

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Principes pour des systèmes de prestations sociales efficaces et fiables»

(avis d'initiative)

(2016/C 013/08)

Rapporteur: M. Bernd SCHLÜTER

Le 22 janvier 2015, le Comité économique et social européen (CESE) a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Principes pour des systèmes de prestations sociales efficaces et fiables»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1^{er} septembre 2015.

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 17 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 130 voix pour, 46 voix contre et 10 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE préconise **une action stratégique de l'Union européenne qui soit plus clairement axée sur la politique sociale**. Ce faisant, il convient également de tirer les conséquences de la crise, de la politique menée pour y remédier et de la perte de confiance ressentie par la population.

1.2. La Commission est invitée à élaborer, dans le cadre d'un **programme de travail approfondi, des principes généraux en matière de politique sociale**. Le CESE présente au point 4 des propositions en la matière. Ce travail peut notamment s'effectuer dans le cadre d'une initiative phare, de règles de gouvernance ou d'un livre blanc, en s'appuyant sur un système amélioré de collecte de données comparatives au niveau de l'Union européenne et des États membres. De simples indicateurs chiffrés (montants consacrés par chaque État membre à une prestation sociale donnée) ne suffisent pas pour rendre compte de la qualité des systèmes de prestations sociales.

1.3. Lors de l'élaboration de principes de politique sociale orientés vers une convergence des normes sociales à un niveau élevé, il convient de respecter les **prérogatives des États membres, ainsi que les différences tant politiques que culturelles entre les systèmes sociaux**, et d'œuvrer dans toute la mesure du possible à l'établissement d'un consensus entre ces États.

1.4. Les principes de politique sociale doivent notamment servir de base pour les futures **recommandations qui seront adressées aux États membres** dans le cadre d'une organisation plus efficace du semestre européen⁽¹⁾. Ces principes doivent également être transposés par l'intermédiaire **des Fonds structurels, de la méthode ouverte de coordination (MOC) et de l'évaluation de l'impact social, conformément à l'article 9 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)**. Dans le cadre des mesures adoptées, il conviendrait entre autres de viser à l'établissement de **normes minimales contraignantes en matière de protection sociale** (socle de protection sociale). Pour ce faire, il y a lieu de s'appuyer sur les bases juridiques existantes.

1.5. Les principes de politique sociale doivent aussi **servir de fondement à l'action des institutions de l'Union européenne**, s'agissant en particulier de la gouvernance économique, du contrôle budgétaire et de la gestion des crises.

1.6. Les **partenaires sociaux sont des acteurs essentiels**, en ce qui concerne tout particulièrement les systèmes paritaires d'assurances sociales et d'autres systèmes issus de négociations entre ces mêmes partenaires. Ils doivent être associés à l'élaboration des principes de politique sociale. Les intervenants issus de la société civile ainsi que les organisations représentatives des services sociaux, des entreprises sociales, des collectivités locales, des administrations sociales publiques, des assurances sociales, des usagers et des consommateurs doivent eux aussi être associés à la démarche dans leurs domaines de compétence respectifs.

⁽¹⁾ Par exemple, grâce à une surveillance et une évaluation renforcées de la mise en œuvre des recommandations et à l'établissement d'un lien avec les Fonds structurels (JO C 170 du 5.6.2014, p. 23).

1.7. Le CESE entend présenter ici des propositions concrètes concernant les principes de politique sociale à appliquer aux systèmes de prestations sociales. Le but est d'obtenir une **meilleure efficacité et fiabilité des prestations, tant en matière de protection sociale que de sécurité sociale et de systèmes de santé, et ce indépendamment de la nature du prestataire et de celle de la prestation**. Par-là, le CESE aspire principalement à ce que soient établis, dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne, des services sociaux d'intérêt général modernes et bénéficiant de garanties juridiques et financières.

1.8. Le CESE **part du principe de l'hétérogénéité de ces systèmes**, en se référant notamment à l'objectif, à la nature et au contenu des prestations sociales, au **rapport entre solidarité et responsabilité individuelle**, aux garanties juridiques, au financement et à la qualité. Il aborde également la question de la position de l'utilisateur et des services sociaux. Il estime nécessaire de **garantir des prestations sociales fondamentales** encadrées par des dispositions communes à l'échelon de l'Union européenne.

2. Introduction: toile de fond et situation actuelle

2.1. La **politique sociale européenne** se fonde notamment sur les droits de l'homme, sur les enseignements tirés des guerres mondiales ⁽²⁾, sur le principe — inscrit dans le traité — de l'économie sociale de marché, sur les objectifs de la stratégie Europe 2020, sur les besoins propres à des économies nationales performantes, sur le mandat imparti en matière de lutte contre la pauvreté, sur les chapitres du traité consacrés à la politique sociale, à celle de l'emploi et à celle de la santé, sur l'objectif de cohésion sociale et sur les règles communes de concurrence visées à l'article 3 du traité sur l'Union européenne (TUE). Aux termes de l'article 151 du TFUE, l'objectif de la politique sociale porte notamment sur la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie, une protection sociale adéquate et la lutte contre les exclusions. Le **modèle social européen** est l'expression d'une communauté unique de valeurs et de cultures ⁽³⁾, qui conjugue la démocratie et l'État de droit avec la responsabilité sociale et la solidarité. Le CESE souhaite consolider ce modèle et en assurer la pérennité.

