



Bruxelles, le 1^{er} juillet 2019
(OR. en)

10688/19

SOC 521
EMPL 402
ECOFIN 674
EDUC 332

NOTE

Origine:	Comité de l'emploi et Comité de la protection sociale
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Évaluation des recommandations par pays pour 2019 et de la mise en œuvre des recommandations par pays pour 2018 = Approbation de l'avis du Comité de l'emploi et de l'avis du Comité de la protection sociale

Les délégations trouveront en annexe les avis cités en objet en vue de la session du Conseil EPSCO qui se tiendra le 8 juillet 2019.

Avis horizontal 2019 sur le Semestre européen

Ainsi que le Conseil les en a chargé, le Comité de l'emploi et le Comité de la protection sociale ont examiné la mise en œuvre du volet "marché du travail" et du volet social des recommandations par pays 2018. En juin 2019, les deux comités ont présenté au Conseil une note horizontale contenant des observations sur les propositions de recommandations par pays 2019 formulées par la Commission européenne, quelques messages clés découlant de leur examen de la surveillance multilatérale des réformes menées par les États membres en matière de politiques sociale et de l'emploi, et une évaluation des progrès sur la voie de la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. La présente note complète la contribution précédente avec des observations sur les aspects liés à la gouvernance du Semestre européen (Partie 1), le point de vue des partenaires sociaux et des ONG sociales (Partie 2) et des messages thématiques découlant des examens réalisés par les deux comités dans le cadre de la surveillance multilatérale.¹

Partie 1: Les recommandations par pays dans le cadre du Semestre européen

Le Semestre européen constitue un instrument précieux pour la coordination, la promotion et le suivi des efforts de réforme des États membres. Il permet d'évaluer et de soutenir les réformes des États membres ainsi que le contenu et la qualité de leur dosage macroéconomique plus large. L'ensemble de recommandations par pays 2019 présenté par la Commission le 5 juin s'inscrit dans le prolongement des années précédentes. Les comités estiment qu'il est bien équilibré et doté d'une solide dimension sociale. Si les comités s'en félicitent, certains États membres ont demandé qu'une réflexion soit engagée sur la portée du Semestre européen en termes de domaines d'action, faisant valoir que son objet s'est singulièrement élargi au cours des dernières années. Le socle européen des droits sociaux figure en bonne place dans l'ensemble de recommandations et ses principes y sont dûment pris en compte, ce dont il y a aussi lieu de se féliciter. Certains États membres ont demandé que les principes du socle européen soient mieux intégrés dans les recommandations par pays, et il a été considéré qu'une évaluation continue par rapport à l'ensemble de ces principes constituerait une option utile pour la suite des travaux.

¹ Les conclusions par pays figureront en annexe.

Le nombre total de recommandations par pays est en augmentation par rapport à l'année passée, notamment en raison de l'ajout de recommandations concernant plus particulièrement l'investissement et de l'intégration de la Grèce dans l'exercice du Semestre européen à l'issue de son programme d'assistance financière. Les dimensions sociale, de l'emploi et de l'éducation sont encore renforcées, ce qui est positif. Les comités répètent que, eu égard au vieillissement de la population, au passage au numérique et au changement climatique, le processus du Semestre européen devrait conserver une approche holistique qui intègre les mesures et réformes dans tous les domaines pertinents, y compris l'économie, l'emploi, l'éducation et la formation ainsi que l'inclusivité sociale. Les lignes directrices pour l'emploi qui ont été adoptées récemment fournissent une base politique et juridique à cet égard.

Cette année, l'exercice se caractérise aussi par un alignement plus marqué entre investissement et réformes et par une plus grande insistance sur l'investissement dans les recommandations par pays. Les comités constatent que chaque État membre s'est vu adresser une recommandation concernant l'investissement et que les autres recommandations peuvent comprendre une dimension "investissement", notamment dans les domaines de l'emploi, de la politique sociale et de l'éducation. Ils notent que l'intégration de la dimension "investissement" permet un meilleur alignement entre efforts de réforme et décisions d'investissement, ce qui renforce encore le Semestre européen. Un certain nombre d'États membres ont demandé que l'on poursuive la réflexion sur le lien entre les besoins d'investissement et les Fonds structurels de l'UE. Certains ont également souligné la nécessité d'une flexibilité suffisante au niveau des règles budgétaires et des domaines d'action pour lesquels les investissements sont admissibles à un financement au titre des Fonds structurels de l'UE.

Les comités font observer que leur méthode de travail dans le cadre du Semestre européen s'est améliorée au fil des années. Concernant le processus lui-même et la rédaction des recommandations par pays, ils mettent en exergue les points ci-après.

Concernant le **processus**, les comités estiment que la présentation tardive des recommandations par pays 2019 a posé problème, en particulier parce que, de ce fait, le Conseil européen n'a pas été en mesure de donner une approbation politique à l'issue d'un examen suffisamment approfondi de l'ensemble de recommandations par les comités du Conseil.

En coopération étroite avec le Conseil EPSCO et le Conseil Ecofin, les comités ont toutefois fait en sorte que le processus se déroule sans incident, malgré la présentation tardive des recommandations par pays. Les comités ont continué à jouer un rôle actif dans la préparation de l'adoption des recommandations par les deux formations responsables du Conseil (EPSCO et Ecofin). La réunion conjointe du Comité de politique économique, du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale reste un cadre utile pour discuter d'un certain nombre de recommandations à caractère transversal. Le fait de prévoir assez de temps pour les débats favorise l'adhésion au niveau national, permet une communauté de vues réelle et approfondie et, à long terme, contribue à une meilleure mise en œuvre des réformes.

