



COMMISSION EUROPÉENNE

Strasbourg, le 18.4.2012  
COM(2012) 173 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ  
DES RÉGIONS**

**Vers une reprise génératrice d'emplois**

{ SWD(2012) 90 final}  
{ SWD(2012) 92 final}  
{ SWD(2012) 93 final}  
{ SWD(2012) 95 final}  
{ SWD(2012) 96 final}  
{ SWD(2012) 97 final}  
{ SWD(2012) 98 final}  
{ SWD(2012) 99 final}  
{ SWD(2012) 100 final}

# COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

## Vers une reprise génératrice d'emplois

### INTRODUCTION

La stratégie «Europe 2020» pour une croissance intelligente, durable et inclusive prévoit que 75 % des 20 à 64 ans aient un emploi d'ici à 2020<sup>1</sup>. Pour atteindre cet objectif, l'Union européenne devra compter, d'ici là, 17,6 millions d'emplois de plus qu'aujourd'hui. Or, durant la crise, le taux d'emploi a chuté à 68,9 % (troisième trimestre de 2011)<sup>2</sup> et le taux de chômage dans l'Union n'est pas descendu sous les 9,5 % depuis le début de 2010; il a même atteint les 10,2 % en février 2012. À la mi-2011, on comptabilisait, dans l'Union, 1,5 million d'emplois de plus qu'en 2008, contre 6 millions d'emplois perdus depuis. Le ralentissement de la croissance amorcé au milieu de 2011, les perspectives moins favorables pour 2012<sup>3</sup> et les écarts de plus en plus grands entre les États membres et les régions ne font que compliquer la tâche à accomplir en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale et contre la pauvreté<sup>4</sup>.

Alors que certains pays s'attendent à subir une récession et que la crise de la dette publique se prolonge, les activités économiques en Europe sont en pleine mutation sous l'effet de changements structurels à long terme, qui minent la compétitivité relative de l'Europe dans l'économie mondiale: conversion nécessaire de l'économie en économie verte, à faibles émissions de CO<sub>2</sub> et efficace dans l'utilisation des ressources, vieillissement de la population conjugué à des flux migratoires complexes, évolution rapide des technologies et montée en puissance de vastes économies émergentes. Ces changements structurels ont et continueront d'avoir des conséquences multiples sur les marchés du travail, plus particulièrement sur la création et la préservation d'emplois. Des marchés du travail dynamiques, où chacun a sa place et possède les bonnes compétences, sont indispensables à une compétitivité de l'économie européenne qui sorte grandie, et non affaiblie, de ces changements.

L'article 3 du Traité fait du plein-emploi et de la cohésion sociale des objectifs de l'Union, objectifs qui demeurent au cœur des préoccupations des citoyens de l'Union et de la stratégie «Europe 2020». Les perspectives de croissance de l'emploi dépendent grandement de la capacité de l'Union de doper la croissance économique par des politiques macroéconomiques et par des politiques du travail et de l'innovation appropriées. Parallèlement, l'action en faveur d'une croissance génératrice d'emplois passe indéniablement par des politiques qui créent les conditions propices à la création d'emplois, facilitent les transitions, augmentent

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission intitulée «Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance, intelligente, durable et inclusive», COM(2010) 2020 du 3 mars 2010; conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010.

<sup>2</sup> «EU Employment and Social Situation Quarterly Review» [rapport trimestriel sur l'emploi et la situation sociale dans l'Union], mars 2012.

<sup>3</sup> Selon les prévisions intermédiaires des services de la Commission de février 2012, l'Union devrait connaître une stagnation du PIB en 2012, tandis que la zone euro subira une légère récession.

<sup>4</sup> Document de travail des services sur les tendances et les défis des marchés du travail («Labour market trends and challenges»), joint au présent document.

l'offre de travail et mettent davantage en concordance les compétences sur les marchés et les besoins desdits marchés en fonction du lieu. Outre qu'elles contribuent à une reprise à brève échéance, les politiques de l'emploi font partie des investissements à caractère social indispensables pour éviter la hausse des dépenses sociales et budgétaires à longue échéance<sup>5</sup>. L'analyse annuelle de la croissance de l'Union pour 2012 préconise d'agir avec détermination pour stimuler la création d'emplois et garantir une reprise génératrice d'emplois, message que les chefs d'État ou de gouvernement ont fait leur lors du Conseil européen du printemps 2012<sup>6</sup>.

La présente communication vise à compléter les priorités de l'analyse annuelle de la croissance en matière d'emploi de lignes directrices sur l'action à mener à moyen terme à l'aune des objectifs d'«Europe 2020» en la matière. Fondée sur les lignes directrices sur l'emploi<sup>7</sup>, elle énonce des mesures requérant une attention particulière dans le contexte actuel et vise à instaurer le climat de confiance nécessaire entre tous les acteurs pour entamer les réformes requises en matière d'emploi. Ce faisant, elle répond également au Conseil européen<sup>8</sup>, qui a demandé que la nouvelle gouvernance économique soit assortie d'un meilleur suivi des politiques de l'emploi et des politiques sociales, en particulier de celles qui peuvent avoir une incidence sur la stabilité macroéconomique et la croissance économique<sup>9</sup>.

La communication est accompagnée d'une série de documents de travail des services, documents qui précisent en quoi les politiques de l'emploi sont liées à un certain nombre d'autres domaines d'action à l'appui de la croissance intelligente, durable et inclusive. L'arsenal adopté en faveur de l'emploi (appelé «Paquet emploi») va dans le sens de l'initiative phare d'Europe 2020 sur «des compétences nouvelles et des emplois» certes, mais il concourt aussi, par de meilleures synergies, aux initiatives phare que sont «Une stratégie numérique pour l'Europe», «Une Union de l'innovation», «Jeunesse en mouvement», «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources», «Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation» et la «Plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale». Cet arsenal démontre aussi qu'il est possible de mobiliser le budget de l'Union, et notamment le Fonds social européen, pour faire avancer la réforme des marchés du travail et aider à consentir les investissements nécessaires dans le contexte de crise économique.

Bien qu'il incombe en premier ressort aux États membres d'insuffler le dynamisme nécessaire aux marchés du travail, la présente communication actionne les leviers dont dispose l'Union en faveur d'une reprise génératrice d'emplois; elle aborde à la fois la demande et l'offre de main-d'œuvre et pose des jalons supplémentaires sur la voie d'un marché du travail européen à part entière.

---

<sup>5</sup> Ainsi que l'indique la déclaration des membres du Conseil européen du 30 janvier 2012, «[l]a croissance et l'emploi ne pourront repartir que si nous mettons en œuvre une approche globale et cohérente, conjuguant un assainissement budgétaire intelligent qui préserve l'investissement dans la croissance future, des politiques macroéconomiques saines et une stratégie active en faveur de l'emploi préservant la cohésion sociale».

<sup>6</sup> Conclusions du Conseil européen des 1<sup>er</sup> et 2 mars 2012.

<sup>7</sup> Décision 2010/707/UE du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres.

<sup>8</sup> Conclusions du Conseil européen du 9 décembre 2011.

<sup>9</sup> Conclusions du Conseil européen du 9 décembre 2011.

## 1. APPUI À LA CRÉATION D'EMPLOIS

L'appui à la création d'emplois et à la (ré)affectation de la main-d'œuvre devrait cibler les activités, secteurs et entreprises viables, surtout parmi les PME<sup>10</sup>. La politique menée doit continuer de viser à l'amélioration tant de la productivité que de l'emploi et, ainsi, contribuer à une affectation des ressources humaines qui corresponde aux besoins économiques et sociaux recensés dans la stratégie «Europe 2020» et assure l'équilibre entre les secteurs marchands et les secteurs non marchands. Elle devrait aussi améliorer l'emploi des catégories de personnes plus vulnérables, telles que celles des jeunes, des femmes, des travailleurs moins qualifiés, des travailleurs âgés et des personnes appartenant à une minorité. Compte tenu des grands enjeux économiques structurels auxquels l'Europe est confrontée, les mesures transversales doivent être complétées par des mesures spécifiques dans des secteurs dont le potentiel de participation à une croissance génératrice d'emplois est particulièrement élevé.