2.2. **Le CESE est convaincu que la politique sociale devrait constituer, tant de plein droit que comme moyen de favoriser durablement la croissance et l'emploi** ⁽⁴⁾, un pilier de la politique de l'Union européenne. Il salue les progrès déjà réalisés en ce qui concerne la politique de l'emploi, certains aspects de la coordination et la sécurité sur le lieu de travail. Il réaffirme que des systèmes de prestations sociales efficaces représentent un investissement ⁽⁵⁾ et met en avant les coûts immatériels, sociaux et matériels liés à une politique sociale défaillante. Le CESE pose en principe que des économies performantes et novatrices et des prestations sociales fiables et efficaces se conditionnent mutuellement. Des systèmes sociaux adaptés aux temps présents peuvent **accroître la capacité de résistance des économies face aux crises**, stimulent l'emploi et présentent même un potentiel d'emploi élevé, y compris dans les régions défavorisées ⁽⁶⁾. Dans le contexte d'une société moderne reposant sur la technologie et l'information et à la lumière de l'évolution démographique ⁽⁷⁾ et de l'immigration, un faible niveau de dépenses, notamment en faveur de **l'inclusion active, de la responsabilisation des demandeurs d'emploi et de l'ouverture de perspectives pour les enfants et les jeunes**, ne saurait constituer un avantage concurrentiel pérenne. **Faire évoluer les systèmes à partir de principes communs** peut contribuer à faire progresser l'égalité des chances et favoriser une concurrence loyale au sein de l'Union européenne.

2.3. Les systèmes de prestations sociales et de santé et les dispositifs similaires contribuent notamment à **l'indispensable équilibre social**, à la lutte contre la pauvreté, à la garantie subsidiaire des moyens de subsistance et à la paix sociale. Tous les citoyens de l'Union ou presque sont, à un moment ou à un autre de leur vie, amenés à faire appel à un soutien des services sociaux. Les systèmes sociaux garantissent notamment une pension de retraite appropriée et une assistance qualifiée, en particulier aux personnes nécessitant des soins et une aide.

2.4. **La conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, la promotion de la santé et la responsabilisation**, entre autres, servent l'intérêt **tant des employeurs que des travailleurs**. Des services sociaux professionnels stimulent les compétences en matière de communication et de gestion de la vie quotidienne, favorisent l'acquisition de nouvelles compétences, dispensent un appui en cas de problèmes de dépendance et lors de crises et offrent une assistance aux ménages pour les soins et l'éducation.

⁽²⁾ Discours de Winston Churchill à Zurich en 1946: «Nous devons ériger quelque chose comme les États-Unis d'Europe».

⁽³⁾ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne; charte sociale européenne.

⁽⁴⁾ JO C 143 du 22.5.2012, p. 102.

⁽⁵⁾ Voir COM(2013) 83 du 20 février 2013 (JO C 226 du 16.7.2014, p. 21).

⁽⁶⁾ JO C 143 du 22.5.2012, p. 23; JO C 271 du 19.9.2013, p. 91; JO C 226 du 16.7.2014, p. 21.

⁽⁷⁾ JO C 161 du 6.6.2013, p. 27.

2.5. Le CESE relève l'existence d'importantes **disparités quant à l'efficacité, à la fiabilité et à la performance des systèmes sociaux** ⁽⁸⁾. Si, d'une part, de nombreux États membres disposent de systèmes de santé satisfaisants, d'autre part, il serait souhaitable qu'ils développent tous la même philosophie en matière de politique sociale. Une garantie minimale des moyens de subsistance, dispensés par les prestations sociales (revenu minimal), des services sociaux professionnels, une insertion professionnelle efficace et une inclusion sociale satisfaisante ne sont pas assurés partout. En particulier, il n'est pas rare que les soins de santé ne soient pas accessibles à tous, par exemple lorsque les citoyens ne peuvent pas assumer les versements complémentaires qui sont exigés d'eux de manière formelle ou informelle; de même, toutes les régions et tous les États membres ne proposent pas des services professionnels, tels que les soins ambulatoires, l'assistance aux personnes handicapées ou le soutien apporté en cas de défaillance dans l'éducation et le développement des enfants. Le CESE constate que, dans certains cas, les financements solidaires et les garanties juridiques devraient être améliorés.

2.6. Une récente étude de la Fondation Bertelsmann ⁽⁹⁾ a mis en évidence l'existence de disparités considérables quant à l'efficacité des systèmes sociaux ainsi qu'une **évolution alarmante en matière de pauvreté et de richesse** au sein de l'Union européenne et de ses États membres, et elle a invité l'Union européenne à s'engager plus vigoureusement en matière de politique sociale. L'étude montre également que des systèmes sociaux performants peuvent exister même dans les pays dont le produit intérieur brut (PIB) est relativement faible et que les systèmes sociaux peuvent être défaillants même lorsqu'il est relativement élevé. L'augmentation de la pauvreté menace la paix sociale et le développement économique ⁽¹⁰⁾. Il faudrait également proposer des mesures de politique sociale face aux écarts croissants entre les États membres et aux évolutions politiques préoccupantes.