La grande qualité des documents établis par la Commission tout au long du processus du Semestre européen est reconnue. La consultation bilatérale entre la Commission et les États membres sur les projets de rapports est une bonne chose pour faire émerger une meilleure compréhension, commune aux États membres et à la Commission, de l'évaluation, des défis connexes et des actions à mener au plan politique. Elle peut aussi contribuer à ce que les recommandations par pays suscitent davantage l'adhésion au niveau national, ce qui est indispensable pour la réussite du Semestre européen. Bien qu'ils estiment qu'il s'agit d'une caractéristique positive du processus, les comités répètent qu'il serait souhaitable de prévoir une participation encore plus étroite et plus précoce car cela contribue de façon essentielle au renforcement de l'adhésion et, par conséquent, au succès des réformes.

Les comités répètent également qu'il convient de définir une manière plus efficace de trouver des solutions aux observations des États membres sur des questions factuelles en amont des principales réunions des comités, ce qui, parallèlement à une hiérarchisation claire des observations formulées par les États membres et à un recentrage de ces observations sur les recommandations par pays, permettrait de concentrer les discussions sur les questions de fond.

Par ailleurs, les comités constatent avec satisfaction que les États membres sont plus nombreux à formuler des observations sur les recommandations par pays et les considérants concernant d'autres États membres, ce qui témoigne de l'intérêt commun et de l'effet d'entraînement au sein de l'Union européenne. Les débats contribuent à renforcer encore la compréhension mutuelle des défis politiques communs et à intensifier l'échange de bonnes pratiques.

L'interconnexion des outils de suivi des comités et leur utilisation pratique dans le cadre des négociations sur les recommandations par pays ont une nouvelle fois fait la preuve de leur efficacité. Les conclusions du relevé des résultats en matière d'emploi et du suivi des résultats dans le domaine de la protection sociale se sont révélées être une ressource précieuse pour alimenter les discussions. Les comités notent que la Commission s'est appuyée de manière importante sur les travaux de surveillance multilatérale pour élaborer les recommandations par pays et réunir les données objectives pour les négociations sur ces recommandations. Les conclusions sur la surveillance, qui ont servi au cours des discussions sur les recommandations par pays, ont souvent fourni une solution définitive sur un point précis des discussions ou des débats. Les travaux de surveillance, qui demandent des ressources considérables de la part tant de la Commission que des États membres, se sont une fois de plus avérés utiles à ce stade du cycle. Dans le même temps, la nécessité de réfléchir à des moyens d'améliorer encore l'efficacité des travaux préparatoires a été évoquée.

Il est communément admis que la participation concrète des partenaires sociaux, de représentants de la société civile et d'autres acteurs concernés demeure essentielle pour la mise en œuvre et l'efficacité des réformes.

Pour ce qui est de la **rédaction** des recommandations par pays, les comités constatent que le texte de la Commission est d'une grande qualité et qu'il évite les formulations redondantes telles que "continuer à", "poursuivre" ou "davantage". De même, les comités ont maintenu la règle générale consistant à ne pas accepter les modifications proposées qui ne sont pas des modifications de fond et qui ne tiennent pas compte des conclusions des examens réalisés au cours du Semestre européen. Les comités soulignent que les recommandations par pays devraient être suffisamment précises sur le contexte auquel elles font référence, mais ajoutent que les considérants ne devraient pas faire office de recommandations de substitution. Il est en outre souhaitable que les considérants rendent mieux compte, et d'une manière cohérente, des progrès réalisés par les États membres.

Pour l'**avenir**, les comités estiment que les recommandations par pays devraient aussi mieux tenir compte de la réalité politique d'un processus de réforme. La définition, la négociation et la mise en œuvre des réformes prennent du temps. Les réformes sont souvent mises en œuvre dans le cadre de cycles pluriannuels. C'est pourquoi il faudrait réfléchir à la façon de mieux intégrer une perspective à moyen terme dans les recommandations par pays, tout en préservant la dynamique de réforme et les liens avec les cycles politiques nationaux.

Partie 2: Avis des partenaires sociaux et des représentants de la société civile

Il demeure essentiel d'associer les partenaires sociaux et de procéder à des consultations avec la société civile pour que les réformes puissent être mises en œuvre avec succès. Les deux comités ont eu des échanges de vues avec la Commission, les partenaires sociaux européens et les ONG sociales dans le cadre de la surveillance multilatérale qu'ils exercent ainsi que du nouvel ensemble de recommandations par pays, en prélude à l'examen des recommandations par pays proprement dites.

Aussi bien les partenaires sociaux européens que les ONG sociales se sont félicités de l'amélioration de la coopération avec les comités et sont restés positifs au sujet de leur participation au niveau de l'UE; ils ont toutefois exprimé des préoccupations quant à leur participation significative et en temps utile au niveau national, et ont appelé à renforcer la coopération à toutes les étapes du Semestre européen. Les partenaires sociaux ont insisté sur l'importance de les associer plus largement, y compris sur des sujets qui vont au-delà de l'emploi. Les représentants de la société civile ont souligné la nécessité de mieux reconnaître leur rôle dans le cadre du Semestre européen et de structurer le dialogue civil.