### 1.1. Créer plus d'emplois dans toute l'économie en stimulant la demande de main-d'œuvre

Les politiques de l'emploi aident à instaurer les conditions propices à la création d'emplois et peuvent, à cette fin, faire intervenir le budget de l'Union (et notamment le Fonds social européen)<sup>11</sup>. En plus des mesures pour doper l'offre de main-d'œuvre – comme les investissements en faveur des compétences et de l'insertion professionnelle – et les services de mise en concordance de l'offre et de la demande, il existe un certain nombre de moyens d'influer positivement sur la demande de main-d'œuvre:

- **aides à l'embauche de manière à augmenter le nombre net d'embauches:** les États membres recourent abondamment aux aides à l'embauche pour atténuer la hausse du chômage due à la crise économique, aides qui, d'ordinaire, ciblent les catégories défavorisées. Grâce aux bons types de mesures incitatives et d'aides à l'embauche, les employeurs devraient être incités à embaucher de manière à augmenter leurs effectifs et à créer des emplois qu'ils n'auraient pu créer sans aide. Le fait de cibler les aides à l'embauche sur des catégories vulnérables telles que celles des jeunes ou des chômeurs de longue durée peut avoir d'autant plus de retombées que ces aides sont assorties d'autres mesures d'appui à la population cible;
- **réduction de la pression fiscale sur le travail sans incidence budgétaire,** par la réorientation des prélèvements vers des taxes environnementales<sup>12</sup>, des impôts sur la consommation ou des impôts fonciers, avec suivi approprié des effets redistributifs. Dans de nombreux États membres, il est possible de réduire les cotisations patronales, qui constituent une grande partie de la charge fiscale. Une réduction de la charge fiscale au profit des catégories les plus vulnérables – plus particulièrement celles des personnes à faibles revenus – devrait aussi se répercuter positivement sur

---

<sup>10</sup> Les PME ont été à l'origine de 85 % de la croissance nette de l'emploi sur la période 2002-2010.

<sup>11</sup> La législation de l'Union en matière d'aides d'État prévoit des possibilités d'aides à l'emploi (voir, notamment, articles 15, 16 et 40 à 42 du règlement général d'exemption par catégorie, JO L 214 du 9.8.2008, p. 3).

<sup>12</sup> La communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions intitulée «Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050» [COM(2011) 112] indique que l'utilisation des recettes de la mise aux enchères des quotas du système d'échange de quotas d'émission et la taxation carbone pour réduire les coûts de la main-d'œuvre auraient une incidence positive sur l'emploi.

l'emploi à long terme des personnes de ces catégories, ce qui en fait un moyen privilégié d'accroître la demande de main-d'œuvre. Néanmoins, la conception et l'application de cette mesure doivent être préparées avec soin de manière à ne pas nuire aux perspectives d'emploi des personnes faisant partie de catégories non admises au bénéfice de cette mesure. En outre, une réduction mal ciblée de la charge fiscale pourrait entraîner une perte nette;

- **valorisation et soutien des indépendants, des entreprises à caractère social et des jeunes entreprises:** les demandeurs d'emploi désireux de créer leur propre entreprise peuvent être confrontés à des obstacles de taille: ils doivent acquérir les compétences professionnelles ou en gestion d'entreprise requises, trouver des moyens de se faire aider et obtenir les fonds nécessaires. L'encouragement de l'esprit d'entreprise, la multiplication des services de microfinancement et d'aide à la création d'entreprises et les mesures de conversion des indemnités du chômage en aides à la création d'entreprises peuvent être très utiles pour aider les personnes concernées à se mettre à leur compte et créer de nouveaux emplois. L'aide devrait être ciblée sur les catégories de personnes qui présentent le plus grand potentiel (les chômeurs qualifiés, les femmes et les jeunes) et devrait faire l'objet d'une coopération étroite entre les services pour l'emploi, les services d'aide aux entreprises et les prestataires de services de financement. Les acteurs de l'économie sociale et **les entreprises à caractère social** sont des vecteurs importants de création d'emplois et d'innovation sociale pour tous et requièrent un appui particulier, notamment par la passation de marchés publics et l'accès au financement;
- **conversion du travail informel ou non déclaré en emploi régulier:** le travail non déclaré est illégal. Il a de lourdes conséquences budgétaires du fait qu'il entraîne une perte de recettes fiscales et de cotisations sociales. Il nuit à la productivité et aux conditions de travail, à l'acquisition de compétences et à l'apprentissage tout au long de la vie. Il ne permet guère la constitution de droits à pension et n'offre guère accès aux soins de santé. La prévention et la lutte contre le travail non déclaré, l'application pleine et entière de la directive 2009/52/CE sur les sanctions relatives aux travailleurs illégaux, ainsi que des mesures destinées à aider les travailleurs non déclarés à intégrer le marché du travail régulier, contribueront à l'assainissement budgétaire et à l'amélioration du jeu de la concurrence entre les entreprises et de la qualité de l'emploi. La coopération entre les États membres doit être améliorée;
- **hausse de la rémunération nette:** plusieurs États membres accordent des prestations complémentaires aux travailleurs, soit pour aider les travailleurs pauvres, soit pour encourager ceux qui ne travaillent pas à trouver du travail. Ces différents régimes complémentaires ont des traits communs: ils ciblent les personnes ou ménages à faibles revenus et prévoient la suppression progressive des prestations au fur et à mesure que les revenus augmentent. La hausse nette de la rémunération encourage les personnes moins qualifiées à travailler et, à un niveau de rémunération donné, permet aux employeurs de pourvoir des postes vacants grâce à une pression salariale moindre. Les régimes complémentaires de ce type doivent toutefois être pensés de manière à éviter aux bénéficiaires les pièges des bas salaires. Ils ont des effets bénéfiques pour les travailleurs se situant dans le bas de l'échelle des revenus, où les inégalités de rémunération sont importantes;
- **modernisation des systèmes de fixation des rémunérations de manière à aligner celles-ci sur l'évolution de la productivité et à favoriser la création d'emplois:**

des mécanismes de fixation des rémunérations garantissant la concordance entre la croissance réelle des rémunérations et l'évolution de la productivité et des conditions sur le marché du travail local sont indispensables à la conversion en bonne et due forme de la croissance de la production en croissance de la demande de main-d'œuvre et, à terme, en création d'emplois. Conformément aux pratiques nationales des conventions collectives, les rémunérations devraient évoluer en fonction de la compétitivité des États membres. En dépit de la nécessité éventuelle d'une modération ou d'un ajustement des rémunérations dans certains secteurs ou États membres, on peut envisager des hausses ciblées, qui aident à maintenir la demande globale, lorsque l'évolution des rémunérations a pris beaucoup de retard sur l'évolution de la productivité.

## 1.2. Exploitation des possibilités de création d'emplois de secteurs de premier plan

L'Europe d'aujourd'hui connaît de profondes mutations structurelles, recensées dans la stratégie «Europe 2020»: elle s'achemine vers une économie verte, à faibles émissions de CO<sub>2</sub> et efficace dans l'utilisation des ressources, sa population vieillit et elle connaît une évolution technologique rapide. Pour être à la hauteur de ces enjeux et en tirer avantage, notre économie devra subir une transformation de fond dans les dix ans à venir. La transformation de l'économie dans ce sens augmentera la compétitivité, créera des sources importantes de croissance et d'emplois, et répondra aux besoins économiques et sociaux. L'analyse annuelle de la croissance pour 2012 recense trois grands secteurs qui présentent un potentiel de création d'emplois important:

- **le nombre d'emplois dans l'économie verte n'a cessé d'augmenter** depuis le début de la crise et devrait connaître encore une hausse relativement forte. Les secteurs de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables pourraient à eux seuls créer cinq millions d'emplois d'ici 2020<sup>13</sup>. Notre tissu industriel et économique va évoluer vers une économie plus économe en ressources sous l'effet de l'évolution des marchés de biens et de services, de la politique en matière de recherche et développement et d'innovation, des nouveaux cadres réglementaires et des instruments reposant sur la logique du marché, ce qui conduira à la redéfinition de nombreux emplois dans pratiquement tous les secteurs. Tandis que les secteurs à fortes émissions de CO<sub>2</sub> devront passer à une économie à faibles émissions de CO<sub>2</sub> et efficace dans l'utilisation des ressources – ce qui suppose la conversion de nombreux emplois –, de nouveaux emplois dans des secteurs écologiques et à faibles émissions de CO<sub>2</sub> seront créés, mais cette mutation ne touchera pas tous les territoires de la même manière. Si le passage à une économie verte et efficace dans l'utilisation des ressources profitera d'abord essentiellement aux travailleurs très qualifiés, il conduira à une modernisation et à une pérennisation du secteur manufacturier et des services, qui fourniront, à terme, des emplois à des travailleurs moyennement qualifiés; les travailleurs moins qualifiés et les travailleurs âgés, eux, devront s'adapter. L'essor de l'économie verte et efficace dans l'utilisation des ressources demande des marchés du travail propices aux travailleurs et l'inventaire des

---

<sup>13</sup> Sur la base de plusieurs modèles, l'application de mesures d'efficacité énergétique pourrait conduire à la création ou à la préservation de deux millions d'emplois verts d'ici 2020, tandis que l'essor du secteur des énergies renouvelables devrait conduire à la création de trois millions d'emplois d'ici cette date. Document de travail des services sur l'exploitation des possibilités de création d'emplois offertes par la croissance verte («*Exploiting the employment potential of green growth*»), joint au présent document.

compétences nécessaires, comme l'illustre un document de travail des services joint au présent document<sup>14</sup>. Pour faire face à une transition de cette ampleur, l'Union et les États membres doivent agir de concert;