2.7. Il convient d'améliorer **la base concrète des recommandations adressées aux États membres** ainsi que de la stratégie de gestion de la crise. Plutôt que d'exiger après-coup des mesures humanitaires, l'Union européenne devrait appliquer des principes cohérents en matière de politique sociale. La compensation discutable, financée par l'impôt, qui est accordée aux opérations à risque des banques devrait se situer dans un ordre de grandeur raisonnable par rapport aux investissements dans la viabilité des systèmes sociaux. Les règles du marché intérieur concernant par exemple la législation en matière d'aides d'État et de marchés publics ont d'ores et déjà un impact considérable sur les systèmes et les services sociaux, sans avoir été clairement évaluées à l'aune des principes de la politique sociale.

2.8. Conformément au nouvel objectif de **l'économie sociale de marché** ⁽¹¹⁾ qui a été inscrit dans le traité, la politique du marché intérieur devrait être enrichie d'éléments de politique sociale ⁽¹²⁾. Le CESE prend acte des requêtes ⁽¹³⁾ actuellement formulées et encourage le Conseil européen et la Commission à concrétiser et à mettre en œuvre les annonces faites en matière de politique sociale ⁽¹⁴⁾.

2.9. **L'ouverture d'une nouvelle phase de la politique sociale européenne peut notamment s'appuyer sur une série de travaux préparatoires**: le Conseil a appelé dès 1992 à l'instauration d'un revenu minimal garanti ⁽¹⁵⁾; en 2000, il a établi un agenda social; l'article 12 de la charte sociale européenne enjoint aux États membres de prévoir des **systèmes de sécurité sociale**; les traités de l'Union européenne incluent entre autres les objectifs de cohésion sociale et de protection des services d'intérêt général ⁽¹⁶⁾; l'Organisation internationale du travail (OIT) ⁽¹⁷⁾ a publié des normes fondamentales en matière de systèmes sociaux; le livre blanc sur la politique sociale de l'Union européenne date de 1994; il existe à l'échelle de l'Union européenne **un droit à la garantie des moyens de subsistance** ⁽¹⁸⁾; la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées définit d'importants critères en la matière.

⁽⁸⁾ Documents du semestre européen, Caritas Europa: «L'avenir de l'État-providence», 2012, documents de la plate-forme de protection sociale.

⁽⁹⁾ Observatoire de l'insertion sociale en Europe (SIM), rapport intitulé «Social Justice in the EU — A Cross-national Comparison», 2014.

⁽¹⁰⁾ Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), «Tous concernés», 2015: «le fossé entre riches et pauvres n'avait jamais été aussi profond depuis trente ans. Aujourd'hui, dans les pays de l'OCDE, les 10 % les plus riches de la population ont un revenu d'activité qui est 9,6 fois supérieur à celui des 10 % les plus pauvres. Cette proportion était de 7,1 dans les années 1980.»

⁽¹¹⁾ Article 3, paragraphe 3, du TUE.

⁽¹²⁾ Voir par exemple Friends of Europe, *Social Union* (Une union sociale), le 23 mars 2015.

⁽¹³⁾ Voir le paquet «Investissements sociaux» de l'Union européenne; université catholique de Louvain (Leuven), «Social Protection at the Top of the International Agenda» (La protection sociale en tête de l'ordre du jour international), 2014; CESE, «Vers une Europe 2020 plus efficace: les propositions de la société civile pour renforcer l'inclusion sociale et la compétitivité en Europe», le 4 décembre 2014; CESE, «Un plan d'action pour l'Europe», avril 2014.

⁽¹⁴⁾ Voir par exemple le document COM(2014) 902 final du 28 novembre 2014, la lettre de mission à la commissaire Marianne Thyssen du 1^{er} novembre 2014, les priorités de la Commission Juncker du 12 septembre 2014, la présidence luxembourgeoise et les réunions des ministres des affaires sociales des 16 et 17 juillet 2015: renforcement de la dimension sociale; les rapports du comité de la protection sociale.

⁽¹⁵⁾ Recommandation du Conseil du 24 juin 1992 (JO L 245 du 26.8.1992, p. 46).

⁽¹⁶⁾ Notamment l'article 2 et l'article 3, paragraphe 3, du TUE et l'article 2, paragraphe 3, et les articles 14, 56, 107, 162 et suivants, 168 et 174 ainsi que l'article 175, paragraphe 3, du TFUE, ainsi que le protocole n° 26 du TFUE.

⁽¹⁷⁾ OIT, *Recommandations de 2012*; OIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2014-2015*.

⁽¹⁸⁾ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 1^{er}, en liaison avec l'article 34, paragraphe 3.

