

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.1.2011
COM(2011) 11 final
ANNEXE 3

EXAMEN ANNUEL DE LA CROISSANCE

ANNEXE 3

PROJET DE RAPPORT CONJOINT SUR L'EMPLOI

EXAMEN ANNUEL DE LA CROISSANCE

ANNEXE 3

PROJET DE RAPPORT CONJOINT SUR L'EMPLOI

Le rapport conjoint sur l'emploi de cette année, prescrit par l'article 148 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), s'inscrit dans le cadre des mesures prises par la Commission pour le lancement du «semestre européen». Non seulement il contribue fondamentalement à renforcer l'orientation des politiques économiques, mais il est aussi et avant tout une analyse prospective basée sur les messages clés sur l'emploi qui figurent dans l'examen annuel de la croissance. L'analyse et les messages qu'il contient se fondent sur la situation de l'emploi en Europe, la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi¹, ainsi que les résultats de l'examen par pays des projets de programmes nationaux de réforme effectué par le comité de l'emploi².

1. INCIDENCE DES RESULTATS OBTENUS EN MATIERE D'EMPLOI SUR LA SITUATION DU CADRE MACROECONOMIQUE

La situation du marché de l'emploi s'est améliorée, mais reste encore fragile...

Le marché de l'emploi de l'UE a continué de se stabiliser et montre depuis peu des signes de reprise dans certains États membres. L'emploi semble, en effet, avoir cessé de se détériorer depuis le second trimestre 2010 et a augmenté de 0,2 % pour la première fois en près de deux ans. Toutefois, avec 221,3 millions de personnes actives³, il est en recul de 5,6 millions de personnes par rapport au record enregistré au second trimestre 2008, signe d'un important déclin dans les secteurs de l'industrie manufacturière et de la construction. Le nombre de travailleurs âgés de 20 à 64 ans s'élevait quant à lui à 208,4 millions de personnes, soit un taux d'emploi de 68,8 %⁴.

Le taux de chômage, qui est actuellement de 9,6 %, est resté inchangé depuis février 2010 et s'est largement stabilisé. Le chômage touche aujourd'hui 23,1 millions de personnes. Le chômage de longue durée est en hausse dans toutes les catégories de la population, mais à des degrés divers. Près de cinq millions de personnes sont restées sans emploi pendant une période comprise entre 6 et 11 mois. La crise a aggravé le risque de chômage pour les personnes peu qualifiées et les migrants de pays tiers. Le chômage des jeunes, qui touche 5,2 millions de personnes, est en hausse de près de 1,2 million par rapport à son niveau le plus bas enregistré au printemps 2008 (soit une augmentation de près de 30 %). Le marché du travail pour les jeunes européens s'est néanmoins amélioré depuis l'automne dernier, le chômage étant généralement en baisse dans cette catégorie depuis septembre 2009. Le taux de chômage

¹ Décision 2010/707/UE du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 308 du 24.11.2010, p. 46).

² Bruxelles, les 23 et 24 novembre 2010.

³ Données comptables nationales.

⁴ Données de l'EFT.

des jeunes est aujourd'hui de 20,4 % dans l'UE, en baisse de 0,1 % par rapport à l'année dernière.

Avec l'augmentation constante du chômage, le nombre de bénéficiaires de prestations de chômage a continué de croître entre juin 2009 et juin 2010 dans la plupart des États membres. Le nombre de bénéficiaires de régimes d'assistance sociale (non contributifs) a également augmenté de manière significative dans une majorité d'États membres et, dans certains pays, ces régimes ont atténué en grande partie les répercussions sociales de la crise. Aucune pression importante n'a été constatée sur les régimes d'invalidité, tandis que le nombre de départs anticipés à la retraite a augmenté dans quelques pays.

... elle présente des inadéquations à court terme,...

Au cours des derniers mois, la demande de main-d'œuvre a continué de montrer des signes d'amélioration relative, les offres d'emploi, les demandes de main-d'œuvre en ligne et les emplois pourvus par des agences de travail intérimaire ayant dépassé les niveaux observés il y a un an.

Toutefois, l'inadéquation entre l'offre et la demande suscite de plus en plus l'inquiétude. L'an dernier, le taux de chômage et les offres d'emploi ont tous deux augmenté, ce qui pourrait révéler une inadéquation entre les qualifications des personnes à la recherche d'un emploi et les compétences requises pour les emplois disponibles. Cette question doit faire l'objet d'un examen minutieux au cours des prochains trimestres afin de vérifier si la tendance à la hausse observée en 2010 n'est que temporaire ou risque de devenir structurelle. En effet, les secteurs qui se redressent le plus rapidement ne sont pas ceux qui ont supprimé le plus d'emplois au début de la crise, signe que les compétences requises et les besoins sectoriels ont probablement changé pendant la crise.

... la compétitivité suscite l'inquiétude...

En réaction à la crise économique, la plupart des États membres ont eu recours à des mesures temporaires de chômage partiel pour permettre aux entreprises d'absorber la baisse de la production sans devoir licencier immédiatement leur personnel. De telles mesures présentent l'inconvénient de maintenir les effectifs en surnombre et, partant, de diminuer la productivité par travailleur. Les précédents épisodes de ralentissement économique, au cours desquels les effectifs ont été maintenus en surnombre, étaient généralement suivis de périodes de croissance sans création d'emplois, la hausse de la production étant due à une reprise de la productivité et de la durée du temps de travail et non à une augmentation de nombre d'emplois. La croissance de la productivité du travail a été négative entre la mi-2008 et le premier trimestre 2009 et positive ensuite avec un taux annuel d'environ 2 %.

