



# **Contrat: Services de soutien à l'apprentissage mutuel**

**Rapport de synthèse 2012**

*«Concevoir des mesures efficaces pour combattre le chômage et assurer une insertion durable dans le marché du travail»*

*Décembre 2012*



Un rapport soumis par **ICF GHK**

Date: 11 décembre 2012

**ICF GHK**  
2nd Floor, Clerkenwell House  
67 Clerkenwell Road  
London  
EC1R 5BL  
T +44 (0)20 7611 1100  
F +44 (0)20 3368 6960  
[www.ghkint.com](http://www.ghkint.com)

## Contrôle

<b>Titre du Document</b>	Rapport de synthèse du Contrat Services à l'apprentissage mutuel pour 2012
<b>Rédigé par</b>	Tina Weber, Claire Duchemin
<b>Vérfié par</b>	Helen Tubb
<b>Date</b>	29 novembre 2012

*Ce document bénéficie d'un soutien au titre de PROGRESS, le Programme Communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013) de l'UE. Ce programme est géré par la Direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion de la Commission européenne. Il a été créé en vue de financer la mise en œuvre des objectifs de l'Union européenne dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales, tels que les fixe l'Agenda social, et de contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la Stratégie de Lisbonne en la matière.*

*Le programme septennal cible tous les intervenants pouvant contribuer à l'élaboration d'une législation et de politiques de l'emploi et sociales appropriées et efficaces à travers l'UE-27, l'AELE-EEE et les pays candidats et pré-candidats à l'UE.*

*La mission de PROGRESS est de consolider la contribution de l'UE en soutenant les engagements pris et les efforts faits par les Etats membres pour créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, et pour renforcer la cohésion au sein de la société. A ces fins, le rôle de PROGRESS sera de:*

- *fournir des analyses et des conseils sur les domaines politiques couverts par PROGRESS;*
- *assurer le suivi et préparer des rapports sur la mise en œuvre de la législation et des politiques dans les domaines couverts par PROGRESS;*
- *promouvoir le transfert des politiques, l'apprentissage mutuel et l'entraide entre les Etats membres en ce qui concerne les objectifs et les priorités de l'UE;*
- *relayer les points de vue des parties prenantes et de l'ensemble de la société.*

*Pour plus de précisions, consulter:*

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=987>

*Les informations contenues dans ce document ne reflètent pas nécessairement la position ou les points de vue de la Commission européenne.*

## Sommaire

<b>Résumé des activités .....</b>	<b>v</b>
<b>1 Introduction: priorités des politiques face aux sombres perspectives économiques et du marché du travail pour 2013.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Thèmes clés du PAM en 2012.....</b>	<b>2</b>
2.1 Lutter contre le chômage de longue durée: mettre en œuvre des mesures efficaces de la politique active du marché du travail et introduire des mesures plus incitatives dans les systèmes d'indemnisation .....	2
2.2 Faciliter l'insertion des jeunes: le rôle des dispositifs d'apprentissage et d'alternance .....	8
2.3 Créer des perspectives d'emploi dans un marché du travail dégradé: le rôle des emplois d'utilité publique .....	12
2.4 Combattre le travail non déclaré: un défi croissant en conjoncture de chômage élevé .....	15
2.6 Ne pas perdre de vue l'impact des mutations démographiques pendant la crise: les stratégies en faveur du vieillissement actif qui fonctionnent requièrent des actions tout au long du cycle de vie.....	19
2.7 Les politiques politiques ayant fait leurs preuves en des temps d'austérité: la contribution des analyses basées sur des données.....	21
<b>3 Conclusion et pertinence du PAM pour Europe 2020 .....</b>	<b>25</b>

## Résumé des activités

Le Programme pour l'apprentissage mutuel (PAM) est une initiative initiée par la DG Emploi, affaires sociales et inclusion (DG EMPL) en vue de promouvoir l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les Etats membres, ainsi que la dissémination des préconisations de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE).

La finalité de ce rapport thématique de synthèse est de décrire brièvement les activités du Programme pour l'apprentissage mutuel au cours de l'année 2012 pour chaque thème, ainsi que de présenter une analyse globale des résultats et des messages politiques qui se dégagent de ces activités. Le rapport contient également des liens vers des documents plus détaillés disponibles sur le site web du PAM: <http://mutual-learning-employment.net>

Les principales activités ayant étayé les travaux du PAM en 2012 sont les suivantes:

### Examens entre pairs

[L'activation des chômeurs en temps de crise – le rôle des emplois publics aidés](#); Riga, Lettonie, 26-27 avril 2012

[Prolonger la vie active: la coopération tripartite et le rôle du Centre pour la politique des seniors](#); Oslo, Norvège, 24-25 mai 2012

[Le système de formation en alternance: l'insertion des jeunes dans le marché du travail](#); Berlin, Allemagne, 24-25 septembre 2012

[Lutter contre le travail non déclaré: concevoir un système efficace d'inspection et de prévention](#); Prague, République tchèque, 4-5 octobre 2012

[Evaluation des politiques et des programmes du marché du travail: l'utilisation des analyses basées sur des données](#); Bruxelles, Belgique, 19-20 novembre 2012

### Séminaires thématiques

[Les politiques de l'emploi en faveur du vieillissement actif](#); Bruxelles, Belgique, 11 juin 2012

[Lutter contre le chômage de longue durée - les stratégies et les instruments permettant de résorber le chômage de longue durée](#); Bruxelles, Belgique, 8 novembre 2012

### Activités de suivi et de dissémination

[Visite d'étude centrée sur les emplois publics et les dispositifs de travaux d'intérêt général](#); Athènes, Grèce, 18-19 octobre 2012

## 1. Introduction: priorités des politiques face aux sombres perspectives économiques et du marché du travail pour 2013

Les perspectives des économies et des marchés du travail européens restent désespérément moroses. En 2012, la légère reprise de l'emploi amorcée en 2011 a cessé. Selon le [Rapport conjoint sur l'emploi](#) de la Commission européenne publié le 28 novembre 2012, il est probable que les faibles hausses du PIB anticipées pour 2013 ne suffiront pas à créer suffisamment d'emplois pour réduire le chômage.

Entre les deuxièmes trimestres 2011 et 2012, la proportion des individus économiquement actifs âgés de 20 à 64 ans dans l'UE a baissé de 0,2 %. Le taux de chômage global dans l'UE atteignait 10,6 % en 2012. Le fait que plus de 11 millions de chômeurs européens soient sans emploi depuis plus de 12 mois est particulièrement inquiétant. Par ailleurs, un jeune sur cinq est aujourd'hui au chômage, ce qui suscite des préoccupations croissantes quant à une «génération perdue».

Ces tendances ont contribué à accroître les taux de pauvreté et d'exclusion sociale, ainsi que la polarisation dans la société et le marché du travail. Les nouveaux contrats de travail sont de plus en plus souvent temporaires et les taux de transition d'un contrat à durée déterminée (CDD) vers un contrat à durée indéterminée (CDI) restent faibles.

En avril 2012, la Commission européenne a émis un [paquet emploi](#) pressant les Etats membres de consolider leurs politiques de l'emploi nationales en vue de:

- créer les conditions favorisant la création d'emplois et la demande de main-d'œuvre;
- exploiter le potentiel d'emplois de l'économie «verte», du secteur de la santé et du secteur des TIC;
- remédier aux disparités entre les compétences existantes et demandées en améliorant l'éducation, l'apprentissage et la formation continue, ainsi que les services d'appariement;
- renforcer la mobilité des travailleurs;
- atteindre le bon équilibre entre flexibilité et sécurité et prohiber l'utilisation abusive des contrats précaires.

Les activités du Programme pour l'apprentissage mutuel (PAM) en 2012 ont étroitement reflété de nombreuses priorités identifiées dans le Paquet emploi et défis relevés par le Rapport conjoint sur l'emploi. Par ailleurs, il existe également un fort chevauchement entre l'objet des recommandations spécifiques adressées à de nombreux Etats membres en ce qui concerne, par exemple, les transitions des jeunes, la réforme des régimes de retraite et l'allongement de la vie professionnelle, ainsi que la levée des obstacles à l'insertion dans l'emploi.

Ce document résume les principales leçons tirées des rencontres et des activités organisées dans le cadre du PAM en 2012.



## 2. Thèmes clés du PAM en 2012

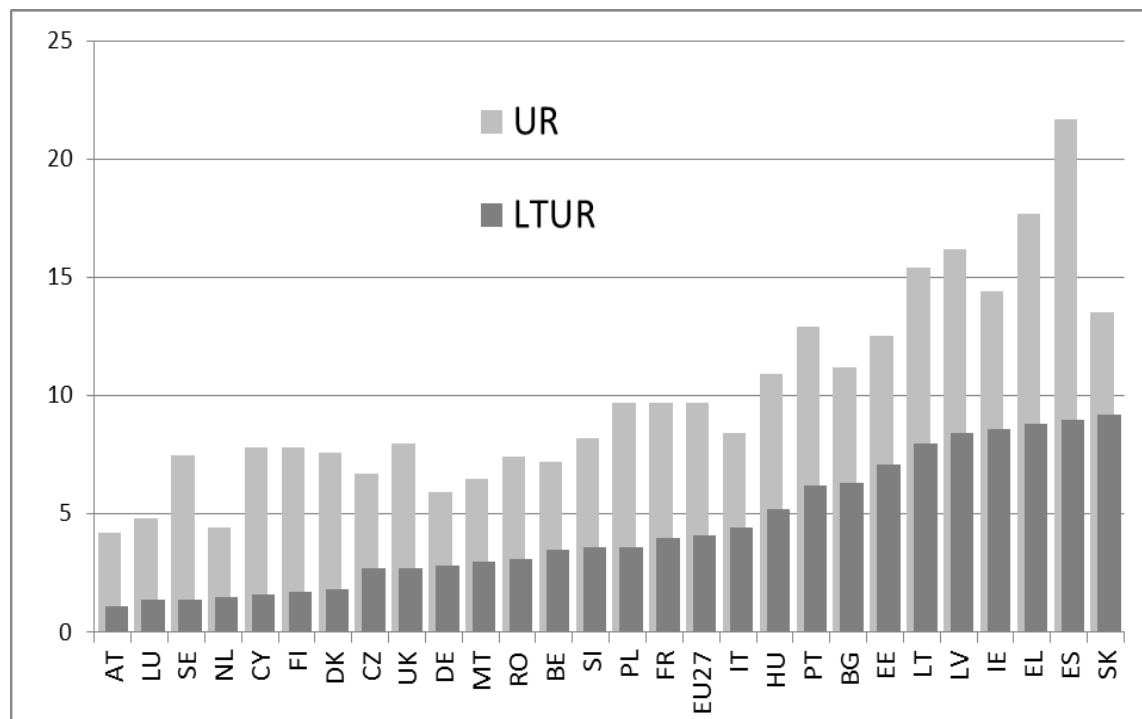
### 2.1 Lutter contre le chômage de longue durée: mettre en œuvre des mesures efficaces de la politique active du marché du travail et introduire des mesures plus incitatives dans les systèmes d'indemnisation

#### 2.1.1 Introduction

Depuis le début de la crise, le chômage a fortement progressé à travers l'Union européenne. En fait, le taux moyen de chômage a crû de 7,1 % en 2008 à 10,6 % en 2012. Le chômage de longue durée (CLD) a également augmenté, mais avec un certain décalage, passant de 3 % en 2009 à 4,1 % en 2011. Il est probable qu'on constatera que ce taux est en fait plus élevé quand les données 2012 seront disponibles. Etant donné les perspectives économiques moroses, le chômage et le chômage de longue durée devraient continuer d'augmenter en 2013.

Alors que le CLD a augmenté dans presque tous les Etats membres, huit pays (France, Grèce, Irlande, Italie, Portugal, Pologne, Espagne et Royaume-Uni) comptent pour 90 % de la hausse nette du CLD entre 2008 et 2011 (et l'Espagne seule pour 43 %). Les hausses récentes du CLD ont surtout affecté les hommes, les jeunes et les travailleurs peu qualifiés.

**Graphique 2.1 Taux de chômage et de chômage de longue durée dans les Etats membres de l'UE en pourcentage de la population active, 2011**



Source: Eurostat; Présentation de Laurent Aujean, Commission européenne, Séminaire thématique du PAM, Bruxelles, 8 novembre 2012

Note: UR = Taux de chômage; LTUR = Taux de chômage de longue durée.

Le type du dernier contrat de travail, la profession et le secteur influent fortement sur la probabilité de devenir chômeur de longue durée. Ainsi, par exemple, les travailleurs temporaires, les métiers peu qualifiés, les travailleurs de l'hôtellerie-restauration, de la construction et les personnels administratifs ont tendance à être surreprésentés parmi les chômeurs de longue durée.