2.10. Dans son avis SOC/482, le CESE demande, en accord avec le Parlement européen⁽¹⁹⁾, le Comité des régions⁽²⁰⁾ et diverses organisations, l'instauration d'un revenu minimal approprié⁽²¹⁾. Il a notamment œuvré activement à la promotion des questions ayant trait aux services sociaux, aux entreprises sociales, à l'investissement social, à l'emploi, à l'article 9 du TFUE, à l'initiative pour la jeunesse, à la gouvernance économique et aux services d'intérêt général. Le présent avis se réfère encore à bien d'autres égards à des documents du CESE et à d'autres documents de l'Union européenne, qu'il n'est pas possible de mentionner un par un.

3. Observations générales: objectifs et contenu de l'avis

3.1. Le CESE se concentre ici sur un volet de l'indispensable agenda de politique sociale, à savoir améliorer **l'efficacité et la fiabilité des prestations des systèmes tant de protection sociale que de sécurité sociale et de santé**. Il se réfère aux «prestations sociales» qui sont intégralement ou partiellement financées **par la fiscalité ou par les systèmes d'assurances sociales** et qui, en vertu du droit social ou de conventions paritaires, relèvent de manière contrôlée de la responsabilité des pouvoirs publics en matière de politique sociale. À cet égard, **ce n'est pas la nature du prestataire qui est déterminante**. Les «prestations sociales» au sens du présent avis peuvent être allouées par des administrations publiques et des collectivités locales, des assurances sociales, des entreprises sociales indépendantes, des organisations caritatives ou des entreprises revêtant différentes formes juridiques. L'expression de «services sociaux» utilisée ici englobe l'ensemble de ces prestataires, dès lors qu'ils dispensent eux-mêmes des services sociaux. La notion de «prestation sociale» recouvre ici **tous les types de prestations**, notamment les services et les prestations en espèces fournis dans le secteur social et dans celui de la santé. Par «assurance sociale», on entend les assurances sociales paritaires et/ou obligatoires et les mutuelles qui assument une fonction dans les systèmes de sécurité sociale régis par la législation sociale ou gérés de manière paritaire.

3.2. La **multiplicité des systèmes sociaux**, des prestations, des concepts et de leur contenu exige qu'il soit fait preuve de circonspection dans les discussions sur la politique sociale et dans les traductions. Les systèmes sociaux des États membres sont à mettre en rapport avec la politique sociale, la culture et l'histoire de chacun d'entre eux. Ils devraient poursuivre leur évolution dans l'esprit du modèle social européen. Un équilibre adéquat doit être trouvé entre la pluralité des systèmes et la nécessité de principes communs⁽²²⁾.

3.3. L'Union européenne devrait créer un **espace commun dédié au débat sur la politique sociale**, élaborer des normes adaptées à notre époque et prendre elle-même des initiatives. Elle se devrait de favoriser une évolution convergente des systèmes sociaux. Les principes de politique sociale peuvent servir de fondement à l'élaboration de recommandations par la Commission, notamment dans le cadre du semestre européen, de la stratégie Europe 2020, de la MOC et de l'évaluation des incidences sociales, conformément à l'article 9 du TFUE⁽²³⁾. De même, de tels principes devraient constituer un point de départ pour l'établissement d'un socle minimal obligatoire de protection sociale ainsi que pour les interventions respectives et la gouvernance⁽²⁴⁾ des institutions de l'Union européenne, notamment en matière de gestion de crise, de contrôle budgétaire et de gouvernance de la politique économique.

3.4. Il convient d'examiner les systèmes de prestations sociales sous l'angle de leur **viabilité**. Les services sociaux devraient être tenus de poursuivre des objectifs d'intérêt général bénéficiant d'une légitimité démocratique, dans le respect du principe d'autonomie ayant présidé à leur conception.

3.5. Ce sont généralement les administrations sociales et les assurances sociales publiques, ou encore des tiers, en leur qualité de prestataires, par exemple des médecins prescrivant un traitement donné, qui décident de **l'octroi d'une prestation sociale** au citoyen. Il y a lieu de faire la distinction entre la **décision d'accorder une prestation** et la **question de l'exécution de ladite prestation et de son financement**. Ainsi, il existe des prestations purement financières, qui sont accordées à l'usager avec ou sans obligation de recourir à certains services qualifiés. On relève l'existence de certains services sociaux qui sont dispensés directement par les collectivités locales, par d'autres administrations sociales ou par les assurances sociales. Lorsque ces services sont assurés par des organismes sociaux indépendants, les dispositions régissant leur statut juridique et leur financement peuvent présenter de fortes différences. On trouve ainsi, entre autres, des systèmes d'octroi, des accords entre les services sociaux et les organismes payeurs concernant les prestations et les paiements, des remboursements de frais a posteriori, des systèmes de bons ou une aide directe non spécifique dispensée par les services sociaux, notamment en matière de conseil et de prévention. S'agissant des dispositifs contractuels et des systèmes de bons, l'organisme public payeur finance le service social directement, sur la base du nombre de cas. Pour tous ces systèmes, il conviendrait de se demander si l'usager bénéficie d'une protection juridique satisfaisante et de possibilités de choix et de participation suffisantes.