- **l'emploi dans les secteurs de la santé et des services sociaux dans l'Union augmente rapidement** sous l'effet du vieillissement de la population et de l'offre toujours plus grande de services pour mieux répondre aux impératifs de qualité et à la demande croissante de services sociaux personnalisés et professionnels. La taille et la croissance rapide de ces secteurs (deux fois supérieure à la croissance générale de l'emploi) donnent à penser que ces secteurs resteront d'importants pourvoyeurs d'emplois dans les années à venir. Pour exploiter ces possibilités de création d'emplois, les secteurs doivent franchir plusieurs obstacles: la pénurie de professionnels de la santé augmente, le personnel de santé vieillit et le nombre de nouvelles recrues ne comble pas le nombre de départs à la retraite, de nouveaux types de soins de santé apparaissent en réponse aux maladies chroniques multiples, le recours de plus en plus généralisé aux technologies demande des compétences nouvelles, et, enfin, les niveaux de compétence et les rythmes de travail sont inégaux. En outre, les conditions de travail difficiles et le faible niveau de rémunération, qui évolue lentement, ne facilitent pas le recrutement et la fidélisation du personnel. La préservation d'une offre et d'une qualité suffisantes de services de santé dans un contexte de restrictions budgétaires est une gageure tant sur le plan social qu'en matière d'emploi, comme l'illustre un document de travail des services joint au présent document<sup>15</sup>. En outre, l'évolution démographique, les mutations du modèle familial et la nécessité de mieux concilier vie professionnelle et vie privée conduisent à la création de nouveaux services recouvrant un large éventail d'activités, services qui constituent aussi une source d'emplois, comme l'illustre également un document de travail des services joint, qui fait l'objet d'une consultation publique<sup>16</sup>;
- **la demande de professionnels des TIC continue de croître:** l'emploi des professionnels des TIC augmente d'environ 3 % par an, et la demande de main-d'œuvre a dépassé l'offre. La mise au point et l'utilisation de TIC deviendront cruciales pour accroître la compétitivité internationale des entreprises européennes et augmenter le nombre d'emplois. Rendre les entreprises et les travailleurs européens plus aptes au maniement des TIC demandera des efforts considérables en matière d'information, des formations pour les travailleurs, et des infrastructures, comme l'illustre un document de travail des services joint au présent document<sup>17</sup>.

### 1.3. Mobilisation des fonds de l'Union en faveur de la création d'emplois

Les fonds de la politique de cohésion (le FSE, le FEDER et le Fonds de cohésion), le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) sont des sources d'investissement importantes en faveur de la

---

<sup>14</sup> Document de travail des services sur l'exploitation des possibilités de création d'emplois offertes par la croissance verte, joint au présent document.

<sup>15</sup> Document de travail des services relatif à un plan d'action en faveur du personnel de santé dans l'Union.

<sup>16</sup> Document de travail des services sur l'exploitation des possibilités de création d'emplois offertes par les services aux personnes et aux ménages, joint au présent document.

<sup>17</sup> Document de travail des services sur l'exploitation des possibilités de création d'emplois offertes par les TIC, joint au présent document.

croissance durable et de la création d'emplois. Ils contribuent au renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union. Pour la période 2014-2020, la Commission a proposé d'aligner ces instruments de financement sur les objectifs d'«Europe 2020»<sup>18</sup>. Les autorités nationales, régionales et locales doivent impérativement utiliser pleinement les ressources à disposition et en faire un usage optimal pour que l'Europe augmente et exploite son potentiel économique et augmente le nombre d'emplois et la productivité.

Le **Fonds social européen** (FSE) cofinance des mesures d'insertion professionnelle, dont des aides à l'embauche, des formations professionnelles et en gestion d'entreprise et des programmes de microfinancement, ainsi que l'élaboration et l'application de politiques de l'emploi dans l'ensemble de l'Union. Pour la période 2014-2020, la Commission propose de doter le FSE d'au moins 84 milliards d'euros, qui serviront à des investissements prioritaires en faveur, notamment, de l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi et des personnes sans emploi, de l'insertion professionnelle durable des jeunes qui ne travaillent pas et ne suivent ni études ni formation, notamment grâce à ce que l'on appelle des «garanties pour la jeunesse», des personnes souhaitant se mettre à leur compte, de l'entrepreneuriat et de la création d'entreprises, mais aussi de l'éducation et l'insertion sociale, ainsi que du renforcement des capacités de l'administration publique.

Le **Fonds européen de développement régional** (FEDER) sera mobilisé davantage en faveur de la création d'emplois durant la période 2014-2020: il est proposé de concentrer les moyens sur la recherche en matière de développement technologique et l'innovation, sur l'amélioration de la compétitivité des PME et l'aide à la transition vers une économie à faibles émissions de CO<sub>2</sub>, ainsi que sur la valorisation des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Le FEDER investira aussi dans le secteur des TIC et complétera les fonds du FSE en faveur de l'emploi et de la mobilité de la main-d'œuvre, par le financement d'infrastructures d'établissements d'enseignement et de formation et de services pour l'emploi et par un appui aux personnes qui se mettent à leur compte et à la création d'entreprises. Il participera aussi au financement d'investissements dans les infrastructures de santé et sociales.

L'**instrument européen de microfinancement Progress** aide les indépendants et les microentreprises en fournissant des garanties et des capitaux aux intermédiaires du microfinancement dans toute l'Union. Grâce aux fonds qui lui sont octroyés pour la période 2007-2013, l'instrument devrait permettre de lever au total jusqu'à 500 millions d'euros de microcrédits. La Commission propose d'ailleurs de le maintenir durant la période 2014-2020 afin de répondre aux besoins dans des segments du marché mal desservis et d'améliorer l'accès au crédit des entreprises à caractère social. L'accès au microfinancement bénéficie aussi du concours d'un certain nombre d'instruments renouvelables cofinancés par le FEDER ou le FSE.

Le **Fonds européen d'ajustement à la mondialisation** (FEM), que la Commission propose également de maintenir durant la période 2014-2020, contribue à atténuer les conséquences de restructurations par le cofinancement de mesures de recyclage et de recherche d'emploi en faveur des travailleurs victimes de licenciements collectifs résultant de modifications de la structure du commerce mondial.

---

<sup>18</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Un budget pour la stratégie Europe 2020»; COM(2011) 500, 1<sup>re</sup> partie, du 29 juin 2011.

Le **Fonds européen agricole pour le développement rural** (Feader) œuvre à la diversification des emplois dans les activités autres qu'agricoles et au développement des petites entreprises rurales, notamment en investissant dans les compétences, dans le transfert de connaissances et dans l'aide à la création d'exploitations par de jeunes agriculteurs.

Le Fonds européen pour la pêche, qui sera intégré dans le **Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche** (FEAMP) pour la période 2014-2020, soutient la transition vers une pêche durable et la diversification des économies locales, notamment par des formations et par une aide aux petites entreprises.

## **CRÉATION D'EMPLOIS**

### **La Commission propose:**

- un **train de mesures stratégiques en faveur de l'emploi pour l'économie verte;**
- un **plan d'action en faveur du personnel de santé dans l'Union;**
- un **train de mesures stratégiques en faveur de l'emploi dans le secteur des TIC.**

Ces trois aspects sont exposés en annexe de la présente communication et précisés dans les documents de travail des services correspondants.

### **La Commission lance:**

- une consultation sur les possibilités de création d'emplois de qualité dans les services aux personnes et aux ménages,
- une consultation en vue de la création d'une plate-forme d'envergure européenne entre les inspections du travail et d'autres organismes de répression du travail non déclaré, en vue d'améliorer la coopération et de permettre l'échange de pratiques exemplaires et le recensement de principes communs en matière d'inspection d'ici la fin de 2012.

### **La Commission invite les États membres et le Conseil:**

- à poursuivre la stratégie «Europe 2020» sans temps mort et à adopter, sur la base des lignes directrices figurant dans la présente communication, une stratégie ambitieuse de création d'emplois dans le cadre de leurs plans nationaux pour l'emploi (dans leurs programmes de réformes nationaux).

## **2. RÉTABLISSEMENT DU DYNAMISME DES MARCHÉS DU TRAVAIL**

Le dynamisme des marchés du travail passe obligatoirement par des politiques de l'emploi qui facilitent les transitions améliorant la productivité et la qualité de l'emploi et par une main-d'œuvre bien qualifiée et suffisamment mobile pour occuper les postes qui se libèrent ici et là au gré des tendances. La stratégie «Europe 2020» met plus particulièrement l'accent sur la réforme des marchés du travail, sur le développement du capital humain et sur la mobilité géographique pour mieux préparer la main-d'œuvre de l'Union aux mutations et pour créer de l'emploi.

### **2.1. Réforme des marchés du travail**

Les principes de l'Union en matière de flexisécurité demeurent des pièces importantes dans l'édification de marchés du travail dynamiques; ils visent à engager les États membres sur la

voie de réformes structurelles des marchés intégrées. La flexisécurité désigne un ensemble de politiques de l'emploi (modalités contractuelles, mesures d'insertion professionnelle, apprentissage tout au long de la vie et systèmes de protection sociale) combinées dans le but d'améliorer à la fois la flexibilité et la sécurité des marchés du travail tout en armant ces derniers de manière à ce qu'ils résistent mieux aux ajustements économiques.

