

La surveillance multilatérale est l'une des missions essentielles du COEM et du CPS dans le cadre du Semestre européen¹¹. Elle comprend, entre autres¹², une évaluation approfondie des réformes et des investissements suscités par les recommandations par pays émises par le Conseil lors de précédents cycles du Semestre. À ce titre, les activités de surveillance multilatérale menées par le COEM et le CPS jouent un rôle essentiel en ce qu'elles soutiennent les efforts de réforme des États membres grâce à un échange de connaissances stratégiques et de bonnes pratiques et favorisent une compréhension commune des défis propres à chaque pays, en vue d'informer le Conseil.

¹¹ Pour le COEM, l'exercice est fondé sur les articles 148 et 150 du TFUE, tandis que pour le CPS, il est fondé sur l'article 160 du TFUE. Le [règlement \(UE\) n° 1175/2011](#) (modifiant le règlement (CE) n° 1466/97) inclut le COEM et le CPS parmi les comités compétents devant être associés au processus du Semestre européen, conformément à leurs compétences respectives. Les deux décisions du Conseil instituant les comités (la décision [\(UE\) 2015/772](#), abrogeant la décision 2000/98/CE pour le COEM; et [la décision \(UE\) 2015/773](#), abrogeant la décision 2004/689/CE pour le CPS) leur ont également donné pour mandat de contribuer à tous les aspects du Semestre européen dans leurs domaines respectifs.

¹² Au sein du COEM, les activités de surveillance multilatérale comprennent trois volets: i.) les "examens des recommandations par pays", basés sur les recommandations par pays antérieures et, pour certaines années, sur des constatations mises en évidence par les outils de suivi du comité; ii.) les "examens thématiques", basés sur les recommandations du Conseil adoptées par le Conseil EPSCO et adressées à tous les États membres; et iii.) le "réexamen du dialogue social", sur la base des dispositions de la ligne directrice pour l'emploi n° 7. Au sein du CPS, en plus des "examens des recommandations par pays", la mise en œuvre des recommandations du Conseil est souvent débattue sur la base de dispositions ad hoc (par exemple, examen des plans nationaux).

En 2023, à la suite du retour à un Semestre normal mais plus rationalisé en 2022, le **CPS a renoué avec l'approche traditionnelle consistant à évaluer uniquement la dernière série de recommandations par pays**¹³ (c'est-à-dire celles émises en 2022), tandis que le **COEM a choisi d'ajouter aux nouvelles recommandations par pays de 2022 certains défis complémentaires** recensés sur la base de ses outils de suivi ainsi que les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations par pays pour la période 2019-2020. Quelques recommandations par pays de 2022 considérées comme présentant un intérêt commun ont également fait l'objet d'un examen conjoint par le CPS et le COEM, conformément à la pratique fructueuse instaurée en 2020. Dans le même temps, la **dimension thématique a continué de revêtir une grande importance en 2023 également, sous la forme de discussions approfondies** concernant chaque domaine d'action relevant de la compétence des comités. Les aspects thématiques des discussions menées au sein des deux comités ont alimenté l'élaboration des conclusions horizontales, qui sont présentées dans la présente partie.

Au cours du premier semestre de 2023, le **COEM et le CPS ont réalisé 76 examens par pays**, dont 5 dans des domaines d'intérêt mutuel, qui ont été menés conjointement par les deux comités. Les examens en matière d'éducation, de formation et de compétences (19 au total) ont été menés par le COEM avec la participation de délégués du Comité de l'éducation (EDUC), tandis que ceux effectués par le COEM sur le dialogue social (7 au total) se sont déroulés en présence de représentants des partenaires sociaux de l'UE et de certains de leurs affiliés nationaux. Les examens dans le domaine des soins de santé (5 au total) ont été réalisés au sein du CPS avec la participation active de représentants nationaux des ministères de la santé. Pour tous les examens par pays, les évaluations se sont appuyées sur les informations communiquées par les États membres sur les mesures prises le plus récemment, puis sur les évaluations de ces mesures par les autres États membres et la Commission. Les conclusions par pays ont fait l'objet d'un accord mutuel et sont annexées au présent avis.

¹³ En 2020, les comités ont évalué la mise en œuvre des recommandations par pays de 2019 uniquement, principalement par procédure écrite en raison de la pandémie de COVID-19. En 2021, les comités sont convenus d'examiner la mise en œuvre des recommandations par pays de 2020 (centrées sur la pandémie de COVID-19), complétées par un sous-ensemble de recommandations par pays pertinentes de 2019 (relatives à des questions plus structurelles toujours pertinentes). En 2022, l'approche adoptée l'année précédente a été confirmée mais modifiée afin de réduire le nombre d'examens et de tenir compte de l'absence de recommandations par pays en 2021: alors que le Comité de l'emploi a utilisé ses outils de suivi pour évaluer la pertinence des recommandations par pays de 2020 et de 2019 et recenser les éventuels "défis émergents" qui n'ont pas été pris en compte dans les recommandations antérieures, le CPS a demandé aux États membres de choisir de participer à un examen et a renforcé les examens en prévoyant des discussions thématiques plus approfondies sur les domaines d'action.

3.1. Réformes dans le domaine du dialogue social

Le 7 novembre 2022, le COEM a procédé à son examen annuel sur le dialogue social, avec les partenaires sociaux européens et nationaux. Visant à évaluer la qualité et l'efficacité du dialogue social, à la lumière des lignes directrices pour l'emploi, l'examen de 2022 a été enrichi par une discussion thématique sur le rôle du dialogue social pour ce qui est d'assurer une transition équitable vers la neutralité climatique, ainsi que par une discussion portant sur quelques exemples nationaux de cadres institutionnels, de participation des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques et de capacités des partenaires sociaux.

Au cours de la discussion thématique, il a été souligné que la transition vers des économies et des sociétés neutres pour le climat nécessite une approche mobilisant l'administration et la société dans leur ensemble. Il est donc essentiel de veiller à ce que les partenaires sociaux puissent interagir avec les acteurs dirigeant les processus et soient associés aux différentes entités et niveaux des administrations nationales. Dans ce contexte, certains États membres ont reconnu qu'il convient de déployer davantage d'efforts pour créer des cadres de consultation adéquats, en particulier entre les partenaires sociaux et les autorités compétentes en matière d'énergie et de climat, en vue de la mise à jour des plans nationaux en matière d'énergie et de climat en 2023 et 2024. Dans le même temps, il a également été souligné que, compte tenu de la nature pluridimensionnelle du processus de transition et de la diversité des transformations requises, il convient également de mener des consultations distinctes et systématiques avec les organisations de la société civile. La dimension locale de la transition écologique a en outre été mise en avant, et notamment la nécessité d'associer les communautés à la conception de projets susceptibles d'avoir une forte incidence sur les économies locales.

Les représentants des employeurs ont souligné en particulier l'interaction entre les transitions numérique et écologique, ainsi que le rôle important de la dimension sectorielle, notamment en ce qui concerne la reconversion et le perfectionnement professionnels de la main-d'œuvre vers une production plus écologique. Dans le cadre des politiques nationales de formation, il a été souligné que l'amélioration de la conception et de l'adaptabilité des programmes scolaires et des qualifications face à l'évolution des exigences des postes constitue un élément essentiel en vue du renforcement de la coordination et de l'apprentissage comparatif au niveau de l'UE. Il a également été souligné que le cadre de référence récemment adopté concernant les compétences en matière de durabilité (GreenComp) constitue un nouvel outil important qu'il convient d'examiner plus avant dans le cadre de la coordination du COEM au cours de l'année 2023. La complexité inhérente à l'évaluation des futurs besoins de compétences a été mise en avant, tout comme l'importance connexe du renforcement des outils de prévision des compétences. Les syndicats ont par ailleurs souligné le rôle que peut jouer la mobilité de la main-d'œuvre pour remédier aux pénuries actuelles et futures de compétences.

La discussion thématique a également porté sur les conséquences engendrées par la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine sur les prix de l'énergie. Le rôle de la fiscalité et de la protection sociale ainsi que la nécessité de soigneusement diriger les mesures de soutien vers les ménages et les entreprises dans le besoin ont été mentionnés, tandis que certains partenaires sociaux et États membres estiment qu'il serait approprié de mettre en place un mécanisme analogue à l'instrument SURE pour atténuer les effets de la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires sur l'économie européenne ou pour favoriser efficacement une transition écologique équitable. La possibilité d'introduire un mécanisme temporaire de plafonnement des prix sur le marché européen du gaz a également été mentionnée.

Il a par ailleurs été souligné qu'il importe de faire bon usage des ressources supplémentaires que les gouvernements ont reçues par les impôts sur les produits de base et autres produits dans un contexte d'inflation élevée.

Les partenaires sociaux nationaux ont un rôle important à jouer dans ces discussions compte tenu du chevauchement entre la réponse stratégique à la crise énergétique, y compris en ce qui concerne le financement de la protection sociale, et leurs négociations collectives, y compris en ce qui concerne les salaires et l'accès à la formation.