⁽¹⁹⁾ Résolution du 20 octobre 2010 [2010/2039(INI)] (JO C 70 E du 8.3.2012, p. 8); résolution du 15 novembre 2011 [2010/2039(INI)] (JO C 153 E du 31.5.2013, p. 57).

⁽²⁰⁾ <http://toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=ECOS-V%2f012&id=20923>

⁽²¹⁾ JO C 170 du 5.6.2014, p. 23.

⁽²²⁾ Conformément à l'article 153, paragraphe 4, du TFUE, il convient à cet égard de respecter la faculté des États membres de définir les principes fondamentaux de leur système social.

⁽²³⁾ Voir la conférence de l'Institut syndical européen sur le thème «La crise de la dette souveraine, l'Union européenne et la réforme de la protection sociale», le 3 février 2015.

⁽²⁴⁾ En juillet 2015, la présidence du Conseil a soumis aux ministres des affaires sociales des propositions sur la dimension sociale du cadre de gouvernance.

3.6. **Les partenaires sociaux jouent un rôle clé**, notamment dans les systèmes d'assurances sociales. C'est pourquoi ils devraient être associés prioritairement à l'élaboration des principes de la politique sociale. Les administrations sociales centrales et locales, les assurances sociales et les services sociaux indépendants exercent une fonction essentielle, notamment en ce qui concerne la fourniture de prestations sociales. Dès lors, leurs instances représentatives devraient également être associées de manière cohérente aux actions entreprises dans les domaines relevant de leur compétence.

3.7. Sachant qu'un équilibre raisonnable doit être trouvé entre les prérogatives des États membres, les valeurs européennes communes et l'impératif d'une concurrence loyale au sein de l'Union européenne, il convient de faire progresser la politique sociale de l'Union européenne, sur le plan du contenu, grâce aux principes ci-après.

4. Principes relatifs aux systèmes de prestations sociales

4.1. **Principe d'une couverture minimale: garantir des prestations sociales fondamentales octroyées à titre subsidiaire**, notamment pour assurer des moyens de subsistance (revenu minimal) aux personnes ne disposant pas d'un revenu suffisant, par exemple au titre de leur emploi, de pensions ou d'autres prestations sociales. Cet impératif implique également de définir des indicateurs communs relatifs à des prestations sociales fondamentales⁽²⁵⁾. La garantie financière des moyens de subsistance devrait au moins couvrir les **coûts réels de l'alimentation, du logement, de l'habillement, de l'eau, de l'énergie et des soins de santé fondamentaux**.

4.2. **Principe de besoin: développer et mettre à disposition des services sociaux et des services de santé modernes et professionnels répondant aux différentes problématiques**, notamment pour les familles, les personnes handicapées, les malades, les chômeurs, les parents isolés, les enfants, les aidants familiaux, les réfugiés, les jeunes⁽²⁶⁾ souffrant de troubles du développement, les parents rencontrant des difficultés pour élever leurs enfants, les soins à domicile et autres services de proximité⁽²⁷⁾, l'aide en cas de surendettement⁽²⁸⁾, de comportements de dépendance, d'absence de domicile fixe et de problèmes psychosociaux. Des prestations efficaces de services sociaux prennent notamment la forme de mesures de conseil, d'assistance, d'encadrement, d'accompagnement, de soins, d'une responsabilisation, d'une action éducative ainsi que de soins médicaux et de traitements⁽²⁹⁾. Dans la mesure où le chômage résulte de causes variées et où il y a lieu d'éviter que les chômeurs ne soient pris dans l'engrenage de la pauvreté, il serait opportun de soutenir, par des mesures du marché du travail actives et garanties légalement, leur réinsertion rapide sur le marché de l'emploi et, dans l'attente de cette réintégration, de garantir une allocation décente à tout demandeur d'emploi, en particulier les jeunes en quête d'un premier emploi ou les femmes souhaitant se réinsérer sur le marché du travail après une longue interruption d'activité.

4.3. **Principe de précision: élaborer des objectifs clairs de politique sociale en matière de prestations sociales**, tels que l'égalité des chances et l'équité intergénérationnelle, l'inclusion active, la compensation des désavantages, la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, la couverture des risques de l'existence, la prévention, l'intervention en situation de crise, l'accès à l'emploi et l'inclusion sociale, les pensions de retraite, la responsabilisation des individus, etc. Ces objectifs doivent aller de pair avec une définition appropriée, du point de vue du droit social, de la nature des prestations: par exemple, versement en espèces ou prestation sous forme de service, prise en charge ambulatoire ou hospitalière, etc. Il convient à cet égard de trouver un juste équilibre entre le droit des usagers à déterminer leurs propres choix et l'objectif d'efficacité des prestations sociales.