D'une manière générale, les représentants des **employeurs**² ont bien accueilli l'ensemble de recommandations, qu'ils ont jugé équilibré. Les recommandations par pays ont gagné en pertinence face aux défis actuels que sont la transformation numérique, le vieillissement et la décarbonation. En vue d'assurer la convergence économique et sociale, il est préconisé d'accorder une plus grande attention à la réduction des coûts de la main-d'œuvre et à la lutte contre la pression fiscale sur le travail. Les compétences - et notamment la nécessité de faire en sorte que la main-d'œuvre possède les compétences numériques requises - sont mentionnées comme étant une préoccupation essentielle. Les déficits de compétences et l'inadéquation entre l'offre et la demande de compétences restent considérés comme une priorité absolue, en particulier pour les PME, et les représentants souhaiteraient des discussions plus approfondies sur ce sujet avec le Comité de l'emploi.

Les organisations d'employeurs ont également souligné qu'il est nécessaire que les États membres modernisent leurs systèmes de prestations sociales et qu'ils améliorent le ciblage et le rapport coût-efficacité de l'investissement social, dans le cadre des efforts plus larges visant à consolider les finances publiques. Quant aux investissements, ils sont nécessaires aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public. Dans une perspective de réduction de la pauvreté, l'investissement public joue un rôle essentiel pour assurer la fourniture de services de qualité. Par ailleurs, les États membres ont été encouragés à échanger leurs bonnes pratiques et leur expérience quant au meilleur moyen de réduire la pression fiscale sur le travail en mettant au point des solutions propices à l'emploi pour financer la protection sociale.

² BusinessEurope, l'UEAPME (Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises) et le Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics (CEEP).

Les **représentants des syndicats**³ ont souligné que la croissance économique est fragile et qu'elle n'a pas amélioré significativement la dimension sociale en Europe. Aussi l'approche fondée sur les droits que consacre le socle européen des droits sociaux devrait-elle occuper une place plus importante dans le Semestre européen, afin que les défis liés à la pauvreté, à l'exclusion sociale, aux bas salaires et à l'accès à la protection sociale puissent être relevés. Les améliorations récentes sont intervenues après les années de crise, caractérisées par de faibles niveaux d'investissement, auxquels il faut encore remédier. C'est pourquoi le Semestre européen devrait connaître une nouvelle évolution en termes d'investissement et d'orientation budgétaire. Les États membres devraient disposer d'une certaine flexibilité leur permettant de mobiliser des investissements publics pour créer des emplois de qualité. Là où les recommandations par pays mettent l'accent sur un financement plus strict, la CES demande une plus grande flexibilité afin que le socle puisse être mis en œuvre. Il existe une marge budgétaire qui permettrait aux États membres d'améliorer la situation sociale. Par ailleurs, il a été jugé préoccupant que les conclusions issues de l'examen du dialogue social mené par le Comité de l'emploi et les partenaires sociaux n'aient pas été mises en œuvre.

Les représentants de la **société civile**⁴ se sont félicités de l'attention accrue portée aux questions liées au marché du travail, à l'éducation et à la politique sociale, ainsi que de l'intégration du socle européen des droits sociaux dans l'ensemble de recommandations par pays 2019. Le fait qu'il soit admis que les investissements et les réformes doivent aller de pair a aussi été salué. Les représentants ont fait valoir que, si les recommandations couvrent de manière satisfaisante les questions liées à l'emploi et à l'éducation, elles devraient néanmoins accorder une place plus grande aux questions liées à la pauvreté et à l'exclusion sociale (en particulier parmi les enfants et les groupes défavorisés), aux sans-abris et à des services de santé et de soins de longue durée de qualité qui soient abordables et viables. Il a été souligné que la bonne conjoncture économique actuelle constitue une occasion d'opérer une convergence sociale vers le haut et que l'accent mis sur les réformes devrait être fermement maintenu. Davantage doit être fait en faveur de ceux qui sont déjà en situation de pauvreté ainsi qu'en ce qui concerne la mise en œuvre de réformes, en particulier à l'intention des groupes défavorisés. Le système fiscal et de protection sociale peut favoriser la participation au marché du travail et réduire les inégalités.

³ Confédération européenne des syndicats (CES).

⁴ Plateforme sociale, Eurodiaconia, EAPN (en avril) et Eurochild.

Partie 3: Messages horizontaux découlant de la surveillance multilatérale et des examens multilatéraux de la mise en œuvre

La surveillance multilatérale, qui consiste à soumettre à l'examen par les pairs, au sein des comités, l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations par pays, constitue l'une des missions essentielles du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale, précisément dans le contexte du processus du Semestre européen.

A. Messages découlant de la surveillance multilatérale exercée par le Comité de l'emploi

Au cours de la période allant d'octobre 2018 à avril 2019, le Comité de l'emploi a procédé à des examens de surveillance multilatérale et à un examen par pays, dans le cadre desquels il s'est penché sur les volets des recommandations par pays liés aux domaines d'action suivants: i. le chômage de longue durée, ii. le dialogue social, iii. la segmentation du marché du travail et le travail non déclaré, iv. la participation au marché du travail, v. les politiques actives du marché du travail et les services publics de l'emploi (SPE), vi. l'éducation, les compétences, l'EFP et l'éducation et la formation des adultes, et vii. les salaires, la compétitivité et la taxation du travail.

