Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 25 février 2016
(OR. en)

6147/16

SOC 63
EMPL 38
ECOFIN 102
EDUC 25

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Semestre européen 2016: contribution aux travaux du Conseil européen (17 et 18 mars 2016)

Dans la perspective de la session du Conseil EPSCO du 7 mars 2016, les délégations trouveront ci-joint une note d'orientation de la présidence sur le sujet susmentionné.

Semestre européen 2016: mise en œuvre des recommandations par pays
Segmentation du marché du travail et arrangements contractuels

Note d'orientation de la présidence

Conseil EPSCO, 7 mars

Introduction

Depuis son lancement en 2011, le Semestre européen a fait l'objet d'adaptations périodiques ayant trait au processus, au contenu et aux acteurs concernés. L'accent plus marqué qui est mis désormais sur le marché du travail et les objectifs sociaux trouve un écho dans les recommandations par pays formulées chaque année. Le suivi et la surveillance multilatérale, y compris l'examen par les pairs, s'en sont en outre trouvés renforcés. Cette évolution découle de l'idée, largement partagée et répandue, qu'il faut trouver un meilleur équilibre entre les objectifs économico-financiers et les objectifs sociaux.

En ce qui concerne le volet EPSCO, la mise en œuvre des recommandations par pays relatives à la politique sociale et la politique de l'emploi fait l'objet d'un suivi périodique de la part du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale.

Au-delà de cette "réalité technique", il existe aussi une "réalité politique", qui veut qu'il soit essentiel de mettre davantage l'accent sur la mise en œuvre effective des recommandations par pays. Cet autre volet est particulièrement important, car l'adhésion est une condition sine qua non pour remédier aux lacunes qui sont mises en évidence dans les recommandations par pays. Dans le même temps, il s'agit d'un volet qui est rarement discuté ouvertement entre les prenantes directement concernées.

Il conviendrait de renforcer la pression positive exercée par les pairs au niveau politique, en particulier en partageant les bonnes pratiques et en contribuant à la mise en place de discussions ouvertes et franches. Compte tenu du nombre important de domaines d'action abordés dans le paquet annuel relatif aux recommandations par pays qui relèvent de la compétence du Conseil EPSCO, il convient que celui-ci joue un rôle plus actif et mène une action plus ciblée dans ce cadre. Le débat d'orientation prévu aujourd'hui entend contribuer à la réalisation de cet objectif.

Toile de fond

Les principales questions en jeu sont exposées dans la contribution du Comité de l'emploi *(voir le document 6151/15 + ADD 1)*, qui rend compte des résultats de l'examen thématique multilatéral qu'il a consacré récemment à **la segmentation du marché du travail et aux arrangements contractuels**. Ce document souligne en particulier que la nécessité, pour les politiques du marché du travail, d'établir un équilibre entre la flexibilité et la sécurité n'est pas un élément neuf et que les réformes menées au cours des dernières décennies ont eu des résultats mitigés: certaines ont véritablement porté leurs fruits alors que d'autres ont eu certaines conséquences indésirables, auxquelles il convient de remédier.

La segmentation du marché du travail est désormais source de préoccupation pour les responsables politiques. Le Conseil a recommandé que plusieurs États membres luttent contre la segmentation de ce marché au moyen de réformes de la législation relative à la protection de l'emploi. Face à ce défi, un certain nombre d'États membres ont adopté des réformes ambitieuses et globales ces dernières années, alors que d'autres se préparent actuellement à faire de même.

Une attention accrue est portée depuis peu aux possibilités qu'offre une plus grande flexibilité sur le marché du travail, compte tenu également des défis que posent les nouvelles formes d'emploi (emploi indépendant, travail occasionnel, travail à la demande, etc.). La principale préoccupation est que, plutôt que d'offrir de véritables possibilités de tirer parti de technologies de production plus flexibles et moins onéreuses, les modalités de travail non conventionnelles puissent masquer la pratique habituelle consistant à recourir à des emplois précaires faiblement rémunérés. En raison de l'apparition de ces nouvelles formes d'emploi, le débat s'est progressivement déplacé du concept de marchés du travail à deux vitesses vers celui de marchés du travail segmentés. La faiblesse de la mobilité et des transitions entre les deux types de marchés du travail laissent supposer que la segmentation du marché du travail est structurelle.