Dans une conjoncture économique véritablement défavorable dans la plupart des Etats membres, le taux de transition du chômage vers l'emploi a reculé pour toutes les catégories, mais surtout pour les hommes, les jeunes et les individus peu qualifiés. Il existe d'importants écarts entre les pays - les Pays-Bas et la Suède (par exemple) ont des taux de transition élevés par rapport à la Grèce, la Bulgarie et la Slovaquie.

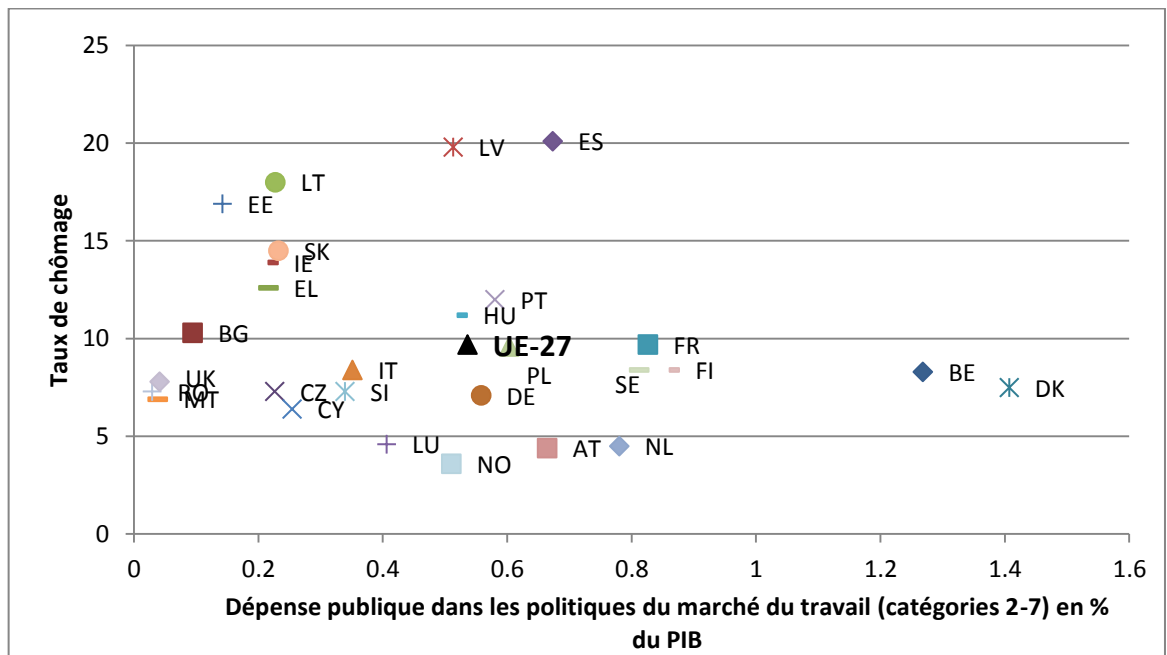
Il faut souligner que les données révèlent que la participation à l'éducation et à la formation a un impact positif sur le taux de réinsertion, mais il est peu probable que ce soient les individus peu qualifiés qui accèdent à ce type de soutien. De même, les personnes inscrites auprès des services publics de l'emploi (SPE) et percevant des prestations présentent des taux de transition plus positifs. Néanmoins, cela peut être lié à des facteurs associés tels que la durée de l'épisode de chômage.

### 2.1.2 Principales leçons dégagées des activités du PAM

Les approches efficaces pour lutter contre le chômage de longue durée ont fait l'objet d'un [séminaire thématique](#) à l'automne 2012, qui a permis d'explorer les mesures efficaces de la politique active du marché du travail (PAMT) et la réforme des systèmes d'indemnisation.

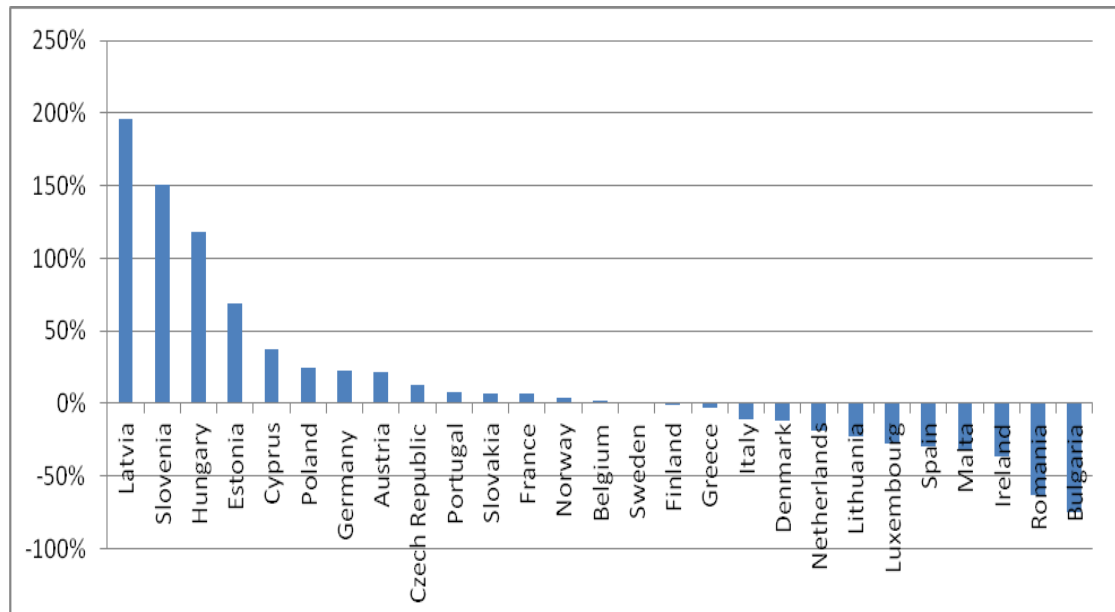
La dépense dans la PAMT varie grandement d'un pays à l'autre (voir le graphique 2.2 ci-dessous), et aucune corrélation sérieuse n'apparaît entre le niveau de dépense et le taux de chômage; certains pays ayant un taux de chômage élevé ont réduit le budget affecté aux PAMT pendant la crise (dans quelques cas dans le cadre d'importants efforts d'assainissement budgétaire, voir le graphique 2.3 ci-dessous).

**Graphique 2.2 Taux de chômage et dépenses de la PAMT dans différents pays en 2010**



Source: Eurostat (EFT, base de données sur la PMT - Note: les données pour les dépenses dans les PAMT de l'UE-27 et du Royaume-Uni datent de 2009)

**Graphique 2.3 Evolution des dépenses de PAMT (cat. 2-7) par demandeur d'emploi (en points de pourcentage) entre 2008 et 2010, en %**



Source: Eurostat (EFT, base de données sur la PMT, les dépenses de PAMT concernent les catégories 2 à 7) – Données citées par Nicola Düll le 8 novembre 2012 lors du séminaire thématique du PAM.

Globalement, les PAMT ont été centrées d'une part sur la prévention du chômage et d'autre part sur les individus risquant de devenir chômeurs de longue durée. Ces derniers requièrent une approche du profilage bien conçue et bien appliquée. Cela peut s'avérer difficile en raison des restrictions budgétaires affectant les Services publics de l'emploi dans un certain nombre d'Etats membres (comme le soulignent les recommandations spécifiques à chaque pays qui insistent sur la nécessité d'améliorer les performances des SPE).

S'agissant du CLD, les PAMT sont principalement axées sur les initiatives suivantes:

- les mesures visant à accroître la demande de main-d'œuvre et ciblant les catégories défavorisées (ex. à l'aide de subventions salariales),
- les mesures visant à accroître la demande de main-d'œuvre en abaissant le coût du travail (ou permettant de cumuler un emploi à bas salaire et des prestations sociales),
- les dispositifs de création directe d'emplois pour les individus difficiles à insérer (ex. les emplois d'utilité publique),
- les mesures de formation générales ou ciblées,
- les mesures de réhabilitation professionnelle pour les individus ayant des problèmes de santé.

Par ailleurs d'autres mesures, telles que la réforme de la législation de protection de l'emploi, ont été prises en vue d'encourager l'embauche (ex. assouplissement des restrictions sur l'utilisation des CDD). Le document de discussion préparé par Nicola Düll pour le séminaire thématique met en lumière d'importantes disparités entre les pays quant aux types de PAMT financées:

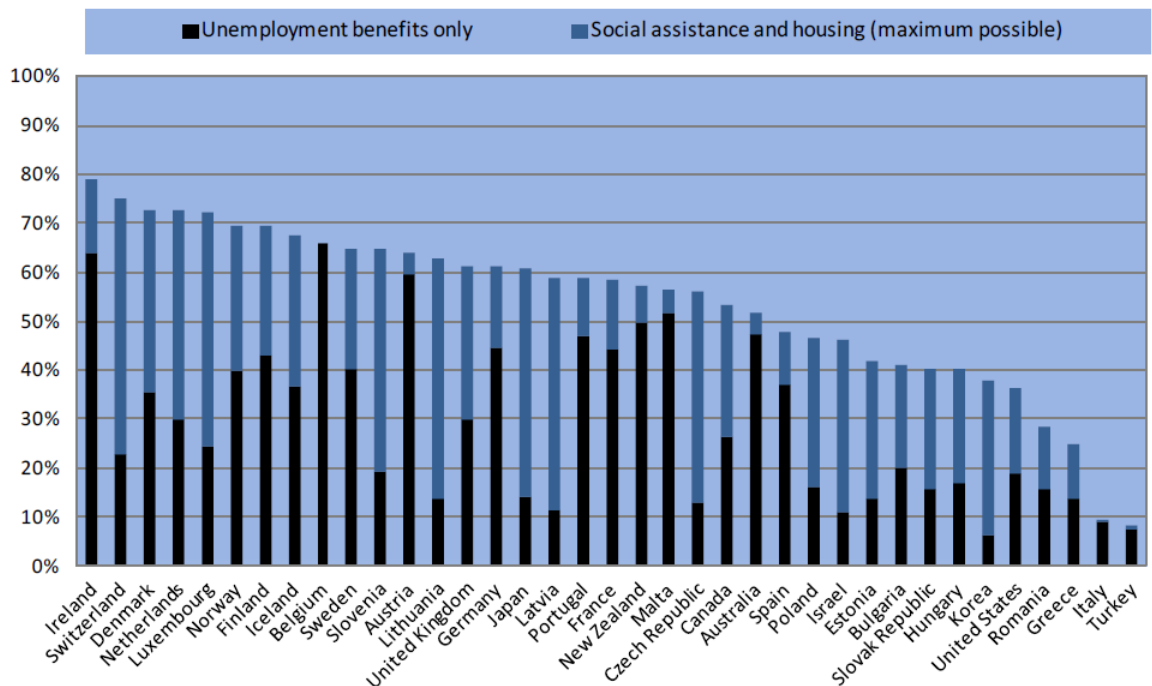
- les pays dépensant plus de 40 % de leur budget de PAMT dans des programmes de formation: Autriche, Portugal, Finlande, Malte, Irlande, Allemagne, Italie, Lettonie, France, Norvège et Estonie.

- les pays dépensant plus de 40 % de leur budget de PAMT dans des incitations à l'emploi: Chypre, Luxembourg, Roumanie, Suède, Grèce, Belgique, Estonie et Slovaquie
- les pays dépensant plus de 40 % de leur budget de PAMT dans des mesures de création d'emplois: Bulgarie, Hongrie et Lettonie

En termes d'efficacité des PAMT, les évaluations délivrent souvent des messages contrastés. Cela est particulièrement évident pour les dispositifs de formation qui n'ont généralement qu'un impact à moyen terme et peuvent permettre de réduire les coûts sociaux à long terme du chômage des jeunes. Globalement, les PAMT de petite ampleur, ciblant des catégories, régions ou professions spécifiques tendent à être plus efficaces que les programmes de plus vaste échelle. Cela est particulièrement évident dans le cas des vastes dispositifs de subvention qui peuvent avoir des effets d'aubaine importants. Proposer un environnement de travail et une formation aussi proche que possible des réalités et des besoins du marché du travail est l'approche qui permet le mieux de stimuler des transitions positives.

Le second thème du séminaire était la réforme des prestations. A cet égard, il est important de noter que d'importantes disparités existent entre les pays en termes de générosité (et de durée) des indemnités chômage et des autres prestations sociales. Le graphique 2.4 ci-dessous illustre l'importance relative des différents systèmes d'indemnisation dans différents pays de l'OCDE et leurs taux de remplacement.