Les examens par pays ont montré que, dans tous les États membres à quelques rares exceptions près, le cadre institutionnel du dialogue social est amplement adéquat. Il demeure toutefois primordial d'éviter une simple participation formaliste des partenaires sociaux et de garantir un processus de consultation constructif et tenu en temps utile tout au long du processus d'élaboration des politiques. Les consultations sont également susceptibles d'être de meilleure qualité lorsqu'elles s'appuient sur des constatations fondées sur des données probantes et sur des analyses d'impact ex ante de la législation proposée.

Il a également été noté que, en particulier en période de crise, telle que celles déclenchées par la pandémie de COVID-19 et la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires, il demeure essentiel de parvenir à un équilibre entre, d'une part, la nécessité pour les gouvernements de répondre rapidement aux besoins émergents des économies et des sociétés et, d'autre part, la nécessité d'associer les partenaires sociaux de manière significative en leur accordant suffisamment de temps pour réaliser leurs contributions. Dans ce contexte, le renforcement des capacités joue également un rôle, étant donné que les partenaires sociaux qui ne disposent pas de capacités suffisantes peuvent faire face à des obstacles supplémentaires pour participer en temps utile à des consultations éclairées.

La faible couverture des conventions collectives reste préoccupante dans certains États membres, en particulier dans le secteur privé, tandis qu'une baisse du nombre d'adhérents a été observée dans d'autres. Dans certains cas, l'appréciation correcte de la représentativité des partenaires sociaux reste un problème. Pour les États membres concernés, il importera de mobiliser utilement les fonds du FSE+ 2021-2027 pour renforcer les capacités des partenaires sociaux. En outre, conformément à la nouvelle directive de l'UE relative à des salaires minimaux adéquats, certains États membres doivent redoubler d'efforts pour offrir des conditions propices à la tenue de négociations collectives et établir un plan d'action pour promouvoir la négociation collective.

3.2. Réformes dans les domaines de la segmentation du marché du travail, de la fiscalité du travail, et du travail non déclaré

Le 10 mars 2023, le COEM a procédé à son examen annuel sur la fiscalité du travail et la segmentation du marché du travail afin d'évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays pertinentes pour la période 2019-2022 et d'aborder les défis supplémentaires recensés dans le relevé des résultats en matière d'emploi et le tableau de bord social¹⁴. Outre les examens par pays, une discussion thématique a lieu sur la base des principales conclusions du rapport conjoint sur l'emploi 2023.

a. Fiscalité du travail

En raison de la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires causée par l'agression russe contre l'Ukraine, en 2022, de nombreux États membres ont dû introduire des mesures visant à atténuer l'incidence de l'inflation sur les ménages et les revenus des travailleurs. Certains pays ont utilisé la marge de manœuvre budgétaire dont ils disposaient, tandis que d'autres ont augmenté les ressources disponibles, par exemple en imposant des taxes sur les recettes exceptionnelles des entreprises énergétiques. Certains pays ont réagi au risque d'une augmentation de la fiscalité sur les faibles revenus ("freinage fiscal") en revoyant les tranches d'imposition.

¹⁴ Conformément aux modalités opérationnelles convenues pour l'exercice de surveillance multilatérale 2023, compte tenu de l'accent général mis sur de multiples ensembles de recommandations par pays et sur les défis supplémentaires, les États membres ont eu la possibilité de ne pas participer à chaque examen s'ils constataient n'avoir réalisé "aucun progrès" au cours des 12 mois précédents. La **Belgique**, la **Lettonie** et la **Slovénie** ont choisi de ne pas participer à l'examen. L'**Italie** et la **Slovaquie** ont choisi de ne pas y participer en raison du champ d'application plus large de leurs recommandations par pays de 2022 en matière de fiscalité.

Néanmoins, des progrès ont été également enregistrés dans de nombreux États membres pour faire en sorte que le système fiscal soit plus écologique et soutienne davantage une croissance durable, combinant des incitations en faveur d'activités respectueuses de l'environnement et des mesures dissuadant de recourir aux combustibles fossiles. Toutefois, en vue de soutenir une croissance inclusive, de nombreux États membres disposent encore d'une importante marge de manœuvre pour alléger la charge fiscale pesant sur le travail et améliorer le système fiscal et de protection sociale. Des taux marginaux d'imposition bien étudiés peuvent encourager la participation au marché du travail, en particulier pour les deuxièmes apporteurs de revenus, et augmenter le nombre d'heures de travail. En outre, le coin fiscal sur les travailleurs à bas salaire reste élevé dans nombre d'États membres.

b. Segmentation du marché du travail

La segmentation du marché du travail dans l'ensemble des États membres continue d'avoir une incidence sur certains groupes, en particulier les jeunes, les femmes, les migrants et les personnes ayant un faible niveau de compétences. Dans certains cas, le travail à temps partiel involontaire reste élevé, du fait de faibles taux de transition des contrats temporaires vers des contrats permanents. Tout au long de l'année 2022, nombre d'États membres ont poursuivi leurs efforts visant à promouvoir les contrats à durée indéterminée en tant que formule de travail typique, notamment en renforçant la législation en matière de protection de l'emploi en ce qui concerne les contrats temporaires et les autres formes de travail atypiques. La lutte contre les abus liés au recours aux formes de travail atypiques et au travail indépendant ainsi que contre le travail non déclaré demeure une priorité du programme d'action de nombreux États membres.

À cette fin, une hausse de la fréquence des inspections du travail a été complétée par de nouvelles exigences concernant le recours à certaines formes d'emploi à durée déterminée, telles que les contrats "zéro heure". Toutefois, les actes législatifs qui ne concernent que certains types de contrats risquent de s'avérer inefficaces pour remédier à la segmentation du marché du travail, étant donné qu'ils pourraient n'avoir pour seul effet que d'orienter les employeurs vers d'autres types de contrats atypiques. Tout en préservant la nécessité d'un certain degré de flexibilité du marché du travail en lien avec les fluctuations du cycle économique, les réformes devraient viser à créer un cadre cohérent promouvant les contrats à durée indéterminée, favorisant la transition des emplois temporaires à des emplois permanents, encourageant la formation sur le lieu de travail, garantissant l'accès de tous à la protection sociale et créant des conditions de concurrence équitables pour les entreprises.

3.3. Réformes dans les domaines de l'éducation, de la formation et des compétences

Les 30 mars et 13 avril 2023, le COEM a procédé à son examen annuel sur l'éducation et les compétences conjointement avec le Comité de l'éducation afin d'évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays pertinentes pour la période 2019-2022 et d'aborder les défis complémentaires recensés dans le relevé des résultats en matière d'emploi et le tableau de bord social¹⁵. Outre les examens par pays, une discussion thématique a eu lieu sur la base des conclusions du rapport conjoint sur l'emploi de 2023 et d'une étude de cas présentée par l'Irlande.

Les résultats en matière d'éducation et de formation observés dans les États membres continuent d'être fortement influencés par le milieu socio-économique des apprenants. Avoir un statut socio-économique défavorisé, être issu de l'immigration, appartenir à un groupe minoritaire ou habiter en zone rurale restent les principaux facteurs à l'origine des écarts existants. Les apprenants défavorisés sont plus susceptibles que d'autres groupes d'obtenir des résultats insuffisants en lecture, en mathématiques et en sciences, et d'abandonner de manière précoce l'éducation ou la formation. En outre, la participation au système d'éducation et d'accueil de la petite enfance reste inférieure à la moyenne parmi les enfants exposés au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale et les groupes vulnérables. Si 13 États membres ont atteint l'objectif de l'espace européen de l'éducation pour 2030 en ce qui concerne le taux de diplômés de l'enseignement supérieur, d'autres sont à la traîne. Dans de nombreux pays, les disparités entre les sexes sont considérables et vont croissant. Si les femmes obtiennent de meilleurs résultats que les hommes en termes de taux global de diplômés de l'enseignement supérieur, leur proportion dans les domaines des sciences, technologies, ingénierie et mathématiques (STIM) est plus faible. Les États membres sont confrontés à une pénurie croissante d'enseignants, en particulier dans les matières STIM et dans les régions défavorisées sur le plan socio-économique.

¹⁵ Conformément aux modalités opérationnelles convenues pour l'exercice de surveillance multilatérale 2023, compte tenu de l'accent général mis sur de multiples ensembles de recommandations par pays et sur les défis supplémentaires, les États membres ont eu la possibilité de ne pas participer à chaque examen s'ils constataient n'avoir réalisé "aucun progrès" au cours des 12 mois précédents. **Chypre, l'Allemagne et la Hongrie** ont choisi de ne pas participer à l'examen.

En réponse aux défis susmentionnés, les États membres ont mis ou sont en train de mettre en œuvre des réformes visant à mieux cibler les groupes vulnérables et à remédier aux disparités régionales pour ce qui est de l'accès à un enseignement de qualité, ainsi qu'à moderniser l'enseignement supérieur, notamment par l'intermédiaire de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), des fonds de la politique de cohésion et du Fonds pour une transition juste. En outre, des efforts sont déployés pour intégrer davantage l'éducation en matière de transformation numérique, d'environnement et de développement durable dans les programmes scolaires, dès les premiers cycles d'enseignement.