Comme indiqué plus haut, les examens réalisés par le Comité de l'emploi dans le cadre de la surveillance multilatérale sont organisés de façon thématique. Il est ainsi possible de tirer des conclusions horizontales de chaque ensemble d'examens, conclusions qui sont présentées dans la présente note.

L'examen auquel a procédé le Comité de l'emploi en ce qui concerne la mise en œuvre de la **recommandation du Conseil relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail** a eu lieu dans un contexte d'amélioration de la situation sur le marché du travail, même si les disparités à l'échelle de l'UE persistent⁵. Il est à noter également que tous les États membres ont pris des mesures pour améliorer la mise en œuvre de la recommandation, mais que le niveau de mise en œuvre varie. Les moyens dont disposent les services publics de l'emploi (SPE) constituent un défi général, de même que, dans certains États membres, l'efficacité de ces services varie considérablement sur un plan régional. Dans plusieurs États membres, l'inscription d'un nombre élevé de chômeurs de longue durée est étroitement liée à la subordination de l'octroi des allocations à l'enregistrement auprès des SPE. Certains ont mis en place des politiques visant à prévenir la désinscription, mais beaucoup doivent encore améliorer les efforts de sensibilisation à l'égard des inactifs et établir des mesures d'incitation à l'inscription.

⁵ Les messages clés ont été adressés au Conseil EPSCO séparément, cf. document 14409/18 du Conseil.

L'examen a confirmé que les services complémentaires, par exemple les mesures à caractère social et en matière de santé, de formation et de soutien, sont importants sur la voie de l'emploi. Des efforts ont été déployés pour améliorer la coordination entre les différents prestataires de services, mais la coordination reste un défi majeur. En ce qui concerne la création d'un point de contact unique, les approches nationales vont d'une intégration complète des services à la désignation d'une autorité censée intervenir comme interlocuteur unique. Les accords d'intégration professionnelle ou des mesures équivalentes existent dans la plupart des États membres, mais davantage doit être fait, en particulier pour ce qui est de revoir régulièrement les évaluations individuelles. Un éventail de mesures liées à la participation des employeurs a été présenté, dont la présence de personnel spécialisé au niveau des SPE et l'octroi de subventions salariales que vient compléter un accompagnement en cours d'emploi. Toutefois, dans certains États membres, une approche plus stratégique des partenariats entre les parties prenantes fait toujours défaut. Dans l'ensemble, bien que la qualité et l'exhaustivité des données recueillies avec le soutien des États membres sur la base du cadre d'indicateurs du Comité de l'emploi se soient nettement améliorées, des efforts supplémentaires sont également nécessaires pour améliorer les données relatives à la pérennité des résultats obtenus pour les chômeurs de longue durée.

L'examen consacré au **dialogue social** a porté sur différents aspects de la participation des partenaires sociaux aux réformes et aux politiques ainsi qu'au Semestre européen. Des partenaires sociaux nationaux et européens ont pris part à l'examen. Alors que, dans leur grande majorité, les États membres disposent d'un cadre juridique et institutionnel pour le dialogue social, l'examen a fait apparaître que la participation des partenaires sociaux nationaux à la conception et à la mise en œuvre des réformes et des politiques en matière sociale et dans le domaine de l'emploi ainsi qu'au Semestre européen varie d'un État membre à un autre. Le Comité de l'emploi a insisté sur l'importance que revêt une participation significative et en temps utile.

Le Comité de l'emploi a également relevé que, dans certains États membres, la représentativité des partenaires sociaux pose problème, et il a souligné la nécessité d'un réel soutien pour renforcer les moyens dont disposent les partenaires sociaux.

L'examen des recommandations par pays sur la **segmentation du marché du travail et le travail non déclaré** a fait apparaître que la nature de la segmentation et du travail non déclaré varie selon les États membres de l'UE considérés, et qu'à elles seules les statistiques ne donnent pas toujours une vue d'ensemble de la situation. La segmentation et le travail non déclaré peuvent affecter la vie des personnes à de nombreux égards (par exemple, il existe un lien avec la santé et la sécurité au travail, et l'accès à la protection sociale), ainsi que l'économie dans son ensemble. Ces dernières années, les États membres ont mené un certain nombre de réformes dans ces domaines, afin de favoriser le recrutement à durée indéterminée et la création d'emplois de qualité, mais il faudra du temps pour que ces réformes produisent tous leurs effets. De fait, bon nombre des réformes en cours visent à remédier aux conséquences négatives qui résultent aujourd'hui de la libéralisation partielle du marché du travail (recours plus large aux contrats temporaires sans modification des dispositions régissant les contrats à durée indéterminée) intervenue il y a plusieurs décennies, par exemple en réduisant l'écart entre les dispositions régissant respectivement les contrats à durée indéterminée et les contrats temporaires (y compris en termes de fiscalité et de cotisations sociales).

Le Comité de l'emploi a constaté que, dans le contexte politique actuel, il est difficile de dégager un consensus sur la nature exacte des réformes qu'il y a lieu d'engager sur le marché du travail. Ce constat met en lumière le rôle important que les partenaires sociaux peuvent avoir à jouer, ainsi que l'importance d'un dialogue social efficace. Comme de nombreuses autres questions, celles de la formation et des compétences nécessaires pour permettre à chacun de tirer le meilleur parti des possibilités offertes par le marché du travail sont extrêmement importantes (et il est à noter que l'un des effets négatifs de la segmentation est qu'elle rend les employeurs réticents à investir dans les compétences). À cet égard, il faut veiller à ce que les demandeurs d'emploi puissent recevoir des orientations et des conseils en matière d'emploi appropriés, ce qui pourrait contribuer à améliorer la qualité des offres d'emploi et à réduire l'inadéquation des compétences.