Avec la crise économique, il était encore plus important pour les États membres de maintenir la compétitivité et de soutenir la demande de main-d'œuvre en diminuant le coût total du travail. D'après les données disponibles, les salaires se sont assez bien adaptés à la faible demande de main-d'œuvre dans l'ensemble de la zone euro – même si des décalages ont été observés en raison de conventions collectives de plus longue durée. Les salaires négociés ont, en effet, enregistré une augmentation annuelle de 3,5 % au troisième trimestre 2008, mais la hausse n'a été que de 2,1 % au second trimestre 2010 dans la zone euro.

La croissance des coûts unitaires réels dans l'UE a fortement augmenté du troisième trimestre 2008 à la mi-2009, mais a diminué tout aussi vite par la suite et, au second trimestre 2010, ne

s'élevait plus qu'à -2 % par an, ce qui tend à indiquer qu'elle ne devrait pas constituer une menace pour la compétitivité de l'UE dans son ensemble. Toutefois, certains pays pourraient bien devoir réduire une nouvelle fois le coût total de la main-d'œuvre par travailleur afin de ramener la compétitivité extérieure de l'UE aux niveaux qui étaient les siens avant la crise.

... et des mesures doivent être prises en ce qui concerne la fiscalité du travail et les cotisations sociales

Les États membres se sont également efforcés de réduire les coûts salariaux indirects, comme l'illustre le coin fiscal⁵. Pendant la crise, les réductions de cotisations sociales dans le but de stimuler la demande de main-d'œuvre ont généralement été subordonnées à la création nette d'emplois - c'est-à-dire essentiellement à de nouvelles embauches - dans plusieurs États membres. Certains pays ont également décidé des réductions générales des cotisations sociales des employeurs, le plus souvent à caractère permanent. Les baisses des coûts salariaux indirects étaient principalement destinées aux personnes les plus difficiles à employer, telles que les personnes peu qualifiées, les jeunes chômeurs, les chômeurs de longue durée et les travailleurs âgés.

2. FIXER LES DOMAINES PRIORITAIRES EN VUE DE REFORMES FAVORISANT LA CROISSANCE

La réalisation des grands objectifs fixés dans les domaines de l'emploi, de l'éducation et de l'inclusion sociale passe par la mise en œuvre de toute une série d'actions intégrées, le but étant de créer des marchés du travail plus flexibles, plus stables et plus inclusifs. Si les politiques de **flexisécurité** constituent le meilleur instrument à cet égard, il convient néanmoins d'en renforcer les quatre composantes (dispositions contractuelles flexibles et fiables, politiques actives du marché du travail, éducation et formation tout au long de la vie et systèmes de sécurité sociale modernes) pour **privilégier les réformes les moins coûteuses** et améliorer la flexibilité et la sécurité⁶.

Pour ce faire, il faut avant tout supprimer les obstacles institutionnels au bon fonctionnement des marchés du travail des États membres. Ces obstacles peuvent avoir des effets négatifs importants sur la croissance de l'emploi et le fonctionnement du marché du travail et, dans une certaine mesure, empêcher l'inclusion sociale et la réduction de la pauvreté. L'analyse ci-après porte sur les domaines d'action que le comité de l'emploi et le comité de la protection sociale ont jugés essentiels pour suivre la mise en œuvre des lignes directrices.

2.1. ATTEINDRE LE PLEIN EMPLOI

Pour parvenir au plein emploi, il convient de mettre en œuvre les actions intégrées définies dans la **ligne directrice n° 7 pour les politiques de l'emploi**.

Participation au marché du travail

⁵ Coin fiscal = (cotisations de l'employeur + cotisations du salarié + impôt sur le salaire + impôt sur le revenu) / coût total de la main-d'œuvre.

⁶ Communication COM(2010) 682 intitulée «Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois».

Le taux d'emploi des travailleurs âgés (de 55 à 64 ans) n'est que de 46,4 %. Cela tient non seulement aux pratiques en matière de gestion de l'âge adoptées sur les marchés du travail et sur les lieux de travail, mais également aux diverses formes de régimes de retraite anticipée et/ou d'invalidité. Le mauvais fonctionnement des marchés du travail pour les personnes âgées (faible demande des employeurs, faibles niveaux d'amélioration des compétences, manque d'aide à la recherche d'un emploi, recours à la retraite anticipée, offre insuffisante de programmes de réinsertion et de reconversion professionnelles après licenciement) peut entraîner leur **sortie prématurée du marché du travail**. Par ailleurs, dans certains pays, les liens entre cotisations, durée du travail et valeur des droits à pension sont ténus ou insuffisamment visibles.

Il convient de toute évidence d'encourager les femmes à jouer un rôle plus important sur le marché du travail. Le taux d'emploi global des femmes en Europe n'est encore que de 62,4 % (pour les 20-64 ans). Dans certains pays, un **traitement fiscal inadapté de la seconde source de revenus des ménages** (impôts réels plus élevés pour les femmes mariées que pour les célibataires) est considéré comme un obstacle qui empêche les femmes de jouer un rôle durable sur le marché du travail ou de réintégrer ce marché. Des **taux d'imposition marginaux effectifs élevés**, qui sont le résultat d'éléments de taxation fondés sur la famille, la suppression progressive des prestations sous condition de ressources ou basées sur le revenu (telles que les allocations familiales ou les prestations de logement), ainsi que le recours insuffisant aux prestations liées à l'exercice d'un emploi, sont autant d'obstacles potentiels à la réintégration des femmes sur le marché du travail dans certains États membres.