Les principales conclusions de l'exercice de surveillance multilatérale réalisé par le Comité de l'emploi permettent de faire ressortir un aspect important, à savoir que les États membres sont confrontés à des situations diverses. L'examen auquel a procédé le Comité de l'emploi montre que des progrès notables ont été accomplis pour ce qui est de relever les défis mis en évidence dans les recommandations par pays. Dans un certain nombre de cas, le processus politique et législatif (souvent très délicat et nécessitant l'adhésion de nombreuses parties concernées, en premier lieu les partenaires sociaux) est soit achevé soit sur le point de l'être. Le défi porte désormais sur la bonne mise en œuvre des mesures, qui doit s'accompagner d'un suivi et d'une évaluation suffisamment solides pour permettre d'affiner les mesures en question.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue que la mise en œuvre prend du temps et que les résultats n'apparaissent pas dans l'immédiat. Par ailleurs, plutôt que de se concentrer sur des détails précis des mesures, il faudrait davantage s'attacher à évaluer s'il existe un équilibre global approprié entre l'ensemble des facteurs interdépendants qui déterminent le bon fonctionnement des marchés du travail, car diverses voies sont possibles à cet égard.

L'examen auquel a procédé le Comité de l'emploi a également donné lieu à un certain nombre d'orientations spécifiques, qui ont notamment trait à l'importance de l'exécution judiciaire afin de lutter contre les abus et les arrangements fictifs, à l'utilisation et à l'efficacité des incitations fiscales, à l'augmentation du nombre de travailleurs indépendants et à l'incidence de ce phénomène sur les systèmes de protection sociale, ainsi qu'à l'évaluation et au suivi des pratiques.

Dans ces conditions, les ministres sont invités à se pencher sur les questions ci-après.

- Les réformes structurelles mènent souvent à une redistribution des richesses collectives: certains partent gagnants et d'autres perdants. Comment préserver au mieux les réformes structurelles "inclusives"? Comment remédier au décalage politiquement défavorable qui existe entre les conséquences négatives à court terme des réformes et les cycles électoraux?

- Les recommandations par pays ont-elles été de nature à favoriser la mise en œuvre? L'adhésion aux recommandations par pays devrait-elle être renforcée en donnant aux États membres davantage de liberté quant au choix des mesures à prendre, ou les recommandations par pays devraient-elles être suffisamment précises pour éviter que les États membres les réinterprètent à leur avantage (et faire ainsi pression en faveur de réformes nécessaires mais impopulaires)?

- Quels conseils donneriez-vous à propos de la mise en œuvre des recommandations par pays? Quels sont les facteurs qui ont contribué à la bonne mise en œuvre des recommandations dans votre pays et quels obstacles avez-vous dû surmonter? Si vous avez mis en œuvre intégralement une recommandation, cela a-t-il conduit aux résultats positifs escomptés? Dans la négative, est-ce dû au fait que les résultats tendent à se faire sentir?

Organisation débat

Les ministres sont invités à axer leurs interventions sur la mise en œuvre des recommandations par pays. Tout en tenant compte des éléments ci-dessus, les contributions devraient se concentrer sur les défis politiques découlant de la segmentation du marché du travail et des arrangements contractuels, ainsi que sur les obstacles et les réussites relevés dans ce cadre. Étant donné que tous les États membres ne se sont pas vu adresser des recommandations par pays sur les questions en cause, les ministres peuvent également réagir à la question de la mise en œuvre des recommandations en général (voir ci-dessus).

Pour ce qui est de l'ordre des interventions, après l'introduction du dossier par la présidence, la Commission ainsi que les présidents du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale présenteront leurs contributions respectives aux débats.

Trois États membres (FR, IT et PL) présenteront ensuite les réformes qu'ils ont mises en chantier récemment dans ce domaine, en mettant l'accent sur les défis politiques rencontrés, liés par exemple à la façon de traiter avec les différentes parties prenantes ou à la prise en compte d'intérêts divergents et particuliers, ainsi qu'à d'autres considérations politiques.

Après avoir discuté de ces situations spécifiques, tous les États membres qui souhaitent réagir aux présentations faites ou aux questions posées à la fin de la présente note d'orientation auront l'occasion de prendre la parole. Les ministres pourront aussi exposer leur point de vue sur la "nature" des recommandations par pays ou faire part de l'expérience qu'ils ont acquise dans le cadre de leur mise en œuvre.

En particulier, les ministres pourront évoquer des stratégies permettant d'examiner la question des "gagnants et perdants" des réformes structurelles, ainsi que, le cas échéant, toute disposition transitoire et les moyens de garantir une participation en bonne et due forme des partenaires sociaux. Ils pourront aussi aborder la difficulté qu'il y a à communiquer sur les réformes structurelles et à les faire aboutir, notamment lorsque leurs effets à court terme sont susceptibles de ne pas être propices à la croissance.

Les ministres sont encouragés à partager leurs expériences de manière franche et constructive, ce qui permettra de mener un débat dynamique dont les résultats concrets seront partagés dans l'intérêt de tous.

La présidence présentera au Conseil européen, en vue de sa réunion des 17 et 18 mars, une synthèse des résultats du débat d'orientation et d'autres discussions liées au Semestre européen.