D'une manière générale, il demeure important de conjuguer dissuasion et prévention (par exemple en menant des actions de sensibilisation et en améliorant la confiance dans les institutions) dans la lutte contre le travail non déclaré, ce qui nécessite des efforts concertés et une coordination entre les institutions, telles que les inspections du travail, les institutions de sécurité sociale, les SPE et les autorités fiscales. Dans de nombreux cas, les attitudes et les comportements culturels doivent changer, ce qui, par définition, exige un effort concerté pendant un certain temps. Par ailleurs, il est nécessaire de mieux comprendre le rôle et la fonction des nouvelles formes de travail, y compris le travail via une plateforme, compte tenu de l'émergence et de l'importance croissante de celles-ci dans tous les États membres de l'UE.

Un certain nombre de mesures ont été prises pour renforcer les inspections du travail, en termes tant d'effectifs globaux d'inspecteurs que de dispositions prises pour veiller à ce que les ressources mises à disposition soient utilisées de manière judicieuse et ciblée. Les États membres adoptent souvent des approches sectorielles ou régionales pour agir là où c'est le plus nécessaire. Les chiffres indiquent que ces mesures donnent des résultats concrets.

Aux fins de son examen de la **participation au marché du travail**, le Comité de l'emploi a analysé deux dimensions différentes: la participation des personnes proprement dite et l'augmentation de l'horaire de travail pour les personnes. Une dimension régionale de la participation au marché du travail a également été relevée dans certains cas. La disponibilité de services de prise en charge des enfants et des personnes âgées ainsi que la qualité et l'accessibilité financière de ces services peuvent jouer un rôle majeur dans la participation des femmes au marché du travail. De nombreux États membres s'emploient à améliorer l'offre en la matière, et le FSE a joué un rôle crucial dans un certain nombre de pays (même si cela soulève des questions de viabilité à long terme). Des congés flexibles et des formules souples de travail peuvent également aider.

Parallèlement, il peut être utile d'examiner les régimes fiscaux, qui peuvent influencer, en particulier, sur la participation des personnes apportant le deuxième revenu du ménage. De la même manière, une conception minutieuse des systèmes de contribution peut aider les personnes à entrer sur le marché du travail et à y rester. L'évolution que le travail pourrait connaître à l'avenir constitue à cet égard un enjeu particulier, qui devrait faire l'objet d'un suivi. Un certain nombre d'États membres prennent des mesures afin d'améliorer la transparence en ce qui concerne l'écart de rémunération entre femmes et hommes et de sensibiliser davantage à ce problème, et il sera intéressant de voir si ces mesures portent leurs fruits.

Pour les travailleurs âgés, les efforts visant à améliorer la participation consistent à restreindre l'accès à la retraite anticipée et à garantir l'accès à une formation utile sur le marché du travail. Une approche multidimensionnelle intégrant les services sociaux et de l'emploi est nécessaire à l'égard des groupes défavorisés qui, en matière de participation au marché du travail, se heurtent à de multiples obstacles. Le recrutement anonyme est un outil qui peut contribuer à combattre les discriminations tenaces sur le marché du travail. S'il est souvent soutenu que de nombreuses questions liées à la participation au marché du travail sont, d'une manière ou d'une autre, "culturelles", de récentes initiatives couronnées de succès montrent qu'il est possible d'obtenir de bons résultats, même si cela prend du temps.

Dans le cadre de l'examen des **politiques actives du marché du travail (PAMT) et des services publics de l'emploi (SPE)**, il a été noté que, si la situation s'améliore sur les marchés du travail de l'UE, les États membres sont de plus en plus confrontés à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, et que certains groupes ne bénéficient pas de cette amélioration. Il convient d'inscrire la programmation et la mise en œuvre des PAMT dans un contexte plus large en complétant et en mettant à profit les mesures en matière d'éducation et de formation, ainsi que la politique sociale et les services sociaux. Des mesures de formation ciblées, ainsi que des méthodes bien conçues permettant de recenser les besoins du marché du travail, sont importantes pour traiter ces questions (les partenaires sociaux peuvent jouer un rôle important à cet égard). Il est nécessaire de pouvoir disposer d'un moyen de mesurer la qualité et la performance des établissements de formation et de fournir des informations claires à ce sujet à toutes les parties prenantes.

Le lien entre l'activation et les bénéfices est important pour l'acceptation des politiques par le public, et la manière dont les critères de recherche d'emploi sont définis doit assurer la réalisation de l'objectif visé par ce lien. Afin d'augmenter les possibilités d'emploi et d'améliorer la disposition à exercer un emploi, il convient de compléter les PAMT par des services de conseil et d'orientation professionnels appropriés. D'une manière générale, les PAMT devraient, pour que leur efficacité soit assurée, faire l'objet d'un processus constant de suivi, d'évaluation et d'examen. En ce qui concerne les SPE, de nombreuses réformes ont été engagées en vue d'en augmenter la capacité et la portée, même si un certain nombre de ces réformes ont connu des retards importants. Il sera crucial de suivre la mise en œuvre de ces réformes pour déterminer si elles atteignent ou non les objectifs fixés.