Les jeunes qui entrent sur le marché du travail sont trop peu nombreux. L'absence de parcours sur mesure proposant à la fois des services d'orientation professionnelle, des possibilités de renforcement des compétences, des apprentissages de qualité et des formations préprofessionnelles ne favorise pas **le passage des jeunes à la vie active**⁷. Faute d'informations claires sur les nouveaux actifs, les employeurs hésitent à pourvoir les postes vacants car il ne peut être clairement établi dès le départ quels seront leurs compétences et leurs niveaux de productivité ni s'ils répondront aux exigences du poste. Dans de nombreux États membres, il faut davantage veiller à ce que les jeunes soient bien outillés pour faire face aux exigences du marché du travail.

Fonctionnement et segmentation du marché du travail

Sur de nombreux marchés du travail, les différences importantes qui existent entre les **niveaux** relatifs des **législations en matière de protection de l'emploi** se traduisent par une distinction entre les travailleurs qui sont bien protégés par des contrats à durée indéterminée et ceux qui le sont moins par des contrats atypiques, essentiellement à durée déterminée. L'incidence de la crise a révélé que les pertes d'emploi ont été presque quatre fois plus nombreuses pour les travailleurs temporaires que pour les titulaires de contrats à durée indéterminée. Si le travail temporaire n'est pas un phénomène négatif en soi, sa fonction limitée de tremplin vers des relations de travail plus durables entrave la productivité et l'amélioration des perspectives de carrière et de salaire – en particulier chez les jeunes.

Parallèlement, de nombreux États membres sont confrontés à une insuffisance ou à une faiblesse des transitions sur le marché du travail qui se caractérise par une rigidité et par une rotation relativement faible, ce qui ne permet pas de s'adapter à l'évolution de la demande.

⁷ Communication COM(2010) 477 intitulée «Jeunesse en mouvement».

Cela est dû aussi, outre des dispositions législatives inadaptées sur la protection de l'emploi, à la **rigidité des aménagements des horaires de travail**, c'est-à-dire à une flexibilité interne insuffisante. Ces éléments ont une incidence négative directe sur l'activité économique car ils empêchent une affectation efficace de la main-d'œuvre.

Les obstacles à la **mobilité géographique des travailleurs** peuvent également empêcher le bon fonctionnement du marché du travail. La portabilité limitée des droits à pension et autres droits sociaux réduit la possibilité d'une (ré)affectation efficace de la main-d'œuvre, alors que les entraves dans les domaines du transport ou du logement empêchent les gens de s'installer dans les régions qui offrent du travail ou de s'y rendre tous les jours par des moyens de transport publics.

Par ailleurs, le niveau de **travail non déclaré** est très important dans de nombreux États membres, où le nombre de travailleurs non enregistrés à cause de la non-application des règles en vigueur et de systèmes de taxation et d'indemnisation dissuasifs est élevé. Il en résulte des heures de travail ou des taux d'emploi officiels artificiellement bas et un marché du travail dual ou parallèle où une partie des travailleurs fait l'objet de normes et de conditions très médiocres, ce qui réduit la productivité et les recettes fiscales et augmente les risques d'exclusion.

Des relations de travail de qualité fondées sur le dialogue et la confiance entre partenaires sociaux forts contribuent à la mise en place de solutions visant une réduction de la segmentation et le bon fonctionnement du marché du travail. Le **dialogue social** s'est avéré efficace pendant la crise. Il est important d'établir un consensus lorsqu'il faut adopter des mesures d'austérité, car seule une répartition des efforts jugée équitable garantira des réformes efficaces et socialement acceptables. La capacité opérationnelle des organisations de partenaires sociaux et la qualité des relations de travail sont néanmoins différentes. Dans plusieurs États membres, il convient donc de continuer à exploiter toutes les possibilités qu'offrent des solutions autonomes négociées sur la base d'analyses et de négociations conjointes entre partenaires sociaux.

Création d'emplois

De nombreux États membres ont temporairement baissé les **coûts salariaux indirects** en réaction à la crise. D'autres baisses permanentes favoriseront l'emploi, notamment si elles ciblent les personnes peu qualifiées et concernent des pays où ces personnes représentent un potentiel de main-d'œuvre élevé. La neutralité fiscale peut être obtenue en diminuant l'impôt sur le travail et en augmentant l'impôt sur l'énergie et/ou les biens immobiliers. Dans de nombreux États membres, la fiscalité actuelle du travail et d'autres ressources fait déjà l'objet d'un débat.

Les marchés du travail qui sortent de la crise sont en pleine mutation et de nombreux États membres s'efforcent de créer des **économies** durables et à forte valeur ajoutée **plus vertes**, essentielles pour la création d'emplois et la réalisation des objectifs en matière de climat et d'énergie. Il faut également encourager l'adaptabilité de la main-d'œuvre. Les synergies entre les politiques destinées à garantir leur renforcement mutuel et à mettre en place une solution favorable aussi bien à l'économie qu'à l'environnement et à l'emploi ne sont pas encore pleinement établies. . Les secteurs qui enregistrent le plus grand nombre de pertes d'emplois sont fortement masculinisés (gaz, électricité, charbon, pétrole). Si certains emplois relevant de ces secteurs deviendront obsolètes, d'autres exigeront de nouvelles compétences, ce qui entraînera une redistribution des emplois au sein du même secteur ou vers d'autres secteurs. De nouvelles compétences sont également nécessaires dans des secteurs tels que les soins de santé («emplois blancs»), où la demande est en hausse et où les pénuries sont graves et de plus en plus importantes face au vieillissement de la population.