Alors que les États membres intensifient leurs efforts pour améliorer les compétences des enseignants, en particulier les compétences numériques, des mesures sont également mises en œuvre pour remédier aux pénuries, notamment en renforçant l'attrait de la profession d'enseignant et en introduisant des voies alternatives pour accéder à une carrière dans l'enseignement. La proclamation de l'Année européenne des compétences pourrait constituer une occasion sans précédent pour les États membres de sensibiliser les citoyens de l'UE à l'importance de développer leurs compétences, notamment en vue d'atteindre le grand objectif de l'UE pour 2030 et les objectifs nationaux correspondants en matière de compétences. Les données disponibles montrent que des disparités persistent en ce qui concerne la participation à l'éducation et à la formation des adultes, les personnes considérées comme en ayant davantage besoin - par exemple les personnes peu qualifiées - y participant dans une bien moindre mesure que les personnes ayant un niveau d'étude plus élevé. La participation à l'apprentissage est également plus faible parmi les personnes vivant en zone rurale, d'où la nécessité d'améliorer les infrastructures de formation et de continuer à investir dans l'apprentissage à distance.

Malgré l'intensification des efforts dans tous les États membres, les compétences numériques pourraient se voir accorder une priorité accrue dans le cadre des politiques de formation, en particulier dans les pays où la proportion d'adultes possédant au moins des compétences numériques de base est faible. Dans de tels cas, il importe également de poursuivre les mesures prises pour combler les lacunes en matière de compétences numériques, en particulier lorsqu'elles concernent les femmes, les personnes peu qualifiées, les chômeurs et les personnes inactives.

Plusieurs États membres ont mis en place ou envisagent d'introduire des politiques de renforcement des compétences et de reconversion professionnelle dans le but de pallier les pénuries croissantes de compétences dans les secteurs à forte demande (tels que les soins de santé), de remédier à l'inadéquation entre l'offre et la demande de compétences et d'adapter les compétences de la main-d'œuvre à l'évolution du monde du travail, y compris avec le soutien des ressources disponibles au titre du FSE + et de NextGenerationEU. On recourt de plus en plus aux microcertifications et aux comptes de formation individuels afin de voir s'ils peuvent offrir des formules d'apprentissage plus accessibles, flexibles et adaptées aux besoins des personnes. Dans un contexte de tension des marchés du travail et de faible taux de chômage, les États membres mettent de plus en plus en place des mesures de formation qui ciblent principalement les plus vulnérables, dont le potentiel reste inexploité.

La prise de conscience s'accroît également quant à l'importance de disposer d'outils solides et fiables pour prévoir l'évolution des besoins en termes de compétences. La difficulté consiste toujours, dans certaines circonstances, à mieux intégrer les systèmes de veille stratégique sur les besoins en compétences dans les politiques d'éducation et de formation.

3.4. Réformes dans le domaine des politiques actives du marché du travail et des services publics de l'emploi

Le 31 mars 2023, le COEM a procédé à son examen annuel sur les politiques actives du marché du travail (PAMT) et les services publics de l'emploi (SPE) afin d'évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays pertinentes pour la période 2019-2022 et d'aborder les défis complémentaires recensés dans le relevé des résultats en matière d'emploi et le tableau de bord social¹⁶. Avant les examens par pays, une discussion thématique a eu lieu sur la base des principales conclusions du rapport conjoint sur l'emploi de 2023, des contributions de la présidence du réseau des SPE et de la présentation par la France de son projet sur les "territoires zéro chômeur de longue durée".

¹⁶ Conformément aux modalités opérationnelles convenues pour l'exercice de surveillance multilatérale 2023, compte tenu de l'accent général mis sur de multiples ensembles de recommandations par pays et sur les défis supplémentaires, les États membres ont eu la possibilité de ne pas participer à chaque examen s'ils constataient n'avoir réalisé "aucun progrès" au cours des 12 mois précédents. **La Bulgarie et la Hongrie** ont choisi de ne pas participer à l'examen.

En 2022, l'emploi a continué d'augmenter dans tous les États membres de l'UE. Le taux d'emploi de l'EU-27 s'élevait à 74,9 % au quatrième trimestre 2022, soit deux points de pourcentage de plus qu'avant la pandémie. Néanmoins, des écarts importants subsistent entre les États membres et entre les différents groupes socio-économiques. Des efforts restent nécessaires pour promouvoir des possibilités d'emploi de qualité et augmenter le taux d'emploi des femmes, des jeunes, des personnes peu qualifiées, des personnes handicapées, des personnes issues de l'immigration et des minorités ethniques, afin d'atteindre les objectifs en matière d'emploi pour 2030 définis dans le plan d'action sur le socle européen des droits sociaux. Au vu de l'évolution par ailleurs positive du marché du travail, la légère augmentation du chômage de longue durée pose question.

Face à la forte augmentation des pénuries de main-d'œuvre et de compétences, qui touchent la grande majorité des économies européennes, les États membres et leurs services publics de l'emploi concentrent de plus en plus leurs efforts sur les politiques de formation, et en particulier sur les compétences vertes et numériques, ainsi que sur les professions et les secteurs à forte demande (par exemple, les soins de santé et le tourisme), y compris pour favoriser des transitions durables vers le marché du travail. Il est néanmoins bien admis qu'il importe d'améliorer la qualité du soutien apporté aux groupes les plus vulnérables, et des mesures ont été prises à cette fin, notamment pour renforcer les services d'orientation et d'accompagnement professionnels ainsi que le travail de proximité.

Toutefois, dans de nombreux États membres de l'UE, le pourcentage de demandeurs d'emploi participant aux initiatives de la politique du marché du travail reste nettement inférieur à 40 % et les dépenses consacrées aux PAMT sont en deçà de 2 % du PIB, d'où la nécessité de renforcer la mise en place de mesures bien conçues et d'intensifier les efforts pour améliorer le caractère inclusif de ces dernières. À cet égard, des mesures sont prises pour améliorer la capacité des SPE et les services qu'ils fournissent, notamment grâce à des moyens numériques et à des outils améliorés de prévision de l'évolution du marché du travail et des compétences. Toutefois, le niveau de maturité organisationnelle et de capacité des SPE reste inégal d'un État membre à l'autre, et des efforts restent nécessaires, entre autres pour améliorer les partenariats et la coopération avec d'autres acteurs, tels que les établissements d'enseignement et de formation et les employeurs.

Le soutien apporté par les fonds de cohésion et la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience aident de nombreux États membres à relever les principaux défis rencontrés dans la mise en œuvre des PAMT. L'élaboration des politiques pourrait toutefois bénéficier d'une évaluation plus systématique des initiatives antérieures.

3.5. Réformes dans le domaine de la participation des femmes au marché du travail grâce à l'accès aux services d'éducation et d'accueil de la petite enfance et aux soins de longue durée

Le 24 mai 2023, le COEM et le CPS ont procédé à leur examen annuel sur les questions d'intérêt commun, notamment la protection sociale, l'aide au revenu et l'accès aux services, en mettant l'accent sur la participation des femmes au marché du travail dans le contexte de l'accès aux services, afin d'évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays pertinentes pour la période 2019-2022. L'examen a été étayé par une présentation thématique de la Commission, également fondée sur les conclusions du rapport conjoint sur l'emploi de 2023.

Des écarts importants persistent entre les hommes et les femmes dans de nombreux pays de l'UE en termes de participation au marché du travail et d'intensité de travail, la proportion de travailleuses à temps partiel parmi les femmes occupées restant supérieure de 20 points de pourcentage à celle des hommes, en moyenne dans l'UE. Les responsabilités familiales, à l'égard tant des personnes nécessitant des soins de longue durée que des enfants, demeurent l'un des principaux facteurs entravant la participation des femmes au marché du travail et leur emploi à temps plein dans de nombreux États membres, maintenant environ 7,7 millions de femmes à l'écart du marché du travail. L'incidence de la parentalité sur l'emploi des femmes reste fortement négative dans l'UE (-10,6 points de pourcentage), avec des écarts particulièrement importants dans certains États membres. Au niveau de l'UE, la participation des enfants de moins de 3 ans aux services d'éducation et d'accueil de la petite enfance a augmenté, passant à 36,2 % en 2021. Toutefois, la situation est très variable d'un État membre à l'autre, de nombreux pays accusant un retard par rapport aux objectifs de Barcelone révisés.

On observe néanmoins des progrès généraux concernant l'accès à des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance abordables et de qualité, notamment grâce à l'élargissement de l'offre de places disponibles et au soutien apporté aux ménages à faibles revenus pour leur permettre d'accéder à ces services. Dans certains cas, la participation à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance a augmenté à la suite de l'abaissement de l'âge auquel l'instruction est obligatoire. Malgré les efforts déployés, d'importants défis subsistent en ce qui concerne l'amélioration de l'accès des enfants issus de milieux socio-économiques défavorisés et l'adaptation des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance aux besoins des enfants en situation de handicap ou nécessitant des soins particuliers.