Tout au long de la crise, plusieurs États membres se sont employés à mener des réformes structurelles du marché du travail d'envergure et à prendre des mesures temporaires pour préserver l'emploi. Pourtant, la flexibilité et la sécurité ont manifestement connu une progression modeste et inégale. Sur fond de restrictions budgétaires, le débat en cours à l'échelle de l'Union sur la flexisécurité dans le contexte de l'initiative phare «Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois» a permis de recenser un certain nombre de mesures nécessaires pour aider les marchés du travail à s'adapter à la crise et aux mutations structurelles dans le contexte d'«Europe 2020»<sup>19</sup>.

Les prochaines étapes des réformes structurelles des marchés du travail devraient poursuivre, notamment, les objectifs suivants:

*2.1.1. Favoriser les transitions professionnelles et des marchés du travail qui n'excluent personne*

- **Recours à la flexibilité interne pour plus de sécurité et moins de pression budgétaire:** la crise a révélé que la flexibilité interne pouvait être un moyen très efficace, en période de contraction de l'économie, de préserver l'emploi et de réduire les coûts d'ajustement. Le recours à des comptes épargne-temps ou à des régimes d'accumulation des heures, à des mesures de chômage partiel et à des clauses dérogatoires aux conventions collectives concernant certaines conditions de travail a permis de préserver des emplois et la compétitivité d'entreprises en évitant ou en retardant des licenciements. Bien que les mesures de chômage partiel aient souvent diminué quelque peu la productivité, elles ont permis de retenir les compétences, de préserver des emplois et de maintenir la confiance, et leurs coûts sont généralement inférieurs à ceux des prestations de chômage. Or la marge budgétaire pour financer de telles mesures étant actuellement inférieure à ce qu'elle était il y a deux ans, le dialogue social dans les entreprises et aux niveaux de décision supérieurs tient une place plus importante dans la recherche de solutions optimales de flexibilité interne.
- **Garantir des rémunérations décentes et viables et éviter les pièges des bas salaires:** avant même la crise, l'emploi n'a pas toujours préservé de la pauvreté, et le taux de travailleurs pauvres dans l'Union demeure supérieur à 8 %. La pauvreté menace surtout les intérimaires, les ménages à faible intensité de travail et les familles monoparentales dont le chef de ménage travaille, surtout dans les pays où les écarts salariaux sont importants et où les salaires minimaux sont faibles<sup>20</sup>. La fixation de salaires minimaux adaptés peut aider à prévenir une augmentation du

---

<sup>19</sup> Document de travail des services sur des marchés du travail ouverts et dynamiques dans lesquels chacun a sa place, joint au présent document.

<sup>20</sup> Rapport sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe en 2011 intitulé «*Employment and Social Developments in Europe 2011*», chapitre intitulé «*Is working enough to avoid poverty? In-work poverty mechanism and policies in the EU*» [Le travail préserve-t-il de la pauvreté? Engrenage de la pauvreté des travailleurs et politiques de l'Union].

nombre de travailleurs pauvres<sup>21</sup> et est importante pour garantir la qualité d'emplois décents. La plupart des États membres appliquent aujourd'hui des salaires minimaux légaux, juridiquement contraignants ou généralement applicables<sup>22</sup>. L'incidence du salaire minimal sur l'offre comme sur la demande peut varier sensiblement d'un État membre à l'autre, en fonction du niveau fixé, mais aussi d'une politique et d'un organisme de l'emploi à l'autre. Les minimums salariaux doivent pouvoir être ajustés suffisamment, en concertation avec les partenaires sociaux, pour refléter l'évolution de la conjoncture économique générale. Dans ce contexte, des salaires minimaux différenciés, déjà appliqués dans plusieurs États membres, peuvent être un moyen efficace de préserver la demande de main-d'œuvre.

- **Veiller à des transitions fructueuses:** la flexibilité des marchés du travail demande des transitions professionnelles en toute sécurité. À l'heure actuelle, beaucoup de travailleurs, surtout les jeunes, changent d'emploi durant leur carrière, parfois pour monter en grade, mais aussi pour un poste équivalent ou pour un poste inférieur. La qualité des transitions déterminera la qualité de la carrière. La sécurité tout au long de la vie professionnelle, y compris d'un type de statut à un autre (passage des études à la vie active, retour après un congé de maternité, passage à une activité d'indépendant ou création de sa propre entreprise, etc.), est indispensable si l'on veut doter les travailleurs des moyens nécessaires pour préserver leur employabilité et permettre des transitions réussies. Certains points méritent une attention particulière: le passage des **jeunes** de l'enseignement à la vie active (il est avéré que les contrats d'apprentis et les stages de qualité peuvent être un bon moyen d'entrer dans la vie active, mais qu'il existe aussi des exemples récurrents d'utilisation abusive des stages), l'insertion professionnelle des **femmes** (par l'égalité de rémunération et la fourniture de services de garde d'enfants adéquats, par l'élimination de toute discrimination<sup>23</sup> et des mesures fiscales qui dissuadent les femmes de travailler, et par l'optimisation de la durée du congé de maternité et du congé parental), et les transitions des **travailleurs âgés** dans le contexte de la modernisation des régimes de retraite et de la prolongation de la vie active (elles nécessitent un train de mesures complet, comprenant des mesures fiscales incitatives, l'accès à l'apprentissage tout au long de la vie par des mesures d'orientation professionnelle et des formations, des formules de travail souples pour ceux qui en ont besoin et des lieux de travail sûrs et sains).
- **L'aide à la transition du chômage à une activité professionnelle doit remplir un double objectif:** compte tenu des forts taux de chômage actuels, il convient que les prestations de chômage servies dans l'attente d'un emploi soient suffisamment modulables pour favoriser le retour rapide à un emploi stable. Durant la crise, le bénéfice de prestations de chômage a été octroyé, dans certains cas, à des catégories précédemment non protégées, aux intérimaires en particulier, et les droits dans d'autres situations ont été étendus. Compte tenu de l'existence de tensions budgétaires dans la plupart des États membres, il est capital de maintenir ces aides tant que les effets de la crise se ressentent. Là où la demande de main-d'œuvre est

---

<sup>21</sup> Publication de l'OCDE intitulée *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, 2011.

<sup>22</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Minimum\\_wage\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Minimum_wage_statistics). Les salaires minimaux représentent de 30 à 50 % de la moyenne des revenus mensuels bruts.

<sup>23</sup> Par la pleine application de la directive 2006/54/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail.

faible, la réduction des prestations pourrait accroître le risque de pauvreté sans augmenter le nombre de personnes qui quittent le chômage. Les mesures d'insertion professionnelle doivent poursuivre un double objectif: inciter à retrouver un emploi tout en garantissant des revenus, en fournissant une aide personnalisée à la recherche d'emploi et en prémunissant contre le risque de pauvreté.

- **Garantir des modalités contractuelles adaptées pour lutter contre la segmentation des marchés du travail:** les droits associés aux différents types de contrats sont une autre cause de la qualité précaire des transitions. Il est avéré que la plupart des nouveaux emplois créés ces dernières années (même avant la crise) sont fondés sur des contrats temporaires et d'autres formes d'emploi atypiques<sup>24</sup>. Cette évolution a accru la fluidité des marchés du travail et a permis aux entreprises d'adapter plus aisément la main-d'œuvre aux nouveaux modes de production et d'organisation du travail. Deux directives<sup>25</sup> régissent le travail à temps partiel et le travail à durée déterminée sur la base du principe d'égalité de traitement, tandis qu'une directive plus récente<sup>26</sup> vise à régir le travail intérimaire d'une manière analogue. Si les employeurs affichent une préférence marquée pour ce type de contrat, c'est peut-être en raison des coûts de licenciement bien trop élevés associés aux contrats à durée indéterminée/classiques. Par ailleurs, beaucoup des emplois fondés sur ce type de contrat ne servent pas de tremplin vers des emplois plus stables. Il est donc nécessaire de procéder à des réformes modérées et équilibrées de la législation sur la protection de l'emploi afin de remédier à la segmentation ou de mettre un terme à l'abus de contrats atypiques et d'emplois de faux indépendants. D'une manière générale, tous les types de contrat devraient ouvrir un ensemble de droits aux travailleurs (y compris des droits à pension) à compter de la signature du contrat, notamment en matière d'accès à l'apprentissage tout au long de la vie et de protection sociale et financière en cas de résiliation non imputable au travailleur.
- **Anticiper la restructuration économique:** en dépit d'une conjoncture financière défavorable, beaucoup d'entreprises européennes se sont montrées inventives et se sont engagées avec leur personnel dans des restructurations qui ont permis de limiter les pertes d'emplois de manière constructive, efficace et déterminante, grâce à des dispositions novatrices, souvent avec le concours des pouvoirs publics et de l'Union. En effet, on a assisté, ces deux dernières années, à une forte demande de mesures favorisant la redistribution des ressources entre les entreprises et les secteurs professionnels, parmi lesquelles des modifications de la législation en matière de protection de l'emploi et des pratiques des entreprises en matière de restructuration, ainsi que des politiques de formation et d'insertion professionnelle appropriées qui, conjuguées à des systèmes d'indemnisation du chômage bien pensés, aident les travailleurs victimes de suppressions d'emplois à se tourner vers d'autres emplois ou d'autres métiers. La Commission s'appuiera sur les réponses à son livre vert sur les

---

<sup>24</sup> <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp>. «Labour market and social trends».