Dans le cadre de l'examen consacré **à l'éducation, aux compétences, à l'EFPP et à la l'éducation et à la formation des adultes**, nombre des recommandations par pays examinées portaient sur une réforme générale de l'enseignement. Les compétences numériques occupaient une place importante, souvent dans le cadre d'une stratégie plus vaste des pouvoirs publics. L'accent était également mis sur la nécessité d'améliorer le taux d'inscription en sciences, technologies, ingénierie et mathématiques. Lorsqu'on examine les démarches entreprises pour rendre plus attractive la profession d'enseignant, la rémunération n'est qu'un élément (certes important) parmi d'autres. Il convient de prendre en considération la mobilité, la formation et la réduction des contraintes administratives.

En ce qui concerne le caractère inclusif des systèmes éducatifs, les États membres adoptent des approches différentes. Certains se concentrent sur l'apprentissage des langues, d'autres sur l'éducation et l'accueil de la petite enfance, et d'autres encore privilégient la recherche de la qualité à tous les niveaux. Compte tenu des défis comparables auxquels sont confrontés un certain nombre d'États membres, il sera important de voir quelles approches semblent donner les meilleurs résultats. Le décrochage scolaire est un problème dans un certain nombre de pays. Les capacités et l'efficacité des systèmes d'alerte précoce sont des éléments importants, mais il est également essentiel de recenser les interventions qui devraient suivre une telle alerte. Il peut également être difficile de trouver le meilleur moyen d'associer les familles à ces interventions. L'inclusivité peut aussi dépendre fortement des compétences des enseignants et de leur capacité à travailler avec des minorités et des personnes issues de milieux défavorisés.

Pour ce qui est de l'enseignement et de la formation professionnels (EFP), d'importants efforts de réforme ont été accomplis dans de nombreux États membres pour en améliorer la pertinence. Un financement de l'UE a souvent été utilisé à cette fin, ce qui n'est évidemment pas un problème en soi mais cela pose la question de la pérennité des projets. Toutefois, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer l'attractivité de l'EFP et de l'apprentissage, la participation à ces filières étant souvent faible. Il convient de développer les possibilités d'apprentissage dans les PME. La participation des partenaires sociaux est souvent essentielle à la réussite des réformes menées en matière d'EFP. Un certain nombre d'approches innovantes sont actuellement expérimentées en vue d'améliorer l'offre de formation des adultes et la participation à ce type de formation; les comptes individuels de formation en sont un exemple. Outre les stratégies nationales, les projets locaux jouent souvent un rôle important pour ce qui est de combler certains écarts en termes de couverture géographique.

Dans le cadre de l'examen consacré **aux salaires, à la compétitivité et à la taxation du travail**, il a été noté que la progression sous-jacente des salaires continue d'être plus lente que prévu compte tenu de la relation historique entre la croissance des salaires et le chômage. Les principaux facteurs de la faible croissance des salaires sont l'inflation peu élevée et la faible croissance de la productivité. Mais d'autres facteurs ont peut-être également joué un rôle, y compris la mobilité au sein de l'UE et la croissance du travail à temps partiel. Un phénomène intéressant est apparu dans quelques États membres: les demandes visant à inclure plus d'avantages non financiers dans la négociation collective se multiplient et les demandes d'augmentation salariale diminuent d'autant. Une analyse plus approfondie serait utile dans tous ces domaines.

Parmi les mesures envisageables pour tenter de régler le problème de la faible croissance des salaires figurent les politiques de salaire minimum, le renforcement du cadre des négociations collectives, la fiscalité et les salaires de la fonction publique. Les mesures indirectes qui pourraient influencer la croissance des salaires concernent des politiques qui, dans l'esprit du socle social, étendent les droits et les moyens d'expression des travailleurs dans le cadre de la négociation collective (par exemple, l'accès à la sécurité sociale, la portabilité des droits, la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs) ou des politiques qui réduisent la dualité du marché du travail. Alors que le rôle des États membres ne consiste souvent qu'à assurer un cadre juridique dans lequel se déroule la négociation collective, il pourrait être intéressant d'envisager d'éventuelles mesures supplémentaires qui encourageraient les partenaires sociaux à accroître leurs capacités et la couverture des conventions collectives, ou à conclure davantage de conventions collectives pour les secteurs ou les travailleurs qui ne sont pas couverts actuellement. Les politiques actives du marché du travail (PAMT) continuent d'offrir du potentiel pour rendre les marchés du travail plus adaptables, augmenter l'employabilité, améliorer la mobilité professionnelle et développer les possibilités d'emploi pour les demandeurs d'emploi et les personnes en marge de la population active. Lorsque les salaires augmentent, la question du pouvoir d'achat doit souvent être prise en compte, étant donné que ce dernier peut continuer à diminuer (par exemple en raison du coût du logement). Certains États membres envisagent d'autres actions qui ont un impact sur les salaires, par exemple en prenant des mesures qui augmentent indirectement la productivité et la croissance en stimulant la recherche et le développement, et en investissant dans le capital humain (éducation, compétences et apprentissage tout au long de la vie).

B. Messages découlant des examens multilatéraux de la mise en œuvre auquel a procédé le Comité de la protection sociale

En mars 2019, le Comité de la protection sociale a examiné la mise en œuvre de trente-huit recommandations dans les domaines relevant de sa compétence, à savoir i) la protection sociale et l'inclusion sociale, ii) les retraites, iii) les soins de santé et iv) les soins de longue durée. Les questions relatives aux soins de santé ont été examinées conjointement avec des représentants du groupe "Santé publique" du Conseil au niveau des hauts fonctionnaires. Les examens ont été organisés de façon thématique, ce qui a permis de tirer des conclusions horizontales dans chaque domaine thématique.