**Graphique 2.4 Taux net de remplacement des indemnités chômage et des autres prestations sociales (données 2010)**



Source: OCDE, modèles impôts-prestations, cités par Immervoll, H. (2012)

Note: Unemployment benefits only = Uniquement les indemnités de chômage; Social assistance and housing = Aide sociale et allocation logement

On dispose de preuves concordantes indiquant que la hausse du montant des prestations entraîne un ralentissement de la réinsertion des individus éligibles. Ces effets sont cependant limités et la relation avec le chômage global n'est pas clairement établie. Il a été démontré que les incitations financières allouées dans le cadre des systèmes d'indemnisation ont l'impact le plus marqué sur la décision de travailler ou non (plutôt que le

nombre d'heures de travail). Ces effets sont particulièrement évidents chez les femmes et les catégories à bas revenu. Dans son document de discussion préparé pour le séminaire thématique, Herwig Immervoll explique qu'il existe, outre la dégradation des revenus de la famille, un risque lié à la réduction des droits - la rupture de la relation avec le SPE. Cela est important car on sait que les contacts avec le SPE ont un impact positif sur la réinsertion.

La section 2.1.3 ci-dessous contient des informations plus précises sur la nature des mesures prises au niveau de l'Etat membre pour s'attaquer aux difficultés évoquées précédemment et la section 2.1.4 explore les principales leçons dégagées.

### **2.1.3 Principales approches politiques**

#### *Les PAMT visant à résorber le chômage de longue durée*

Le modèle finlandais de lutte contre le chômage présenté lors du séminaire thématique d'automne est fortement axé sur la prévention et contient des mesures réactives axées plus particulièrement sur l'amélioration de la santé et sur la réhabilitation professionnelle. L'approche préventive s'inscrit dans le cadre du modèle intitulé «Sécurité dans le changement» et met l'accent sur l'intervention précoce en période de plans sociaux. Les employeurs doivent notifier les licenciements à l'avance non seulement aux employés mais aussi aux agences de développement économique en vue d'élaborer des plans pour la rétention, le reclassement ou la reconversion des personnels concernés. Les employeurs sont tenus d'élaborer, en collaboration avec les partenaires locaux, un plan d'actions pour l'emploi, les services pour l'emploi étant souvent dispensés par le SPE local dans les locaux de l'entreprise. Des experts des SPE, spécialistes de la «Sécurité dans le changement», reçoivent une formation les préparant à coopérer avec les partenaires locaux et avec les travailleurs affectés en vue de dispenser un accompagnement personnalisé et ciblé permettant une réinsertion rapide dans le marché du travail. Le gouvernement central a affecté des fonds sectoriels et régionaux spéciaux en vue de soutenir la reconversion des secteurs et des zones affectés.

Les recherches sur les résultats des PAMT en matière de réinsertion montrent que l'attribution d'aides au démarrage présente le taux de réinsertion le plus élevé trois mois après la fin de la participation à la mesure (68,9 %), suivie par les dispositifs d'apprentissage (42,8 %) et les autres dispositifs de formation professionnelle (33,1 %).

#### *Réformes du système d'indemnisation visant à rendre le travail financièrement plus attrayant*

Le séminaire thématique a été illustré par les exemples de deux pays qui ont introduit, ou sont en passe de la faire, d'importantes réformes des systèmes de prestations en vue d'assurer un revenu tout en encourageant l'activation. Le Royaume-Uni met actuellement en œuvre une réforme de son système d'indemnisation dans le but de rendre ce système plus transparent et de rendre les incitations à l'emploi plus visibles. Le nouveau Crédit universel (*Universal Credit*), soumis à condition des ressources, constituera un système unique de soutien à l'intention des individus en âge de travailler, ayant ou non un emploi. Les allocations logement, les prestations familiales et les indemnités de garde des enfants seront intégrées au sein de la nouvelle prestation qui comprendra également des compléments de revenu pour les personnes handicapées et celles qui s'occupent de parents dépendants. Il est apparu que le système actuel étant composé d'une myriade de prestations et d'allocations différentes pour les travailleurs et les chômeurs, les individus peuvent avoir des difficultés à calculer le supplément de revenu que leur apporterait un emploi. En éliminant la distinction entre les aides à l'emploi et les indemnités de demandeur d'emploi, le Crédit universel permet d'éviter que les allocataires aient à demander différentes prestations. L'objectif est de réduire les risques financiers associés à l'acceptation d'un emploi, qui existent dans le système actuel.

Pour assurer que l'emploi est toujours plus attrayant financièrement, l'aide universelle est graduellement réduite à un taux unique de 65 % au fur et à mesure de l'augmentation du

revenu de l'emploi. Certaines exemptions seront également appliquées pour soutenir le revenu des familles et permettre aux individus qui le souhaitent de travailler à temps partiel (pour faire face par exemple à leurs responsabilités familiales). Des dispositions spéciales sont prévues pour les frais de garde des enfants et d'importants investissements sont faits actuellement dans les équipements de garde des enfants.

Le nouveau système sera mis en place progressivement au cours des cinq prochaines années. Un dispositif pilote sera lancé en avril 2013 pour les nouvelles inscriptions et les dossiers transférés concernant un petit échantillon de chômeurs dans le nord-ouest de l'Angleterre. A partir d'octobre 2013, le Crédit Universel sera introduit plus largement, la transition devant être terminée d'ici 2017. Le gouvernement britannique espère que l'introduction du Crédit universel permettra de sortir quelque 900 000 individus de la pauvreté, dont près de 350 000 enfants et 550 000 adultes en âge de travailler.

La vaste révision des indemnités chômage et des PAMT en Allemagne, initiée il y a une dizaine d'années, s'inscrivait dans les dites *Réformes Hartz*. Ces réformes avaient quatre grands objectifs: accroître la volonté des chômeurs de se réinsérer (ex. les convaincre d'accepter un emploi plus éloigné ou en-dessous de leurs qualifications); rendre le travail plus attrayant financièrement sans modifier la structure des salaires; introduire des dispositions contractuelles plus flexibles pour stimuler la création d'emploi; et renforcer les mesures d'activation en vue de relever les taux de sortie du chômage.

Une évaluation récente de l'impact des réformes Hartz a montré qu'elles avaient incité les chômeurs à accepter des emplois moins qualifiés avec des horaires moins favorables et qu'elles avaient généré une très légère hausse de la mobilité interrégionale. Aucun impact simultané n'a été observé sur le salaire de réserve. Quelques impacts négatifs existent en ce qui concerne les sanctions imposées, notamment pour les jeunes chômeurs.

La réforme de la dite «Indemnité chômage II» (l'ancienne aide sociale) et l'existence d'un arsenal de PAMT ont favorisé la création des soi-disant «mini» et «midi» emplois. Cela a entraîné une augmentation du nombre de personnes percevant un complément de revenu sous la forme de prestations sur l'année complète, qui est passé de 330 000 à 600 000 travailleurs. Les décideurs politiques s'inquiètent notamment du fait qu'il semble que ces «mini et midi emplois» n'ont pas le rôle espéré de tremplin vers des emplois moins précaires. La réforme a aussi contribué dans une certaine mesure à conforter la tendance (qui existait déjà) à plus de flexibilité dans les dispositions contractuelles, avec une augmentation des CDD et du travail intérimaire, ainsi que des emplois à temps partiel. Cependant, de vives controverses entourent ces mini emplois et leur utilisation en remplacement des emplois classiques. Quelques études révèlent que les principaux bénéficiaires des réformes Hartz ont été les femmes employées à temps partiel et les travailleurs précaires. Il est clair que ce type de contrat est parfois utilisé pour permettre aux travailleurs de concilier travail, responsabilités familiales et vie privée. Il faut toutefois souligner que les autorités allemandes ont parallèlement fortement investi dans le développement des équipements de garde des enfants.

L'évaluation des réformes a également révélé une amélioration de la concordance entre les compétences offertes et demandées, une baisse des effectifs du CLD et une poussée globale de l'emploi. Néanmoins, on peut s'inquiéter du fait que la réduction des effectifs du CLD résulte moins de la hausse des sorties du CLD que de la diminution des entrées. Combattre l'inactivité professionnelle de longue durée et augmenter le nombre des transitions vers des emplois stables, à plein temps, restent donc des priorités de la politique nationale.

#### **2.1.4 Recommandations pour les politiques futures**

Il apparaît clairement que les PAMT qui fonctionnent et les systèmes d'indemnisation qui rendent le travail financièrement plus attrayant tout en assurant un revenu minimum décent

sont au cœur des débats non seulement au niveau de l'UE mais aussi dans les Etats membres. S'agissant de l'efficacité des PAMT, un des principaux messages reste que les efforts d'évaluation actuels sont insuffisants et ne permettent pas à dresser un tableau clair des mesures qui fonctionnent pour les différentes catégories ciblées. La question de l'évaluation est abordée plus loin, lors de l'exploration des résultats de l'examen entre pairs portant sur les analyses de la politique du marché du travail fondées sur les données administratives.

Les informations limitées (et parfois contradictoires) qui sont actuellement disponibles permettent de tirer les conclusions suivantes:

- Les perspectives d'augmentation significative de la demande de main-d'œuvre grâce aux aides à l'emploi sont faibles vu que les dispositifs de vaste échelle ont des résultats limités et génèrent souvent un important effet d'aubaine.
- Les dispositifs de subvention de plus petite échelle et surtout les programmes d'emploi d'utilité publique peuvent être efficaces s'ils sont bien ciblés et s'ils offrent une expérience professionnelle proche de la réalité du marché du travail, un accompagnement personnalisé et une formation et s'ils sont accompagnés d'un contrôle et d'un suivi sérieux;
- Les mesures axées sur l'acquisition d'une expérience professionnelle et sur la formation peuvent également contribuer à améliorer l'adéquation des compétences et à maintenir l'employabilité, même si elles n'ont pas d'impact immédiat sur l'emploi.
- La prévention et l'intervention précoce sont aussi importantes et doivent être accompagnées d'une approche personnalisée. Elles requièrent toutes deux un soutien important du SPE (ou des acteurs du secteur privé) et donc une charge de travail raisonnable, ce que certains SPE ont actuellement du mal à assurer quand leurs budgets diminuent malgré l'augmentation de la demande.
- Les systèmes d'indemnisation ne fournissent pas seulement un aide financière vitale, ils permettent également aux SPE de jouer un rôle important de médiation entre l'individu et le marché du travail.
- Il faut que les réformes des indemnités chômage tiennent compte des autres prestations existantes qui constituent le filet de sécurité.
- Les réformes des prestations qui durcissent les conditions d'accès des demandeurs d'emploi peuvent être contreproductives pendant une récession; en fait il est recommandé de moduler les systèmes d'indemnisation en fonction des tendances économiques en renforçant les droits en temps de crise.
- Il faut que les systèmes d'indemnisation soient transparents pour que les demandeurs d'emploi comprennent qu'ils ont intérêt à travailler. Les aides à l'emploi peuvent jouer un rôle important en la matière et une attention privilégiée doit être attachée aux secteurs à bas salaires.
- L'impact du CLD est particulièrement dévastateur pour les jeunes, qui n'ont souvent droit à aucune prestation. Il faut donc que les mesures d'activation soient plus particulièrement focalisées sur la réussite des transitions entre le système d'éducation/formation et le marché du travail. Les mesures d'activation sont examinées de manière plus approfondie dans la section suivante.

## **2.2 Faciliter l'insertion des jeunes: le rôle des dispositifs d'apprentissage et d'alternance**

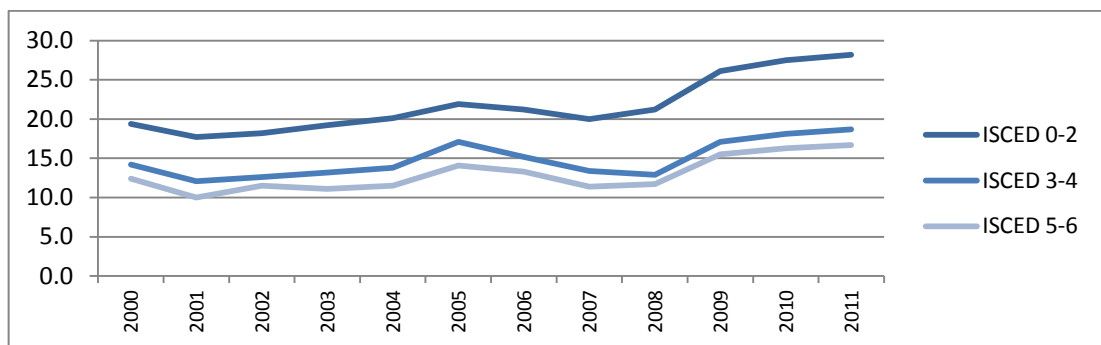
### **2.2.1 Introduction**

A travers tous les Etats membres, l'emploi des jeunes est aujourd'hui une priorité absolue de la politique du marché du travail. Dans certains pays, le taux de chômage des jeunes est resté près du double de celui de l'ensemble de la population active tout au long de la

dernière décennie. L'Europe est confrontée à une période pendant laquelle, malgré la proportion accrue de jeunes poursuivant leurs études, un grand nombre de jeunes Européens quittent le système éducatif et de formation sans posséder les compétences nécessaires pour intégrer le marché du travail.