<sup>25</sup> Directive 97/81/CE sur le travail à temps partiel et directive 1999/70/CE du 28 juin 1999 sur le travail à durée déterminée.

<sup>26</sup> Directive 2008/104/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative au travail intérimaire.

restructurations<sup>27</sup> pour diffuser les pratiques exemplaires et y donner une suite appropriée.

- **Développer l'apprentissage tout au long de la vie pour garantir la sécurité de l'emploi:** l'accès des chômeurs comme des travailleurs à l'apprentissage tout au long de la vie est indispensable à la préservation de l'employabilité. À cet égard, il est capital que les employeurs s'engagent à former leur personnel, surtout leurs travailleurs peu qualifiés et leurs travailleurs âgés. Les personnes sans emploi, quant à elles, notamment les personnes peu qualifiées et celles des catégories vulnérables, doivent bénéficier de services personnalisés d'orientation professionnelle et de formations à l'acquisition de compétences utiles sur le marché. Par ailleurs, les nouvelles technologies et la mondialisation ont considérablement réduit le nombre d'emplois pour travailleurs moyennement qualifiés, qui doivent faire l'objet de mesures de reconversion d'envergure. La crise a accéléré la polarisation de l'emploi (supprimant les emplois pour travailleurs moyennement qualifiés), entraînant le risque d'une segmentation de plus en plus grande entre les postes pour travailleurs peu qualifiés et ceux pour travailleurs très qualifiés, ce qui limite les perspectives de mobilité, une situation à laquelle il faut remédier.
- **Offrir des perspectives d'emplois aux jeunes:** en Europe, les jeunes sont ceux qui souffrent le plus de la crise économique et des problèmes structurels des marchés du travail, comme l'illustre la récente initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes<sup>28</sup>. La Commission réaffirme son engagement à lutter contre le chômage élevé des jeunes, notamment par la mobilisation des fonds de l'Union disponibles<sup>29</sup>. En réponse à la demande du Conseil européen<sup>30</sup>, la priorité devrait être accordée aux mesures d'aide au passage des études à la vie active – par des garanties pour les jeunes, par exemple –, aux mesures d'insertion professionnelle ciblant les jeunes, à la qualité des stages<sup>31</sup> et à la mobilité des jeunes.

#### 2.1.2. *Mobilisation de tous les acteurs pour une plus grande efficacité*

- **Renforcement du dialogue social:** l'efficacité des politiques de l'emploi dépend grandement de l'existence d'un consensus autour des réformes. Dans de nombreux cas, leur élaboration et leur application n'incombent pas qu'aux pouvoirs publics, mais aussi aux partenaires sociaux. Les pays dont les marchés du travail ont davantage résisté à la crise se caractérisent par un dialogue social constructif. Au premier stade de la crise, la contribution des partenaires sociaux à l'application de solutions de flexisécurité interne a été capitale pour atténuer les effets de la récession. Il est indispensable de se lancer sur une même voie de réformes qui créent les conditions de la création d'emplois viables et de qualité et d'associer activement

---

<sup>27</sup> Communication de la Commission intitulée «Restructurations et anticipation du changement: quelles leçons tirer de l'expérience récente?»; COM(2012) 7 du 17 janvier 2012.

<sup>28</sup> Communication de la Commission intitulée «Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes», COM(2011) 933 du 20 décembre 2011.

<sup>29</sup> Le document de travail des services joint au présent document et intitulé «*Implementing the Youth Opportunities Initiative: first steps taken*» dresse un bilan intermédiaire des mesures prises récemment par les États membres pour lutter contre le chômage des jeunes. En février 2012, des équipes de la Commission se sont rendues dans les huit États membres présentant le taux de chômage des jeunes le plus élevé. Leurs conclusions seront prises en compte dans les programmes de réformes nationaux.

<sup>30</sup> Déclaration des membres du Conseil européen du 30 janvier 2012.

<sup>31</sup> Document de travail des services sur un cadre de qualité pour les stages, joint au présent document.

les partenaires sociaux à tous les niveaux à l'élaboration et à l'application de ces réformes. Dans un nombre croissant d'entreprises, cette contribution a pris la forme d'accords transnationaux entre entreprises, par lesquels celles-ci conviennent d'une réponse concertée à l'échelle européenne aux défis engendrés par la crise et de mécanismes pour maîtriser les mutations qui se produisent. Plus de dix millions de travailleurs sont déjà concernés par des accords transnationaux entre entreprises, dont le rôle doit être mieux reconnu et défendu.

- **Redéfinition de la mission première des services publics pour l'emploi:** les services publics pour l'emploi sont les premiers exécutants des politiques d'insertion professionnelle qui contribuent à faciliter les transitions sur les marchés du travail. Pour remplir pleinement leur mission, ils doivent se muer en «agences de gestion des transitions» et assumer dorénavant des fonctions «actives» et «passives» en faveur des transitions durables tout au long de la vie professionnelle des travailleurs. Leur tâche devrait consister, pour l'essentiel, à récolter les dernières données sur les marchés du travail, à prendre des mesures actives et préventives relatives à ces marchés et d'aide à l'employabilité dès le début, à fournir des services personnalisés, à exploiter les services en ligne et à constituer des partenariats solides, notamment avec d'autres services pour l'emploi, y compris dans d'autres États membres.
- **Mise en commun des moyens et priorité aux partenariats efficaces:** en cette période de pénurie de moyens d'investissement, il est tout aussi crucial de mettre en commun des moyens financiers et matériels que de rallier les acteurs concernés à la concrétisation d'un objectif commun. Cette mise en commun pourrait se faire, par exemple, par groupes d'employeurs. Des PME qui s'associent pour répondre ensemble à des besoins similaires en matière de recrutement et de formation sont en mesure de remédier à leur incapacité d'attirer des personnes qualifiées et d'adopter des politiques de ressources humaines communes. Des partenariats à l'échelon territorial approprié peuvent faciliter les transitions en réunissant des services pour l'emploi des secteurs public, privé et associatif, des organismes de sécurité sociale, des municipalités et des autorités régionales, des établissements d'enseignement et de formation, des prestataires de services d'orientation professionnelle, des ONG, des organismes à vocation sociale, etc. La composition des partenariats devrait être déterminée par les complémentarités des services et par la répartition efficace des ressources.

## **RÉFORMES DES MARCHÉS DU TRAVAIL**

### **La Commission invite les États membres et le Conseil:**

- à poursuivre la stratégie «Europe 2020» sans temps mort et à adopter, sur la base des lignes directrices figurant dans la présente communication, une stratégie ambitieuse en faveur des réformes des marchés du travail dans le cadre de leurs plans nationaux pour l'emploi (dans leurs programmes de réformes nationaux).

### **La Commission entend:**

- déposer une proposition de recommandation du Conseil sur un cadre de qualité pour les stages d'ici la fin de 2012, sur la base d'une consultation des services de la Commission<sup>32</sup>;
- déposer une proposition de recommandation du Conseil sur les garanties pour les jeunes d'ici à la fin de 2012 et soutenir des mesures d'insertion professionnelle ciblant les jeunes dans le contexte de ces garanties;
- créer davantage d'activités de diffusion des bonnes pratiques et de débats sur les accords transnationaux entre entreprises;
- élaborer, d'ici 2012 et en collaboration avec le réseau européen des services publics pour l'emploi, un plan d'action européen pour des services pour l'emploi pertinents et efficaces et ses modalités d'application en ce qui concerne les services type, leurs objectifs et leurs missions à la lumière des objectifs d'«Europe 2020»;
- recenser les nouvelles formes d'emploi, telles que la mise en commun des ressources par les employeurs, et rendre compte des priorités communes en vue d'interventions correspondantes en faveur des mesures qui rendent les organisations plus agiles et capables de s'adapter aux mutations tout en stimulant la fidélisation du personnel et la création d'emplois.