Réformes dans les domaines de l'inclusion sociale et de la protection sociale

La croissance continue que l'économie européenne a connue ces dernières années s'est traduite par une amélioration des conditions sur le marché du travail et par une augmentation du revenu des ménages, ce qui a ramené le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale à des niveaux inférieurs à ceux d'avant la crise⁶. Cependant, en dépit de ces évolutions positives, le caractère inclusif de la reprise reste un sujet de préoccupation, étant donné qu'il subsiste de fortes inégalités et que les personnes se trouvant en situation vulnérable risquent d'être laissées de côté. Des systèmes de protection sociale bien conçus, qui investissent dans la participation active des personnes à la société et à l'économie et qui assurent une protection contre les risques tout au long de la vie, demeurent essentiels pour relever ces défis.

Dans le cadre des examens multilatéraux 2019 de la mise en œuvre, le Comité de la protection sociale a passé en revue les progrès réalisés en ce qui concerne onze recommandations dans les domaines de la protection sociale et de l'inclusion sociale. Comme les années précédentes, la plupart des recommandations par pays dans ce domaine thématique mettent fortement l'accent sur l'inclusion active, en particulier sur l'amélioration de la couverture et de l'adéquation des prestations sociales et sur la réduction des disparités régionales et de la fragmentation des régimes d'aide aux revenus. D'autres recommandations adressées aux États membres préconisent de remédier aux lacunes en matière de protection sociale à l'égard des personnes employées avec des contrats atypiques, d'améliorer la conception des systèmes d'imposition et de prestations et la composition des dépenses sociales, et de fournir des services de haute qualité (garde d'enfants et logement).

Les examens multilatéraux réalisés par le Comité de la protection sociale ont révélé que les États membres poursuivent leurs efforts en vue de remédier aux problèmes recensés, mais la mise en œuvre des réformes semble avoir marqué le pas. Le comité a notamment estimé qu'au cours de l'année écoulée les progrès avaient été limités dans près des deux tiers des États membres ayant fait l'objet d'un examen. En comparaison, les conclusions de l'année précédente faisaient état de progrès limités pour environ un tiers des recommandations par pays examinées, et de certaines avancées, voire de progrès importants, pour les autres. La mise en œuvre des réformes a pris du retard dans certains États membres tenus d'atteindre leur objectif budgétaire à moyen terme et de satisfaire aux exigences requises pour se conformer aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance.

⁶ 22,4 % de la population de l'UE en 2017.

Compte tenu de ces résultats et des incertitudes qui planent sur les perspectives économiques futures, le Comité de la protection sociale souligne qu'il est urgent et nécessaire que les États membres relancent et accélèrent leurs efforts de réforme. L'inclusion sociale, l'investissement et la protection, conformément aux principes pertinents énoncés dans le socle européen des droits sociaux et à l'approche relative à l'inclusion active, sont autant d'objectifs qui devraient continuer d'orienter les réformes des États membres.

Réformes dans le domaine des retraites

Les retraites, en raison de leur poids budgétaire et de leur haute importance sociale, sont l'un des principaux éléments des programmes de réforme des États membres depuis le tout début du Semestre européen. Au cours des dix dernières années, les réformes des retraites ont été axées sur l'adaptation des régimes de retraite à l'évolution démographique et ont visé à garantir la viabilité financière de ces régimes. Plus récemment, les questions liées à l'adéquation des retraites ont gagné en importance, mais, dans les recommandations par pays 2018, l'accent restait fortement mis sur les réformes liées à la viabilité.

Le Comité de la protection sociale a examiné la mise en œuvre de treize recommandations dans le domaine des retraites, dont la plupart concernaient plusieurs aspects des régimes de retraite. Neuf recommandations insistaient sur la viabilité des retraites et cinq sur leur adéquation ou leur caractère équitable. Trois États membres étaient encouragés à uniformiser les règles pour différents groupes de population. D'autres recommandations mettaient l'accent sur l'allongement de la vie active ou les retraites complémentaires.

Les examens multilatéraux de la mise en œuvre des recommandations par pays 2018 ont révélé qu'un certain nombre de pays ont déjà introduit et continuent de mettre en œuvre des mesures destinées à relever les défis qui pèsent sur la viabilité de leurs régimes de retraite. Ces mesures prévoient notamment de relever l'âge de la retraite, de rendre plus strictes les conditions d'admissibilité et de limiter les possibilités de retraite anticipée. Certains États membres ont pris des mesures pour revoir les mécanismes de calcul des retraites ou pour étendre les incitations à postposer le départ à la retraite. D'autres pays ont fait état de mesures destinées à améliorer l'adéquation des retraites, portant notamment sur le relèvement des retraites minimales, des versements extraordinaires en faveur des pensions les plus basses et l'indexation. Quelques États membres ont engagé d'importantes réformes des retraites, qui devraient porter leurs fruits dans les prochaines années.

Il ressort de l'évaluation du Comité de la protection sociale que près de la moitié des États membres ayant fait l'objet d'un examen ont réalisé certaines avancées, voire des progrès importants, alors que ce n'était le cas que pour un tiers des États membres lors de l'évaluation de l'année dernière. Cependant, deux États membres n'ont enregistré aucun progrès cette année dans la réalisation des exigences des recommandations qui leur ont été adressées.

