



COMMISSION
EUROPÉENNE

Strasbourg, le 15.9.2026
SWD(2026) 983 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**sur la numérisation de la coordination des systèmes de sécurité sociale, établissant un
cadre pour le passeport européen de sécurité sociale (ESSPASS) et modifiant les
règlements (CE) n° 883/2004, (CE) n° 987/2009 et (UE) 2018/1724**

{ COM(2026) 980 final } - { SEC(2026) 980 final } - { SWD(2026) 981 final } -
{ SWD(2026) 982 final }

A. Nécessité d'une action de l'Union

Quel est le problème à résoudre?

L'initiative s'attaque aux obstacles existants qui empêchent les particuliers de justifier rapidement de leurs droits de sécurité sociale et de leur statut d'assurance, et les institutions de sécurité sociale, les inspections du travail et les prestataires de soins de santé de vérifier ces informations de manière efficace et sécurisée dans toute l'Europe. Elle répond également aux difficultés rencontrées par les entreprises pour se conformer sans heurt aux exigences lors de l'envoi temporaire de travailleurs à l'étranger.

Le problème découle du recours aux procédures de demande, de délivrance et de vérification des [documents portables](#) et de la [carte européenne d'assurance maladie \(CEAM\)](#), qui se présentent encore en grande partie sous forme papier, d'une interopérabilité et d'une uniformisation transfrontières limitées en ce qui concerne le format et les méthodes de vérification des documents, ainsi que de processus qui ne répondent pas suffisamment aux besoins des particuliers et des entreprises. Il en résulte des inefficacités, une complexité procédurale inutile, des coûts accrus, des pertes de temps, des erreurs et des fraudes, ce qui peut créer des problèmes pour accéder facilement aux prestations de sécurité sociale et aux services de soins de santé dans d'autres États membres.

Quel est l'objectif visé par cette initiative?

L'initiative vise à faciliter l'exercice des droits de sécurité sociale par-delà les frontières et à améliorer l'application et le respect des règles de l'Union en matière de coordination de la sécurité sociale. Une action à l'échelle de l'Union devrait rendre les droits plus transparents et plus accessibles, en réduisant les pratiques frauduleuses et abusives. Elle est également destinée à aider les entreprises, en leur permettant de mener plus facilement des activités transfrontières, et à soutenir les autorités nationales en simplifiant les processus et en renforçant la coopération. L'initiative s'aligne sur les objectifs plus larges de l'Union visant à simplifier les processus administratifs, à rationaliser l'accès aux services grâce à la numérisation et à améliorer la sensibilisation et le contrôle des particuliers sur les données. Elle contribuera à accélérer la numérisation des services publics, qui est un objectif clé de la décennie numérique de l'Europe, et contribuera à terme à renforcer la compétitivité de l'économie de l'Union.

Quelle est la valeur ajoutée d'une action à l'échelle de l'Union?

Une action à l'échelle de l'Union apportera une valeur ajoutée significative en permettant une vérification transfrontière fluide des droits de sécurité sociale et du statut d'assurance. Cela permettra d'améliorer les conditions des travailleurs qui partent s'installer dans un autre État membre de l'Union et favorisera la libre circulation des personnes à des fins d'études, de voyage, de résidence ou d'affaires. Compte tenu de la nature transfrontière des problèmes recensés, seule une intervention à l'échelle de l'Union, plutôt que des efforts individuels des États membres, peut permettre de résoudre efficacement ces problèmes. Une action à l'échelle de l'Union garantira l'alignement sur d'autres initiatives numériques de l'Union, telles que le règlement sur le portail numérique unique et le cadre européen relatif à une identité numérique, en garantissant l'efficacité et les synergies nécessaires et en contribuant à créer un paysage

numérique de l'Union cohérent. Une action à l'échelle de l'Union permettra d'éviter la fragmentation qui pourrait survenir si les États membres mettaient au point des systèmes disparates, ce qui entraînerait des résultats non optimaux et des coûts potentiellement plus élevés pour y remédier.

B. Options stratégiques

Quelles sont les options législatives et non législatives envisagées? Y a-t-il une option privilégiée? Pourquoi?

L'initiative relative au passeport européen de sécurité sociale (ESSPASS) vise à inclure tous les documents portables et la carte européenne d'assurance maladie (CEAM), en mettant en œuvre une approche par étapes commençant par le document portable A1, qui atteste de la législation en matière de sécurité sociale applicable dans les situations transfrontières, et la CEAM, dont la faisabilité technique et la pertinence ont été démontrées au moyen d'activités pilotes.