Pallier le caractère fortement informel des soins de longue durée, les mauvaises conditions de travail et les pénuries de compétences dans ce secteur reste déterminant pour garantir l'accès à des soins de longue durée abordables et de qualité. Des mesures sont actuellement mises en œuvre pour développer les services de proximité, étendre les services de soins à domicile et créer des centres d'accueil de jour de longue durée. Dans certains cas, un financement supplémentaire a été débloqué pour la formation du personnel infirmier et pour soutenir les aidants informels afin de remédier aux pénuries de personnel.

Des efforts ont également été observés pour ce qui est de renforcer la coordination nécessaire entre les différentes administrations et les différents niveaux de gouvernance, un facteur qui entre souvent en jeu pour étendre les services d'éducation et d'accueil de la petite enfance et de soins de longue durée et pour en améliorer la qualité.

Les fonds de l'UE, notamment la FRR et le FSE +, ont été largement utilisés pour étendre la fourniture de services de soins de longue durée et d'éducation et d'accueil de la petite enfance, y compris pour la construction et la rénovation d'infrastructures d'éducation et d'accueil de la petite enfance et la création de places pour les enfants. Il est essentiel de veiller tout particulièrement à assurer la viabilité future des mesures mises en œuvre.

On constate toujours des difficultés pour ce qui est de faciliter l'accès aux services de garde d'enfants et de soins de longue durée pour les enfants déplacés et les personnes ayant fui l'Ukraine à la suite de l'agression russe, y compris en vue de l'intégration des femmes ukrainiennes au marché du travail.

3.6. Réformes dans les domaines de la protection sociale et de l'inclusion sociale

Les politiques de protection sociale et d'inclusion sociale soutiennent le développement individuel, renforcent la cohésion sociale, favorisent des résultats positifs sur le marché du travail et stimulent la croissance économique. Des systèmes de protection sociale qui fonctionnent bien peuvent atténuer les effets sur les personnes et la société de divers chocs et crises, comme on l'a constaté lors la pandémie de COVID-19 ou dans le contexte actuel d'inflation élevée et d'augmentation du coût de l'énergie.

Les travaux antérieurs du CPS¹⁷ ont mis en évidence certaines faiblesses dans les systèmes de protection sociale et d'inclusion sociale des États membres, notamment en ce qui concerne l'adéquation de diverses prestations et la couverture qu'elles offrent, en particulier pour les travailleurs atypiques et les travailleurs indépendants. La transformation des marchés du travail, les mutations technologiques et l'évolution démographique nécessitent une adaptation et une amélioration continues des systèmes européens de protection sociale.

Le socle européen des droits sociaux et son plan d'action fournissent un cadre d'action au niveau de l'UE pour stimuler les réformes des politiques. Parmi les nombreuses initiatives relevant du plan d'action, la recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale de 2019 et la recommandation du Conseil relative à un revenu minimum adéquat pour garantir une inclusion active de 2023 orientent les États membres pour l'amélioration de leurs systèmes de protection sociale et d'inclusion sociale.

En outre, un soutien aux efforts de réforme nationaux est disponible au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), une enveloppe de 13,4 milliards d'euros étant allouée à des subventions et à des prêts liés à des mesures en faveur de la protection et de l'inclusion sociales dans dix-huit États membres¹⁸. Les plans nationaux pour la reprise et la résilience (PRR) de ces États membres couvrent un large éventail de réformes et d'investissements visant à renforcer l'efficacité, la qualité et la résilience de leurs systèmes nationaux de protection sociale, selon les besoins propres à chaque pays.

¹⁷ Rapport 2021 du Comité de la protection sociale.

¹⁸ Allemagne, Autriche, Belgique, Croatie, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Suède.

a. Conclusions horizontales des examens par pays

Dans le cadre de ses examens annuels multilatéraux de la mise en œuvre, le CPS a examiné en avril 2023 les résultats obtenus par neuf États membres faisant l'objet de recommandations par pays dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale. Cinq autres recommandations par pays d'intérêt commun ont été examinées lors d'une session conjointe avec le Comité de l'emploi en mai. Huit des recommandations par pays examinées mentionnent l'efficacité des systèmes nationaux de protection sociale en termes d'adéquation, de ciblage et de couverture des prestations d'aide au revenu, en liaison avec l'accès aux services. Il a été recommandé à cinq États membres de renforcer l'offre de logements sociaux et/ou abordables. Des recommandations ont été adressées à deux États membres en ce qui concerne la fourniture de soins de longue durée abordables et de qualité ainsi que l'éducation et l'accueil de la petite enfance dans le cadre du soutien à la participation des femmes au marché du travail.

Les examens par pays du CPS ont révélé les éléments qui suivent.

- Des efforts importants sont en cours pour réformer les systèmes existants de **protection sociale et d'inclusion sociale**, les États membres appliquant les enseignements tirés de la crise de la COVID pour concevoir des mesures plus permanentes susceptibles d'améliorer le fonctionnement de leurs systèmes nationaux. Cela implique la fourniture intégrée de diverses prestations en espèces et en nature, en combinaison avec l'accès à des services sociaux de qualité et des mesures visant à assurer une coordination efficace entre les services chargés de l'inclusion sociale et de l'intégration ou de la réintégration sur le marché du travail. Étant donné que la plupart des réformes présentées en sont à leur phase initiale, une évaluation et un suivi rigoureux des performances sont nécessaires pour garantir que la réforme reste pertinente et continue de porter ses fruits.

- En outre, plusieurs des États membres faisant l'objet d'un examen (tels la Hongrie, le Portugal et la Lettonie) mettent l'accent sur la lutte contre la pauvreté en améliorant l'adéquation des prestations et la couverture qu'elles offrent, par exemple (en Lettonie) en garantissant une indexation adéquate des prestations dans le contexte des taux d'inflation actuellement élevés. L'amélioration de l'efficacité des filets de sécurité nationaux grâce à une simplification et à une rationalisation est une priorité pour le Portugal, la Lettonie et la Finlande, tandis que la Pologne et la Hongrie font état de mesures ciblées couvrant des groupes d'âge particuliers ou des domaines particuliers de prestation de services et d'accès aux services.
- Les examens liés au **logement** ont confirmé que les coûts du logement pouvaient représenter un défi majeur pour les ménages, en particulier dans les grandes villes et pour les ménages vulnérables. Dans les pays faisant l'objet d'un examen, il existe une forte reconnaissance politique de ces enjeux et un ferme engagement en faveur d'une action stratégique, au moyen de plans, de réformes et d'investissements. Il est admis que des cadres de suivi et la coordination des politiques de logement avec des politiques (par exemple une aide au revenu) et des services (par exemple les transports) complémentaires sont nécessaires à la réussite de ces actions.
- Les États membres faisant l'objet d'un examen rendent compte de diverses mesures législatives et/ou d'investissement visant à accroître l'offre de logements, y compris de logements locatifs sociaux et/ou abordables. Ces mesures impliquent toutefois des dépenses substantielles et des délais d'exécution considérables, ce qui pourrait retarder la mise en œuvre de l'accès à un logement adéquat, même lorsque des plans et des politiques sont élaborés. L'inflation élevée qui marque la période actuelle peut constituer un défi supplémentaire pour les stratégies déjà en place.

- Des efforts sont également déployés pour renforcer le cadre législatif et les capacités administratives des différentes autorités intervenant dans la fourniture de logements abordables (Espagne, Lituanie). Une attention particulière est également accordée à la fourniture de services répondant à des besoins spécifiques, tels que le logement pour les personnes handicapées, les politiques accordant la priorité au logement pour les sans-abri, les politiques de déségrégation et la prévention des expulsions (Hongrie, Danemark).
- Les examens conjoints COEM-CPS sur **l'offre en matière d'éducation et d'accueil de la petite enfance** dans le contexte de la participation des femmes au marché du travail ont montré que des efforts supplémentaires étaient nécessaires pour accroître les capacités et améliorer l'accessibilité financière. Répondre à ces préoccupations permettrait aux parents d'accéder à un emploi à temps plein et améliorerait le bien-être des enfants. En outre, près d'un enfant sur quatre étant exposé au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, des efforts ciblés visant à aider les enfants à risque et leurs parents resteront nécessaires.

b. Résultats de la discussion thématique sur la protection sociale et l'inclusion sociale

Le débat thématique du CPS dans ce domaine d'action a porté sur le rôle des prestations et de la fourniture de services dans la réduction de la pauvreté et l'intégration ou la réintégration sur le marché du travail. Ce débat a été alimenté par la présentation de l'étude exploratoire intitulée *"filling in the knowledge gaps and identifying strengths and challenges in the effectiveness of Member States' minimum income schemes"*. Au cours de la discussion qui a suivi, les délégués ont examiné comment les différents aspects de l'élaboration des politiques pouvaient interagir et quels étaient les paramètres déterminant la réussite des prestations en espèces et des mesures d'activation.