Les transitions vers l'emploi peuvent être un processus long et difficile pour de nombreux jeunes en raison de leur manque relatif d'expérience professionnelle, les employeurs préférant souvent embaucher des travailleurs expérimentés. Par ailleurs, il existe souvent des disparités entre les profils éducatifs des diplômés et les qualifications dont les employeurs ont besoin. Les jeunes peu qualifiés présentent un risque particulièrement élevé d'être laissés pour compte dans la transition de l'éducation à l'emploi étant donné que la demande de jeunes travailleurs non qualifiés régresse globalement dans tous les pays de l'UE – on sait que les longs épisodes de chômage en début de carrière ont généralement un effet stigmatisant à long terme.

**Graphique 2.5 Taux de chômage des jeunes (15-24 ans) par niveau d'éducation dans l'UE-27**



Source: Eurostat, Enquête sur les forces de travail

Note: ISCED = Classification internationale type de l'éducation (CITE)

Dans ces circonstances, l'UE a encouragé les Etats membres à promouvoir davantage l'apprentissage, les stages et l'acquisition de compétences en milieu de travail en vue d'améliorer la formation et les perspectives d'emploi des jeunes. Le Conseil européen a convenu lors de sa réunion informelle du 30 janvier 2012 que les Etats membres devraient «*augmenter de manière significative le nombre des apprentissages et des stages pour offrir, en coopération avec les partenaires sociaux, de véritables opportunités aux jeunes et si possible les intégrer dans les programmes éducatifs*». Par ailleurs, la stratégie Europe 2020<sup>1</sup> et ses initiatives phares attirent également l'attention sur les jeunes et soulignent l'importance des politiques de lutte contre le chômage des jeunes. L'initiative phare «Jeunesse en mouvement»<sup>2</sup>, dont le but est d'améliorer les performances des systèmes éducatifs et de faciliter l'insertion des jeunes dans le marché du travail, a établi un certain nombre de priorités pour l'amélioration des perspectives d'emploi des jeunes. La communication récente de la Commission, «Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes»<sup>3</sup> (décembre 2011), rappelle à nouveau qu'il faut que les Etats membres et l'UE associent leurs efforts pour améliorer la situation des jeunes, mobiliser le soutien financier de l'UE et les instruments nécessaires, concevoir des stratégies innovantes pour faciliter la transition de l'école vers l'emploi et soutenir la mobilité des jeunes sur le marché du travail.

### 2.2.2 Principales leçons dégagées des activités du PAM

Un examen entre pairs tenu par le Ministère fédéral du travail et des affaires sociales allemand, portant sur [Le système de formation en alternance: l'insertion des jeunes dans le marché du travail](#) a eu lieu à Berlin les 24-25 septembre 2012 dans le cadre du Programme pour l'apprentissage mutuel.

<sup>1</sup> COM(2010) 2020, Bruxelles, 2010

<sup>2</sup> COM(2010) 477 final.

<sup>3</sup> COM(2011) 933 final



L'intérêt exprimé par les décideurs politiques pour les différents types d'apprentissage (et notamment le système de formation en alternance ou «système dual») a redoublé ces dernières années à la lumière des bonnes performances de l'Allemagne en matière d'emploi des jeunes, qui sont certainement dues en partie à la conjoncture économique et à la situation démographique favorables du pays, mais surtout à son système d'enseignement et de formation professionnels dominé par le système de formation en alternance (qui conjugue une expérience en entreprise et des cours dans un établissement d'enseignement professionnel). Il est avéré qu'un enseignement et une formation professionnels (EFP) de qualité, notamment s'ils comprennent une part importante d'apprentissage en milieu professionnel, facilitent la transition des jeunes de l'éducation vers l'emploi.

En Allemagne, le système de formation en alternance a fait la preuve de son efficacité et de ses avantages tant pour les jeunes que pour les entreprises. De nombreux employeurs pensent que les stages d'apprentissage sont un moyen d'éviter les futures pénuries de personnels qualifiés qui pourraient apparaître du fait du changement démographique. Des études nationales montrent que les bénéficiaires, en termes de productivité, de l'emploi d'un apprenti commencent à compenser les coûts de formation à partir de la deuxième année de stage. Par ailleurs, les anciens apprentis sont appréciés car ils connaissent déjà la culture et les processus de l'entreprise, ce qui en retour accroît leur motivation. Globalement, près de 60 % des apprentis reçoivent une proposition d'emploi à la fin de leur formation.

Le potentiel des dispositifs d'apprentissage n'est cependant toujours pas pleinement exploité dans la plupart des pays pairs. Il faut souligner qu'une des clés du succès du système allemand de formation en alternance est son excellente réputation et sa longue tradition, et que l'alternance est un choix populaire parmi les jeunes (et surtout leurs parents). A travers les pays pairs, l'EFP et en particulier l'apprentissage ne sont généralement pas considérés comme des passerelles valorisantes vers le marché du travail et la tradition d'utilisation de l'apprentissage pour faciliter les transitions du système éducatif vers le monde du travail est peu développée, à l'exception de l'Autriche où cette pratique existe depuis longtemps. Les discussions menées dans le cadre de l'examen entre pairs ont révélé que, notamment dans les pays où la société considère que l'enseignement professionnel et l'apprentissage sont des filières mineures, les conseillers d'orientation professionnelle, les écoles et les SPE ont un rôle important à jouer en faisant en sorte que les étudiants et les parents aient tous connaissance des atouts de l'apprentissage - mais cela doit aller de pair avec des mesures visant à améliorer la qualité et l'image de la filière. Axer davantage l'EFP sur l'expérience professionnelle pour en renforcer la qualité et faciliter les transitions école-emploi est une priorité reconnue dans divers pays pairs ayant différents systèmes d'EFP, tels que la Finlande, la Lettonie ou l'Espagne. En Espagne, par exemple, les réformes récentes et annoncées visent à intégrer des éléments du modèle de formation en alternance dans son système d'EFP. De nombreux pays pairs pourraient grandement améliorer leur situation en impliquant fortement les partenaires sociaux dans la gouvernance et la prestation de l'EFP, comme en Allemagne où on considère que leur implication serait la clé du succès du système.

### **2.2.3 Principales approches politiques**

Une priorité clé, y compris dans les pays dotés d'un système d'apprentissage bien établi, reste de construire un système de formation plus inclusif offrant des opportunités d'apprentissage et de stage à tous les jeunes.

De nombreux pays – dont l'Allemagne – ont adopté des mesures visant à résorber les pénuries de places en apprentissage ou en stage de formation notamment depuis la dégradation de la conjoncture économique. A travers l'Europe, les diverses mesures utilisées pour inciter les employeurs à proposer des stages de formation comprennent:

- Les instruments d'application facultative: le Pacte national pour la formation professionnelle et la relève de travailleurs qualifiés en Allemagne, conclu initialement en 2004 par les organisations patronales, les autorités fédérales et les Länder puis révisé plusieurs fois, est généralement bien perçu car il a attiré de nouveaux employeurs et les a incité à proposer des places de formation dans le cadre du système d'alternance.

- Les subventions visant à couvrir (en partie) le coût de la rémunération des apprentis ou les charges sociales et les assurances afférentes: en Finlande, par exemple, l'aide à l'emploi d'apprentis versée aux employeurs a été portée à 800 € par mois dans le cadre de la Garantie Jeunes. Le ciblage efficace de ces aides, de manière à éviter les effets adverses à long terme ou les incitations contreproductives, est l'objet d'une attention accrue.
- Les mesures ciblant les petites et micro-entreprises: le Service public de l'emploi autrichien, par exemple, aide les PME à se regrouper pour mettre en place des «clusters de formation» leur permettant d'user de leur pouvoir collectif de négociation pour trouver des prestataires de formation appropriés pour leurs stagiaires. Aux Pays-Bas, il existe un dispositif de «stages tournants», grâce auquel un employeur n'a plus à supporter seul le coût de la formation et de la fourniture d'une expérience professionnelle.

Les autres approches complémentaires visent à apporter un soutien aux jeunes défavorisés qui risquent de ne pouvoir bénéficier de ce type de formation en raison de la sélectivité des critères d'accès. C'est un enjeu important en Allemagne car une grande partie de la concordance entre les qualifications dispensées et les compétences requises par le marché du travail dépend de ce stade précoce, mais c'est également une priorité importante pour d'autres pays européens. Les mesures relevant de cette catégorie comprennent:

- Les programmes d'initiation préprofessionnelle visant à préparer les jeunes à entrer en apprentissage: en Allemagne, par exemple, le dispositif *EinstiegsQualifizierung* assure un stage de préparation à l'apprentissage, d'une durée de six à 12 mois, dans une entreprise en vue de permettre aux jeunes d'accéder au système dual.
- Les programmes spéciaux pour les jeunes défavorisés ayant des besoins éducatifs particuliers: en Autriche, le dispositif d'insertion iEFP (*Integrative Berufsausbildung*) apporte un soutien aux jeunes défavorisés et le dispositif *Produktionsschulen*, qui s'adresse aux décrocheurs du système éducatif ou d'apprentissage, vise à encadrer leur réinsertion dans un programme d'éducation ou de formation ou leur insertion dans le marché du travail.
- L'orientation professionnelle: en Finlande, par exemple, la nouvelle Garantie Jeunes permet de dispenser aux jeunes des services plus intensifs d'orientation professionnelle et comprend différents volets dont un encadrement quand le jeune obtient un emploi. Le nouveau programme Lancement de carrière (*Ammattistartti*), expérimenté depuis 2006 et mis en œuvre par les établissements d'enseignement professionnel, comprend des conseils pratiques intensifs, des postes «à l'essai» et des apprentissages «sur le tas». La formation dure entre 15 et 40 semaines, dont 5-15 semaines sont consacrées aux compétences en matière de planification de carrière et à l'acquisition d'une expérience professionnelle.
- Encadrement/tutorat: en Allemagne le dispositif de tutorat (*Berufseinstiegsbegleitung*) comprend des services directs de conseils et d'orientation destinés aux élèves ayant des difficultés scolaires de la dernière année de l'enseignement secondaire court jusqu'à deux ans après la scolarité obligatoire ou six mois après l'entrée en apprentissage. Une mesure similaire de coaching des jeunes (*Jugendcoaching*) est actuellement testée en Autriche depuis janvier 2012 dans le cadre d'un projet pilote couvrant deux provinces autrichiennes; sa finalité est d'aider les jeunes défavorisés à choisir une formation adaptée et/ou un itinéraire professionnel et de concourir à leur stabilisation.
- Cours flexibles: les programmes modulaires avec accréditation partielle des cours d'EFP sont une solution pour les jeunes dont le parcours de formation est discontinu ou qui peuvent avoir besoin de plus de temps pour obtenir leur diplôme.

#### 2.2.4 Recommandations pour les politiques futures

Il faut que les Etats membres augmentent le nombre des places de formation alliant un enseignement professionnel théorique et une expérience pratique en milieu de travail, étant donné que le manque d'expérience et la faiblesse des compétences élémentaires des jeunes entrant dans le marché du travail font partie des principales raisons pour lesquelles les employeurs hésitent à les embaucher. L'implication réelle des employeurs dans la gouvernance et la prestation des formations en apprentissage est une condition préalable

essentielle pour assurer que les cursus de formation correspondent à des environnements de travail en mutation constante. En conséquence, diverses stratégies doivent être mises en œuvre pour inciter les entreprises à proposer des apprentissages et à participer à l'élaboration des programmes d'études pour l'EFPP.