## 2.2. Investissement dans les compétences

L'Observatoire européen des postes vacants indique que la demande de personnes hautement qualifiées demeure importante et qu'un nombre croissant de postes vacants pour lesquels on ne trouve pas les compétences requises<sup>33</sup>. Les compétences nécessaires sur les marchés du travail dans l'Union doivent être anticipées, et les disparités doivent être corrigées rapidement. Il est essentiel de doter les travailleurs des compétences nécessaires pour aider à créer de l'emploi. L'Europe et ses États membres doivent bien cerner ces besoins pour mieux anticiper les mutations économiques et résoudre le problème de l'inadéquation des compétences. En dépit des taux de chômage élevés, certains secteurs et certaines régions souffrent d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. L'inadéquation des compétences disponibles et des besoins des marchés du travail concerne tous les États membres, mais elle les frappe à des degrés divers. Pour y remédier, plusieurs pays ont commencé à mettre en place des stratégies et des outils nationaux. L'Union européenne, quant à elle, a commencé à prendre des mesures et à adopter des instruments, annoncés dans l'initiative phare d'«Europe 2020» intitulée «Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois». Dans l'ensemble de l'Union, le Fonds social européen est une source essentielle d'investissements dans les compétences, plus de 30 milliards d'euros du FSE étant réservés à l'acquisition de compétences et à l'apprentissage tout au long de la vie pour la période 2007-2013.

### 2.2.1. Un meilleur suivi des besoins en compétences

L'Union a créé plusieurs organes pour prévoir et anticiper les besoins en compétences: l'Observatoire européen des postes vacants fournit des informations sur les postes vacants et les tensions à court terme, le Cedefop publie régulièrement des prévisions à long terme, et

<sup>32</sup> Document de travail des services sur un cadre de qualité pour les stages, joint au présent document.

<sup>33</sup> Communication de la Commission sur l'analyse annuelle de la croissance 2012, projet de rapport conjoint sur l'emploi, COM(2011) 815, courbe dite de Beveridge, p. 7 [version anglaise uniquement].

Eurofound fournit des informations de première nécessité tirées de sondages effectués auprès des employeurs et des travailleurs sur les conditions de travail, l'une des causes de l'inadéquation en question. En outre, la Commission a récemment contribué à la mise en place de conseils sectoriels européens de compétences, dont l'objectif est de mieux cerner les besoins sectoriels.

Il reste que l'Europe n'a toujours pas une vue complète de ses besoins en compétences. Le panorama européen des compétences, qui doit être lancé d'ici à la fin de 2012, est la première étape sur la voie de la convergence de l'ensemble des outils d'anticipation existants. Il donnera une vue d'ensemble des perspectives d'emploi et des besoins en compétences à court et à moyen terme aux niveaux européen, national et sectoriel, et permettra de suivre leur évolution jusqu'en 2020. Le panorama permettra de recenser les déficits de compétences qui surgissent dans certains métiers dans plusieurs secteurs ou dans des secteurs donnés. Il sera une source d'informations pour les observatoires des compétences nationaux, régionaux ou sectoriels, les prestataires de services d'orientation professionnelle et les conseillers en orientation. La coopération entre les organes de l'Union effectuant des prévisions et des sondages tels qu'Eurofound et le Cedefop sera aussi améliorée. En concentrant plus systématiquement leur analyse sur tel ou tel pays, ils permettront de mieux cerner l'évolution de la situation au niveau national et alimenteront le programme de réformes structurelles d'«Europe 2020». La convergence des outils et instruments demeurera la priorité première pour déterminer plus efficacement les besoins en compétences.

#### *2.2.2. Une meilleure reconnaissance des compétences et des certificats*

L'Union a mis au point des outils tels que le cadre européen des certifications (CEC) et le CV Europass pour aider les personnes à se déplacer d'un établissement d'enseignement, d'une entreprise, d'un secteur et d'un pays à l'autre dans toute l'Europe et faciliter la transparence des compétences et des certificats. En fonction de ce qui figure dans le CEC, tous les certificats délivrés en Europe devraient renvoyer aux niveaux de certification européens. Les cadres de certification nationaux devraient aussi être ouverts aux certificats délivrés dans le domaine de l'économie. Le CV Europass sera assorti d'un passeport européen des compétences, qui recensera les compétences du titulaire, indépendamment du mode d'acquisition de celles-ci.

#### *2.2.3. Une meilleure synergie entre le système éducatif et le monde du travail*

Une coopération étroite entre les milieux éducatifs et le monde du travail, au niveau tant des décideurs que des acteurs de terrain, est indispensable pour résoudre le problème de l'inadéquation des compétences. Pour ce qui est des décideurs, l'élaboration de politiques efficaces nécessite une coopération entre les formations compétentes du Conseil (EPSCO et EJC), par l'intermédiaire des comités (le Comité de l'emploi et le Comité de l'éducation).

Quant aux acteurs de terrain, ils doivent collaborer afin de faciliter la transition de l'enseignement et la formation à la vie active. Ils pourraient, par exemple, introduire des programmes de cours de courte durée dans l'enseignement supérieur ciblant particulièrement les compétences requises dans des secteurs en déficit avéré.

Par ailleurs, les «alliances de la connaissance» ont déjà permis l'instauration d'une coopération plus structurée entre des universités et des entreprises en vue de créer de nouveaux programmes de cours consacrés à l'entrepreneuriat, à la résolution de problèmes et à la créativité. Les prestataires de formations professionnelles et de formations générales

devraient aussi pouvoir nouer des alliances de ce type avec des entreprises en Europe en vue de convertir les résultats de l'analyse des conseils sectoriels sur les compétences en programmes de cours et en méthodes de formation.

La classification européenne multilingue des qualifications, des compétences et des métiers (ESCO), actuellement en cours d'élaboration, devrait aussi favoriser la coopération entre les marchés du travail et les acteurs de l'enseignement et de la formation en ce sens qu'elle établit des liens entre les qualifications et compétences et les métiers. Par ailleurs, le lien entre les outils créés en la matière, tels que le CV européen et les passeports des compétences (dont le passeport européen des compétences), facilitera les transitions vers et sur les marchés du travail.

Ces outils et mesures devraient être accompagnés d'une modernisation des systèmes d'enseignement et de formation de manière à améliorer la quantité, la qualité et la pertinence de l'offre de compétences. La Commission présentera une initiative dans la seconde moitié de 2012 visant à mettre l'enseignement et la formation au service de la croissance, de l'emploi et de la compétitivité.

## **INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES**

**Pour lutter contre l'inadéquation des compétences et améliorer l'anticipation des besoins en compétences dans l'Union, la Commission entend:**

- veiller, en coopération avec les États membres et les partenaires sociaux, à ce que le Cedefop et Eurofound complètent leur expertise aux niveaux sectoriels et de l'Union par des connaissances par pays plus approfondies, et à ce que la coopération entre les deux organes soit renforcée;
- mettre en place un panorama européen des compétences, notamment sur la base de l'Observatoire européen des postes vacants, d'ici à la fin de 2012;
- entamer une nouvelle étape dans la reconnaissance des certificats et compétences grâce à des lignes directrices aux fins de l'indication systématique des niveaux de certification européens dans tous les nouveaux certificats qui seront délivrés dans l'Union, et grâce à de meilleures complémentarités avec le cadre des certifications pour l'enseignement supérieur;
- veiller, à partir de 2013, à ce qu'au moins un quart des certificats délivrés chaque année renvoient au niveau de certification européen correspondant;
- lancer le passeport européen des compétences d'ici la fin de 2012;
- œuvrer à la mise en place d'un réseau de représentants des milieux éducatifs et professionnels chargé de faciliter la gouvernance des compétences.

### **2.3. Vers un marché du travail européen**

La plupart des marchés du travail européens se caractérisent par la coexistence d'un taux de chômage élevé dans de nombreuses régions et de pénuries de main-d'œuvre dans des régions ou secteurs en pleine croissance<sup>34</sup>. Les décalages structurels entre l'offre et la demande de main-d'œuvre sont courants. Ainsi que le souligne l'analyse annuelle de la croissance pour

<sup>34</sup> Communication de la Commission sur l'analyse annuelle de la croissance 2012, projet de rapport conjoint sur l'emploi, COM(2011) 815 du 23 novembre 2011.

2012<sup>35</sup>, la mobilité de la main-d'œuvre en Europe est trop faible<sup>36</sup> par rapport à la taille générale des marchés du travail et à la population active correspondante dans l'Union, ce qui a pour effet d'entraver les ajustements dans la répartition des ressources qui pourraient concourir à la croissance économique et à la hausse du nombre d'emplois. Il est crucial d'intensifier l'intégration européenne des marchés du travail et de faire correspondre la demande et l'offre de main-d'œuvre, de manière à pourvoir tous les postes vacants. À cet égard, être mobile, c'est non seulement se rendre là où se trouvent les emplois ou trouver un meilleur emploi, mais améliorer ses compétences générales et professionnelles, son adaptabilité et son employabilité.

### 2.3.1. *Suppression des entraves juridiques et pratiques à la libre circulation des travailleurs*

La mobilité des travailleurs dans l'Union reste fortement entravée. Certaines des entraves sont culturelles, telles que la barrière de la langue, les difficultés de logement ou la discrimination, et sont profondément ancrées dans la société et difficiles à supprimer à court terme. La barrière de la langue, elle, pourrait être contournée par le financement de programmes d'étude de langues étrangères en faveur des travailleurs qui optent pour la mobilité, mais elle impose d'agir afin de susciter l'intérêt des travailleurs pour toutes les possibilités de mobilité en Europe. Les travailleurs qui optent pour la mobilité sont, eux, confrontés à d'autres difficultés<sup>37</sup> liées à l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union et à l'inadéquation de l'aide à la mobilité géographique à l'intérieur de l'Union. En dépit de l'acquis législatif considérable<sup>38</sup>, les citoyens européens sont toujours confrontés à des entraves juridiques, administratives et pratiques lorsqu'ils traversent des frontières:

- neuf États membres **restreignent** toujours **l'accès des travailleurs bulgares et roumains à leur marché du travail**, en dépit des répercussions globalement positives que la mobilité de la main-d'œuvre en provenance de ces pays a eues sur l'économie des pays d'accueil<sup>39</sup>. Tout en reconnaissant le droit des États membres de restreindre l'accès à leur marché du travail de la sorte jusqu'au 31 décembre 2013 en application du traité d'adhésion, la Commission réaffirme qu'il importe de se préparer progressivement à la pleine application de la législation de l'Union sur la libre circulation des travailleurs bulgares et roumains;
- **la restriction de l'accès à certains emplois dans l'administration publique** aux ressortissants du pays en application de l'article 45, paragraphe 4, du TFUE peut être maintenue dans des circonstances exceptionnelles. Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice européenne, cette dérogation doit être d'interprétation stricte et ne concerne que les emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde

---

<sup>35</sup> Communication de la Commission sur l'analyse annuelle de la croissance 2012, COM(2011) 815 du 23 novembre 2011.

<sup>36</sup> En 2010, seuls 2,8 % de la population européenne en âge de travailler (15 à 64 ans) résidaient dans un État membre autre que le leur (enquête sur les forces de travail de l'Union).

<sup>37</sup> Eurobaromètre spécial de juin 2010 intitulé «Mobilité géographique de la main-d'œuvre».

<sup>38</sup> La liberté de chercher un emploi dans n'importe quel État membre est également consacrée à l'article 15 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union.

<sup>39</sup> Rapport sur le fonctionnement des dispositions transitoires sur la libre circulation des travailleurs en provenance de Bulgarie et de Roumanie; COM(2011) 729 du 11 novembre 2011.

des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques<sup>40</sup>. Le respect de ces critères doit être évalué au cas par cas;

- **le défaut de reconnaissance des qualifications professionnelles** reste une entrave réelle au bon fonctionnement du marché unique, et notamment à la libre circulation des travailleurs et à la mobilité de la main-d'œuvre. Le 19 décembre 2011, la Commission a adopté une proposition de directive modernisant la directive sur les qualifications professionnelles<sup>41</sup> de manière à l'adapter à l'évolution des marchés du travail. La proposition introduit une carte professionnelle européenne pour les professionnels très mobiles et prévoit un meilleur accès à l'information et aux services d'administration en ligne;
- **la crainte de perdre des droits en matière de sécurité sociale et des droits à pension** reste une préoccupation de taille pour les travailleurs et les demandeurs d'emploi qui envisagent de s'installer dans un autre État membre. Le droit des demandeurs d'emploi à la recherche d'un emploi dans un autre État membre de conserver leur droit aux indemnités de chômage pendant plus de trois mois revêt une importance particulière. Si la législation de l'Union permet aux États membres de faire passer la durée maximale de validité de ce droit à six mois, ce droit n'est pas encore garanti par les pratiques nationales respectives;
- en outre, **de nombreux travailleurs mobiles ignorent toujours leurs droits et obligations**. La Commission rappelle la nécessité de veiller à la bonne application des règlements<sup>42</sup> sur la coordination de la sécurité sociale, car ils mettent particulièrement l'accent sur l'obligation faite aux États membres d'aider activement les citoyens à revendiquer leurs droits<sup>43</sup>. D'une manière générale, en cas de défaut d'application de la législation de l'Union en vigueur, la Commission devra trouver des moyens supplémentaires pour la faire respecter et garantir la libre circulation des travailleurs. La méconnaissance des droits conférés par l'Union et la difficulté d'accès à l'aide en cas de non-respect de ces droits restent également des problèmes de taille. Dans le contexte du marché unique, la Commission et les États membres travaillent de concert à la facilitation de l'accès à l'information et aux services d'assistance gratuits tels que le portail «L'Europe vous conseille» et Solvit, par le portail «L'Europe est à vous»;
- **les entraves fiscales rencontrées par les citoyens de l'Union** qui se rendent dans un autre État membre pour y travailler de manière provisoire ou permanente ou en tant que frontaliers sont des obstacles de taille à la mobilité de la main-d'œuvre dans l'Union. Il peut s'agir de difficultés à obtenir des prestations ou des déductions et allègements fiscaux dans le pays du travail, de l'application de taux d'imposition progressifs plus élevés aux non-résidents, ou de problèmes de double imposition.

---

<sup>40</sup> Notamment dans l'affaire C-290/94.

<sup>41</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil; COM(2011) 883 du 19 décembre 2011.

<sup>42</sup> Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 et règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009.

<sup>43</sup> Le droit de toute personne qui réside et se déplace librement à l'intérieur de l'Union aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux conformément au droit de l'Union et aux législations nationales est aussi explicitement consacré à l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux.

### 2.3.2. *Amélioration de l'adéquation des emplois et des demandeurs d'emploi par-delà les frontières*

Avec à peine 25 000 employeurs inscrits et quelque 150 000 placements et recrutements par an, le portail européen des services pour l'emploi (EURES) n'a pas encore exploité tout son potentiel de création d'emplois. Aussi la Commission entend-elle mettre la priorité du portail sur l'adéquation de l'offre et de la demande, sur les placements et sur les recrutements, et l'étendre au plus grand nombre. Pour ce faire, elle compte introduire sur le portail des fonctions en libre-service novatrices dans toutes les langues de l'Union et rendre les données nationales sur les offres d'emplois et les CV échangées pleinement interopérables sur le plan sémantique<sup>44</sup>. Ainsi, EURES pourra donner aux demandeurs d'emploi un accès plus simple et en temps réel à des offres d'emploi dans l'Union et fournira aux employeurs une réserve de candidats dans laquelle ils pourront puiser les profils dont ils ont besoin pour développer leurs activités.

Le portail sera aussi enrichi de programmes de mobilité de la main-d'œuvre ciblés, qui favoriseront les métiers connaissant une pénurie, des catégories données de travailleurs à forte propension à la mobilité et des marchés du travail nationaux qui accueillent ou accueilleront des travailleurs d'autres États membres. À cette fin, EURES tirera pleinement profit de l'analyse des postes vacants et des embauches réalisée par la Commission à l'aide de différents outils, tels que l'Observatoire européen des postes vacants<sup>45</sup> et le Bulletin européen sur la mobilité de l'emploi<sup>46</sup>. Des consultations régulières avec les intéressés, tels que les partenaires sociaux et les services pour l'emploi, aideront davantage EURES à pourvoir les postes pour lesquels des difficultés de recrutement ont été constatées.

L'objectif d'EURES est de devenir un point d'entrée et un portail que les travailleurs et demandeurs d'emploi résidents légaux qui envisagent de travailler dans un autre pays européen et les employeurs qui envisagent de recruter dans un autre pays européen consulteront instinctivement en premier; il améliorera de la sorte l'efficacité du marché du travail européen.<sup>47</sup>

### 2.3.3. *L'incidence de l'immigration dans l'Union et de l'émigration depuis l'Union*

Comme les besoins en main-d'œuvre sont voués à croître considérablement dans les secteurs économiques les plus dynamiques et à diminuer davantage dans les activités requérant de faibles qualifications d'ici à 2020, la probabilité d'une pénurie de travailleurs qualifiés dans des domaines spécifiques est grande. À brève échéance, la mobilité dans l'Union pourrait aider à atténuer les pénuries de main-d'œuvre spécifiques et les décalages entre l'offre et la demande dans l'UE-27. À plus longue échéance, et compte tenu, plus particulièrement, de l'évolution démographique de l'Union, l'immigration économique en provenance de pays tiers est une solution pour le marché du travail européen qui mérite réflexion. Or, avec la persistance de taux de chômage élevés dans de nombreux États membres, l'opinion publique accepte plus difficilement l'immigration de main-d'œuvre, tandis qu'un certain nombre d'États membres sont confrontés à l'émigration de travailleurs hautement qualifiés sous l'effet de la crise économique.

---

<sup>44</sup> <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp>

<sup>45</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=fr>

<sup>46</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=fr>

<sup>47</sup> Document de travail des services sur la réforme d'EURES de manière à atteindre les objectifs d'Europe 2020, joint au présent document.