L'échange a montré que:

- Les États membres considèrent les politiques sociales comme un investissement et un facteur productif, étant donné que les réformes dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale peuvent soutenir la croissance économique et promouvoir l'emploi.
- La modernisation des systèmes de protection sociale et d'inclusion sociale est en cours dans de nombreux États membres conformément aux principes de l'inclusion active, notamment en mettant l'accent sur une aide au revenu adéquate ainsi qu'un soutien à l'intégration sociale et à la participation au marché du travail, parallèlement à la fourniture de services abordables et de qualité. Pour être couronnées de succès, ces réformes devraient tenir compte de l'ensemble des prestations et services sociaux qui soutiennent les personnes tout au long de leur vie, ainsi que de l'interaction entre les différents éléments de l'aide au revenu. Cette approche intégrée devrait réduire la dépendance à l'égard des prestations et la vulnérabilité des bénéficiaires, tout en fournissant des ressources financières suffisantes pour lutter contre la pauvreté et soutenir les familles à faibles revenus ainsi que les personnes en situation de vulnérabilité.
- Les régimes de revenu minimum constituent une composante importante des systèmes nationaux de protection sociale et d'inclusion sociale. Dans presque tous les pays européens, ils sont insuffisants pour maintenir les personnes au-dessus du seuil de pauvreté. Si un large éventail de prestations complémentaires en espèces et en nature peuvent apporter un soutien supplémentaire, dans la plupart des cas, ces prestations sont soumises à des conditions de ressources et à des procédures de demande supplémentaires. La simplification et la rationalisation des prestations sociales devraient améliorer l'adéquation des régimes de protection des revenus. Dans le contexte actuel marqué par une inflation élevée, l'accent a été mis sur l'indexation régulière et les mécanismes d'ajustement automatique de l'aide au revenu.

- La recherche d'un juste équilibre entre garantir l'adéquation des prestations sociales et créer des incitations au travail demeure une question importante pour les États membres. Dans la plupart des pays, les programmes d'assistance sociale sont conçus pour lier l'octroi des prestations à des mesures d'activation. Afin de faciliter l'accès au travail ou d'accroître l'intensité de travail, certains pays appliquent des incitations financières en supprimant temporairement les prestations (mécanisme de réduction) lorsque des personnes entrent sur le marché du travail ou participent à une formation professionnelle ou à des programmes de travail public. Outre les incitations financières, des mesures actives du marché du travail, y compris des programmes de formation et de renforcement des compétences, des subventions salariales et des programmes temporaires de travail public ou communautaire, sont disponibles pour aider les personnes à s'insérer dans le marché du travail. Toutefois, la participation des bénéficiaires du revenu minimum aux mesures PAMT n'est pas toujours garantie et/ou est limitée à la participation au travail public.
- Le problème du non-recours aux prestations ainsi que la nécessité d'étudier les obstacles et d'évaluer régulièrement les dispositifs existants pour concevoir des politiques efficaces ont été mises en évidence. Il a été estimé que la poursuite de la simplification et l'amélioration de la transparence des systèmes de protection sociale et d'inclusion sociale, soutenues par les technologies numériques, étaient des moyens de lever les obstacles et d'améliorer les prestations et la fourniture de services.
- Les efforts visant à améliorer l'adéquation des systèmes de protection sociale et d'inclusion sociale ainsi que la couverture qu'ils offrent devraient être complétés par une réflexion sur la manière de financer ces systèmes, étant donné que les préoccupations en matière d'adéquation et de viabilité devraient être traitées de manière globale. Même si l'équilibre entre les différentes sources de financement est particulier à chaque État membre, il convient de poursuivre la réflexion sur des sources de financement nouvelles et différentes.
- Enfin, il a été relevé que l'apprentissage par les pairs et les échanges de bonnes pratiques et d'approches innovantes constituaient des outils très efficaces, facilitant une compréhension commune des défis interdépendants et soutenant les efforts de réforme des États membres.

3.7. Réformes dans le domaine des retraites

Les régimes nationaux de retraite sont au cœur des réformes structurelles depuis le tout début du Semestre européen. Confrontés au vieillissement de la population, à la diminution du nombre d'Européens en âge de travailler et à l'évolution des marchés du travail, les États membres ont travaillé à une série de réformes visant à limiter les dépenses consacrées au paiement des retraites, tout en préservant le caractère équitable de leurs régimes de retraite et l'équité entre les générations. Les efforts visant à préserver le caractère adéquat des retraites, en particulier, ont gagné en importance ces dernières années, comme l'a montré le rapport 2021 du CPS et de la Commission européenne sur l'adéquation des retraites, et comme l'a confirmé également le rapport conjoint sur l'emploi pour 2022.

La facilité pour la reprise et la résilience (FRR) met à disposition un soutien aux mesures nationales de réforme des retraites. Les plans nationaux pour la reprise et la résilience (PRR) comprennent des mesures de réforme des retraites ou des prestations minimales de vieillesse dans quatorze États membres¹⁹.

a. Conclusions horizontales des examens par pays

Dans ce contexte, en février 2023, le CPS a examiné les progrès accomplis par huit États membres dans le domaine des retraites, en réponse aux recommandations par pays qui leur avaient été adressées en 2022. La majorité de ces recommandations étaient axées sur des questions de viabilité budgétaire et comportaient, pour trois des pays ayant fait l'objet d'un examen, des éléments liés à l'adéquation, à l'équité et à l'égalité et, pour deux d'entre eux, des références à la nécessité d'une réforme globale des régimes de retraite. La plupart des États membres faisant l'objet d'un examen avaient déjà reçu des recommandations par pays libellées en des termes similaires au cours des cycles précédents du Semestre européen, ce qui signifie que les défis observés ont un caractère structurel et se posent à long terme.

¹⁹ Belgique, Allemagne, Espagne, Croatie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie et Suède.

Les discussions au sein du CPS ont montré que les États membres faisant l'objet d'un examen sont conscients des défis qui ont été recensés et qu'ils prennent des mesures pour y remédier. Des informations ont été communiquées concernant un large éventail de mesures:

- dans la plupart des États membres faisant l'objet d'un examen, des mesures spécifiques sont prises pour étudier le problème et élaborer une réponse stratégique. Ces mesures comprennent des rapports périodiques spécifiques sur le fonctionnement du régime de retraite et la mise en place de commissions spécialisées chargées de s'occuper des réformes des retraites (par exemple, en Tchéquie, en Allemagne, en Irlande, au Luxembourg et en Hongrie);
- les États membres reconnaissent qu'il est possible d'améliorer la viabilité budgétaire du régime des retraites en favorisant une participation accrue au marché du travail d'une manière générale, ou plus spécifiquement en soutenant l'emploi des travailleurs âgés. Alors que, dans la plupart des États membres faisant l'objet d'un examen (à l'exception de la France), il n'est pas prévu de relever l'âge légal de départ à la retraite, des mesures telles que la réduction des cotisations sociales, le cofinancement, les recommandations de candidats à l'emploi, la formation ou l'orientation professionnelle sont mises en place pour relever l'âge effectif de départ à la retraite et encourager un départ à la retraite différé (en Tchéquie, en Irlande et en Pologne);
- afin de relever leurs défis en matière de viabilité, plusieurs États membres prennent des mesures pour augmenter les recettes du système d'assurance retraite en augmentant le taux de cotisation et/ou en élargissant la base de financement (en Allemagne et en Irlande). Dans certains des États membres faisant l'objet d'un examen, des fonds spécifiques ont été mis en place pour contribuer à remédier au déficit de l'assurance retraite (c'est le cas au Luxembourg);
- des efforts ont été déployés, dans certains des États membres faisant l'objet d'un examen, pour préserver ou améliorer l'équité des régimes de retraite. La France prend des mesures en vue d'introduire une réforme ambitieuse et globale, tandis que l'Allemagne et les Pays-Bas examinent comment continuer à développer les retraites professionnelles et individuelles.

Le CPS s'est félicité des mesures qui ont été présentées et a accueilli favorablement les efforts déployés par les États membres. Les travaux au sein du comité ont toutefois montré que des mesures supplémentaires seront nécessaires pour répondre pleinement aux exigences des recommandations par pays, étant donné que, dans de nombreux cas, les mesures notifiées doivent encore être mises en œuvre, tandis que dans d'autres, le processus législatif en est encore à un stade précoce.

b. Résultats du débat thématique dans le domaine des retraites

Outre les examens par pays, le CPS a également engagé un débat horizontal, axé sur les *mesures prises par tous les États membres pour protéger le niveau de vie des personnes retraitées dans un contexte d'inflation élevée et de flambée des coûts de l'énergie*. Les résultats de ce débat sont présentés ci-dessous.

En 2022, le taux d'inflation annuel en Europe a atteint un niveau record de 9,2 %, soit environ trois fois plus qu'en 2021. Les prix de l'énergie, qui ont fortement augmenté à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, comptent parmi les principaux facteurs à l'origine de l'envolée de l'inflation, avec une hausse de 18 %, rien qu'en un an, des prix à la consommation pour le logement, l'eau, le gaz et l'électricité²⁰.

²⁰ Eurostat, série de données source *prc_hicp_aind*, extraits 22.5.2023.