L'accès au **travail indépendant et l'esprit d'entreprise** restent faiblement représentés dans les États membres et moins de la moitié des entreprises de ce type survit plus de trois ans. L'activité indépendante n'est pas perçue comme suffisamment rémunératrice par rapport à d'autres options pour attirer les individus les plus brillants. Le cadre existant continue de décourager l'exercice d'une activité indépendante et les initiatives lancées parallèlement dans le domaine de la politique économique et du marché du travail pour créer un environnement propice aux entreprises sont encore trop limitées.

Politiques actives du marché du travail (PAMT)

Souvent les mesures PAMT visant les chômeurs de longue durée ainsi que les groupes vulnérables et défavorisés sont trop timorées et insuffisamment **ciblées**. Dans certains États membres, les PAMT restent sans grand effet car un nombre relativement important d'offres d'emploi continue de coexister avec un taux élevé de chômage de longue durée. Cela est dû en partie au fait que la coopération entre les différents niveaux de pouvoirs publics associés à la gestion des PAMT est limitée et que les responsabilités sont réparties entre plusieurs niveaux régionaux. Pour d'autres, cela est lié à l'**inefficacité des services publics de l'emploi** due à l'augmentation du nombre de dossiers traités à cause de l'afflux de clients, aux restrictions budgétaires et à la réduction des effectifs de ces services, à la pénurie de personnel qualifié, au manque de formation, à l'inadéquation des types de dépenses exposées par les PAMT ou à l'importance insuffisante accordée à des mesures moins coûteuses. La modernisation des services publics de l'emploi et du modèle de services proposés en vue d'offrir une aide individualisée à tous ceux qui en ont besoin reste insuffisante.

Égalité entre les hommes et les femmes et équilibre entre vie professionnelle et vie privée

Chez les femmes, le **travail à temps partiel non choisi** demeure problématique dans certains États membres en raison de la pénurie de structures adaptées d'accueil des enfants pendant les heures de travail ou après l'école et du manque de services de garde d'enfants et de prise en charge d'autres personnes dépendantes. Par ailleurs, la prise en charge des personnes âgées et handicapées pose de plus en plus problème avec le vieillissement de la population, tant pour la société que pour les femmes. Dans certains États membres, l'hostilité des marchés du travail à l'égard des interruptions de carrière et le déséquilibre existant entre les pères et les mères en ce qui concerne la prise de responsabilités constituent deux obstacles à la **réinsertion des femmes sur le marché du travail**. Dans certains pays, le congé parental (payé) de longue durée peut être un frein aux perspectives de carrière, grève lourdement le budget public et obère la productivité en raison de la dépréciation des compétences.

Systèmes de sécurité sociale

Au lendemain de la crise, le **chômage de longue durée et structurel** est devenu un problème urgent pour de nombreux États membres. Les systèmes d'allocations de chômage et autres régimes de prestations devraient être des dispositifs appropriés d'incitation au travail permettant d'éviter toute dépendance à l'égard des prestations, tout en garantissant aux plus nécessiteux une aide au revenu et la capacité de s'adapter au cycle conjoncturel. De nombreux États membres n'ont pas encore prévu de critères appropriés de conformité, assortis de sanctions temporaires et partielles en cas de non-respect par les allocataires en état de travailler. Par ailleurs, dans certains États membres, il n'existe ni pratiques permettant d'identifier les personnes qui ne sont pas disposées à travailler ni politiques adaptées de prise en charge.

Fixation des salaires et coûts du travail

Il convient d'adapter les salaires de manière à équilibrer l'offre et la demande de main-d'œuvre, à garantir une utilisation efficace de cette main-d'œuvre et à lui offrir des avantages à l'échelle de sa contribution à la valeur ajoutée. À cet égard, il est essentiel qu'à moyen terme, les **salaires réels augmentent parallèlement à la productivité de la main-d'œuvre** dans les différentes professions et activités économiques.

D'un point de vue macroéconomique, la dynamique salariale est également importante pour corriger les déséquilibres internes et externes. Plus particulièrement, dans certains pays de la zone euro, la correction durable des importants déficits accumulés de la balance courante et l'absorption de grandes poches de chômage passent par une évolution des coûts nominaux de la main-d'œuvre induisant, à moyen terme, une **adaptation adéquate de la compétitivité des prix**. À cet égard, l'évolution des coûts nominaux de la main-d'œuvre dans d'autres pays de la zone euro est un point de comparaison pertinent.

Plusieurs États membres éprouvent des difficultés à trouver le juste équilibre, dans les conventions collectives, entre la souplesse nécessaire pour adapter les marchés du travail aux nouvelles conditions et les contrats spécifiant les niveaux de salaire pour protéger et stimuler les investissements requis afin d'augmenter la valeur des emplois.

2.2. UNE MAIN-D'ŒUVRE HAUTEMENT QUALIFIEE ET INSTRUITE

Croissance durable, emploi et compétitivité internationale passent par un capital humain solide. D'ici à 2020, 85 % des emplois exigeront des compétences de niveau élevé ou moyen

et la proportion d'emplois destinés aux personnes peu qualifiées ne sera plus que de 15 %. Il est donc essentiel que les États membres continuent, conformément aux lignes directrices intégrées n° 8 et 9 et au cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation⁸, de réformer leurs systèmes d'éducation et de formation et de doter leurs citoyens d'aptitudes et de compétences essentielles accrues et mieux adaptées.