4.4. **Principe d'accessibilité: garantir que les prestations sociales et, en particulier, celles des services sociaux soient accessibles indépendamment des contraintes de temps, de lieu et d'argent et de manière non discriminatoire**. Un financement solidaire et durable, la transparence dans les offres de prestations et une garantie juridique concrète assortie de la possibilité d'introduire des recours et des réclamations favorisent l'accessibilité. Lorsqu'elles existent, les obligations de s'acquitter d'un ticket modérateur doivent être socialement équilibrées et ne pas entraver l'accès aux prestations. La vérification bureaucratique des besoins concrets en aide peut s'avérer contre-productive dans le cas de certaines prestations, par exemple celles liées aux situations de dépendance ou aux problèmes psychosociaux. Il importe en particulier d'assurer la mise à disposition active de prestations de conseil et de prévention à l'intention des usagers.

4.5. **Principe de proportionnalité: veiller à ce que les prestations soient appropriées et nécessaires du point de vue de leur nature et de leur ampleur**. Cet aspect est à prendre en compte dans le cadre des décisions discrétionnaires et de la législation sociale. Les ressources mobilisées pour une prestation sociale donnée devraient être raisonnablement proportionnées aux résultats escomptés. Les obligations juridiques de faire appel à des prestations sociales ou d'effectuer une quelconque autre démarche qui sont imposées aux citoyens, ainsi que l'équilibre entre les droits et les obligations, doivent également être conformes au principe de proportionnalité.

⁽²⁵⁾ JO C 170 du 5.6.2014, p. 23.

⁽²⁶⁾ AGJ (groupe de travail sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse), «Die europäische Dimension der Kinder- und Jugendwohlfahrt» (La dimension européenne de la protection de l'enfance et de la jeunesse), 2015.

⁽²⁷⁾ JO C 12 du 15.1.2015, p. 16; JO C 21 du 21.1.2011, p. 39.

⁽²⁸⁾ JO C 311 du 12.9.2014, p. 38.

⁽²⁹⁾ Voir Dahme/Wohlfahrt, 2015.

4.6. **Principe de solidarité: le financement des prestations sociales devrait principalement reposer sur des régimes d'assurance sociale solidaires et des systèmes fiscaux équitables et solidaires.** Dans la mesure du possible, un financement solidaire devrait inclure toutes les catégories de population et toutes les couches sociales. La fiabilité, l'acceptation et la viabilité du financement s'en trouveraient renforcées. Le travail non déclaré⁽³⁰⁾ et l'évasion fiscale nuisent au bon fonctionnement des systèmes sociaux. Compte tenu des tendances démographiques et économiques, la prise en compte de toutes les catégories de revenus, y compris, par exemple, les revenus du capital, peut apparaître comme une option pertinente. Une meilleure coordination des régimes fiscaux et des systèmes de financement au sein de l'Union européenne peut améliorer la base de financement. Si les investissements privés, les dons, l'engagement citoyen et religieux et la mobilisation de ressources émanant de fondations représentent un complément appréciable au financement normal, ils ne sauraient constituer une garantie ni pour les droits aux prestations ni pour les infrastructures.

4.7. **Principe de responsabilité individuelle: les demandeurs d'emploi et les personnes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle,** entre autres, devraient bénéficier de l'aide des services sociaux et de dispositifs d'incitation, le but étant qu'ils puissent subvenir à leurs besoins — en totalité ou en partie — par leurs propres moyens. Le citoyen devrait pouvoir bénéficier d'un complément de couverture dans le cadre d'accords paritaires complémentaires du système public et négociés et gérés sans but lucratif. Une assistance qualifiée en matière de développement des qualifications professionnelles et des aptitudes individuelles, telles que les compétences en matière de communication, de vie sociale et de gestion du quotidien, est souvent une condition préalable à l'acquisition de capacités suffisantes pour accéder à l'autonomie et aux responsabilités sociales. Dans un souci de préservation de la santé individuelle, les systèmes de sécurité sociale pourraient promouvoir un mode de vie sain par des offres de prévention, des mesures d'incitation et une meilleure protection des consommateurs.

4.8. **Principe de participation: toutes les prestations devraient contribuer, isolément ou en combinaison avec d'autres, à l'inclusion sociale des citoyens.** Cette notion recouvre aussi la participation à la vie professionnelle, culturelle et politique ainsi qu'au bien-être social.

4.9. **Principe de structure: concevoir une articulation judicieuse des relations juridiques et financières entre les usagers, les services sociaux publics, voire, suivant le système concerné, les indépendants, l'administration sociale publique ou les assurances sociales.** Lorsque des services sociaux indépendants sont intégrés dans les systèmes publics de prestations sociales, par exemple à travers la législation sociale et leur base financière, leurs prestations, et plus particulièrement leur financement et leur accessibilité, devraient être conformes aux principes esquissés ici. De tels services sociaux devraient être financés de manière solidaire et être régis par la législation sociale, de manière à pouvoir offrir des prestations de qualité à l'ensemble de la population.