Même si l'augmentation des prix touche l'ensemble des ménages (vulnérables), elle peut entraîner des difficultés spécifiques pour la population retraitée. Par rapport à la population en âge de travailler, la santé des retraités en général est plus fragile. Les personnes retraitées ont également moins de contrôle et de flexibilité pour s'adapter à l'évolution de la situation, car il ne leur est pas facile de modifier leurs habitudes de consommation, ni d'assumer un travail supplémentaire pour compléter leurs revenus. L'indexation des retraites, source majeure d'ajustement du revenu, intervient généralement avec un certain retard (normalement, une fois par an) et, dans la plupart des cas, à un niveau inférieur à l'accroissement des salaires. En outre, la façon dont le régime de retraite est conçu, de manière générale, peut également influencer sur le degré de répercussion de la correction de l'inflation sur les pensions. Les personnes âgées célibataires et les personnes âgées exposées au risque de pauvreté sont aussi particulièrement touchées par la flambée des prix de l'énergie et confrontées à un risque comparativement plus élevé de précarité énergétique.

Dans ce contexte, le débat thématique au sein du CPS a porté sur les mesures prises par les États membres pour protéger le niveau de vie des personnes retraitées. Les échanges ont confirmé ce qui suit:

- partout dans l'UE, les gouvernements ont commencé, dès 2021, à agir en prenant des mesures visant à atténuer l'impact de la hausse des prix des produits de base et de l'énergie, mais la situation créée par l'invasion de l'Ukraine par la Russie a nécessité une intensification de leur intervention;
- compte tenu de la nécessité d'apporter une réponse en temps utile, la plupart des pays ont d'abord opté pour des mesures de soutien à l'ensemble de la population, mais certaines mesures sous condition de ressources ou des mesures ciblant des groupes vulnérables spécifiques ont également été mises en place. Cette évolution est considérée comme positive, dans la mesure où un soutien non ciblé suscite d'importantes préoccupations budgétaires, comporte le risque de fournir une assistance insuffisante à ceux qui en ont le plus besoin et pourrait alimenter de nouvelles pressions inflationnistes;

- les mesures non ciblées signalées par les États membres sont, pour la plupart, de nature temporaire, mais certains ont pris des mesures pour accroître les revenus en augmentant le niveau des prestations (y compris les pensions non contributives, par exemple en Espagne) ou en élargissant les conditions d'admissibilité. Un grand nombre de pays ont institué des paiements soit pour augmenter les revenus en général, soit pour couvrir directement les factures énergétiques. Nombre d'entre eux ont établi des subventions, qui varient en fonction des niveaux de consommation d'électricité, de gaz ou de chauffage en général pour la saison hivernale. Certains États membres ont introduit des plafonds tarifaires ou un taux réduit de TVA sur l'énergie;
- en ce qui concerne plus particulièrement la population retraitée, l'ajustement des mécanismes d'indexation des retraites existants a constitué un volet important de la réponse stratégique des États membres. De tels mécanismes existent dans toute l'UE: ils permettent d'augmenter les retraites en fonction de l'augmentation des prix, des salaires ou d'une combinaison des deux. Dans la grande majorité des cas, les retraites sont indexées une fois par an. Dans certains pays, une actualisation extraordinaire ou un mécanisme d'indexation plus favorable est déclenché lorsque la hausse du niveau d'inflation ou des salaires dépasse un certain seuil (c'est le cas en Tchéquie ou au Luxembourg), ou un complément est prévu si la croissance du PIB dépasse un certain niveau (Hongrie). La gravité et l'évolution rapide de la crise actuelle du coût de la vie ont conduit un certain nombre d'États membres à renforcer ou à dynamiser les mesures d'indexation, parfois avec effet rétroactif (c'est le cas de la Finlande, la Hongrie, l'Italie, la Lituanie, la Lettonie, Malte, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie). Dans le contexte inflationniste actuel, également caractérisé par une baisse des salaires réels, l'indexation des retraites sur les prix peut être plus favorable aux retraités que l'indexation sur les salaires, mais elle a un coût financier important, de sorte que sa viabilité dépendra de la marge de manœuvre budgétaire existante et des préférences nationales;

- un certain nombre d'États membres ont adopté des mesures supplémentaires ou ont ciblé certaines de leurs mesures générales sur les retraités à faibles revenus. Parmi ces mesures figurent des paiements sous condition de ressources ou de revenus (en Croatie, en Pologne et au Danemark); des compléments de retraite pour les personnes dont les retraites sont les plus faibles (Chypre); l'introduction ou la réintroduction d'un 13^e mois de retraite (en Pologne et en Hongrie) et d'un 14^e mois de retraite sous condition de ressources (Pologne); l'introduction ou l'augmentation des allocations de logement et/ou des compléments de chauffage existants (en Tchéquie, en Finlande, en Suède, en Irlande et en Slovaquie).

Enfin, la discussion a confirmé que, compte tenu de la gravité de la crise du coût de la vie, dont on prévoit qu'elle risque de durer, les échanges devraient se poursuivre sur l'éventail des mesures de soutien qui sont prévues ou mises en œuvre par les États membres, dans le cadre du programme d'apprentissage mutuel du CPS.

3.8. Réformes dans le domaine des soins de santé

Une bonne santé améliore le bien-être des personnes et constitue une condition préalable nécessaire à une croissance économique et sociale durable à long terme. La pandémie de COVID-19 a mis en évidence les limites existantes des systèmes de santé européens et a renforcé la nécessité d'améliorer leur fonctionnement et leur préparation à d'éventuelles crises futures. Pour y répondre, un certain nombre d'États membres se sont engagés dans des réformes visant à favoriser des systèmes de santé plus résilients, alors même que la pandémie était encore en cours en 2021 et 2022.

Les efforts de réforme actuellement déployés par les États membres comprennent des mesures visant à relever les défis liés à la pandémie (tels que la modernisation des établissements de santé et l'amélioration des capacités en matière de santé publique), mais aussi des mesures visant à relever les défis plus structurels liés à l'accès aux soins de santé et aux pénuries de main-d'œuvre. Une augmentation très significative des dépenses consacrées aux soins préventifs (26 %) a été enregistrée en 2020, bien qu'elle provienne d'une faible part du budget de référence (moins de 3 % du total des dépenses de soins de santé en 2019) et, dans une large mesure, des mesures de réaction à la crise de la COVID-19.

La facilité pour la reprise et la résilience (FRR) met à disposition un soutien important pour les efforts déployés au niveau national en matière de réforme. À cette fin, les plans nationaux pour la reprise et la résilience (PRR) de l'ensemble des 27 États membres prévoient des investissements spécifiques pour les réformes des soins de santé, pour un montant total de plus de 43 milliards d'euros.

a. Conclusions horizontales des examens par pays en matière de soins de santé

En 2022, des recommandations par pays relatives aux soins de santé ont été adressées à huit États membres. Les recommandations sont multidimensionnelles et couvrent toute une série de questions: quatre recommandations par pays concernent des défis en matière de réforme des soins de santé primaires (Grèce, Pologne, Hongrie et Lituanie), ainsi que des soins préventifs (Hongrie et Lituanie) et de l'adoption de la santé en ligne (Pologne). Deux recommandations par pays soulignent les préoccupations en matière d'adéquation et d'égalité (Grèce et Lettonie), une se concentre sur les pénuries de main-d'œuvre (Pays-Bas), une sur l'intégration des services sociaux et de santé (Estonie) et une autre sur la viabilité budgétaire (Slovénie). Étant donné que trois de ces recommandations contiennent des références à d'autres domaines d'action connexes (soins de longue durée pour l'Estonie et la Slovénie et protection sociale pour la Lettonie), elles ont été examinées par le comité dans le cadre des sessions consacrées aux soins de longue durée et à la protection sociale et à l'inclusion sociale.

Les examens par pays en matière de soins de santé ont démontré que:

- Les États membres reconnaissent la nature multidimensionnelle des défis auxquels est confronté leur système de soins de santé et sont conscients de la nécessité d'une approche globale. L'importance de filets de sécurité solides pour garantir l'accès aux soins de santé aux plus vulnérables, ainsi que la nécessité stratégique d'une coordination efficace entre les systèmes sociaux et de soins de santé et entre les niveaux national, régional et local, ont été reconnues.

- Les pays faisant l'objet d'un examen concentrent une grande partie de leurs efforts sur la prévention et la promotion de la santé (Hongrie, Lituanie, Pologne), ainsi que sur l'amélioration de la gouvernance du système de soins de santé et de la fourniture de soins de santé primaires (Hongrie, Grèce, Lituanie). Le déploiement de la télémédecine et d'autres solutions numériques est également en cours (Lituanie, Pologne). Ces efforts pourraient non seulement améliorer l'accessibilité des soins et promouvoir de meilleurs résultats en matière de santé pour la population, mais également réduire le besoin en personnel médical spécialisé et en soins hospitaliers coûteux. Dans le cas de la télémédecine, il convient de continuer à accorder une attention particulière à la fracture numérique liée aux compétences numériques limitées et aux problèmes d'accès aux technologies de l'information, en particulier chez les personnes âgées ou issues de milieux vulnérables. La fourniture mixte, numérique et physique, de services de santé pourrait devoir être maintenue pour promouvoir l'accès de tous à des soins de santé de qualité.