Une formation et une éducation de qualité insuffisante limitent les transitions sur le marché du travail car un nombre important de personnes, tous âges et tous niveaux de qualification confondus, n'ont pas **les aptitudes** et les compétences **adéquates**. La **capacité des systèmes de formation** de relever le défi qui consiste à doter les travailleurs et les chercheurs d'emploi d'aptitudes de base et de compétences transversales essentielles reste insuffisante, ce qui montre les limites de la coopération en matière d'élaboration de programmes associant partenaires sociaux et services publics de l'emploi.

Il est possible de mettre au point de nouvelles mesures et de nouveaux instruments pour anticiper et préparer les prévisions relatives aux futurs déficits et besoins de qualifications dans les États membres, ainsi qu'aux niveaux régional et sectoriel (prévisions concernant les qualifications, enquêtes auprès des employeurs, études sectorielles, données statistiques sur l'amélioration de la qualité). Cela concerne tant la manière dont ces initiatives sont mises en œuvre que la façon dont leurs résultats sont diffusés auprès d'acteurs essentiels tels que les services d'orientation professionnelle, les bureaux statistiques, les ONG, les organes sectoriels, et utilisés pour l'élaboration des programmes.

Par ailleurs, la participation des adultes à **l'éducation et à la formation tout au long de la vie** est souvent trop faible. Cela est dû essentiellement au fait que les entreprises manquent de mesures incitatives pour former leurs travailleurs, que ceux-ci ne bénéficient pas du soutien nécessaire pour entamer une formation et que l'offre n'est pas adaptée aux besoins de groupes spécifiques.

De plus, vu la complexité de la structure de financement et le nombre élevé de prestataires, il est difficile de mettre en place des stratégies cohérentes pour définir et coordonner des activités de formation publiques destinées aux entreprises et aux particuliers. La multiplication des domaines de compétence, les chevauchements en matière de financement et l'absence de véritable autorité mettent à mal la gestion du système. L'inégalité d'accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie reste un problème particulièrement préoccupant: la formation continue étant en grande partie dispensée par les employeurs, les employés sous contrats à durée indéterminée y ont un meilleur accès que les titulaires de contrats à durée déterminée ou les chômeurs. Les personnes peu qualifiées ont cinq fois moins accès aux initiatives d'apprentissage en faveur des adultes que les personnes très qualifiées. Les parcours d'apprentissage plus souples, passant notamment par la validation des actions d'apprentissage non formelles et informelles, et les **mesures ciblées** telles que la formation sur le lieu de travail et les partenariats avec les entreprises et les organisations du secteur social visant les personnes peu qualifiées, les adultes au chômage, les migrants, les minorités ethniques et les personnes handicapées, ne sont pas suffisamment développés pour attirer les apprenants. Des mesures d'accompagnement spécifiques seraient également utiles pour les travailleurs des secteurs en déclin.

⁸ Conclusions du Conseil du 12 mai 1999 (2009/C 119/02).

Améliorer le niveau des aptitudes de base et des compétences essentielles en s'attaquant au décrochage scolaire

Le décrochage scolaire est un phénomène complexe causé par de multiples facteurs socioéconomiques, éducatifs et individuels. De nombreux États membres tentent d'en venir à bout en s'employant à améliorer la qualité de l'enseignement et des formations qu'ils offrent, notamment au moyen de **méthodes d'apprentissage et d'enseignement innovantes**, et par une aide plus ciblée destinée aux étudiants à risque. Certains pays prévoient aussi des changements structurels pour améliorer la souplesse des parcours d'apprentissage et offrir des programmes qui associent apprentissage et travail. Pourtant, ces mesures restent souvent peu efficaces, car elles ne sont pas toujours assorties d'actions d'intervention rapide, notamment un meilleur accès à l'enseignement préprimaire, et de mesures compensatoires facilitant la réinsertion des jeunes en décrochage scolaire. Souvent, il n'existe pas d'**approches globales** étroitement coordonnées avec les autres domaines d'action concernés pour répondre à tous ces facteurs imbriqués les uns dans les autres.

Ouvrir les niveaux de compétences les plus élevés au plus grand nombre

Dans de nombreux États membres, l'investissement dans l'enseignement supérieur est insuffisant ou a même fait l'objet de coupes claires fortement diminué en raison de la crise économique. Pour un système universitaire moderne et performant, un investissement total de 2 % du PIB (fonds publics et privés confondus) constitue le minimum requis dans les économies à forte intensité de connaissance. Il convient d'accélérer la **modernisation des systèmes d'enseignement supérieur** et de prévoir des programmes sur mesure, des formes d'apprentissage fondées sur la pratique et les résultats, une meilleure gestion et un meilleur financement. Il reste difficile d'inciter les établissements d'enseignement postsecondaire à coopérer avec les entreprises et le monde en général et d'**ouvrir les institutions d'enseignement supérieur** aux besoins de la société, notamment aux groupes sous-représentés.

De même, **l'enseignement et la formation professionnels** pèchent par une qualité et une attractivité très insuffisantes.

2.3. CROISSANCE INCLUSIVE: LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION

L'exclusion du marché du travail, les mauvaises conditions de travail et le manque de possibilités de rester et de progresser sur un marché du travail segmenté sont des déterminants majeurs de la pauvreté. Les actions prioritaires énoncées dans la **ligne directrice n° 10 pour les politiques de l'emploi** sont explicitées ci-après.