Trois options stratégiques ont été évaluées, sur la base des résultats de ces activités pilotes et des informations fournies par les parties prenantes.

L'**option stratégique 1** prévoit une solution visant à améliorer le format actuel des documents portables et de la CEAM et à permettre leur vérification par-delà les frontières. Il s'agit de délivrer les documents dans un format uniformisé doté d'éléments de sécurité, pouvant être imprimé ou stocké électroniquement.

L'**option stratégique 2** introduit une solution pour la délivrance et la vérification instantanée des documents portables et de la CEAM, en s'appuyant sur le cadre de l'EUDI. Les particuliers et les entreprises pourront enregistrer ces documents en toute sécurité dans leur portefeuille EUDI sous la forme d'attestations électroniques uniformisées d'attributs. S'ils ne peuvent pas ou préfèrent ne pas utiliser le portefeuille EUDI, des documents physiques non améliorés resteront disponibles.

L'**option stratégique 3** établit une solution englobant les principaux éléments de l'option stratégique 2. Toutefois, les particuliers qui ne peuvent pas ou préfèrent ne pas utiliser le portefeuille EUDI pourront demander la délivrance de documents vérifiables améliorés, qui pourront être imprimés (comme dans le cadre de l'option stratégique 1).

L'**option stratégique 3** est privilégiée, car elle est la plus efficace pour atteindre les objectifs, la plus efficiente en matière de coûts et d'avantages, et elle garantit le plus haut niveau de cohérence avec les autres politiques de l'Union. Elle respecte pleinement les principes fondamentaux de l'administration en ligne: i) le principe du «numérique par défaut», ii) le principe «une fois pour toutes», iii) l'interopérabilité dès la conception, iv) le centrage sur l'utilisateur, v) l'inclusivité et l'accessibilité, vi) la fiabilité et la sécurité, et vii) le principe du «transfrontière par défaut».

Compte tenu de la nature transfrontière du problème, et de la nécessité d'éviter une fragmentation réglementaire et d'assurer une mise en œuvre rapide, comme l'ont demandé les principales parties prenantes, un règlement est considéré comme un instrument approprié, proportionné et efficace pour atteindre les objectifs de l'initiative, en s'alignant sur la base

juridique définie. Un tel règlement inclura des initiatives de numérisation mettant en œuvre les règles de coordination de la sécurité sociale et prévoira le recours à un comité chargé d'assister la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution.

Qui soutient quelle option?

L'option stratégique 3 est la plus populaire parmi les différents groupes de parties prenantes, y compris les autorités nationales, les entreprises, les syndicats et les particuliers. Il existe un large consensus sur la nécessité de s'appuyer sur le cadre de l'EUDI et les portefeuilles EUDI tout en offrant des alternatives à ceux qui choisissent de ne pas utiliser ces portefeuilles, sous la forme de documents améliorés qui peuvent être vérifiés et dont la validité peut être révoquée même lorsqu'ils sont imprimés.

Les États membres reconnaissent la nécessité d'une action de l'Union et conviennent qu'une initiative contraignante est appropriée pour résoudre les problèmes recensés. Le Parlement européen a également demandé, dans une résolution de 2021, qu'une proposition législative soit présentée en vue d'un déploiement rapide et à grande échelle de l'ESSPASS.

C. Incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée?

L'option privilégiée permet de réduire le recours aux processus sur support papier grâce à des procédures uniformisées et simplifiées pour la délivrance et la vérification transfrontières des documents portables et de la CEAM. Cela facilite la reconnaissance généralisée des documents au sein de l'Union, en offrant des choix en matière de stockage et de présentation des données.

Sa mise en œuvre devrait apporter des avantages significatifs aux particuliers, aux autorités nationales, aux inspections du travail, aux prestataires de soins de santé et aux entreprises. Parmi ces avantages figure la réduction des délais de vérification: quelques secondes pour les documents stockés dans le portefeuille EUDI et environ une minute pour les documents non stockés dans ce portefeuille, contre une durée actuelle de 5 à 16 minutes pour le document portable A1 et de 2 à 5 minutes pour la CEAM. Pour le document portable A1, cela se traduit par des économies de coûts sur 12 ans comprises entre 24 et 72 millions d'euros pour les vérificateurs (par exemple, les inspections du travail) et entre 21 et 64 millions d'euros pour les entreprises. Pour la CEAM, les économies pour les prestataires de soins de santé sont estimées entre 23 et 69 millions d'euros.