Un accompagnement précoce et personnalisé peut aider les jeunes à accéder aux dispositifs de formation. Les jeunes connaissant des difficultés multiples (ex. échec scolaire, origine sociale ou ethnique, problèmes de santé, etc.) étant ceux qui ont la plus forte probabilité d'échec scolaire et le moins de chances de contact avec des employeurs potentiels, il est souvent nécessaire d'adopter une approche holistique et de s'attaquer à ces problèmes en dispensant des conseils d'orientation et un accompagnement intensif. Pour que ce type de mesures fonctionne, il faut que les conseillers ou les tuteurs puissent communiquer avec les vastes réseaux d'employeurs, les écoles, les prestataires de formation, la collectivité et avec les parents afin de pouvoir proposer des solutions constructives et dispenser des conseils efficaces. Une difficulté permanente liée à la mise en œuvre de telles mesures est d'éviter les incitations indirectes à «l'écramage» (à s'occuper plutôt des jeunes dont l'insertion semble plus facile), de prévoir un filet de sécurité pour ceux qui ne parviennent à s'insérer même avec un accompagnement plus intensif et d'assurer qu'aucun jeune n'est laissé pour compte.

L'UE doit jouer un rôle de premier plan en encourageant le développement des politiques dans ce domaine. Dans le cadre de l'Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes, 1,3 million € du budget du Fonds social européen seront affectés aux services d'assistance technique soutenant l'élaboration et la mise en œuvre des dispositifs d'apprentissage. Il faudrait que les principales leçons et les facteurs de succès soient partagés à l'échelle de l'UE car c'est un domaine pour lequel le réel besoin d'apprentissage mutuel est apparent.

## **2.3 Créer des perspectives d'emploi dans un marché du travail dégradé: le rôle des emplois d'utilité publique**

### **2.3.1 Introduction**

Comme susdit, de nombreux Etats membres ont connu une détérioration de leur marché du travail en 2012 et on anticipe une hausse du chômage en 2013. Les sombres perspectives économiques sont aussi mentionnées par le sixième Flash Eurobaromètre intitulé «*Suivi de l'impact social de la crise: les perceptions du public dans l'Union européenne*»<sup>4</sup>. Le rapport révèle que 80 % des personnes interrogées pensaient que la pauvreté avait augmenté dans leur pays au cours des 12 derniers mois et 36 % s'attendaient à une détérioration de leur situation financière contre 26 % en octobre 2010.

La communication de la Commission européenne «Vers une reprise créatrice d'emplois» presse les Etats membres de consolider leurs politiques de l'emploi nationales. Plus concrètement, le paquet recommande notamment de générer les conditions favorables à la création d'emplois et de stimuler la demande de main-d'œuvre (ex. aides à l'embauche, aides à l'emploi indépendant), d'exploiter les secteurs d'avenir (ex. économie verte, services de santé, économie numérique), de garantir des rémunérations décentes et durables en évitant les pièges à bas salaires, d'améliorer les dispositions contractuelles, d'encourager la mobilité des travailleurs et faire mieux coïncider les demandes du marché du travail et les formations dispensées aux demandeurs d'emploi. Outre ces mesures, il faut reconnaître qu'il existe certains segments du marché du travail (notamment les chômeurs de longue durée peu qualifiés) qui peuvent avoir des difficultés à accéder au marché du travail ordinaire et pour lesquels un stage d'insertion dans le secteur marchand allié à une formation n'est pas la solution appropriée immédiate pour améliorer leurs chances d'obtenir un emploi durable. De plus, certains Etats membres doivent envisager de réviser leurs systèmes d'indemnisation pour garantir un niveau décent de revenu minimum aux individus en fin de droits à l'allocation chômage (et parfois aux autres prestations sociales).

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_338\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_338_en.pdf) (Terrain: décembre 2011, publication: avril 2012)

Dans de telles situations, quelques Etats membres ont décidé de créer des emplois par le biais des «emplois d'utilité publique», qui concernent souvent l'entretien des espaces publics et d'autres missions jugées bénéfiques pour la collectivité mais qui ne sont pas prises en charge par les acteurs publics dans le cadre du marché du travail ordinaire.

### 2.3.2 Principales leçons dégagées des activités du PAM

Les principales caractéristiques et les résultats en termes d'insertion des initiatives axées sur les emplois d'utilité publique ont fait l'objet d'un examen entre pairs tenu par le Ministère de la protection sociale de Lettonie, en collaboration avec le Service public de l'emploi national. La rencontre a conduit à l'organisation d'une visite d'études en Grèce au cours de laquelle les représentants du ministère letton ont examiné avec leurs collègues grecs les leçons dégagées du Programme grec d'emplois d'utilité publique.

Les discussions lors de l'examen entre pairs ont montré combien il importe de préciser clairement les objectifs spécifiques des dispositifs d'emplois d'utilité publique. La fonction d'assistance sociale requiert d'attacher une attention privilégiée aux systèmes de compensation, tandis que la fonction d'intégration requiert des dispositifs mettant l'accent sur le développement des parcours personnalisés combinant un emploi d'utilité publique, une formation et d'autres formes d'assistance.

Les approches appliquées aux programmes d'emplois d'utilité publique présentent des différences en ce qui concerne les facteurs suivants:

- les critères d'éligibilité,
- la méthode d'attribution des places,
- la durée et la fréquence de la participation,
- la possibilité de formation,
- le niveau de compensation,
- le niveau de surveillance/contrôle,
- le type de partenariat,
- les financements,
- le processus de suivi et d'évaluation.

Le programme letton cible les demandeurs d'emploi inscrits auprès du SPE qui ne touchent pas l'assurance chômage et l'accès au programme repose sur le principe «premier arrivé, premier servi», avec des listes d'attente. En revanche, le dispositif d'emplois d'utilité publique de la Grèce accorde la priorité à ceux qui en ont le plus besoin. L'attribution des places est faite à partir d'une liste de classement des chômeurs inscrits souhaitant participer au programme. Les chômeurs de longue durée et les jeunes de moins de 29 ans sont prioritaires, suivis de chômeurs de la tranche des 55-60 ans. Le Portugal a introduit en 1985 les dites «mesures professionnelles» qui s'adressent aux chômeurs de longue durée et à ceux qui ont le plus de difficultés à (ré)intégrer par eux-mêmes le marché du travail.

En termes de fréquence de la participation, en Lettonie et Hongrie les chômeurs peuvent participer plusieurs fois au programme d'emplois d'utilité publique mais en Grèce ils ne peuvent y participer qu'une seule fois.

En ce qui concerne la possibilité de suivre une formation tout en occupant un emploi d'utilité publique, il a été reconnu que c'est un aspect important de l'amélioration de l'employabilité des participants. Cependant, de nombreux dispositifs ne prévoient qu'un apprentissage sur le tas et n'envisagent pas de formation formelle dans le cadre de la mesure. La Hongrie a récemment lancé des programmes de formation permettant aux participants au dispositif d'emplois d'utilité publique (EUP) de suivre des cours un jour ou deux par semaine, tout en travaillant dans le cadre du dispositif le reste de la semaine. Alors que la Grèce soutient la dimension formation de ses EUP, les chômeurs sont obligés de recourir à un autre dispositif (ex. chèques formation) hors du cadre de l'initiative vu que la formation ne peut être concomitante, les dispositions des EUP ne prévoyant pas le temps partiel. En Irlande, il

apparaît que les tentatives faites pour atteindre le double objectif de prestation de services et d'activation au sein d'un dispositif d'emplois publics ne sont peut-être pas réalistes et que la séparation de ces objectifs pourraient en fait aboutir à des dispositions plus efficaces tant pour les collectivités/communes que pour les participants au dispositif. L'expérience menée en Irlande a montré que les programmes de formation et d'enseignement complémentaires sont plus efficaces que les programmes d'emplois publics en termes progression sur le marché du travail et coûtent généralement moins chers.

La question du niveau de compensation des participants aux dispositifs d'emplois d'utilité publique a été l'objet de controverses lors de l'examen entre pairs. Le sentiment général était que, même si cette rémunération est inférieure au salaire minimum, elle doit être nettement plus élevée que les aides sociales alternatives telles que le revenu minimum garanti.

Tous les pays se sont accordés à reconnaître l'importance du travail en partenariat avec les principales parties prenantes et notamment de l'établissement d'un partenariat avec les acteurs locaux (SPE, autorités locales et secteur associatif). Le succès des dispositifs d'emplois d'utilité publique repose sur l'étroite coopération entre les parties prenantes au niveau local.

Un facteur apparent du succès de l'exemple letton est l'attention apportée aux activités de suivi et d'évaluation menées tout au long du dispositif. L'évaluation et le suivi rigoureux permettent de surveiller ce qui est fait et de s'assurer que le dispositif remplit ses objectifs. Avec la contraction des budgets publics, il faut assurer une évaluation et un suivi rigoureux pour soutenir l'investissement dans les différents programmes. Cela est encore plus vrai en temps de crise, quand les résultats des évaluations peuvent permettre de décider d'investir ailleurs quand les programmes n'ont pas les effets escomptés. Une des difficultés de ce type d'initiatives est la mise en place des systèmes rigoureux de suivi pour connaître le parcours des individus après leur participation au programme.

### **2.3.3 Principales approches politiques**

Le pays accueillant la rencontre a présenté son dispositif d'emplois d'utilité publique. L'initiative était une mesure de court terme prise pour faire face à la crise, conçue par les organismes proposant des places en étroite collaboration avec les communes et la Banque mondiale. L'objectif de la mesure était double: d'une part, maintenir les chômeurs de longue durée dans le marché du travail, en leur permettant de rafraîchir leurs compétences professionnelles et en diminuant le risque d'exclusion sociale lié à l'inactivité en une période où peu d'emplois sont créés; et, d'autre part, de consolider le filet de sécurité sociale en vue de réduire l'impact et les conséquences sociales tragiques de la crise économique.

Les emplois d'utilité publique proposés dans le cadre de la mesure étaient généralement des emplois peu qualifiés (auprès d'autorités locales). Les activités ne devaient avoir aucun but lucratif. Elles concernaient des tâches telles que le nettoyage, l'amélioration et l'entretien d'infrastructure publiques, la construction de petites infrastructures, le nettoyage des zones polluées, l'entretien des parcs et des forêts ou les services sociaux municipaux (ex. l'aide aux personnes âgées).

Des programmes d'emplois d'utilité publique existent également en Grèce, au Portugal, en Hongrie, en Irlande et en Roumanie. La Grèce et la Lettonie ont fait part de leur intérêt pour un échange d'informations plus approfondi dans le cadre d'une visite d'études.

Le Ministère de l'emploi letton souhaitait connaître les procédures appliquées par la Grèce pour choisir les participants au dispositif d'emplois d'utilité publique. La Grèce a mis en place un système de points pour la sélection des bénéficiaires parmi les chômeurs souhaitant y participer. Le système de points privilégie les chômeurs de longue durée et les jeunes de moins de 29 ans, puis les chômeurs de la tranche des 55-60 ans. En Lettonie, l'accès au programme repose sur le principe «premier arrivé, premier servi», une approche qui a ses limites.

Du point de vue grec, le Ministère de l'emploi et l'OAED (le service public de l'emploi) qui met en œuvre le dispositif d'emplois d'utilité publique en Grèce voulaient en savoir plus sur

les méthodes d'évaluation utilisées en Lettonie et sur les résultats de l'évaluation des programmes.

La visite d'étude a permis un échange plus approfondi d'informations sur ces questions, que les représentants des deux pays ont trouvé très utile.

### **2.3.4 Recommandations pour les politiques futures**

Il a été souligné qu'il faudrait que les dispositifs d'emplois d'utilité publique soient mis en œuvre sans «contredire» l'Etat providence existant. Dans cette optique, il faut que ces programmes soient temporaires et ne perdurent pas plus longtemps que nécessaire afin d'éviter les pièges de l'assistanat. Néanmoins, les emplois d'utilité publique peuvent avoir un rôle à jouer après une crise, quand l'économie se redresse, à condition que les dispositifs soient bien ciblés vers ceux qui ont besoin d'un accompagnement dans l'emploi (ce qui concourt aux objectifs d'inclusion sociale) et soient conjugués à d'autres mesures de soutien.

Pour que la mise en œuvre de ces initiatives soit réussie, il faut encourager une approche fondée sur un partenariat au niveau local (avec le SPE, les autorités locales et le secteur associatif). Le travail en réseau et le partage des connaissances permettent aux autorités locales de développer leur capacité à appliquer ces mesures de manière plus efficace et plus efficiente au niveau local. Ce type de dispositif peut également aider le secteur associatif à renforcer ses capacités et soutenir la création d'emplois.

Il est aussi essentiel de maximiser l'intérêt potentiel de certains emplois d'utilité publique. Certains types d'activités (ex. secteurs des soins à la personne et de l'environnement) sont particulièrement utiles car ils peuvent non seulement faciliter des transitions positives mais aussi permettre de résorber des pénuries de compétences dans ces domaines.