Prévenir et combattre la pauvreté grâce à des marchés du travail inclusifs

Un emploi est la meilleure sauvegarde contre la pauvreté. Les chômeurs et les inactifs (adultes non retraités) représentent respectivement 10 % et 21 % de la population à risque de pauvreté ou d'exclusion (le risque le plus élevé étant de 58 % pour les chômeurs contre 13,5 % pour les salariés). Les travailleurs pauvres représentent quant à eux 24 % de cette population à risque. Il importe donc que les politiques relatives au marché du travail visent à garantir aux travailleurs un salaire décent en s'attaquant à la segmentation du marché du travail, au déficit de compétences, aux bas salaires et au sous-emploi (y compris le travail à temps partiel non

choisi) et à faciliter l'accès au marché du travail pour les parents isolés et les secondes sources de revenus des ménages.

Prévenir la pauvreté par des systèmes de protection sociale adaptés et durables et l'accès à des services de qualité

La plupart des États membres indiquent que des mesures d'assainissement budgétaire auront une incidence sur leurs systèmes de protection sociale. Des mesures telles que le durcissement des conditions d'accès aux régimes de prestations, la diminution de leur durée, la réduction de leur niveau ou le changement de leurs règles d'indexation peuvent avoir des répercussions négatives sur la qualité de ces régimes. Pour ce qui est de leur financement, les exonérations de charges sociales et d'autres cotisations sociales peuvent réduire la viabilité de ces régimes, alors que des mesures visant à augmenter les ressources de l'assurance sociale pourraient être utiles. Dans ces conditions, il est possible d'améliorer l'efficacité des dépenses sociales par une meilleure mise en œuvre (par exemple, simplification des règles, réduction des coûts administratifs, indicateurs de performances ou lutte contre la fraude et les erreurs), mais il convient de prévoir des stratégies plus générales visant à améliorer l'efficacité dans tous les domaines de la protection sociale, notamment en accordant plus d'importance à la prévention, à la fourniture intégrée de services et à des interventions de meilleure qualité.

Investir dans des stratégies d'inclusion active

Les mauvaises conditions économiques et un chômage élevé créent des risques d'exclusion à long terme, ce qui a pour effet de menacer l'employabilité de la main-d'œuvre et ses compétences et de saper la santé mentale et physique de la population. Des **systèmes de sécurité sociale** fragiles solides et des mesures d'activation insuffisantes pour les plus vulnérables risquent d'aggraver l'exclusion sociale et du marché du travail à long terme. Il convient, le cas échéant, de renforcer ces systèmes et ces mesures en améliorant leur portée et leur efficacité.

Des stratégies d'inclusion active associant une aide au revenu adaptée, un accès au marché du travail et des services sociaux sont nécessaires pour éviter l'exclusion à long terme et augmenter l'efficacité des dépenses sociales. Pour ce faire, l'aide sociale peut, par exemple, être associée à des mesures d'activation et à l'accès à des services de soutien personnalisés.

L'assainissement budgétaire et le manque de fonds publics risquent de nuire au financement et à la qualité des services sociaux qui sont nécessaires pour promouvoir l'employabilité de la main-d'œuvre et la réinsertion durable des plus exclus dans la société et sur les marchés du travail. Dans de nombreux États membres, garantir le financement durable des **services sociaux** et la **qualité des interventions** demeure problématique.

Plusieurs États membres doivent fournir des efforts plus ciblés pour soutenir des groupes spécifiques (jeunes, handicapés, migrants) ou prévenir le surendettement, la privation de logement et l'exclusion liée au logement et s'attaquer à ces problèmes. Certains pays ont l'intention de promouvoir l'**innovation sociale**, d'encourager les partenariats entre secteurs public et privé et d'exploiter le potentiel de l'économie sociale.

Améliorer les perspectives du marché du travail pour les parents contribuera à mettre un terme à la transmission de la pauvreté de génération en génération

Vingt-cinq millions d'enfants courent un risque de pauvreté ou d'exclusion. Les politiques de lutte contre la pauvreté infantile en sont encore à des stades de mise en œuvre très différents et les résultats obtenus présentent des écarts considérables. Connaître la pauvreté et la privation pendant l'enfance nuit au bien-être des enfants et peut avoir des effets négatifs à long terme sur leurs résultats scolaires et sur leurs perspectives d'avenir.

Pour lutter contre la pauvreté infantile, il est très important d'aider les parents, y compris les parents isolés et les secondes sources de revenus des ménages, à jouer un rôle sur le marché du travail. Toutefois, ces mesures doivent s'inscrire dans le cadre de stratégies plus générales de soutien des enfants et de leurs familles, qui prévoient des investissements dans la qualité des services d'accueil des enfants (normes de qualité, professionnalisation du personnel, etc.), des interventions précoces auprès des enfants dans des domaines tels que la santé et l'éducation, le maintien ou l'amélioration de l'aide au revenu accordée aux familles en ciblant mieux les bénéficiaires et en fixant mieux les objectifs et une combinaison de prestations ciblées et universelles. Certains pays indiquent néanmoins que les mesures d'assainissement budgétaire auront aussi un effet négatif sur les allocations familiales ainsi que sur d'autres prestations importantes pour les familles (aides au logement).