- Le vieillissement de la population et la demande croissante de services de santé de qualité exercent une pression supplémentaire sur les pénuries déjà existantes et sur les disparités régionales en matière de disponibilité du personnel de santé. La plupart des États membres faisant l'objet d'un examen (Hongrie, Grèce et Lituanie) prennent des mesures pour améliorer l'attrait des professions médicales en améliorant les conditions de travail, en augmentant la rémunération ou en fournissant des incitations non financières, telles que des possibilités de formation pour attirer du personnel médical supplémentaire et mieux conserver le personnel actuel. Les Pays-Bas reconnaissent qu'une nouvelle augmentation substantielle du nombre de professionnels de la santé pourrait ne pas être viable sur le plan budgétaire à long terme et concentrent leur attention sur l'augmentation de la productivité de la main-d'œuvre, notamment en recherchant des gains d'efficacité au niveau de l'organisation et en tirant parti des technologies. La réorientation de la fourniture de services des hôpitaux vers les soins de santé primaires, ainsi que l'amélioration de l'efficacité des stratégies de promotion de la santé et de prévention des maladies ont en outre été reconnues comme étant d'une importance capitale pour traiter la question de la main-d'œuvre de manière durable.

- Une grande partie des réformes et des investissements signalés, susceptibles de relever les défis en suspens, en sont aux premiers stades de la mise en œuvre. L'impact de ces réformes devrait se concrétiser au cours des prochaines périodes, de sorte qu'un suivi et une évaluation continus seront nécessaires, notamment en vue d'introduire de nouveaux ajustements, le cas échéant.

b. Résultats du débat thématique dans le domaine des soins de santé

Dans le cadre de ses travaux liés au Semestre européen, le CPS a également engagé un débat horizontal, axé sur les *principales caractéristiques des réformes récentes et en cours en matière d'accès aux soins de santé mentale, notamment en ce qui concerne la prévention et la fourniture de services de santé mentale de proximité, la disponibilité de personnel formé et le financement*. Les débats ont été encadrés par des éléments de cadrage horizontaux mis en place par la Commission européenne et par l'Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé, ainsi que par une présentation d'une étude de cas par le Portugal.

L'échange a clairement montré que:

- Les États membres reconnaissent que les problèmes de santé mentale ont une incidence sociale significative. La mauvaise santé mentale a une incidence négative sur le bien-être général et la qualité de vie des individus. Elle peut entraîner des problèmes de santé physique et avoir une incidence négative sur les interactions sociales, l'éducation et les performances professionnelles. En outre, les maladies mentales peuvent avoir un coût économique important, associé à une perte de productivité, à une dépendance accrue à l'égard des programmes de protection sociale, ainsi qu'à des soins médicaux coûteux.
- Les maladies mentales sont considérées comme largement évitables. Bon nombre des facteurs de risque qui y sont associés, tels que la pauvreté, l'endettement, le chômage, une mauvaise hygiène de vie ou l'accès au logement, ne relèvent pas du champ d'application du système de santé, ce qui implique la nécessité d'une approche intersectorielle intégrée des questions de santé mentale.

- La pandémie de COVID-19 a entraîné une détérioration sans précédent de la santé mentale de la population. La distanciation sociale et les autres restrictions, introduites par les États membres pour empêcher la propagation du virus, ont réduit les possibilités d'interaction sociale, ce qui a accru le sentiment de solitude et d'isolement chez de nombreuses personnes²¹. L'imprévisibilité globale de la pandémie et l'instabilité économique et l'insécurité financière accrues qu'elle induit ont entraîné une augmentation du nombre de personnes faisant état de détresse psychologique et de symptômes de dépression et d'anxiété²². Dans le même temps, la pandémie a perturbé l'accessibilité du soutien en matière de santé mentale et exacerbé les pénuries de main-d'œuvre existantes, ce qui a entraîné de longs délais d'attente, des retards et une augmentation des besoins non satisfaits en matière de soins de santé dans toute l'Europe. L'adoption accélérée des outils de télémédecine en tant que stratégie d'atténuation directe en réaction à la pandémie a contribué à alléger une partie de la charge, y compris en ce qui concerne l'accès aux soins de santé mentale.
- Les États membres de l'UE ont pris des mesures pour améliorer l'accès aux soins et au soutien avant même le début de la pandémie de COVID-19, bien que de nombreuses mesures actuellement déployées ou prévues soient prises dans le cadre des plans nationaux pour la reprise et la résilience. Plusieurs États membres ont lancé des réformes intersectorielles à long terme et prennent des mesures pour intégrer les services de santé mentale dans les soins de santé primaires, afin d'améliorer l'accessibilité et l'efficacité. Des efforts constants sont également déployés pour faire évoluer les soins de santé mentale des établissements vers les soins de proximité, notamment par la mise en place d'équipes locales de santé mentale et de services d'intervention en cas de crise.

²¹ Eurofound, Nivakoski, S., Ahrendt, D., Mascherini, M., et al., *Living, working and COVID-19 (Update April 2021): mental health and trust decline across EU as pandemic enters another year*, Office des publications, 2021.

²² Eurofound (2022), Cinquième cycle de l'enquête en ligne intitulée "Vivre, travailler et COVID-19: vivre dans une nouvelle ère d'incertitude", Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

- Un certain nombre de mesures supplémentaires ont été prises pendant la pandémie. De nombreux États membres se sont concentrés sur les soins autoadministrés et sur l'amélioration des connaissances en matière de santé mentale en développant de nouveaux portails d'information et/ou en mettant en place des lignes d'assistance téléphonique pour donner des conseils sur les mesures d'adaptation à prendre ou sur la prévention du suicide. Des efforts supplémentaires ont été consentis pour étendre la couverture en modifiant les règles de remboursement et en élargissant le droit aux services de santé mentale. La formation du personnel médical supplémentaire a été renforcée, certains pays proposant une formation sur les compétences psychologiques de base pour les professionnels de la santé. En dehors du système médical, les mesures prises aux niveaux européen et national pour protéger les emplois et les revenus et faciliter la transition vers le travail à domicile ont contribué à soutenir à la fois les revenus et la santé mentale de la population active.
- Pour ce qui concerne l'avenir, les États membres reconnaissent la nécessité de redoubler d'efforts pour résoudre les problèmes de santé mentale, ainsi que la nécessité de disposer de meilleures données et d'un suivi renforcé de l'incidence des mesures mises en place. La pertinence de la prévention et de l'intervention précoce dans la lutte contre les problèmes de santé mentale est largement reconnue, un certain nombre d'États membres mettant en œuvre des campagnes de sensibilisation du public et des programmes d'intervention précoce pour déceler et traiter les problèmes de santé mentale à un stade précoce. Dans le but d'améliorer les compétences émotionnelles et sociales des enfants et de favoriser un sentiment général de bien-être psychologique dès le plus jeune âge, certains États membres mettent en place des mesures de promotion de la santé mentale dans les écoles. L'importance d'associer diverses parties prenantes, telles que les organisations de la société civile, mais aussi les patients et leurs familles, à l'élaboration des politiques et des services de santé mentale est également reconnue. Cette participation peut contribuer à garantir que ces politiques et services répondent aux besoins des personnes souffrant de problèmes de santé mentale.

- Les pénuries de main-d'œuvre ont été définies comme étant l'un des principaux obstacles à la fourniture de soins de santé mentale efficaces et de qualité et au soutien aux personnes qui en ont besoin. Pour remédier à ces pénuries, il faudra adopter une approche globale, y compris des efforts visant à accroître l'attrait de la profession, de nouvelles possibilités de formation et des efforts visant à améliorer l'éventail de compétences, notamment par une formation psychologique de base dispensée aux travailleurs sociaux et aux professionnels de la santé. Le développement de la télésanté et d'autres modèles innovants de soins peut également contribuer à remédier aux pénuries de main-d'œuvre.

3.9. Réformes dans le domaine des soins de longue durée

Comme l'ont souligné le rapport 2021 du CPS et de la Commission européenne sur les soins de longue durée²³ et la stratégie européenne en matière de soins, le vieillissement de la population européenne devrait entraîner une forte augmentation de la demande de services de santé et de soins de longue durée abordables et de qualité, alors que dans le même temps, moins de personnes en âge de travailler seront disponibles pour fournir ou financer de tels services.

La pandémie de COVID-19 a mis en évidence des faiblesses systémiques dans les systèmes de soins nationaux. Des taux de mortalité élevés dans les établissements de soins de longue durée, les difficultés à assurer la continuité des soins et les incidences généralement négatives sur le bien-être des personnes âgées et des aidants ont mis en lumière la nécessité de relever les défis structurels et d'améliorer la résilience des systèmes de soins de longue durée. Pour ce faire, les considérations d'adéquation et de viabilité doivent être soigneusement mises en balance, étant donné que les soins de longue durée devraient constituer l'un des postes de dépenses sociales enregistrant la plus forte augmentation.

²³ [2021 Long-term Care Report](#) (Rapport 2021 sur les soins de longue durée).