4.10. **Principe de l'autonomie décisionnelle des usagers: les usagers sont non pas les destinataires passifs, mais les coproducteurs des aides, ainsi que des citoyens en droit de prétendre à des prestations.** Ils devraient pouvoir choisir, dans un encadrement des coûts approprié, entre différents types de prestations, telles que des soins ambulatoires et hospitaliers et d'autres formes encore, comme des logements adaptés. Les modalités appropriées de l'aide dépendent de la situation de chaque individu, de ses besoins concrets en assistance qualifiée, lesquels doivent être certifiés par des experts compétents, et de ses préférences, ainsi que de sa situation géographique. Lorsque des services sociaux indépendants sont intégrés dans les systèmes publics de prestations sociales, par exemple à travers la législation sociale et le financement, les usagers devraient avoir le choix entre différents services.

4.11. **Principe de sécurité juridique: offrir une garantie juridique des prestations, éventuellement par la législation sociale ou des instruments juridiques analogues des États membres, reposant sur une base démocratique.** Ces réglementations devraient inclure, en matière de droit social, les contenus suivants: prétentions de droit des usagers, clauses discrétionnaires, devoir de s'assurer la coopération des usagers, description des conditions d'octroi des prestations, des possibilités de plaintes ou de réclamations et, le cas échéant, du contrôle public des prestataires privés de services publics, ainsi que des règles de qualité, des garanties d'accessibilité, des obligations en matière d'infrastructure, des modalités de financement, etc. Il convient, au moins dans le cadre des services sociaux et de santé fondamentaux, de garantir le statut juridique des usagers et les droits auxquels ils peuvent prétendre. Dans plusieurs domaines de prestations, les décisions discrétionnaires permettent de mieux tenir compte de la situation. Il convient que le bien-être des personnes vulnérables fasse l'objet d'une protection juridique particulière⁽³¹⁾. Les services sociaux indépendants doivent bénéficier d'une protection juridique et d'un accès non discriminatoire aux prestations, pour autant qu'il ne s'agisse pas de systèmes monopolistiques. Dans certains États membres, l'inscription du principe de l'État-providence dans les dispositions constitutionnelles fondamentales conforte la position de la politique sociale et garantit l'offre de prestations sociales fondamentales, même en temps de crise.

⁽³⁰⁾ JO C 458 du 19.12.2014, p. 43.

⁽³¹⁾ Par exemple, pour les enfants et les adolescents, les femmes enceintes et les personnes vulnérables ou en situation d'incapacité juridique.

4.12. **Principe du souci de l'intérêt général: les formes d'entreprises et d'organisations particulièrement orientées vers l'intérêt général et la participation** ⁽³²⁾, telles que les organisations à but non lucratif, les entreprises sociales, les services publics, les associations, certains types de fondations et de coopératives, les organisations d'usagers et d'autres acteurs issus de la société civile, devraient bénéficier de conditions financières et juridiques adaptées. La question du financement par l'impôt ou les cotisations sociales des entreprises à but lucratif opérant dans ce domaine doit donner lieu à un débat approfondi dans le cadre de la politique sociale, ainsi qu'à des contrôles appropriés, et nécessite à tout le moins un encadrement de la distribution des bénéfices.

4.13. **Principe de transparence: l'utilisation de fonds publics par les services sociaux et les administrations publiques devrait s'effectuer sur le mode de la transparence.** Les citoyens devraient pouvoir accéder aux bases juridiques des décisions d'octroi des prestations et des allocations, etc.

4.14. **Principe de mise en réseau:** les réalités de la vie quotidienne, l'évolution des parcours de vie, les nouvelles formes de structures familiales, le vieillissement et l'immigration exigent des **services intégrés et maillés en réseau** ⁽³³⁾. Il y a lieu d'éviter la ségrégation, l'exclusion et les discriminations.

4.15. **Principe d'égalité: les droits et obligations des usagers, des administrations sociales et des services sociaux devraient être réglementés au plan juridique et applicables.** Lorsque des sanctions ou le versement de dédommagements sont prévus pour non-respect des règles, elles devraient s'appliquer à l'égard non seulement des usagers, mais aussi des administrations sociales publiques.

4.16. **Principe de qualité: les services sociaux devraient être assortis de mesures d'assurance de la qualité.** L'analyse des besoins, ainsi que la planification et la mise en œuvre de mesures, doivent s'effectuer sur la base des connaissances acquises dans le domaine des sciences sociales et d'une expertise technique. Il conviendrait d'améliorer les services à la personne grâce à des actions de formation en leur faveur, à leur professionnalisation ainsi qu'à des rémunérations et des conditions de travail appropriées, négociées de manière autonome par les partenaires sociaux. Le cadre de qualité pour les services d'intérêt général (SIG) en Europe ⁽³⁴⁾ peut servir de modèle pour des recommandations de l'Union européenne relatives aux services sociaux. Lorsque cette option s'avère judicieuse à titre complémentaire, le recrutement et la formation de bénévoles doivent être encouragés.

4.17. **Principe de coordination: le traitement des questions transfrontières ayant trait aux prestations de sécurité sociale et de la protection sociale** devrait être amélioré. À cet égard, il convient de prendre en compte la capacité financière des organismes payeurs, ainsi que des contribuables et des cotisants, et de respecter les principes de solidarité sociale et de proportionnalité. Toute mise à contribution unilatérale de systèmes nationaux particulièrement performants doit être évitée.