Pour contribuer à faire sortir vingt millions de personnes de la pauvreté dans une période d'assainissement budgétaire, les systèmes de sécurité sociale doivent fixer des priorités combinant efficacité et équité. Dans la perspective d'une reprise, les stratégies d'inclusion active peuvent permettre de garantir que les bénéfices de la croissance et de l'emploi sont largement partagés. Mettre un terme à la transmission de la pauvreté de génération en génération, en commençant par les enfants, et offrir les mêmes chances à tous sont des priorités absolues.

3. LA VOIE A SUIVRE: VISER UN ACCROISSEMENT DE L'EMPLOI

La plupart des États membres commencent à passer de la gestion de crise à des réformes structurelles...

Selon les prévisions économiques d'automne de la Commission, l'économie de l'UE, bien qu'encore fragile, se redresse plus rapidement que prévu et le marché du travail devrait se comporter, cette année, mieux que prévu. Compte tenu de ces éléments, une majorité d'États membres devrait passer d'une gestion conjoncturelle de la demande à des réformes structurelles.

Ainsi que le souligne l'examen annuel de la croissance, il convient d'accorder sans tarder une attention aux priorités suivantes dans le domaine des réformes structurelles du marché du travail:

- des **réductions temporaires ciblées des cotisations sociales des employeurs**, notamment pour les jeunes engagés récemment, les femmes ou les parents reprenant le travail, les travailleurs âgés au chômage ou les personnes à faibles revenus, peuvent faciliter les transitions vers un emploi financièrement moins coûteux que les prestations de chômage et les allocations sociales dont ces personnes bénéficieraient si elles n'étaient pas employées;
- tout en garantissant un salaire décent, une adaptation des salaires et des conditions d'embauche plus souples, notamment des **salaires différenciés pour les nouveaux actifs en fonction de leur expérience** assortis d'avantages annexes et d'un accès à des services

d'emploi et des formations, pourraient permettre de s'attaquer au niveau actuellement élevé de chômage chez les jeunes. Il est également nécessaire d'améliorer la **capacité des processus de fixation des salaires de réagir** à l'évolution du marché en collaboration avec les partenaires sociaux, de sorte que les salaires soient le reflet correct et rapide de la productivité de la main-d'œuvre et garantissent la compétitivité de l'UE à l'égard du reste du monde, ainsi qu'en son sein et dans les États membres;

- **des réformes fiscales associées à un plus grand accès aux services et à une utilisation plus généralisée des avantages liés à l'exercice d'un emploi** peuvent avoir une incidence importante sur la réduction des risques d'enlèvement dans le chômage et des pièges de l'inactivité. Plus particulièrement, le fait d'accorder des avantages liés à l'exercice d'un emploi et des crédits d'impôts plus appropriés et d'orienter plus rapidement les jeunes chômeurs vers des programmes de formation ou d'apprentissage adaptés peut attirer les jeunes vers le marché du travail. Il est également possible de favoriser l'emploi des femmes en leur fournissant une assistance en nature et en réduisant le taux marginal effectif d'imposition des secondes sources de revenus des ménages par une diminution de la fiscalité fondée sur la famille et des prestations de chômage ou sous condition de ressources. D'une manière plus générale, le fait de lier prélèvements et prestations de manière à ce que les personnes pouvant prétendre à des prestations de chômage bénéficient d'un crédit d'impôt sur les revenus provenant de leur travail peut encourager les inactifs à travailler;
- il convient d'encourager une **plus grande flexibilité interne**, notamment en adaptant l'organisation du travail ou du temps de travail, par exemple avec des formules de chômage partiel (ainsi que cela a été fait au cours des dix-huit derniers mois). Les autorités publiques peuvent encourager la flexibilité interne d'une manière effective, préservant ainsi les emplois et protégeant un capital humain précieux, mais cela suppose des dépenses publiques considérables;
- promouvoir des **formules souples de travail** (horaire flexible, télétravail) pour les personnes reprenant le travail après un congé parental pourrait également permettre de mieux concilier vie professionnelle et vie privée et contribuer notamment à l'emploi des femmes. Il est essentiel de **développer les structures d'accueil à temps plein**, notamment pour les enfants de moins de trois ans, afin de réduire fortement l'incidence négative de la parentalité sur l'emploi, qui touche surtout les femmes. Il est, par ailleurs, nécessaire que les parents se répartissent le congé parental plus équitablement pour compenser la nécessité de réduire les congés parentaux dans les pays où ils excèdent douze mois;
- il convient de redoubler d'efforts pour éliminer les régimes de retraite anticipée et augmenter l'âge légal de la retraite afin d'**accroître la participation des travailleurs âgés** au marché de l'emploi. L'allongement de la vie active peut aussi être encouragé en établissant un lien plus direct entre un départ à la retraite plus tardif et l'acquisition de droits à pension supplémentaires et par des mesures qui favorisent un vieillissement actif et en bonne santé;
- de nouvelles **réformes des systèmes d'allocations de chômage et d'autres régimes de prestations** devraient viser à combiner gains d'efficacité et équité. Ces réformes devraient notamment chercher à adapter les systèmes de sécurité sociale au cycle conjoncturel; en augmentant leur durée et leur couverture en cas de ralentissement économique et inversement en cas de reprise, ceux-ci sont renforcés au moment où ils sont le plus nécessaires;