La recommandation du Conseil sur l'accès à des soins de longue durée abordables et de haute qualité²⁴ de 2022 fixe le cadre des réformes et investissements à réaliser, tandis que les financements de l'UE, notamment le FSE + et la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), offrent des possibilités de financement. Les États membres font un large usage de ces possibilités: les plans nationaux pour la reprise et la résilience (PRR) de dix-huit pays²⁵ prévoient des mesures de réforme en matière de soins de longue durée, pour un montant total de 7,3 milliards d'euros. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre de cette recommandation feront l'objet d'un suivi dans le cadre du Semestre européen et de la méthode ouverte de coordination dans le domaine social.

a. Conclusions horizontales des examens par pays concernant les soins de longue durée

Dans le cadre de ses travaux au titre du Semestre européen, le CPS a examiné, en mars 2022, les performances de quatre pays (Autriche, Belgique, Estonie et Slovaquie) et a formulé des recommandations par pays dans le domaine des soins de longue durée. Si les préoccupations de viabilité budgétaire figurent en bonne place dans les quatre recommandations par pays, le champ d'action des recommandations émises couvre également les dimensions de l'adéquation, de la disponibilité des différents environnements de soins, du caractère abordable, de la qualité, ainsi que de l'intégration des soins de santé et des soins de longue durée. Une cinquième recommandation par pays, adressée à la Pologne, porte sur la fourniture de soins de longue durée dans le contexte de la participation des femmes au marché du travail et a été examinée conjointement avec le Comité de l'emploi.

²⁴ Recommandation du Conseil sur l'accès à des soins de longue durée abordables et de haute qualité.

²⁵ Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Tchéquie, Estonie, Espagne, France, Croatie, Italie, Lituanie, Lettonie, Pologne, Portugal, Roumanie, Suède, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie.

Les examens par pays ont abouti aux conclusions suivantes:

- Tous les États membres examinés prennent des mesures pour améliorer la fourniture de soins de longue durée adéquats, de qualité et viables sur le plan budgétaire, dans un contexte de vieillissement de la population. Étant donné que bon nombre des mesures notifiées doivent encore être mises en œuvre ou sont entrées en vigueur très récemment, leur efficacité et leur incidence budgétaire doivent continuer à être évaluées. En outre, nombreuses sont les mesures notifiées qui visent à relever des défis spécifiques aux systèmes de soins de longue durée, plutôt qu'à procéder à des changements systémiques.
- Les efforts destinés à améliorer la viabilité des systèmes de soins comprennent des modifications législatives visant à réglementer les différentes modalités d'accès et à remédier aux inégalités afférentes (en Autriche et en Estonie) ou à réformer le système d'assurance santé et d'assurance pour les soins de longue durée (en Slovénie). La Belgique a mis en place des cadres réglementaires qui incluent une norme de croissance des dépenses ou qui visent à remédier à l'inadéquation entre l'offre et les besoins en soins résidentiels.
- Il est fait état d'une plus grande attention accordée à l'offre d'autres formes d'hébergements pour les personnes âgées et à l'amélioration de leur qualité. Cela se traduit par des investissements proposés pour renforcer la transition entre les soins en institution et les soins de proximité (Autriche, Belgique, Slovénie); l'élaboration de normes de qualité nationales (Slovénie) ou la mise en place de normes minimales pour les soins à domicile, ainsi que l'élaboration d'orientations et la définition des rôles respectifs des administrations centrales et locales (Estonie). Les "infirmiers de proximité", désignés comme personnes de contact centrales et chargés de faciliter les interactions entre les personnes et les prestataires de soins, constituent un volet important des efforts déployés par l'Autriche.

- Les défis qui se posent en matière de main-d'œuvre ont été mis en évidence (Autriche, Belgique). Il y est fait face au moyen de mesures de soutien aux personnes qui suivent une formation initiale en soins infirmiers et en soins de prise en charge, d'une amélioration de l'attractivité du travail dans le secteur des soins de longue durée (Autriche), de mesures de renforcement des compétences et de reconversion professionnelle (Estonie) et de diverses formes de soutien aux aidants informels. Une attention particulière est également accordée au potentiel du passage au numérique et d'autres solutions innovantes.

b. Conclusions du débat thématique sur les réformes dans le domaine des soins de longue durée

La discussion thématique dans ce domaine d'action s'est tenue dans le cadre d'une présentation de l'étude intitulée *Long-term care social protection models in the EU* (Modalités de protection sociale pour les soins de longue durée dans l'UE). L'étude examine la prévalence des services formels par rapport au recours aux soins informels, ainsi que les différentes modalités d'intervention de l'État (prestations en espèces et services). Elle a conclu que les modèles qui offrent la meilleure couverture des besoins en matière de soins de longue durée sont ceux qui reposent sur une intervention publique forte, et où les prestations en nature jouent un rôle essentiel. À l'opposé de ce modèle, une intervention limitée de l'État est associée à de faibles taux de couverture et à un risque accru de pauvreté et d'exclusion sociale pour les personnes âgées ayant besoin de soins de longue durée.

Dans ce contexte, la discussion thématique au sein du CPS s'est concentrée sur la garantie de l'accès à des services de soins de longue durée abordables et de qualité, tout en tenant compte de la nécessité sous-jacente de durabilité, et de l'équilibre entre les services de soins formels et les soins informels:

- Malgré l'hétérogénéité des systèmes nationaux de soins de longue durée en Europe, avec des différences importantes dans l'organisation, la prestation et le financement des soins de longue durée d'un État membre à l'autre, il subsiste des défis communs en ce qui concerne l'accès, le caractère abordable, la qualité et la main-d'œuvre.

- Pour relever ces défis, il est nécessaire de mener une série de réformes différentes. Compte tenu des liens étroits entre les soins de longue durée et la protection sociale, les soins de santé et l'emploi, des actions globales et transversales sont nécessaires. Les approches préventives et l'intervention précoce, l'intégration entre les soins de longue durée et les soins de santé primaires, un meilleur ciblage des services de soins de longue durée au moyen d'approches centrées sur la personne ont été considérés comme des ingrédients nécessaires de la panoplie de mesures.
- Pour répondre à la demande croissante de soins de longue durée, la disponibilité d'un nombre suffisant d'aidants formés à cet effet constitue un facteur décisif. L'évolution de la structure familiale et la participation accrue des femmes au marché du travail auront pour conséquence probable une diminution de l'offre de soins informels. Malgré leur important potentiel de création d'emplois, les soins de longue durée se caractérisent actuellement par de mauvaises conditions de travail, de bas salaires et des taux de rotation élevés. Dans ce contexte, le renforcement de l'attractivité du secteur des soins, notamment grâce à de meilleures conditions de travail, à une augmentation des salaires et à une formation accrue, a été considéré comme un point d'action essentiel. Pour répondre aux besoins des aidants informels, il peut être nécessaire de prendre des mesures supplémentaires, telles que des crédits de soins, un soutien psychologique et un service de baluchonnage. Étant donné que la grande majorité des travailleurs et des aidants informels sont des femmes, les mesures visant à améliorer les conditions de travail du secteur soutiennent également l'égalité entre les femmes et les hommes.
- Des mesures sont également nécessaires pour faire en sorte que les personnes dans le besoin puissent accéder aux soins sans charge financière excessive. À cette fin, plusieurs pays prennent des mesures pour mettre en place des soins de longue durée formels dans le cadre de leur système de protection sociale. Sans cette protection, le coût total des soins de longue durée est inabordable pour de nombreux Européens.

- Les États membres s'efforcent également d'améliorer le rapport coût-efficacité des services de soins, notamment en recourant aux nouvelles technologies et en mettant l'accent sur les mesures d'intervention précoce et de prévention. Garantir le juste équilibre entre un modèle de soins résidentiels et des stratégies de vieillissement à domicile ("ageing in place"), y compris les soins à domicile et les soins de proximité, constitue un élément majeur des programmes nationaux de réforme. Cet équilibre peut influencer favorablement sur le bien-être individuel, tout en augmentant le rapport coût-efficacité des dépenses. Dans le même temps, le vieillissement de la population européenne devrait entraîner une augmentation du nombre de personnes âgées fragiles, assortie d'un besoin accru de soins dans un cadre résidentiel; il est donc nécessaire d'évaluer attentivement les besoins futurs pour garantir que les institutions satisferont à leurs obligations à l'égard des personnes âgées.
- Cet échange a également confirmé la nécessité d'améliorer la qualité et la disponibilité des données, afin de permettre la conception de politiques et de mesures efficaces pour répondre aux besoins en soins de longue durée d'une population vieillissante. À cette fin, le CPS, par l'intermédiaire de son sous-groupe "Indicateurs", continuera à travailler avec la Commission à l'élaboration d'indicateurs communs de l'UE sur les soins de longue durée et, en particulier, à la mise en place d'un cadre d'indicateurs pour le suivi de la mise en œuvre de la recommandation du Conseil sur l'accès à des soins de longue durée abordables et de haute qualité.

Annexes:

- 1. Conclusions des examens par pays effectués par le COEM pour 2023**
- 2. Conclusions des examens par pays effectués par le CPS pour 2023**
- 3. Conclusions des examens par pays effectués conjointement par le COEM et le CPS pour 2023**