Les documents signés numériquement au moyen d'une signature qualifiée et d'une vérification instantanée renforceront considérablement la sécurité, ce qui rendra la falsification presque impossible par rapport à la situation actuelle. Les économies de coûts potentielles sur 12 ans résultant de la réduction de la fraude sont estimées à 157 millions d'euros pour le document portable A1 et à 120 millions d'euros pour la CEAM. L'option privilégiée devrait également permettre de réduire la consommation de plastique de 1 482 tonnes au maximum. Cela devrait permettre de réaliser des économies de coûts allant jusqu'à 161 millions d'euros sur la même période.

Les avantages sociaux comprennent une transparence et une équité accrues dans les conditions de travail en veillant à ce que les travailleurs reçoivent directement leurs documents portables A1, en facilitant une meilleure compréhension de leurs droits et en réduisant la fraude. Cette option renforce la coordination des systèmes de sécurité sociale, facilite l'accès aux prestations et aux soins de santé et favorise la confiance, l'équité et la protection des données en donnant aux utilisateurs le contrôle, en réduisant au minimum l'exposition des données et en garantissant un traitement des données à caractère personnel conforme au règlement général sur la protection des données. L'option privilégiée soutient la compétitivité en simplifiant les procédures pour les entreprises exerçant des activités transfrontières et les progrès en matière de numérisation et d'innovation, en promouvant l'inclusivité et l'accessibilité sans creuser la fracture numérique.

L'utilisation des portefeuilles EUDI pour stocker et partager des documents qui circulent énormément, tels que la CEAM, accélérera considérablement l'adoption de ces portefeuilles, favorisant ainsi un écosystème plus large de l'économie numérique et jetant les bases de l'intégration future de documents supplémentaires pertinents pour la mobilité de la main-d'œuvre au moyen d'une législation sectorielle.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée?

L'option privilégiée comprend des investissements initiaux et des coûts de maintenance annuels, principalement supportés par les administrations publiques nationales, qui incluent les ministères, les institutions de sécurité sociale, les inspecteurs du travail et les prestataires de soins de santé. Les particuliers et les entreprises devraient supporter des dépenses minimales, principalement liées à l'utilisation de smartphones pour les portefeuilles EUDI déjà prévus.

Globalement, les coûts ponctuels totaux de l'Union (sur une période de trois ans) sont estimés entre 186 et 218 millions d'euros, les coûts récurrents cumulés s'élevant à 278 millions d'euros pour les 12 années suivantes (23,2 millions d'euros par an). Cela reflète les efforts nécessaires en matière d'infrastructures et d'intégration, contrebalancés par les gains d'efficacité et les économies de coûts prévus à long terme.

Quelle sera l'incidence sur les entreprises et les PME?

L'initiative aura une incidence positive sur les entreprises au sein du marché unique, en particulier celles qui détachent temporairement des travailleurs à l'étranger ou qui emploient des travailleurs actifs dans deux États membres ou plus. En facilitant la vérification, en fixant des délais pour la délivrance des documents portables et en assurant la convergence des exigences en matière d'information entre les États membres, elle permettra de simplifier les processus de mise en conformité et d'accroître l'efficacité. Cela permettra de raccourcir les délais d'attente et de réduire les soumissions répétées d'informations. Les PME, qui représentent 99 % des entreprises de l'Union, sont généralement confrontées à des difficultés plus importantes pour satisfaire aux exigences réglementaires en raison de leurs capacités administratives limitées. Elles devraient donc y gagner davantage que les grandes entreprises,

en particulier dans des secteurs tels que la construction et les services, où les détachements et les activités dans deux États membres ou plus sont plus courants.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

Les budgets nationaux supporteront des coûts liés à la mise en œuvre et à la maintenance de la solution numérique. Toutefois, les institutions publiques et les prestataires de soins de santé bénéficieront à plus long terme d'économies de coûts, ainsi que d'une efficacité, d'une confiance et d'une transparence accrues. L'initiative s'appuie sur les efforts actuellement déployés par les États membres pour mettre en œuvre d'autres initiatives pertinentes, notamment le règlement sur le portail numérique unique et le cadre de l'EUDI, ce qui la rend rentable.

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

Conformément aux lignes directrices pour une meilleure réglementation, la Commission évaluera l'initiative au plus tôt sept ans après son entrée en vigueur, en coopération avec les États membres et après consultation des parties prenantes concernées.