Compte tenu de cette évaluation, le Comité de la protection sociale est d'avis que, pour faire face aux pressions démographiques croissantes dans nos sociétés vieillissantes, certains États membres doivent redoubler d'efforts, tandis que ceux qui ont déjà adopté des réformes doivent les mettre en œuvre avec rigueur et éviter tout revirement. Les questions d'adéquation devraient occuper davantage de place dans les programmes de réforme des États membres. En raison de l'allongement de l'espérance de vie, des carrières professionnelles plus longues seront essentielles pour permettre aux hommes et aux femmes de bénéficier de retraites adéquates. Les programmes de réforme des États membres devraient comporter des mesures encourageant l'allongement de la vie professionnelle, le départ plus tardif du marché du travail ainsi que des conditions égales d'accumulation de droits à pension.

Réformes dans le domaine des soins de santé

Des systèmes de soins de santé universels et viables, offrant un accès garanti, au moment voulu, à des soins de haute qualité et abordables, sont un élément clé du modèle social européen. Et si les systèmes de santé diffèrent d'un bout à l'autre de l'UE, ils ont de nombreux défis en commun. Le vieillissement de la population, le coût croissant des technologies et médicaments innovants, la pénurie de professionnels de la santé ou la répartition inégale de ces derniers sont au nombre des facteurs qui mettent les systèmes de santé des États membres sous pression.

Dans le cadre du Semestre européen 2018, douze États membres se sont vu adresser une recommandation par pays portant sur le domaine des soins de santé. Au total, sept États membres se sont vu recommander d'améliorer la viabilité budgétaire et le rapport coût-efficacité de leurs systèmes. Deux d'entre eux avaient aussi un problème d'accessibilité en commun avec le reste des pays ayant fait l'objet d'un examen.

Les examens multilatéraux, menés avec des représentants du groupe "Santé publique" du Conseil au niveau des hauts fonctionnaires, ont fait apparaître que tous les États membres ayant fait l'objet d'un examen réforment actuellement leurs systèmes de santé afin de relever les défis recensés, même si l'intensité des réformes varie. Les efforts de réforme vont de vastes trains de mesures (dont l'adoption et la mise en œuvre nécessitent des approches à long terme et qui peuvent donc connaître des retards) à des mesures à court terme (qui ne résolvent toutefois pas toujours le fond du problème). Les réformes comprennent des mesures destinées à renforcer l'offre de soins primaires et intégrés et à extraire certains services du secteur des soins hospitaliers; des parcours de soins améliorés et intégrés pour les patients atteints de maladies chroniques, des programmes renforcés de prévention et de dépistage, des incitations à l'intention des patients, des médecins et des pharmaciens pour qu'ils limitent les dépenses pharmaceutiques, des mesures visant à améliorer l'accès des plus vulnérables à certains médicaments ou traitements par exemple; des efforts visant à promouvoir des modes de vie plus sains (y compris chez les plus jeunes); ainsi que des mesures pour faire face à la pénurie de personnel, aux bas salaires et à la répartition territoriale inégale du personnel de santé dans certains États membres.

En dépit des efforts déployés par les États membres, les progrès en matière de réforme des systèmes de soins de santé semblent ralentir depuis juin 2018. L'évaluation à laquelle a procédé le Comité de la protection sociale cette année indique que, pour ce qui est de remédier aux problèmes mis en évidence, près de la moitié des pays ayant fait l'objet d'un examen ont réalisé certaines avancées, voire des progrès importants, tandis que, pour l'autre moitié d'entre eux, les progrès restent limités. En revanche, l'année passée, la grande majorité des États membres qui avaient fait l'objet d'un examen avaient réalisé certaines avancées, voire des progrès importants. Le comité souligne qu'il convient de poursuivre, d'accélérer et d'approfondir les réformes engagées, en particulier pour ce qui est d'améliorer l'efficacité et l'efficience des systèmes de santé. Des mesures préventives appropriées s'imposent pour renforcer la viabilité sans compromettre la qualité des services et l'accès à ceux-ci. Il convient en outre de déployer des efforts supplémentaires pour intégrer différents services de soins de santé et mieux coordonner les services de santé et les services sociaux.

Réformes dans le domaine des soins de longue durée

En 2018, trois États membres s'étaient vu adresser des recommandations portant sur les soins de longue durée, qui mettaient essentiellement l'accent sur l'amélioration du rapport coût-efficacité mais aussi sur les questions liées à la fragmentation et à la gouvernance des services. Les mesures dont il est fait état consistent à mettre à l'essai des solutions nouvelles pour assurer la prestation intégrée de soins de longue durée à domicile, rationaliser les soins pour les personnes atteintes de maladies chroniques et mettre en place des mécanismes unifiés pour évaluer les besoins des patients.

Les préoccupations liées à l'offre de services de soins à long terme formels en vue de répondre aux besoins croissants compte tenu du vieillissement de la population en Europe sont toujours d'actualité. Eu égard à la pression à laquelle sont soumis la viabilité et le fonctionnement des systèmes de soins de longue durée, le Comité de la protection sociale estime qu'il convient d'adopter une approche de plus en plus proactive et de chercher simultanément à renforcer la prévention et à favoriser une prestation efficace de soins, présentant un bon rapport coût-efficacité, sans compromettre la qualité, l'accessibilité et les conditions propices à l'autonomie.