En ce qui concerne les catégories difficiles à insérer et les chômeurs de longue durée, la mise en place des plans d'action personnalisés s'est avérée utile pour l'activation: la formation, les conseils et les activités de «soutien entre pairs» peuvent également concourir à l'efficacité de certains emplois d'utilité publique.

Comme le montre l'exemple letton, une évaluation rigoureuse est essentielle pour prouver l'utilité des investissements dans ce type de mesures. L'évaluation permet d'identifier les effets de substitution potentiels et de mesurer l'impact sur l'employabilité des participants, de concevoir des recommandations pour la conception des dispositifs futurs et de donner un feedback aux acteurs locaux et aux décideurs politiques.

## **2.4 Combattre le travail non déclaré: un défi croissant en conjoncture de chômage élevé**

### **2.4.1 Introduction**

Le travail non déclaré est une préoccupation partagée à travers l'UE, qui a de sérieuses répercussions économiques, budgétaires et sociales dans les Etats membres. Il peut notamment avoir un impact négatif sur la qualité du travail, sur le développement des compétences et l'apprentissage tout au long de la vie, sur la santé et la sécurité des travailleurs (y compris l'accès au système de santé) et sur les systèmes de protection sociale (ex. épargne retraite). Néanmoins, il est intéressant de souligner qu'il n'existe pas de définition commune du travail non déclaré à travers l'UE.

En moyenne, l'ampleur de l'économie souterraine était de 19,2 % du PIB en 2011<sup>5</sup>. Une enquête Eurobaromètre de 2007 sur «Le travail non déclaré au sein de l'Union européenne»<sup>6</sup> a montré que près de 11 % de la population de l'UE admettait avoir acheté des biens ou des services non déclarés et 5 % des citoyens ont reconnu avoir eu eux-mêmes une activité non déclarée au cours des 12 derniers mois. Il faut toutefois interpréter ces chiffres comme la limite inférieure de l'ensemble du travail non déclaré dans l'UE. Selon

<sup>5</sup> Schneider, F. (2011), 'Size and development of the Shadow Economy from 2003 to 2012: some new facts'.

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_284\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_fr.pdf)

une étude du Professeur Schneider (2011), en moyenne près d'un tiers de la population de l'UE serait impliquée dans une activité non déclarée, mais ce chiffre varie fortement d'un pays à l'autre.

L'ampleur, l'omniprésence et la signification du travail non déclaré ont conduit l'UE à l'inclure dans les priorités fixées par un certain nombre de documents récents. Les lignes directrices pour l'emploi stipulent que les Etats membres doivent se doter de mesures de lutte contre le travail non déclaré. De plus, l'Examen annuel de la croissance, qui détermine les priorités pour 2012 dans le domaine de l'emploi, presse les Etats membres à faciliter les transitions de l'emploi informel ou du travail non déclaré vers un emploi régulier. Ces priorités en matière d'emploi ont été renforcées par la communication de la Commission intitulée vers «Vers une reprise créatrice d'emplois», publiée en avril 2012 dans le cadre du Paquet emploi. La lutte contre le travail non déclaré est également une des priorités identifiées par la Communication qui souligne les conséquences négatives de l'économie parallèle sur les normes de travail, le développement des compétences et la formation, les droits à pension et l'accès aux soins médicaux. L'application de la Directive 2009/52/CE concernant les sanctions et les mesures à l'égard des employeurs de travailleurs en situation irrégulière, ainsi que le soutien des travailleurs souhaitant intégrer le marché du travail officiel sont les approches recommandées pour réduire le travail non déclaré. La communication envisage également la création possible d'une plateforme à l'échelle de l'UE réunissant les inspections du travail et les autres organismes chargés de l'application des mesures.

Bien que la nature et l'ampleur du travail non déclaré varient d'un pays à l'autre en fonction des circonstances économiques, sociales et politiques, on peut identifier des causes communes. En règle générale, le travail non déclaré est lié à la piètre croissance économique, au chômage élevé et à la faible demande de main-d'œuvre, ainsi qu'à la prévalence des faibles niveaux de compétences élémentaires. Les individus tendent à opter pour l'économie parallèle lorsque la fiscalité, les régimes de sécurité sociale et les exigences légales entravent le travail déclaré. Les facteurs exacerbant le phénomène sont les coûts non salariaux élevés pour les employeurs (liés à l'administration, aux normes sanitaires, aux congés parentaux, à la formation etc.), les taux d'imposition différenciés (entre, par exemple, le statut de salarié et celui de travailleur indépendant), les bas salaires (et donc les faibles revenus nets), les taux marginaux d'imposition élevés (en cas de transition des prestations à l'emploi) et une législation du travail trop restrictive (par exemple, en ce qui concerne le coût prohibitif des licenciements et le manque de flexibilité dans leur notification).

Il existe diverses formes de travail non déclaré, mais les plus répandues sont l'emploi indépendant «au noir», les rémunérations «de la main à la main» et les heures supplémentaires non déclarées. Les secteurs y ayant le plus recours sont ceux qui ont une forte demande de main-d'œuvre, en particulier de travailleurs peu qualifiés, et des activités à faible valeur ajoutée. La construction, les services de garde/soins, l'agriculture, le transport, le commerce de gros et de détail, les services à la personne et le travail saisonnier en font souvent partie. Au niveau des employeurs, il semble que les micro-entreprises, les petites entreprises et les entreprises familiales sont susceptibles de le pratiquer en raison de marges financières limitées. Au niveau de l'individu, les jeunes, les étudiants, les femmes et les retraités ont une plus forte probabilité d'exercer illégalement une activité du fait de la vulnérabilité de leur position sur le marché du travail, de leur manque de compétences exploitables et de leur besoin de gagner un revenu complémentaire pour «joindre les deux bouts».

#### **2.4.2 Principales leçons dégagées des activités du PAM**

La République tchèque a accueilli un examen entre pairs sur ce thème en octobre 2012 au cours duquel ont été présentées les mesures tchèques de lutte contre le travail non déclaré. Ces mesures ont été introduites lors des révisions récentes du droit du travail et sont mises en œuvre dans le cadre d'un projet du Fonds social européen intitulé «*Effective System of Employment Development, Implementation of Comprehensive Inspections and Tackling Undeclared Work in the Czech Republic*» (Système de développement de l'emploi, mise en œuvre des inspections approfondies et lutte contre le travail non déclaré en République tchèque). Depuis son lancement en juillet 2011, le projet a tenté de réduire l'emploi non

déclaré par la mise en place d'un nouveau système unifié d'inspection. Ce système a requis une coopération directe entre l'Inspection nationale du travail, l'Administration de la sécurité sociale, le Bureau du travail tchèque et les autres autorités publiques concernées en vue de recruter et de former plus de 330 inspecteurs, ainsi que de leur fournir des bureaux mobiles pleinement équipés pour les inspections. Le projet a également utilisé CzechPoint, un réseau de points de contact numériques (installés généralement dans les bureaux de poste dans le cadre de l'initiative d'e-gouvernement) où les demandeurs d'emploi des catégories ciblées sont tenus de se présenter dans un délai très court afin d'empêcher l'exercice continu d'une activité illégale.

A travers les pays de l'UE, les mesures de lutte contre travail non déclaré s'inscrivent dans un processus allant de la prévention et la dissuasion jusqu'à la sanction, en passant par la détection, la négociation et l'action. Quelques pays, tels que l'Estonie, ont opté pour une approche plus préventive, basée sur de vastes campagnes de sensibilisation, le développement des services en ligne (pour accéder à l'information et aux conseils et réduire la charge de travail de l'administration fiscale), l'encouragement des dénonciations anonymes et les «courriers de la dernière chance» demandant à l'employeur/individu de régulariser sa situation avant qu'il ne soit trop tard. D'autres mesures axées sur la détection sont appliquées en République tchèque et en Allemagne où les efforts portent souvent (mais pas exclusivement) sur les contrôles et les inspections.

Du fait de sa complexité, le travail non déclaré requiert une coopération active entre les différentes autorités publiques et avec les autres acteurs du marché du travail. Dans de nombreux pays, les organismes en charge de l'inspection du travail, des recettes fiscales, de la protection sociale, de la sécurité sociale, des douanes et du dialogue social, pour n'en citer que quelques-uns, collaborent en échangeant des informations et en coordonnant les mesures de prévention et de contrôles. Les facteurs concourant à l'efficacité de la coopération comprennent l'existence d'accords formels (définissant clairement les rôles et les responsabilités de chacun), les inspections conjointes, l'accès aux bases de données - ou idéalement la possibilité d'y entrer - et les dispositions légales encadrant des questions telles que la protection des données. S'agissant des chômeurs, en conjuguant de manière équilibrée les mesures d'activation, le suivi et les sanctions, on peut les dissuader de continuer à travailler au noir ou éviter qu'ils ne s'engagent dans une activité non déclarée.

### 2.4.3 Principales approches politiques

Le travail non déclaré existe dans tous les pays et la manière dont il est combattu dépend de la situation nationale. Les différentes mesures en vigueur vont de la prévention et la dissuasion jusqu'à la sanction, en passant par la détection, la négociation et l'action.

Les approches préventives comprennent généralement un train de mesures, allant de la sensibilisation du public (ex. Estonie, Irlande et Lituanie) jusqu'à des changements structurels dans l'économie du pays. Les autres mesures qui fonctionnent sont les dénonciations anonymes (ex. Irlande et Lettonie) ou le courrier de la dernière chance introduit en Estonie pour inciter les entreprises à changer de comportement fiscal. L'objectif de cette initiative était de réduire le coût des personnels et le temps passé à effectuer les contrôles, tout en fournissant aux entreprises une opportunité de commencer de leur plein gré à payer leurs impôts et leurs charges sociales.

Le travail non déclaré ayant tendance à se concentrer dans certains secteurs, les mesures axées sur la prévention et la détection dans ces secteurs peuvent jouer un rôle important. Ainsi, par exemple, la Grèce a introduit récemment un système de chèque emploi-service pour rémunérer certaines professions, tels que les aides à domicile (aides ménagères, jardiniers, professeurs particuliers, personnel de garde des enfants et des personnes âgées, etc.), où le travail non déclaré est très courant. Le chèque emploi-service a fortement fait évoluer le mode de paiement et la couverture sociale des travailleurs à domicile.

Divers exemples d'approches combinant des mesures de prévention et de détection ont été mentionnés lors de l'examen entre pairs. En Estonie, par exemple, les méthodes d'inspection, telles que le contrôle des papiers, sont renforcées par un suivi et des conseils aux entreprises susceptibles de pratiquer l'évasion fiscale en vue d'améliorer leur



comportement futur. Une approche similaire est appliquée par l'Irlande qui a créé une Cellule spéciale d'investigations pour enquêter sur les cas de fraude potentiels et rencontrer en tête-à-tête les personnes soupçonnées.

S'agissant des mesures plus restrictives, on peut en trouver des exemples en Allemagne et en République tchèque où des contrôles à grande échelle ont lieu et où le montant des sanctions a augmenté. Dans le cas de l'Allemagne, les sanctions à l'égard du travail non déclaré ont été portées à 300 000 € pour emploi illégal et non-règlement des cotisations sociales. Un autre aspect important de l'approche restrictive est l'amélioration des services de l'inspection du travail. Tous les intervenants ont insisté sur l'importance de l'amélioration de la rémunération et de la formation des inspecteurs, ainsi que de leurs perspectives d'avancement et de la sécurité de leur emploi. Dans cette même optique, quelques pays, tels que la Lettonie appliquent des systèmes de bonus et de paiement aux résultats. Dans quelques cas, il peut être intéressant d'organiser les inspecteurs en équipes spécialisées, cela permet de donner un cadre professionnel au service, ainsi que de s'attaquer à des cas plus dangereux ou de plus vaste échelle.

Pour accroître la coopération entre les différentes autorités impliquées dans la lutte contre le travail non déclaré, il est nécessaire d'établir des accords de coopération spécifiant précisément les rôles, les procédures et les modes de communication.

#### **2.4.4 Recommandations pour les politiques futures**

Le premier pas à franchir est de susciter une véritable volonté politique et un soutien à la lutte contre le travail non déclaré. Il est certain que certaines mesures peuvent être coûteuses et nécessitent un investissement dans le personnel, mais sans de tels efforts, la capacité et la crédibilité de toute mesure peuvent être sérieusement compromises. Il faut par ailleurs mettre en place un cadre juridique clair et robuste – qui définisse précisément le travail non déclaré, donne des pouvoirs aux services d'inspection et facilite l'application des sanctions.

Les services d'inspection ne sont efficaces que s'ils disposent de personnels qualifiés et d'équipement appropriés à leur mission. Ils doivent également avoir le droit d'entrer librement sur les lieux de travail et pouvoir mener leur mission de manière à détecter et sanctionner efficacement les contrevenants.

En termes de prévention, le système de prestations et les autres mesures qui peuvent rendre le travail déclaré plus attrayant financièrement ont un rôle significatif à jouer. A cet égard une fiscalité progressive, les aides à l'emploi et les réductions du taux marginal d'imposition peuvent s'avérer fructueuses. La réduction des coûts non salariaux du travail et les autres mesures qui encouragent les employeurs à embaucher sur le marché du travail ordinaire peuvent aussi être bénéfiques.

## 2.6 Ne pas perdre de vue l'impact des mutations démographiques pendant la crise: les stratégies en faveur du vieillissement actif qui fonctionnent requièrent des actions tout au long du cycle de vie

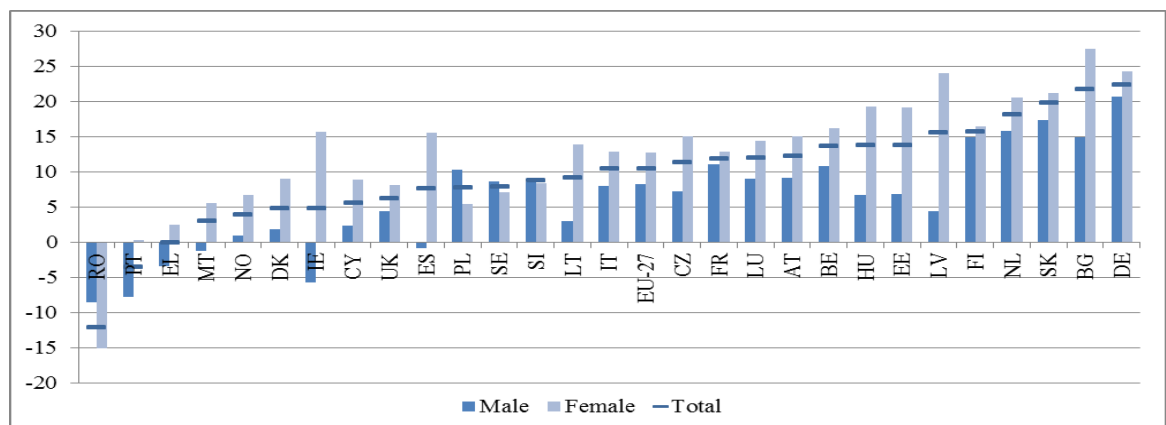
### 2.6.1 Introduction

Pour l'UE, les mutations démographiques sont un des principaux défis auxquels seront confrontées les sociétés européennes dans les prochaines décennies. Reconnaisant l'importance du changement démographique et de ses impacts, l'UE a décidé de faire de 2012 l'[Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations](#) et a identifié trois domaines à améliorer: la retraite anticipée, l'isolation des personnes âgées et les problèmes de santé à un âge avancé<sup>7</sup>. Le concept de vieillissement actif repose notamment sur le principe selon lequel pour que les seniors travaillent plus longtemps, il faut qu'ils soient en bonne santé physique et mentale et qu'ils puissent bénéficier d'un aménagement flexible de leur temps de travail.

A travers l'UE, le taux d'emploi de la tranche des 50-64 ans a déjà nettement progressé, passant de 37,5 % en 2000 à 47,4 % en 2011 et on s'attend à cette hausse se poursuivre en raison notamment des effets de cohorte et de la participation accrue des femmes de cette tranche d'âge.

Néanmoins, nul ne sait si cette tendance suffira à compenser l'impact du changement démographique et permettra d'atteindre l'objectif fixé par la stratégie Europe 2020 pour le taux d'emploi (75 % de la population âgée de 20 à 64 ans). Il est donc probable que de nouvelles politiques seront nécessaires au niveau national pour faciliter la participation des travailleurs âgés au marché du travail et pour promouvoir l'allongement de la vie active. Il existe un vaste champ pour l'apprentissage entre pairs dans le domaine des stratégies et des politiques en faveur du vieillissement actif, certains pays européens ayant de bien meilleures performances que d'autres en termes de participation des travailleurs âgés au marché du travail.

**Graphique 2.6 Evolution des taux d'emploi de la tranche d'âge des 55-64 ans entre 2000 et 2011**



Source: Eurostat

Note: Male = Hommes; Female = Femmes

### 2.6.2 Principales leçons dégagées des activités du PAM

Le PAM a contribué à l'Année européenne du vieillissement actif et à l'échange de bonnes pratiques en la matière en organisant d'abord un examen entre pairs en Norvège en mai 2012 sur le thème [Prolonger la vie active: la coopération tripartite et le rôle du Centre pour la](#)

<sup>7</sup> Document de travail de la Commission: «European Year for Active Ageing (2012)», SEC(2010) 1002 final

[politique des seniors](#), puis un séminaire thématique portant sur [Les politiques de l'emploi en faveur du vieillissement actif](#) à Bruxelles en juin 2012.

Malgré les disparités marquées entre les pays européens en termes de vieillissement de leurs forces de travail, de taux de emploi des seniors et d'âge moyen de sortie du marché du travail, il apparaît clairement que les travailleurs âgés sont confrontés à des difficultés particulières sur le marché du travail et que des efforts supplémentaires sont requis pour encourager un allongement effectif de la vie active. Globalement, la reconnaissance de l'importance de cette question augmente dans tous les Etats membres et l'engagement des politiciens et de la société en faveur du vieillissement actif progresse.

La complexité du problème mérite d'être soulignée. En effet, la capacité et la volonté d'un individu à continuer de travailler sont déterminées par de multiples facteurs, dont le cadre politique général et les spécificités des systèmes de retraite, de santé et d'apprentissage tout au long de la vie, les facteurs sociétaux plus larges tels que les valeurs, les caractéristiques et les circonstances des entreprises, ainsi les valeurs, les circonstances et la santé des individus. Par ailleurs, il est évident que la conjoncture économique et l'existence d'emplois disponibles appropriés pour les seniors jouent un rôle essentiel. Les travailleurs âgés sont souvent plus affectés par les restructurations car ils sont généralement surreprésentés dans les secteurs économiques en déclin. Il est toutefois important de noter que le taux d'emploi des travailleurs n'a pas fléchi avec la crise, la retraite anticipée n'ayant pas été utilisée comme variable d'ajustement.

Lors de l'examen entre pairs d'Oslo et du séminaire thématique, les discussions ont révélé que presque tous les pays avaient commencé à éliminer les mesures pouvant avoir un effet dissuasif sur l'allongement de la vie active. Pour l'instant les efforts ont surtout visé à réformer les régimes de retraites afin de faciliter le maintien des seniors dans l'emploi en abolissant progressivement les dispositifs de préretraite, en relevant l'âge légal de la retraite ou en augmentant la durée de cotisation. L'influence des mesures dites «coercitives» sur la participation des seniors au marché du travail est déjà évidente. Cependant, l'allongement effectif de la vie active restera problématique sans l'introduction de mesures complémentaires visant à améliorer les conditions de travail et l'employabilité tout au long du cycle de vie. En effet, il reste sur le terrain de nombreux obstacles à l'emploi à un âge avancé. Il faut, par exemple, tenir compte de l'érosion de la motivation des travailleurs âgés et mettre en œuvre des politiques qui soient véritablement adaptées à l'âge.

### 2.6.3 Principales approches politiques

Quelques pays ont déjà commencé à mettre en place des approches plus complètes englobant les améliorations de la vie active tout au long du parcours professionnel. Ce type d'interventions au niveau national comprend notamment:

- les mesures visant à promouvoir la participation à l'apprentissage tout au long de la vie et la mobilité professionnelle pour préserver l'employabilité;
- les mesures visant à promouvoir «l'aptitude à travailler» tout au long de la vie et à encourager l'offre d'emplois adaptés à l'âge. Elles prennent notamment la forme de plan d'actions à l'échelle de l'entreprise et plans d'action individuels, en particulier pour les catégories de travailleurs (âgés) les plus vulnérables;
- les mesures axées sur l'organisation du travail et la réduction du temps de travail, la santé et la conciliation du travail avec la vie de famille, dont des mesures spéciales centrées sur les années précédant la retraite, telles que la préretraite à temps partiel;
- les mesures visant à faire évoluer les attitudes et les modes de gestion et à éradiquer les stéréotypes négatifs à l'égard des travailleurs âgés, un réel problème dans de nombreux Etats membres. Il a été souligné pendant l'examen entre pairs que la promotion d'une «perspective axée sur les ressources» (selon laquelle les seniors sont une ressource fondamentale pour les employeurs et pour l'ensemble de la société) a déjà des impacts positifs en Norvège. En Norvège, les partenaires sociaux jouent un rôle essentiel dans les stratégies. Le [Centre pour la politique des seniors](#), un organisme tripartite qui sert de centre d'expertise national, explique qu'il est nécessaire de motiver les travailleurs

norvégiens pour qu'ils restent actifs plus longtemps et de promouvoir la diversité des âges.

Les discussions du séminaire thématique ont porté sur le rôle et le champ d'intervention des partenaires sociaux au niveau de l'UE en matière d'encouragement de l'allongement de la vie active. Ainsi, par exemple, dans le secteur de la santé et des soins, un des secteurs les plus affectés par le vieillissement des populations, les partenaires sociaux au niveau européen (HOSPEEM et EPSU) élaborent actuellement des lignes directrices communes et identifient les bonnes pratiques pour faire face au vieillissement des forces de travail dans le cadre des activités d'une cellule de réflexion bipartite.

#### **2.6.4 Recommandations pour les politiques futures**

Pour favoriser l'allongement effectif de la vie active, les priorités clés au niveau national doivent être les suivantes :

- réformer les régimes de retraite en vue non seulement de décourager la retraite anticipée mais aussi de récompenser la sortie tardive des forces de travail (ex. en introduisant un «âge flexible» de départ en retraite avec la possibilité de cumuler une rémunération et une pension) ;
- accélérer la mise en œuvre des initiatives visant à stimuler le changement sociétal et à éliminer les stéréotypes négatifs à l'égard des travailleurs âgés, encourager l'adoption de politiques adaptées à l'âge dans les entreprises et la gestion de la diversité des âges;
- mettre en place des stratégies couvrant tout le cycle de la vie active, centrées sur la qualité des conditions de travail et sur le maintien de l'aptitude à travailler. Les stratégies de ce type doivent être aussi complètes que possible et couvrir des aspects tels que la planification de carrière, l'amélioration des conditions de santé au travail, les mesures visant à développer l'aptitude à travailler, l'apprentissage tout au long de la vie et la flexibilité du temps de travail non seulement pour les seniors, mais pour tous les travailleurs à tous les âges de la vie, vu que les causes profondes d'une grande partie des difficultés que connaissent les travailleurs de plus de 50 ans sont liées à leur parcours professionnel antérieur.

Les partenariats à tous les niveaux entre les parties prenantes concernées sont un des facteurs de réussite identifiés. En effet, les partenaires sociaux jouent un rôle actif en soutenant les politiques en faveur du vieillissement actif dans de nombreux pays européens car ils ont une influence déterminante sur l'amélioration des conditions de travail. Dans les pays où il existe une longue tradition de coopération entre le gouvernement et les partenaires sociaux, cette coopération constitue un cadre efficace pour l'élaboration des politiques en faveur du vieillissement actif.

S'agissant du rôle joué par l'UE, il semble que le champ potentiel de l'apprentissage mutuel dans ce domaine est vaste. Il faudrait que des lignes directrices soient préparées à l'échelle de l'UE, à partir des résultats et des conclusions de l'Année européenne 2012, en vue d'inciter les Etats membres à encourager les politiciens et tous les acteurs à promouvoir les stratégies favorisant le vieillissement actif.

## **2.7 Les politiques ayant fait leurs preuves en des temps d'austérité: la contribution des analyses basées sur des données**

### **2.7.1 Introduction**

Dans un contexte de restrictions budgétaires accrues, l'intérêt attaché aux politiques basées sur des preuves tangibles et à l'évaluation des politiques et des programmes du marché du travail est croissant à travers l'Europe. En fait, le besoin de politiques actives du marché du travail efficaces est devenu encore plus prépondérant dans les circonstances actuelles du marché du travail. Bien que les Etats membres investissent des ressources significatives dans leurs politiques actives du marché du travail, l'efficacité (relativement au coût) de certaines de ces politiques n'est pas toujours évidente et l'évaluation systématique des mesures de la politique du marché du travail n'est toujours pas généralisée. Comme l'avait

déjà révélé un examen entre pairs tenu en 2011 ([Evaluation des politiques et des programmes du marché du travail: méthodologie et pratique](#)), le degré de développement d'une culture de l'évaluation varie grandement à travers l'UE. Divers facteurs contribuent à répandre une culture de l'évaluation, tels que l'engagement politique en faveur de mesures ayant fait leurs preuves, les exigences légales en matière d'évaluation (liées aux financements européens), les vastes changements d'orientation des politiques et la formation des évaluateurs – le principe étant que les politiques soient évaluées tout au long de leur cycle d'application. Par ailleurs, la disponibilité des données est un des principaux facteurs de fiabilité et une condition préalable essentielle pour l'évaluation.

### 2.7.2 Principales leçons dégagées des activités du PAM

Le Ministère flamand de l'emploi et de l'économie sociale a tenu un examen entre pairs portant sur l'[Evaluation des politiques et des programmes du marché du travail: l'utilisation des analyses basées sur des données](#) à Bruxelles, Belgique en novembre 2012.

Dans le cadre de cet examen entre pairs, il a été souligné que la compréhension des potentiels qu'offre l'utilisation des données administratives pour évaluer l'efficacité des politiques du marché du travail à travers l'Europe progresse. Les données administratives (collectées par les organismes de sécurité sociale, les services publics de l'emploi, etc.) peuvent constituer une source pertinente d'informations, non seulement pour organiser et assurer le suivi des politiques du marché du travail, mais aussi pour en mesurer les résultats et les impacts. L'exploitation des données administratives à des fins d'évaluation offre de nets avantages: l'utilisation et le traitement des données administratives coûtent beaucoup moins cher que la réalisation d'enquêtes (et permet de se baser sur de plus vastes échantillons), cela évite le problème de non-réponse sélective et permet de collecter des données longitudinales raisonnablement fiables.

Au fil des ans, le développement de l'infrastructure informatique, qui a permis de mieux conserver les données et a multiplié les possibilités d'établissement de rapports complexes entre les données, et la fusion entre les organismes en charge du marché du travail dans quelques pays ont facilité l'utilisation des données administratives et/ou des ensembles unifiés de données. Par ailleurs, dans divers pays, le recours au Fonds social européen pour cofinancer les politiques actives du marché du travail encourage également l'application de ces approches. En effet, les autorités gérant les aides du FSE sont légalement tenues de protéger les données à caractère personnel relatives aux bénéficiaires des mesures, de fournir les ressources nécessaires à l'évaluation et d'assurer que les procédures permettant de produire et de collecter les données requises sont en place.

Un aspect important souligné lors de l'examen entre pairs est que les données administratives ont aussi des limites. En premier lieu, les chercheurs et les évaluateurs utilisant ces données ont affaire à des bases de données administratives qui ne sont pas organisées à des fins de recherche et d'évaluation et les données existantes ne sont pas toujours appropriées. Par exemple, les données administratives fournissent des informations standardisées sur certaines caractéristiques personnelles clés (âge, sexe, niveau d'éducation, participation à telle ou telle mesure, etc.) et les résultats en termes d'insertion dans le marché du travail, mais elles ne contiennent aucune information qualitative sur d'autres caractéristiques personnelles (ex. compétences, santé) ou sur les impacts et les résultats non chiffrables. En d'autres termes, les données administratives peuvent aider à déterminer si une certaine politique fonctionne, mais elles ne fournissent pas assez d'informations pour comprendre pourquoi. En conséquence de quoi, il est généralement reconnu que les méthodes les plus efficaces pour l'évaluation d'une mesure du marché du travail donnée combinent des méthodes de recherche fondées à la fois sur des données administratives et sur des enquêtes, et tiennent compte des besoins spécifiques à l'évaluation. L'utilisation d'analyses purement quantitatives reposant uniquement sur des données administratives peut dresser un tableau incomplet de la situation et ne pas conduire à examiner des aspects tels que les effets d'aubaine.

Les autres contraintes associées aux données administratives sont les délais nécessaires pour obtenir l'information (d'un mois à un ou deux ans) et les restrictions en matière d'accès aux données, ainsi que la transparence et la qualité des données. Les données administratives ne capturent que l'économie formelle, c'est à dire les individus qui ont des contacts avec les services publics de l'emploi et/ou les autres organismes publics. Par ailleurs, les coûts d'accès aux données administratives à des fins de recherche varient fortement et peuvent restreindre l'utilisation qui en est faite dans le cadre de l'évaluation. L'analyse des données administratives dépend également de l'expertise de ceux qui recueillent, traitent et fournissent les données. Il apparaît également que la taille de l'Etat membre et/ou l'envergure du programme pour lequel les données ont été recueillies influent sur la qualité des données.

Une autre considération importante mentionnée est le droit des citoyens à ce que leurs données nominatives ne soient pas stockées et utilisées pour la recherche relative au marché du travail, un droit qui diffère entre les Etats membres - et même au sein des Etats membres en fonction du degré d'autonomie régionale.

### 2.7.3 Principales approches politiques

La plupart des pays européens ont déjà utilisé des données administratives à des fins d'évaluation - le Danemark, la Suède, l'Allemagne, la Norvège et la Belgique ont une solide expérience dans ce domaine. Il existe toutefois d'importantes disparités entre les Etats membres quant aux données disponibles et à la mesure dans laquelle les données des SPE sont connectées aux autres données administratives. Dans la plupart des cas, l'accès à ces données passe par un service administratif centralisé qui demande de signer un accord de confidentialité; mais, dans quelques pays, l'accès aux données administratives est actuellement restreint à des projets de recherche spécifiques. La mesure dans laquelle il est possible d'accéder à distance aux données administratives varie entre les Etats membres.

Un certain nombre d'Etats membres, dont la Belgique, disposent de systèmes bien rodés de stockage des données avec des liens vers divers ensembles de données pertinents. L'existence d'un numéro national d'identification unique est de l'avis de tous particulièrement importante à cet égard. Cependant, pour des raisons constitutionnelles ou politiques, les Etats membres ne sont pas tous en mesure d'utiliser un numéro d'identification unique.

Il est important que de telles approches bénéficient d'un appui politique comme l'illustrent les cas de la Belgique, de l'Allemagne et de la Norvège qui ont adopté des approches différentes de la collecte des données administratives:

- En Belgique, le projet de Banque Carrefour de la sécurité sociale a vu le jour dans les années 90 (jusque-là, les divers organismes de sécurité sociale géraient tous eux-mêmes leurs propres bases de données). Depuis le début du projet, un comité scientifique étudie les besoins des chercheurs. Une autre étape vers la mise à disposition de ces données à des fins de recherche a été la création du dit «Datawarehouse Marché du travail et protection sociale» dans lequel sont regroupées les données provenant des divers organismes de sécurité sociale (l'observation est trimestrielle et l'unité de base est l'individu). Quelques statistiques élémentaires sur le marché du travail sont produites à intervalles réguliers et sont rendues publiques. Par ailleurs, les chercheurs peuvent soumettre des demandes de données ponctuelles, répondant à leurs besoins particuliers, en suivant une procédure spécifique.
- En Allemagne, le Centre de données pour la recherche (FDZ) du service public de l'emploi (BA) a été établi en 2004 à Nuremberg dans le cadre de l'Institut de recherche sur le marché du travail et l'emploi (IAB) en vue d'améliorer l'infrastructure des données pour la recherche empirique. Il permet aux chercheurs internes et externes d'accéder aux micro-données, tout en garantissant le respect de la stricte législation allemande relative à la protection des données. Ses activités comprennent la mise à jour et le suivi de la qualité des données ainsi que la préparation de la documentation sur les ensembles de données et les conseils aux utilisateurs sur l'accès aux données, leur utilisation et leurs caractéristiques. Par ailleurs, le FDZ réalise également des

recherches empiriques à partir de ses propres ensembles de données, ce qui lui a permis d'acquérir une bonne connaissance de la qualité, des potentiels et des limites des données qu'il fournit.

- En Norvège, où le numéro national d'identification unique est utilisé depuis la fin des années 60, les données administratives servent régulièrement pour l'évaluation des politiques du marché du travail; les données administratives sont fournies par l'institut norvégien de la statistique (SSB) qui connaît bien le processus d'évaluation et dispense des conseils pour assurer que les activités d'évaluation sont statistiquement solides.

#### **2.7.4 Recommandations pour les politiques futures**

Il faudrait exploiter davantage le potentiel des données administratives à des fins d'évaluation, en gardant à l'esprit le fait que le moyen le plus efficace d'évaluer les politiques du marché du travail est de conjuguer plusieurs méthodes de recherche, en se fondant à la fois sur des données administratives et sur des enquêtes. Idéalement, le type de données administratives à collecter en vue du suivi et de l'évaluation est choisi préalablement au lancement de la mesure. Les efforts faits en permanence pour promouvoir une culture de l'évaluation sont essentiels pour stimuler et/ou maintenir l'engagement à travers les gouvernements des Etats membres de collecter les données administratives pertinentes et fiables à des fins d'évaluation.

Pour renforcer le rôle que l'UE peut jouer en encourageant l'utilisation des données administratives pour l'évaluation des mesures du marché du travail, il est recommandé de:

- Promouvoir l'apprentissage mutuel relatif à l'utilisation des ensembles de données administratives pour évaluer l'efficacité des mesures cofinancées par le FSE en ayant recours aux réseaux transnationaux existants.
- Convenir, pour les analyses à l'échelle transnationale/européenne basées sur des données administratives, d'un petit nombre d'indicateurs bien définis afin de permettre des comparaisons précises (en se fondant sur les activités réalisées dans le cadre du groupe Indicateurs de l'EMCO et du groupe Benchmarking des SPE). Compte tenu des différentes situations de départ des Etats membres, il a été suggéré de mener un projet pilote auquel participerait un nombre limité d'Etats membres ayant atteint un niveau comparable de développement de leur entrepôt de données.
- La Commission européenne devrait également garder à l'esprit le fait que la nouvelle initiative de l'UE relative à la protection des données pourrait également influencer sur la capacité des chercheurs à accéder et à utiliser les données sur le marché du travail au niveau national.

### 3. Conclusion et pertinence des activités du PAM pour Europe 2020

Les thèmes des rencontres organisées dans le cadre du PAM en 2012 étaient étroitement liés aux priorités établies par les lignes directrices pour l'emploi et les recommandations spécifiques à chaque pays dans le cadre du semestre européen. Cela est particulièrement apparent en ce qui concerne les activités visant à résorber le chômage et le chômage de longue durée parmi certaines catégories cibles, ainsi que l'intérêt croissant attaché à l'allongement de la vie active. Néanmoins, d'autres aspects préoccupants au niveau national (et plus largement), venant de la base, ont aussi été identifiés comme par exemple le travail non déclaré et les emplois d'utilité publique. Les activités centrées sur les emplois d'utilité publique ont éveillé un vif intérêt et ont mis en lumière leur importante valeur ajoutée en termes d'encouragement de l'échange d'expériences et de transfert potentiel d'approches appropriées entre les Etats membres. Divers examens entre pairs ont aussi mis en lumière le rôle particulier joué par le FSE non seulement en finançant des mesures de la PAMT mais aussi en établissant un cadre plus clair pour l'évaluation des mesures.

Un autre développement important de 2012 a été l'attention accrue attachée à la question essentielle de l'évaluation des politiques du marché du travail, les Etats membres exprimant leur souhait d'en faire un thème permanent du Programme pour l'apprentissage mutuel.

En 2012, l'équipe du service de soutien à l'apprentissage mutuel a régulièrement transmis des informations actualisées au groupe ad hoc de l'EMCO en vue de tisser un dialogue permanent.

L'année 2013 sera le début d'une nouvelle phase du PAM. Il est prévu, tout en continuant d'organiser des examens entre pairs et un séminaire thématique, de mener les activités suivantes:

- un des séminaires thématiques sera remplacé par une conférence de dissémination tous les ans en automne, au cours de laquelle les résultats des activités du PAM seront présentés à un public plus large;
- les possibilités d'organiser des activités complémentaires ad hoc entre deux Etats membres ou plus souhaitant approfondir leur échange d'expériences sur des aspects particuliers seront accrues;
- les exemples de pratiques intéressantes identifiés dans le cadre du PAM seront stockés dans une base de données consacrée aux bonnes pratiques.

Des efforts supplémentaires seront également faits pour aligner les activités du PAM sur celles du semestre européen et il est prévu d'instaurer un échange régulier permanent avec le groupe ad hoc de l'EMCO en vue d'identifier les thèmes et les pays d'accueil des examens entre pairs. Ce faisant, le PAM sera en mesure de s'appuyer sur les expériences et surtout sur les thèmes qui ont émergé au cours de l'année 2012 tout en favorisant l'approfondissement et le prolongement des échanges et le transfert potentiel d'expériences.