- il y a lieu de revoir les prestations de chômage pour garantir qu'elles incitent au travail. Les prestations doivent être conçues pour récompenser le retour au travail des chômeurs au moyen d'une aide limitée dans le temps et de conditions associant plus étroitement la formation et la recherche d'un emploi aux prestations. L'approche «responsabilités mutuelles», qui consiste à faciliter l'accès aux prestations de chômage tout en augmentant la fréquence des contacts, en renforçant le suivi, en contrôlant les efforts fournis pour chercher un emploi et en recourant aux sanctions en cas de non-respect, devrait être la norme;
- il convient de s'employer à réduire la segmentation du marché du travail, ce qu'une modification de la **législation sur la protection de l'emploi** pourrait faciliter, par exemple en recourant davantage aux contrats à durée indéterminée et en augmentant progressivement les droits de protection, afin de réduire les différences existantes entre les titulaires de contrats atypiques et les titulaires de contrats à durée indéterminée;
- **En dépit du cadre budgétaire rigoureux, il convient de s'employer sans tarder à maintenir et, le cas échéant, à augmenter le niveau d'investissement et de réformes ciblés dans les secteurs de l'éducation et de la formation. Il importe d'éviter qu'un nombre important de jeunes et de personnes peu qualifiées passent à côté d'offres d'emploi dans un marché du travail restructuré à la suite de la crise dont les exigences en matière d'emploi ont changé.**

.... mais la marge de manœuvre budgétaire disponible jouera un rôle dans la priorité accordée aux mesures

Le renforcement des mesures de réforme en période d'assainissement budgétaire ambitieux appelle un choix judicieux des réformes à réaliser. Le rythme de la reprise et la marge de manœuvre budgétaire disponible pour financer les mesures prises par les pouvoirs publics **diffèrent fortement d'un État membre à l'autre.**

Les dépenses sociales devraient atteindre 30,7 % du PIB en 2011, contre 27,5 % en 2007. Derrière ce chiffre global se cachent d'importantes différences entre les États membres, une grande diversité en ce qui concerne leur capacité à répondre à la demande croissante en matière de protection sociale et des systèmes de sécurité sociale présentant des failles notables qui devront être renforcés dans certains pays. L'assainissement budgétaire passera également par une gestion plus ciblée des dépenses sociales.

En outre, la création d'emplois dans l'UE continuera probablement d'être modeste dans un avenir proche, ce qui montre notamment que les marchés du travail réagissent généralement avec un certain décalage à un changement de l'activité économique et que le maintien des effectifs en surnombre et les réductions du temps de travail ont été importants pendant la crise.

En choisissant les réformes qu'ils engageront en priorité, les États membres souhaiteront très probablement procéder en fonction de la marge de manœuvre budgétaire dont ils disposent et du stade auquel ils se trouvent dans le cycle conjoncturel. À cette fin, le tableau ci-après peut être utile car il regroupe les actions prioritaires en fonction du montant des investissements publics nécessaires (plus ou moins importants) et de l'importance qui leur est accordée à plus ou moins long terme.

Par exemple, pour limiter les régimes de retraite anticipée (premier tiret dans la cellule supérieure gauche), il faudrait diminuer les investissements publics, ce qui pourrait

essentiellement avoir des effets à plus long terme sur l'emploi. D'autre part, une réduction des coûts salariaux indirects (cellule inférieure droite) passera par une augmentation importante des investissements publics et aura des effets à plus court terme sur la réduction du chômage. Le tableau ci-après offre un aperçu des actions prioritaires qui conviennent le mieux aux États membres au regard de leurs restrictions budgétaires et de la situation de leur marché du travail.

| | Nécessité à court terme de s'attaquer au chômage de toute urgence | Importance accordée à la croissance de l'emploi à plus long terme |
|---|---|---|
| Investissements publics nécessaires importants moins | <ul style="list-style-type: none"> – Promouvoir les formations ciblées – Renforcer l'approche fondée sur les obligations dans les régimes de prestations de chômage – Réduire les risques d'enlèvement dans le chômage par des prestations liées à l'exercice d'un emploi – Améliorer la capacité des salaires à réagir aux changements | <ul style="list-style-type: none"> – Limiter les régimes de retraite anticipée – Améliorer le lien existant entre l'âge de départ à la retraite et les droits à pension – Mettre en adéquation la largesse des régimes de prestations de chômage avec le cycle conjoncturel – Revoir la législation sur la protection de l'emploi afin de réduire la segmentation – Renforcer la coopération entre les services de l'emploi, y compris avec les formateurs |
| Investissements publics nécessaires importants plus | <ul style="list-style-type: none"> – Promouvoir la flexibilité interne, l'adaptation de l'organisation du travail – Réduire les coûts salariaux indirects / accorder des aides à l'embauche – | <ul style="list-style-type: none"> – Améliorer les incitations fiscales pour les deuxièmes revenus des ménages – Améliorer l'accès aux structures d'accueil des enfants – Moderniser les systèmes d'éducation et de formation |

Le rapport conjoint sur l'emploi alimentera, dans un premier temps, les débats du Conseil européen de printemps. Il servira de référence aux États membres pour leurs programmes nationaux de réforme, dans lesquels ils devront spécifier l'ensemble des options retenues. Le cas échéant, la Commission proposera des recommandations en matière d'emploi pour traiter des domaines qui ne l'ont pas été suffisamment et le Conseil les adoptera.

La création d'emplois est primordiale. La stratégie Europe 2020 favorise l'interaction entre les politiques en matière d'emploi, d'innovation, de recherche et de développement, d'entreprises et d'environnement afin de stimuler la croissance de l'emploi et réduire l'exclusion sociale, et ses initiatives phares en précisent les détails pratiques. Les responsables de l'élaboration des politiques en matière d'emploi doivent faire les bons choix. Il faut impérativement réduire le chômage sans tarder et mettre en place des réformes effectives du marché du travail pour une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi.