



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 19 février 2010 (25.02)
(OR. en)**

6575/10

**SOC 124
ECOFIN 108
EDUC 33
JEUN 9**

NOTE DE TRANSMISSION

au: Comité des représentants permanents (1ère partie) / Conseil EPSCO

n° doc. préc.: 5037/10 SOC 5 ECOFIN 6 EDUC 3 JEUN 1

Objet: **Projet de rapport conjoint sur l'emploi 2009-2010**

Les délégations trouveront ci-joint le projet de rapport conjoint sur l'emploi 2009-2010, tel qu'il se présente au terme de la réunion du comité de l'emploi du 17 février 2010.

PROJET DE RAPPORT CONJOINT SUR L'EMPLOI (RCE) 2009-2010

Principaux enjeux des futures politiques de l'emploi

Les mesures prises par les États membres face à la crise et les réformes structurelles soutenues qu'ils ont poursuivies en 2009 ont sensiblement contribué à atténuer l'incidence négative de la crise sur l'emploi.

Toutefois, il reste encore de nombreuses difficultés à surmonter: la crise a aggravé des problèmes structurels du marché du travail, notamment les risques d'augmentation du chômage de longue durée et de chômage structurel au cours des prochaines années. Un décalage entre l'offre et la demande de compétences persiste en dépit d'un taux de chômage élevé et exige que l'on continue à investir dans le capital humain et que l'on anticipe mieux les besoins de qualifications sur le marché de l'emploi et fasse davantage coïncider l'offre et la demande en la matière. La crise a également montré que certains groupes sont particulièrement exposés (les jeunes, les migrants, les travailleurs faiblement qualifiés) et que l'exclusion du marché du travail des groupes défavorisés demeure un problème persistant, dont la solution passe par des politiques actives appropriées.

Pour parvenir à une croissance durable, l'Europe a toujours besoin d'emplois plus nombreux, d'une productivité plus élevée et d'un marché du travail accessible à tous. Pour préparer la sortie de la crise actuelle et s'engager sur la voie d'une telle croissance, les politiques de l'emploi se heurtent à trois grands types de problèmes, qui appellent un ajustement des mesures de lutte contre la crise dans le cadre des réformes structurelles en cours:

- *Renforcer les mesures de crise existantes* - Il est essentiel de s'attacher à améliorer l'efficacité de ces mesures. En particulier, les dispositifs de chômage partiel peuvent se justifier provisoirement pour des emplois pérennes aussi longtemps que le chômage continue d'augmenter, mais des critères stricts pour pouvoir y prétendre doivent être respectés. À cela pourrait s'ajouter une amélioration de l'efficacité des organismes spécifiques du marché du travail, notamment par l'amélioration de la capacité des services publics de l'emploi à fournir, pour la recherche d'un emploi, une aide plus personnalisée en amont du licenciement.

- *Ajuster les mesures de crise* - En l'occurrence, il s'agit surtout de garantir la sécurité des revenus pour les plus démunis et les personnes en phase de transition, tout en réduisant le nombre de pièges à inactivité et de pièges à chômage. Il faut prioritairement résoudre le problème de la segmentation croissante du marché du travail dans l'optique d'une amélioration de la situation des personnes qui ne bénéficient pas de contrats standard et sont souvent mal couvertes par les régimes d'assurance chômage et les mesures actives en faveur de l'emploi.
- *Supprimer graduellement les mesures de crise* - et se concentrer sur les réformes structurelles. Dans ce contexte, des pressions supplémentaires s'exerceront sur les mesures de réforme à long terme du marché du travail, qui compte désormais un nombre plus élevé de chômeurs; une priorité majeure sera d'améliorer l'efficacité de ces mesures. Des réformes inspirées du principe de flexisécurité, visant à allier une plus grande flexibilité à davantage de sécurité sur le marché du travail, sont à l'ordre du jour; il convient notamment de trouver le juste équilibre entre protection de l'emploi et sécurité sur le marché, de combler le décalage entre la demande émergente et les compétences actuellement disponibles sur le marché, de favoriser la mobilité professionnelle entre les régions et entre les emplois, et d'améliorer la capacité d'ajustement des salaires à l'évolution de la productivité.

Les mesures à court et à long terme appliquées au marché du travail ont eu pour effet de contenir la hausse du chômage à un niveau inférieur à celui que l'on aurait connu autrement, et elles ont permis d'assurer un revenu et d'apporter d'autres formes d'aide aux travailleurs touchés par la crise; cela devrait contribuer à accélérer la reprise et à renforcer une croissance durable. La réforme du marché du travail doit se poursuivre à un rythme soutenu si l'on veut augmenter le nombre d'emplois dans l'UE, en améliorer la qualité et renforcer l'inclusion sociale, ce qui constitue un impératif.

1. SITUATION DE L'EMPLOI EN 2009 ET PERSPECTIVES À L'HORIZON 2011

Malgré les signes de reprise économique dans l'Union, les perspectives en matière d'emploi restent généralement défavorables, le taux de chômage global continuant de progresser, à un rythme toutefois moins élevé. Après une période de forte amélioration des résultats du marché de l'emploi jusqu'au début de 2008, la crise financière et économique mondiale a remis en cause la majeure partie de ces avancées. Bien que certains États membres aient enregistré des résultats bien pires que d'autres, la tendance générale depuis mi-2008 est marquée par le recul de la demande de main-d'œuvre (- 30 % environ), la contraction de l'emploi (- 1,9 %, soit 4,3 millions d'emplois), et l'augmentation du chômage, notamment parmi les groupes qui, sur le marché du travail, étaient déjà

dans une situation relativement précaire avant la crise (les jeunes, les travailleurs faiblement qualifiés, les migrants). Cette forte détérioration est le fruit de la contraction de l'activité dans les secteurs et professions les plus touchés par la crise, mais elle traduit également le recours accru à des formules de travail flexibles, notamment pour les travailleurs les moins expérimentés, qui ont donc été les premiers à perdre leur emploi (entre le deuxième trimestre de 2008 et le deuxième trimestre de 2009, 1,7 million de travailleurs temporaires ont perdu leur emploi, dont 1 million en Espagne).

La hausse du chômage dans l'Union n'a pas été aussi forte que n'aurait pu le laisser craindre le rapide déclin du PIB. Plusieurs pays ont introduit des mesures pour éviter des licenciements massifs, dont des subventions salariales et l'adaptation du temps de travail. La modération salariale et d'autres concessions en échange de la stabilité de l'emploi ont aussi contribué à préserver des emplois dans plusieurs secteurs¹.

Les dernières prévisions de la Commission tablent sur une reprise économique graduelle au cours des deux prochaines années (le PIB de l'UE devrait augmenter de 0,7 % en 2010 et de 1,6 % en 2011)². Toutefois, l'incidence positive sur le marché du travail ne sera pas immédiate du fait du délai de réaction de l'emploi à l'évolution de l'économie. Avec un recul de 2,3 % en 2009 et de 1,2 % supplémentaire en 2010 (ce qui correspond à une contraction de l'emploi d'environ 7,5 millions sur ces deux années), le chômage devrait progresser dans presque tous les États membres et pourrait atteindre 10,3 % en 2010 et s'établir à 10,2 % en 2011, soit une hausse de plus de 3 points par rapport à 2008.

Que la reprise économique s'accompagne de la création d'emplois en nombre significatif ou qu'elle prenne la forme d'une "croissance sans emploi" dépendra largement du succès des stratégies de sortie de crise mises en œuvre pour préparer les individus et les entreprises à répondre aux enjeux structurels qui se posent, ainsi que de l'efficacité des politiques publiques d'adaptation du marché du travail en vue d'atteindre un niveau élevé de flexibilité et de sécurité. Les États membres vont devoir évaluer régulièrement l'efficacité des mesures de crise dans le cadre d'un dialogue constructif avec les partenaires sociaux, en s'appuyant sur l'apprentissage mutuel à l'échelle de l'Union.

¹ Les tendances et les stratégies adoptées face à la crise sont analysées en détail dans le document d'information de la Commission à l'intention du Conseil EPSCO du 30 novembre 2009. Des données détaillées sont également disponibles dans le suivi mensuel du marché du travail de la DG EMPL, ainsi que dans le rapport 2009 sur l'emploi en Europe.

² Prévisions d'automne de la Commission du 3 novembre 2009.

2. LES MESURES POUR L'EMPLOI DES ÉTATS MEMBRES EN 2009

Afin de donner une impulsion immédiate à l'économie et de protéger en particulier les groupes vulnérables contre l'incidence de la crise sur le marché du travail, les États membres ont considérablement renforcé leur action en matière d'emploi et dans le domaine social dans le cadre des trois priorités de la stratégie européenne pour l'emploi³.

2.1. Accroître l'offre de main-d'œuvre et moderniser les systèmes de protection sociale

Le chômage risquant de progresser encore, des efforts supplémentaires destinés à éviter le chômage de longue durée et l'inactivité permanente sont nécessaires afin de préserver le capital humain. De plus, les mesures pour l'accroissement de la main-d'œuvre, notamment en ce qui concerne les groupes dont la participation au marché du travail est structurellement faible, sont essentielles pour rétablir une croissance économique durable et renforcer la cohésion sociale. Malgré les efforts déployés pour répondre aux préoccupations pressantes de groupes spécifiques (jeunes, migrants, travailleurs faiblement qualifiés, personnes souffrant de problèmes de santé ou handicapées et personnes bénéficiant d'allocations d'inactivité), la mise en place de dispositifs appropriés d'incitation au travail à l'intention de ces groupes reste difficile, d'autant plus en période de crise. Les perspectives actuelles du marché du travail exacerbent encore l'urgence de la mise en œuvre de **stratégies d'inclusion active** globales fondées sur une action équilibrée et intégrée couvrant les trois piliers: un marché du travail favorisant l'insertion, l'accès à des services de qualité et des compléments de revenus adaptés.

Des États membres ont introduit des mesures pour **renforcer l'incitation au travail et pour rendre le travail financièrement intéressant** en diminuant les impôts ou en augmentant les prestations pour les travailleurs en activité: relèvement du seuil de non-imposition ou ajustement vers le haut des tranches d'imposition (Autriche, Belgique, Allemagne, Danemark, Finlande, Malte, Suède, Slovaquie), augmentation des compléments de revenus et mise en place d'incitations fiscales ciblées pour les travailleurs en activité (Belgique, Espagne, France, Lituanie, Lettonie, Pays-Bas, Portugal, Suède, Slovaquie), et abaissement des taux d'imposition, souvent au bénéfice des personnes à faibles revenus (Autriche, Danemark, Finlande, France, Hongrie, Lituanie, Luxembourg, Lettonie, Pologne, Suède, Royaume-Uni). Des réductions fiscales ont également été accordées pour inciter les mères à reprendre un emploi (Malte) ou pour soutenir les familles (Autriche). Ces réformes ont renforcé l'incitation au travail pour les personnes faiblement rémunérées. Par ailleurs, il y a encore du travail à accomplir pour assurer une participation au marché du travail élevée et équilibrée, notamment en remédiant au problème du niveau des qualifications et en répondant aux besoins de groupes spécifiques, y compris sous l'angle de l'égalité entre les hommes et les femmes (le risque d'exclusion touche particulièrement les femmes, notamment celles qui ont des enfants à charge) et de l'âge.

³ Voir le rapport de la Commission sur le plan européen pour la relance économique de décembre 2009.

La situation de l'emploi des jeunes

Le chômage des **jeunes** (âgés de 15 à 24 ans) a considérablement augmenté en 2009 et appelle des actions politiques plus fortes, notamment l'amélioration des voies de transition entre l'enseignement et l'emploi ainsi que le renforcement quantitatif et qualitatif de l'enseignement et la formation professionnels (EFP), y compris par le soutien financier de l'UE et des États en faveur des entreprises. Les systèmes d'EFP peuvent atténuer l'incidence de la crise sur les jeunes (Allemagne) et le développement des stages de formation (Finlande, France, Royaume-Uni) pourrait devenir une composante plus durable de l'EFP (comme par exemple en Italie, où un plan d'action pour les jeunes a été mis en place). Les **dispositifs de subvention d'emplois** (Bulgarie, Grèce, France, Italie, Royaume-Uni) stimulent la demande de jeunes travailleurs.

La segmentation du marché du travail constitue un problème structurel dans plusieurs États membres, et la crise a montré dans quelle mesure elle fait peser sur les jeunes, par un recours plus large à des contrats atypiques, l'essentiel de la charge de la flexibilité de la main-d'œuvre. Des efforts considérables doivent être faits pour réduire l'abandon scolaire ainsi que la ségrégation et la discrimination des jeunes issus de l'immigration ou d'une minorité, ou souffrant d'un handicap. Des progrès ont toutefois été réalisés, et plusieurs projets récents vont dans la bonne direction: garantie d'éducation ou de formation (Autriche, Allemagne), programme de garantie d'emploi prévoyant des mesures pour décrocher un emploi le plus rapidement possible ou, sinon, entreprendre ou reprendre une formation dans le système d'enseignement normal (Suède), assistance immédiate des services de l'emploi aux jeunes menacés de précarité (Danemark), assistance de la "fondation pour le travail" aux jeunes ayant perdu leur emploi (Autriche), services de proximité pour les jeunes sans formation et sans emploi (Malte, Slovaquie).

Les réformes fiscales, dont la réduction de l'imposition du travail (voir page 10), peuvent favoriser l'intégration dans le marché du travail; toutefois, ces réformes doivent être compatibles avec la situation budgétaire. Plusieurs États membres ont mis en place des mesures concrètes pour aider les **personnes les plus éloignées du marché du travail**, telles que des subventions à l'emploi ciblées (Grèce, Finlande, France, Hongrie, Italie, Lituanie, Pologne, Portugal, Suède), des incitations au recrutement de personnes handicapées (Espagne, Irlande, Roumanie) et des mesures d'activation des personnes inactives ou découragées (Bulgarie). Ces mesures sont complétées, entre autres, par des mesures visant à accroître et/ou à faciliter l'accès à des programmes de formation, dans la plupart des États membres, par la valorisation des emplois dans l'économie sociale et dans le secteur non

marchand (Autriche, Espagne, Pologne, Portugal, Slovénie), par des dispositifs d'aide à l'emploi (Lettonie) et par un régime de garantie d'emploi et de formation (Suède) axé sur les demandeurs d'emploi n'ayant plus droit aux allocations de chômage. La création directe d'emplois dans le secteur public n'a été envisagée que dans quelques pays (Espagne, Chypre, Hongrie, Portugal, Slovaquie), en raison soit de contraintes budgétaires, soit de doutes sur l'efficacité de telles mesures. La plupart des États membres ont intégré dans leur stratégie, à tous les niveaux, des actions en faveur de groupes défavorisés. Pour résoudre les problèmes qui touchent les Roms et d'autres groupes marginalisés, certains pays ont opté pour une démarche "explicite mais non exclusive". Il importe que les avancées dans l'application de ces mesures soient suivies et évaluées de manière continue, y compris en ce qui concerne l'interaction de ces mesures avec d'autres politiques.

Jusqu'ici, les **travailleurs âgés** n'ont pas été particulièrement exposés au risque de perte d'emploi du fait de la crise, mais ils ont beaucoup de difficultés à retrouver un emploi. Plusieurs États membres ont introduit des mesures spécifiques pour favoriser la participation au marché du travail des travailleurs âgés (Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovénie) et pour stimuler la demande de travailleurs âgés (Pays-Bas, Portugal). Bien que l'on s'accorde généralement sur la nécessité d'éviter la retraite anticipée, il semblerait que certains pays aient de nouveau recours à cette solution. Il convient au contraire d'améliorer les perspectives d'emploi des plus âgés, de favoriser la mise à niveau de leurs compétences pour faciliter leur retour sur le marché du travail, et de renforcer les incitations à la poursuite d'une activité par l'intermédiaire des systèmes de retraite, de dispositifs fiscaux et d'autres prestations.

Malgré le recul généralisé de la demande de main-d'œuvre, certains pays (Belgique, Allemagne, Finlande, France, Lituanie, Slovénie) qui connaissent des pénuries de main-d'œuvre et de compétences continuent de soutenir activement l'offre de main-d'œuvre par la **migration économique**. Là où certains pays ont opté pour des mesures spécifiques visant à attirer des travailleurs hautement qualifiés (Allemagne, Finlande, France, Lituanie), une simplification des procédures de prolongation de visa et d'obtention d'un permis de séjour (Finlande, Portugal) et la création de visas et de permis de séjour spéciaux pour des travailleurs hautement qualifiés (France, Irlande), d'autres ont choisi d'instaurer des systèmes de migration de la main-d'œuvre axés sur la demande - et ouverts à tous les niveaux de qualification - destinés à répondre aux besoins du marché du travail et des employeurs (Suède). Toutefois, les États membres doivent renforcer leur action en faveur de l'intégration à long terme des migrants déjà installés dans l'Union et de leurs descendants, un groupe au sein duquel le chômage a fortement progressé pendant la crise. Les politiques actuelles visent principalement à relever le niveau de compétence et à faciliter l'intégration de manière globale. Les entreprises doivent être davantage encouragées à diversifier leur main-d'œuvre grâce, par exemple, à des chartes de diversité (Belgique, Allemagne, Espagne, France) ou des systèmes spéciaux d'emploi subventionné conjugués à des cours de langues (Suède).

Les **services publics de l'emploi (SPE)** doivent faire face à un accroissement du nombre de chômeurs, et la modernisation des SPE est un moyen efficace de répondre aux nouveaux enjeux. On compte parmi les mesures prises dans ce sens les fusions organisationnelles ou le renforcement de la coopération entre les services d'intégration et d'assurance-chômage (Allemagne, Danemark, Estonie, Grèce, Finlande, France, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Slovaquie), le renouvellement de la prestation de services grâce à la combinaison de services en ligne et de services personnalisés (Allemagne, Estonie, Grèce, Irlande, Malte, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni), la mise en place de services de conseil aux entreprises en matière de formation des salariés et de services d'intervention précoce en cas de licenciement (Autriche, Bulgarie, Allemagne, Danemark, Estonie, Irlande, Italie, Malte, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Slovaquie) et les services de conseil aux salariés et aux employeurs en matière de reclassement (Belgique, Finlande, Irlande, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni). Certains SPE ont renforcé leur coopération avec des agences pour l'emploi privées (Autriche, France, Italie, Pays-Bas) et des prestataires de services privés (Suède). Ces mesures pourraient inspirer des réformes dans d'autres pays, et une évaluation plus systématique permettrait de rassembler davantage d'éléments concrets pour déterminer les procédures et les programmes les plus efficaces, y compris du point de vue des coûts, une démarche particulièrement intéressante à un moment où les budgets disponibles sont de plus en plus limités.

Les **systèmes de protection sociale** ont été mis à rude épreuve par la flambée du chômage et l'accroissement des dépenses afférentes aux politiques du marché du travail. Les stabilisateurs automatiques ont permis, à des degrés divers dans l'Union, d'atténuer l'incidence sociale immédiate de la récession; plusieurs États membres ont ainsi estimé nécessaire d'ajuster la durée (Espagne, Lituanie, Roumanie), le niveau (Belgique, Bulgarie, Grèce), les critères d'éligibilité (Suède) ou la couverture (Italie, Portugal) des prestations, ou encore de mettre en place des dispositifs nouveaux ou étendus de complément de revenus pour les personnes ne pouvant prétendre aux allocations de chômage (France, Lettonie, Portugal par exemple). Abstraction faite des bénéficiaires de prestations de chômage, certains États membres ont renforcé l'assistance aux groupes vulnérables (Belgique, Chypre, France, Pologne, Slovaquie), aux retraités à faibles revenus (Chypre, Portugal, Roumanie) et aux retraités en général (Suède). La capacité à faire face à la progression de la demande de prestations de sécurité sociale varie largement d'un État membre à l'autre; cette problématique va inévitablement, et indépendamment de la crise, prendre de l'ampleur au fil du temps et accentue la nécessité d'appliquer des mesures d'activation efficaces.

L'emploi des femmes

Les données sur le marché de l'emploi indiquent qu'en 2009, dans un premier temps, les femmes ont généralement moins souffert du chômage que les hommes. Cela étant, au cours des derniers mois, les taux de chômage des hommes et des femmes ont augmenté parallèlement, ce qui pourrait traduire l'extension de la crise à de nouveaux secteurs dans lesquels les emplois sont mieux répartis entre les hommes et les femmes que dans les premiers secteurs touchés. Par ailleurs, d'importants déséquilibres entre les sexes persistent dans de nombreux États membres, les femmes affichant des taux d'activité plus faibles et des taux de chômage plus élevés. Du fait de la crise, certaines mesures pour l'égalité hommes-femmes ont été reportées ou annulées et, à l'exception du soutien en faveur de nouveaux emplois dans le secteur des soins (Belgique, Finlande, Royaume-Uni), aucune nouvelle mesure n'a été prise. Les questions d'égalité hommes-femmes doivent être davantage prises en considération dans les politiques de l'emploi, notamment dans le contexte de l'élaboration et de l'application des stratégies de relance. De nombreux États membres ont poursuivi leur action en faveur de la **conciliation** de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie de famille, principalement en améliorant l'accès aux services de garde pour les enfants en bas âge ou d'âge préscolaire et/ou la qualité de ces services, et en accordant des aides pour les soins à d'autres personnes dépendantes (Espagne, Italie, Portugal). De récentes réformes des dispositifs de **congé et/ou de prestations de maternité** visent à accroître la participation/le retour à l'emploi des femmes (Autriche, Grèce, Hongrie) et à améliorer les droits au congé parental/de paternité ou la protection des travailleurs qui prennent ces congés (Bulgarie, Portugal). Le droit d'opter pour des formules de travail souples (Hongrie, Roumanie, Slovaquie, Royaume-Uni) et la protection des travailleurs recourant à de telles formules (Lituanie, Slovaquie) ont été améliorés. Même si le problème de l'**écart de rémunération entre les hommes et les femmes** fait encore l'objet de trop peu d'attention dans la plupart des États membres, de nouvelles mesures ont été prises: amélioration de la transparence (Allemagne, Royaume-Uni), publication d'un rapport statistique annuel et révision des systèmes d'évaluation professionnelle (Belgique), intervention de l'inspection du travail et lancement de nouvelles études (Pays-Bas), ou encore la mise en place d'une nouvelle stratégie tripartite (Allemagne, Finlande).

2.2. Améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises

Au cours des deux dernières années, les États membres se sont concentrés sur le développement de la flexisécurité et ont commencé à élaborer, dans cette optique, des parcours détaillés tenant compte de la spécificité des enjeux structurels et des données de départ. Avec l'irruption de la crise, la capacité d'adaptation a considérablement gagné en importance et l'attention s'est reportée sur des mesures destinées à favoriser l'adaptation au nouveau contexte à relativement court terme. Les principales mesures prises à cet égard visent un ajustement temporaire au tassement de la production grâce à des **formules de travail flexibles**, principalement les dispositifs de chômage partiel, qui permettent d'éviter les licenciements et la perte de capital humain⁴.

⁴ Des données plus détaillées sont disponibles dans le document d'information de la Commission à l'intention du Conseil EPSCO (cf. note de bas de page n° 1).

Certains États membres, soumis à une pression économique considérable, appliquent ou envisagent des mesures de **modération salariale** dans le secteur public (Bulgarie, Grèce, Lituanie, Lettonie, Roumanie). Aux Pays-Bas, la modération salariale à moyen terme a été concédée dans l'ensemble de l'économie en contrepartie d'une réduction des cotisations de sécurité sociale.

Des coûts salariaux indirects et une **charge fiscale** élevés constituent une entrave majeure à l'emploi. Malgré les progrès accomplis ces dernières années, la fiscalité continue de représenter en moyenne, pour l'Union des 27, environ 40,5 % des coûts du travail, soit autant qu'en 2000.

Au rang des mesures prises pour réduire la **charge fiscale sur le travail**, on compte la réduction des cotisations de sécurité sociale (Belgique, Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Espagne, Finlande, Hongrie, Suède) et la modification de la fiscalité pour réduire le coût du travail. Afin de préserver des emplois et/ou de favoriser les recrutements, certains États membres ont réduit les **coûts salariaux** pour les bas salaires (République tchèque), les PME (Pays-Bas) ou encore les travailleurs indépendants (Portugal, Slovaquie), ou ils ont pris des mesures fiscales pour inciter les chômeurs à créer une entreprise (Portugal). Une autre méthode permet aux employeurs de reporter jusqu'à trois mois (Belgique) ou douze mois (Suède) le paiement des cotisations sociales et des impôts pour améliorer les flux de trésorerie et atténuer l'incidence du resserrement du crédit.

La **segmentation** du marché du travail est un problème persistant. Tandis que quelques pays (Bulgarie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lituanie, Portugal) ont, ces dernières années, révisé leur **législation en matière de protection du travail** à la lumière du principe de flexisécurité, des mesures supplémentaires doivent être prises pour prévenir la segmentation, qui nuit aux performances à long terme du marché du travail, notamment en ce qui concerne des groupes vulnérables spécifiques. En 2008 déjà, la plupart des États membres ont connu un recul de la proportion de contrats à durée déterminée (CDD), travail intérimaire compris, du fait que les contrats de ce type sont généralement les premiers touchés par la crise. Il ressort de l'évolution de la situation en 2009 que la segmentation du marché fait supporter l'essentiel de l'effort de "flexibilité" aux travailleurs ayant un CDD; cette inégalité est préjudiciable et constitue un facteur d'inefficacité, et il convient donc de mieux répartir l'équilibre flexibilité/sécurité entre tous les travailleurs.

Le **travail non déclaré** est également un problème qui perdure. Dans plusieurs États membres, le travail non déclaré représente environ un cinquième de l'économie nationale, et des mesures sont prises. Au Portugal, les irrégularités dans le recrutement de travailleurs indépendants sont désormais sévèrement punies. Certains pays (Bulgarie, Chypre, Grèce, Hongrie, Italie, Malte, Portugal) ont amélioré les systèmes d'inspection et renforcé les sanctions ou ont introduit, avec succès, des systèmes de chèque-emploi (Belgique). Globalement, l'action en faveur de la transformation du travail non déclaré en emploi formel doit être renforcée.

La **mobilité géographique** dans l'Union reste faible. Afin d'améliorer la mobilité entre les États membres, le réseau européen Eures a organisé des foires de l'emploi dans la plupart des pays. Seuls quelques États membres ont pris de nouvelles mesures telles que l'organisation de salons de l'emploi régionaux (Bulgarie, Allemagne), l'octroi d'aides spéciales pour la mobilité interrégionale (Belgique, Allemagne, Espagne, Lituanie), le renforcement du soutien des SPE aux demandeurs d'emploi potentiellement mobiles (Allemagne) et la réalisation d'investissements dans les infrastructures de transport (Lituanie, Slovaquie). Les incitations à la mobilité de la main-d'œuvre, comme les crédits d'impôt en faveur des "navetteurs", ont été renforcées en Autriche, en Espagne, en Lituanie, aux Pays-Bas et en Slovaquie.

2.3. Accroître l'investissement dans les compétences et le capital humain

La récession économique exacerbe l'urgence de la réforme des systèmes d'éducation et de formation, d'une augmentation de l'investissement dans la mise à niveau des compétences ou la requalification de la main-d'œuvre (y compris l'augmentation de la part des investissements privés dans la qualification), d'une meilleure adéquation entre éducation, compétences et besoins du marché du travail et de l'accroissement de la mobilité, par le renforcement des compétences linguistiques, par exemple. À cet égard, la plupart des États membres doivent résoudre toute une série de problèmes structurels. Des réformes ont été conçues et mises en œuvre, mais les résultats demeurent mitigés et beaucoup reste à faire sur le plan des stratégies en faveur de la croissance (éducation, innovation et technologies "vertes").

Des **stratégies de mise à niveau des compétences** ont été mises en œuvre sous forme de mesures à court terme dans plusieurs États membres, souvent avec l'aide du FSE. Pour préserver l'employabilité des travailleurs, la **formation continue sur le temps de travail** a été renforcée (Autriche, Bulgarie, Chypre, Allemagne, Grèce, Italie, Luxembourg, Malte, Portugal, Suède, Slovaquie, Royaume-Uni). Ces mesures sont d'autant plus efficaces qu'elles sont axées sur la détermination des nouveaux emplois et des compétences qu'ils requièrent. Plusieurs États membres ont élaboré de nouvelles stratégies en matière de compétences qui sont mieux à même de **répondre aux besoins du marché du travail** (Autriche, Belgique, Danemark, Malte, Roumanie, Slovaquie). En outre, la coopération entre les partenaires sociaux pour la détermination des besoins futurs et l'élaboration de programmes d'enseignement et de formation a été renforcée (Belgique, Bulgarie, Malte, Slovaquie, Suède), un processus dans lequel les partenaires sociaux jouent un rôle essentiel dans certains États membres (Bulgarie, Danemark, Finlande, Italie, Luxembourg).

La capacité à **prévoir et à anticiper les besoins en matière de compétences** varie d'un État membre à l'autre. Un système élaboré a été mis en place par la Finlande avec l'aide du FSE. Les prévisions à court terme sont nécessaires pour prévenir les goulets d'étranglement. Certains États membres font état d'études et de méthodes intéressantes concernant l'anticipation des compétences (analyses du marché du travail, enquêtes auprès des employeurs à Chypre, en Irlande, en Lituanie, au Portugal et en Roumanie), souvent réalisées avec l'aide du FSE. En Allemagne, une nouvelle plateforme, l'Alliance des travailleurs, a été créée pour promouvoir le dialogue et la coopération entre les principaux acteurs auxquels il appartient de veiller à la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée. Il convient de renforcer tant la prévision que l'anticipation des compétences, y compris grâce à l'évaluation des besoins futurs par les entreprises et les formateurs.

Certains États membres (Autriche, Belgique, Allemagne, Estonie, Espagne, Irlande, Malte, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Slovaquie) ont mis en place des plans spécifiques à plus long terme pour l'**acquisition de qualifications**. Il se dégage, des programmes scolaires en particulier, une tendance claire en faveur d'un enseignement et d'un apprentissage fondés sur les compétences. La mise en œuvre du cadre européen des certifications (CEC), qui doit déboucher sur une plus grande **transparence en matière de certification** en s'appuyant sur les acquis de l'apprentissage, entre dans une phase cruciale. La plupart des États membres ont réalisé des progrès considérables dans l'élaboration de cadres nationaux des certifications couvrant tous les niveaux et tous les types d'enseignement et de formation, ainsi que dans la mise en concordance de ces cadres avec le cadre européen, qui doit être achevée pour 2010. Certains États membres ont renforcé leur action en vue de faciliter la **validation des apprentissages non formels et informels** (Autriche, Espagne, France, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Suède, Slovaquie)⁵. Certains pays ont pris des mesures pour accroître le rôle de l'**enseignement supérieur** dans le développement professionnel ou personnel continu de ceux qui occupent déjà un emploi (Allemagne, Grèce, Finlande, Italie, Lituanie). Cela étant, les établissements d'enseignement supérieur doivent encore être davantage incités à élaborer des programmes et des modalités de participation plus souples, ainsi qu'à étendre la validation des apprentissages antérieurs.

⁵ Voir COM(2009) 640 du 24.11.2009.

Le **financement de l'éducation et la formation tout au long de la vie** constitue un aspect déterminant, notamment dans un contexte où de fortes contraintes pèsent sur les dépenses publiques et privées. De nombreux États membres ont augmenté les dépenses pour l'éducation et la formation tout au long de la vie au bénéfice des moins qualifiés et des sans-emploi. Certains ont mis en place des aides pour combiner chômage partiel et formation continue (Belgique, République tchèque, Allemagne, France, Irlande, Luxembourg, Lettonie, Portugal, Slovaquie). Parmi les mesures pour la formation et la reconversion des adultes, certaines visent également à concentrer des ressources sur l'enseignement supérieur (Allemagne, Irlande, Portugal, Royaume-Uni). Des mécanismes de financement destinés à aider les PME à former leurs salariés ont été mis en place (Allemagne, Hongrie, Slovaquie). Un nouveau système de chèques-formation pour les chômeurs/travailleurs a été instauré en Bulgarie avec le soutien du FSE, afin d'améliorer l'accès à la formation.

2.4. Les aides financières de l'Union au service du renforcement des actions prioritaires

Afin d'aider les États membres à financer leurs mesures de lutte contre la crise au moyen de ressources financières de l'Union destinées à l'aide aux personnes, la Commission a modifié les modalités de programmation et de gestion du **Fonds social européen** (FSE) pour améliorer la capacité du Fonds à accélérer la réalisation des programmes et à cibler ceux-ci sur les secteurs et les groupes qui en ont le plus besoin. Certains États membres (Autriche, Hongrie, Irlande, Lituanie, Lettonie, Pays-Bas, Royaume-Uni) ont fait usage de la possibilité de modifier leurs programmes opérationnels pour les adapter à la crise, tandis que d'autres ont exploité la flexibilité déjà existante des programmes du FSE pour concentrer leurs interventions sur les victimes de la crise.

Des États membres ont également eu recours au FSE pour mettre en œuvre les **priorités du plan européen pour la relance économique**, par exemple pour étendre la couverture des prestations de chômage (Italie), pour étendre le bénéfice du FSE à toutes les classes d'âge (Autriche), pour étendre les régimes de chômage partiel (Allemagne, Grèce) et les combiner à la formation (République tchèque, Allemagne) ou encore pour renforcer leur action en faveur de l'entrepreneuriat (Portugal). D'autres États membres ont modifié leurs programmes FSE en prenant des mesures de crise à court terme spécifiquement axées sur les sans-emploi, comme le transfert de ressources au profit d'actions d'amélioration de l'employabilité des chômeurs (Royaume-Uni), le recentrage des priorités sur les chômeurs (Irlande) ou encore l'adaptation à des changements socioéconomiques majeurs dans une région particulière (Espagne/Navarre). La Pologne a modifié les critères de sélection pour que les projets FSE soient accessibles aux travailleurs de secteurs particulièrement touchés par la crise.

Le nombre de demandes d'aide adressées par les États membres au **Fonds européen d'ajustement à la mondialisation** (FEM) a fortement augmenté en 2009 (20, contre 5 en 2008). Au total, douze pays ont demandé de l'aide pour 24 300 travailleurs licenciés dans divers secteurs comme la métallurgie et l'automobile, l'industrie manufacturière, la construction et l'aéronautique, pour un montant global de 152,7 millions d'euros.

3. LES PISTES POUR L'AVENIR

Les mesures prises en matière d'emploi par les États membres face à la crise ont sensiblement contribué à stabiliser les économies et, dans de nombreux cas, à atténuer l'incidence négative de la crise sur l'emploi en 2009. Toutefois, il reste encore de nombreuses **difficultés à surmonter**: la crise a aggravé des **problèmes structurels**, notamment les risques d'augmentation du chômage de longue durée, de persistance du décalage entre l'offre et la demande de compétences, et d'exclusion du marché du travail des groupes les plus défavorisés. La **cohésion sociale et territoriale** de l'Union est en outre menacée du fait de la grande diversité, dans la forme et dans l'intensité, des répercussions de la crise sur les pays et les régions, qui ont en conséquence enregistré des résultats très contrastés en matière d'emploi.

Eu égard aux prévisions d'augmentation du chômage et de pénurie d'offres d'emplois en 2010, il est essentiel de maintenir de solides mesures relatives au marché de l'emploi à court terme. Dans ce contexte, le principal enjeu est de renforcer la **cohérence entre les mesures à court terme et les réformes structurelles à plus long terme**.

La prolongation excessive de certaines mesures prises au cours des derniers mois pour faire face à la crise de l'emploi pourrait avoir une incidence négative à plus long terme sur la productivité, les résultats du marché de l'emploi et la situation budgétaire des États membres. Afin de rendre les marchés du travail plus inclusifs, l'activation des travailleurs inactifs et l'élimination des obstacles au travail, l'amélioration de la sécurité de l'emploi, l'action en faveur des transitions, la réduction de la segmentation du marché du travail et la préservation des équilibres budgétaires sont des enjeux particulièrement importants, qui mettent en évidence la nécessité d'apporter des réponses stratégiques globales conformes au principe de flexisécurité. Par conséquent, compte tenu des signaux qui laissent entrevoir une reprise modérée de l'activité économique en 2010, le principal objectif des prochains mois sera de déterminer le moment et les modalités de la **suppression progressive des mesures de crise**. La suppression prématurée des mesures de relance pourrait avoir un effet négatif sur l'emploi et la demande de main-d'œuvre, tandis qu'une suppression tardive de ces mesures pourrait avoir une incidence négative sur la reprise et nuire aux objectifs de croissance à moyen terme du fait d'un ralentissement de la baisse du chômage, de la faiblesse de la productivité ou d'une situation budgétaire insoutenable.

Bien que les contraintes et les situations des États membres diffèrent et exigent des stratégies distinctes, ceux-ci partagent un certain nombre d'**objectifs stratégiques communs en matière d'emploi**: la hausse du chômage doit être inversée et celui-ci ne doit pas devenir structurel; les transitions professionnelles et, en particulier, l'adéquation entre compétences et emplois, doivent être améliorées et devenir un tremplin vers des emplois de qualité; les jeunes et les autres groupes les plus touchés par la crise doivent être durablement soutenus; la mise à niveau des compétences doit mieux tenir compte des exigences du marché du travail; la participation au marché du travail doit être encore améliorée, notamment celle des femmes, des travailleurs âgés et des immigrants. Une **action coordonnée à l'échelle européenne** s'appuyant activement sur les partenaires sociaux peut contribuer à atteindre ces objectifs.

Dans ce contexte, **différents types d'enjeux** - selon la situation économique et budgétaire du pays considéré - vont déterminer le contenu des futures politiques pour l'emploi, dans l'optique d'un ajustement des mesures de crise dans le cadre des réformes structurelles en cours:

- La nécessité de **renforcer les mesures de crise existantes**. Le cas se présentera en particulier, mais pas exclusivement, dans les États membres où le chômage devrait progresser sensiblement cette année. Dans ce contexte, il est essentiel d'**améliorer l'efficacité** de ces mesures. En particulier, les dispositifs de chômage partiel peuvent se justifier provisoirement pour des emplois pérennes aussi longtemps que le chômage continue d'augmenter. Toutefois, il faut veiller à ce que ces mesures, qui peuvent atténuer l'incidence sociale de la crise à court terme, permettent aux entreprises d'économiser des montants considérables en frais de licenciement et de recrutement et prévenir la perte de capital humain spécifique à l'entreprise, n'entraînent pas des problèmes de sureffectif majeurs à plus long terme et ne retardent pas une restructuration nécessaire. Les États membres confrontés à la hausse du chômage devraient également envisager de donner davantage de place à d'autres solutions dont l'incidence favorable sur le marché du travail a déjà été démontrée, comme l'amélioration de la **capacité des services publics de l'emploi** à fournir une aide à la recherche d'emploi plus personnalisée en amont du licenciement. En outre, un certain nombre de mesures temporaires prises pendant la crise pourraient déboucher sur des réformes structurelles plus durables contribuant à améliorer l'**efficience et l'efficacité de certaines institutions du marché du travail**. Tel est le cas, notamment, des changements introduits dans certains pays en matière de conception des régimes d'assurance chômage ou des politiques actives de l'emploi. Enfin, les mesures à court terme suivant le principe de la flexisécurité et incluant des incitations au travail adaptées peuvent être un instrument important pour lutter contre la segmentation du marché du travail.

- La nécessité d'**ajuster les mesures de crise**. Ce cas de figure concerne spécialement les pays où la nécessité d'assainir les finances publiques est particulièrement pressante. La principale question, dans ce contexte, est de déterminer comment les **pièges à inactivité et les pièges à chômage** (notamment en vue d'accroître la participation des groupe sous-représentés) **peuvent être éliminés** en activant les personnes sans emploi et en réduisant les obstacles au travail, tout en renforçant dans le même temps la sécurité des revenus pour les plus démunis et les personnes en phase de transition. C'est pourquoi il est important que la récession économique ne serve pas de prétexte pour ralentir le rythme de mise en œuvre de politiques de conciliation touchant à l'accès des femmes au marché du travail en particulier. En outre, l'expérience montre qu'il convient d'éviter les mesures passives et contre-productives mises en œuvre lors de récessions antérieures (retraite anticipée, recours aux prestations d'invalidité et de maladie), et qu'il est nécessaire de s'orienter vers des politiques de sécurité sociale actives. Toutefois, les mesures de soutien des revenus ont apporté aux plus démunis une aide indispensable depuis le début de la crise et ont ainsi contribué à prévenir la pauvreté. L'expérience montre en outre qu'il est très difficile pour les personnes les plus éloignées du marché du travail de tirer efficacement parti de mesures actives comme la formation ou le conseil professionnel. Les États membres devraient aussi envisager d'améliorer la **flexibilité interne autant qu'externe**. Un objectif prioritaire est la **résolution du problème de la segmentation croissante du marché du travail** dans l'optique de l'amélioration de la situation des personnes qui ne bénéficient pas de contrats standard et sont souvent mal couvertes par les régimes d'assurance chômage et les mesures actives en faveur de l'emploi (dont le bénéfice est souvent conditionné par la perception de prestations).

- La nécessité de **supprimer graduellement les mesures de crise**. Cette démarche sera pertinente pour les pays dont la situation sur le plan de l'économie et du marché de l'emploi est la plus favorable et qui peuvent se concentrer pleinement sur les **réformes structurelles**. Dans ce contexte, des pressions supplémentaires s'exerceront sur les mesures de réforme à long terme du marché du travail, qui compte désormais un nombre plus élevé de chômeurs; une priorité majeure sera d'améliorer l'efficacité de ces mesures. Des réformes inspirées du principe de flexisécurité, visant à allier une plus grande flexibilité à davantage de sécurité sur le marché du travail, sont à l'ordre du jour; il convient notamment de trouver le juste équilibre entre protection de l'emploi et sécurité sur le marché, de combler le décalage entre la demande émergente et les compétences actuellement disponibles sur le marché, de favoriser la mobilité professionnelle entre les régions et entre les emplois, et d'améliorer la capacité d'ajustement des salaires à l'évolution de la productivité. L'objectif est d'**accroître la résilience de l'économie face aux chocs** que subiront à l'avenir des secteurs ou des pays spécifiques, en instaurant des conditions plus propices à un taux d'activité plus élevé, ce qui aura pour double effet de renforcer le potentiel de croissance et d'améliorer les finances publiques à long terme, permettant ainsi de **maintenir et de consolider la protection sociale, d'accroître la cohésion sociale et d'assurer l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'UE**.