Bruxelles, le 17 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽³²⁾ CESE — Initiative pour l'entrepreneuriat social.

⁽³³⁾ Kocher/Welti, 2010.

⁽³⁴⁾ Voir la communication «Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe» [COM(2011) 900 final].

ANNEXE

Les points suivants de l'avis de la section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté» ont été rejetés au profit d'amendements, mais ont recueilli au moins un quart des suffrages exprimés:

Point 1.3

Lors de l'élaboration de principes de politique sociale qui sont orientés vers une évolution convergente des systèmes sociaux, il convient de respecter les **prérogatives des États membres, ainsi que les différences tant politiques que culturelles entre les systèmes sociaux**, et d'œuvrer dans toute la mesure du possible à l'établissement d'un consensus entre ces États.

Résultat du vote sur l'amendement 1:

Voix pour: 105

Voix contre: 51

Abstentions: 15

Point 4.2

Principe de besoin: développer et mettre à disposition des services sociaux et des services de santé modernes et professionnels répondant aux différentes problématiques, notamment pour les familles, les personnes handicapées, les malades, les chômeurs, les parents isolés, les enfants, les aidants familiaux, les réfugiés, les jeunes ⁽¹⁾ souffrant de troubles du développement, les parents rencontrant des difficultés pour élever leurs enfants, les soins à domicile et autres services de proximité ⁽²⁾, l'aide en cas de surendettement ⁽³⁾, de comportements de dépendance, d'absence de domicile fixe et de problèmes psychosociaux. Des prestations efficaces de services sociaux prennent notamment la forme de mesures de conseil, d'assistance, d'encadrement, d'accompagnement, de soins, d'une responsabilisation, d'une action éducative ainsi que de soins médicaux et de traitements ⁽⁴⁾. Dans la mesure où le chômage résulte de causes variées et où il y a lieu d'éviter que les chômeurs ne sombrent dans l'engrenage de la pauvreté, il serait opportun de soutenir, par des mesures du marché du travail actives et garanties légalement, leur réinsertion rapide sur le marché de l'emploi et, dans l'attente de cette réintégration, d'adapter les prestations financières en fonction notamment du niveau de vie antérieur ou des cotisations versées.

Résultat du vote sur l'amendement 3:

Voix pour: 119

Voix contre: 53

Abstentions: 9

Point 4.4

Principe d'accessibilité: garantir que les prestations sociales et, en particulier, celles des services sociaux soient accessibles indépendamment des contraintes de temps, de lieu et d'argent et de manière non discriminatoire. Un financement solidaire et durable, la transparence dans les offres de prestations et une garantie juridique concrète assortie de la possibilité d'introduire des recours et des réclamations favorisent l'accessibilité. Les obligations de s'acquitter d'un ticket modérateur peuvent constituer un utile instrument de gouvernance. Elles doivent être socialement équilibrées et ne pas entraver l'accès aux prestations. La vérification bureaucratique des besoins concrets en aide peut s'avérer contre-productive dans le cas de certaines prestations, par exemple celles liées aux situations de dépendance ou aux problèmes psychosociaux. Il importe en particulier d'assurer la mise à disposition active de prestations de conseil et de prévention à l'intention des usagers.

⁽¹⁾ AGJ (groupe de travail sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse), «Die europäische Dimension der Kinder- und Jugendwohlfahrt» (La dimension européenne de la protection de l'enfance et de la jeunesse), 2015.

⁽²⁾ JO C 12 du 15.1.2015, p. 16; JO C 21 du 21.1.2011, p. 39.

⁽³⁾ JO C 311 du 12.9.2014, p. 38.

⁽⁴⁾ Voir Dahme/Wohlfahrt, 2015.

Résultat du vote sur l'amendement 4:

Voix pour: 114

Voix contre: 59

Abstentions: 13

Point 4.7

Principe de responsabilité individuelle: les demandeurs d'emploi et les personnes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle, entre autres, devraient bénéficier de l'aide des services sociaux et de dispositifs d'incitation, le but étant qu'ils puissent subvenir à leurs besoins — en totalité ou en partie — par leurs propres moyens. Il faudrait inciter le citoyen à souscrire une couverture personnelle complémentaire qui soit raisonnable et à faible risque et lui offrir les possibilités pour ce faire. Une assistance qualifiée en matière de développement des qualifications professionnelles et des aptitudes individuelles, telles que les compétences en matière de communication, de vie sociale et de gestion du quotidien, est souvent une condition préalable à l'acquisition de capacités suffisantes pour accéder à l'autonomie et aux responsabilités sociales. De même, c'est en partie à l'individu qu'il incombe d'assumer la responsabilité de la préservation de sa santé. Les systèmes de sécurité sociale pourraient promouvoir un mode de vie sain par des offres de prévention, des mesures d'incitation et une meilleure protection des consommateurs.

Résultat du vote sur l'amendement 5:

Voix pour: 117

Voix contre: 62

Abstentions: 11