## VERS UN MARCHÉ DU TRAVAIL EUROPÉEN

### *Libre circulation des travailleurs*

#### **La Commission entend:**

- déposer une proposition législative d'ici la fin de 2012 visant à aider les travailleurs mobiles (par des informations et des conseils) à exercer les droits que leur confèrent le Traité et le règlement (UE) n° 492/2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union<sup>48</sup>;
- donner, en 2012, un nouvel élan au chantier de la directive sur la transférabilité des pensions, laquelle fixera des conditions minimales pour l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaires;
- continuer d'améliorer le portail «L'Europe est à vous» afin d'en faire un point unique d'information sur les droits dans l'Union et d'accès aisé à des services d'assistance personnalisés tels que «L'Europe vous conseille» et Solvit;
- étudier des mesures fiscales en faveur des travailleurs frontaliers en vue de proposer des mesures visant à supprimer les entraves fiscales rencontrées par les travailleurs salariés et dépendants, mais aussi les indépendants et les retraités.

#### **La Commission invite les États membres:**

- à adopter la proposition de directive de la Commission modernisant la directive sur les qualifications professionnelles afin de faciliter davantage l'indispensable reconnaissance des qualifications professionnelles;
- à faire connaître davantage les droits conférés par la législation de l'Union en matière de non-discrimination et de libre circulation des travailleurs et à permettre aux citoyens de l'Union d'accéder (plus facilement) aux emplois dans leur fonction publique, conformément à l'interprétation qui est faite de la législation de l'Union par la Cour de justice européenne;
- à reconsidérer la nécessité de maintenir les restrictions existantes au libre accès des travailleurs bulgares et roumains à leur marché du travail jusqu'à la fin de la période de transition;
- à prévoir l'exportation des prestations de chômage pour une période de six mois au maximum pour les chômeurs qui y ont droit et partent s'installer dans un autre État membre afin d'y trouver un emploi, conformément à l'article 64 du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale;
- à créer des moyens de communication plus efficaces avec les travailleurs mobiles, afin qu'ils puissent avoir pleinement accès aux informations sur leurs droits et leurs obligations lorsqu'ils se déplacent en Europe;
- à faciliter le respect des obligations fiscales d'un État membre à l'autre en veillant à une plus grande harmonisation des formulaires de demande d'exonération et de déclaration, en faisant traduire les informations dans d'autres langues officielles de l'Union et en recourant davantage aux technologies de l'information.

### *Services européens pour l'emploi (EURES)*

<sup>48</sup> JO L 141 du 27.5.2011, p. 1.

**La Commission propose:**

de faire d'EURES un vaste service européen pour l'emploi conforme aux objectifs de la stratégie «Europe 2020»; à cette fin, elle entend:

- en faire un outil européen de placement et de recrutement fondé sur la demande, qui répond aux besoins économiques tout en remplissant l'obligation légale de transparence des offres d'emploi à l'aide d'outils en ligne innovants permettant la mise en adéquation de l'offre et de la demande, parmi lesquels des applications pour portables de manière à toucher le plus grand nombre;
- introduire en 2013 «*Match and Map*», un outil en ligne innovant fondé sur le libre-service qui fournira en temps réel aux utilisateurs un inventaire précis des offres d'emploi en Europe correspondant à leur profil; il les informera aussi des raisons pour lesquelles tel poste ne correspond pas à leurs compétences et des possibilités de formation en Europe pour acquérir les compétences qui leur manquent.

**La Commission invite les États membres à mieux utiliser EURES:**

- en veillant à ce que toutes les offres d'emploi pertinentes de tous les services pour l'emploi soient systématiquement consultables au niveau national et sur le portail EURES;
- en surveillant et en améliorant la qualité des données de postes vacants échangées par le système EURES;
- en œuvrant à l'amélioration de l'interopérabilité des offres d'emploi et des CV à l'échelle européenne, contribuant ainsi à l'élaboration d'ESCO;
- en intégrant EURES dans l'offre de service de tous les acteurs concernés des marchés du travail.

*Immigration***La Commission propose:**

- de lancer, avant la fin de 2012, une consultation invitant à un large débat avec les États membres, les partenaires sociaux et les intéressés sur le rôle que devraient jouer les politiques de l'Union en ce qui concerne les possibilités d'immigration économique.

**3. AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DE L'UNION**

Le Semestre européen est la première étape de la nouvelle stratégie européenne par laquelle les États membres et les institutions européennes tentent de renforcer la coordination budgétaire et économique et d'élaborer une politique économique cohérente. Par ailleurs, le Semestre est la bonne méthode de gouvernance pour surveiller et orienter les mesures prises en vue d'atteindre les objectifs d'«Europe 2020». De plus, la coordination de l'action dans les domaines économique et budgétaire a bénéficié récemment de l'arsenal législatif appelé «*six-pack*», du dispositif législatif appelé «*two-pack*» et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. L'amélioration de la gouvernance et de la coordination de l'emploi dans l'Union est devenue capitale au moins pour deux raisons. Premièrement, la participation au marché du travail, le chômage et le coût de la main-d'œuvre sont des facteurs de stabilité macroéconomique et sont pris en considération dans le nouveau règlement sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques. Deuxièmement, la crise a révélé une fois de plus l'interdépendance des

économies et des marchés du travail de l'Union, mettant en évidence la nécessité d'accompagner la nouvelle gouvernance économique d'une coordination renforcée des politiques sociales et de l'emploi, conformément à la stratégie européenne en matière d'emploi prévue par le Traité.

### **3.1. Les systèmes d'information et de coordination nationaux complétés par une surveillance multilatérale renforcée**

Le Conseil européen de décembre 2011 a admis l'importance d'une coordination économique renforcée accompagnée d'un meilleur suivi des politiques de l'emploi et des politiques sociales<sup>49</sup>. Cet engagement politique a été entériné par le Conseil européen du printemps 2012, qui a demandé que les États membres élaborent des «plans nationaux pour l'emploi», lesquels énoncent des initiatives d'envergure en la matière.

Partie intégrante du programme de réformes de l'État membre, le «plan national pour l'emploi» doit prévoir les grands chantiers à réaliser, au regard des lignes directrices sur l'emploi fournies par le Conseil européen, pour corriger les défauts structurels du marché du travail et garantir une incidence à court et à moyen terme sur l'emploi. Le plan doit être assorti d'un échéancier précis concernant l'introduction du programme de réformes pluriannuel au cours des douze prochains mois.

Outre qu'il a vocation à recentrer la priorité du programme de réformes national sur l'amélioration de l'emploi, le plan doit servir à renforcer la coordination des politiques de l'emploi à l'échelle de l'Union. La pression de leurs pairs européens peut encourager les États membres à agir et les aider à maintenir le cap. Le principal moyen d'accroître la pression des pairs demeure la possibilité pour le Conseil d'adopter des recommandations par pays, comme le prévoit le Traité. Le Comité de l'emploi a adopté, cette année, de nouvelles méthodes de travail en vue d'intensifier la coordination de l'action en la matière: il prévoit toute une série d'examen par les pairs qui lui permettront de parvenir à une position commune sur la réalisation des réformes, position qui alimentera l'évaluation de la Commission et du Conseil. La surveillance multilatérale peut également être améliorée grâce à un système d'observation des marchés du travail fondé sur des données objectives et à un programme de suivi individuel pour les pays qui ne donnent pas suite aux recommandations qui leur sont adressées. Cette surveillance permettrait un suivi continu, transparent et complet de l'emploi dans les États membres et de son évolution sur la voie des objectifs phare d'«Europe 2020».

### **3.2. Associer davantage les partenaires sociaux**

Les partenaires sociaux jouent un rôle important, au niveau national, dans la définition des règles du marché du travail ou dans la fixation des rémunérations, et ils influencent considérablement d'autres politiques structurelles lors des consultations tripartites, notamment dans le domaine de la sécurité sociale. Ils jouent aussi un rôle primordial dans l'exécution des politiques, notamment en matière de contrats d'apprentissage ou d'apprentissage tout au long de la vie. Les partenaires sociaux européens participent actuellement à des consultations sur des propositions législatives relatives au domaine et à un dialogue bisannuel sur la politique macroéconomique; ils ont aussi un échange de vues deux fois par an avec les plus hautes

---

<sup>49</sup> Conclusions du Conseil européen du 9 décembre 2011 et conclusions du Conseil (EPSCO) du 1<sup>er</sup> décembre 2011.

instances de décision à l'occasion du sommet social tripartite<sup>50</sup>. Le dialogue précité et le sommet social tripartite sont des occasions importantes d'association des partenaires sociaux, y compris dans le contexte du Semestre européen. Il n'en reste pas moins qu'il est encore possible d'améliorer les mécanismes d'association des partenaires sociaux à la coordination des politiques économiques et de l'emploi à l'échelle de l'Union, notamment en vue du Semestre européen<sup>51</sup>.

L'autonomie du dialogue social ne saurait être remise en question et les pratiques nationales sont respectées (conformément à l'article 152 et à l'article 153, paragraphe 5, du TFUE), mais pour que la gouvernance économique européenne soit efficace et n'exclue personne, l'association des partenaires sociaux à l'élaboration et à l'exécution des politiques économiques et de l'emploi doit être proportionnée à l'évolution des mécanismes de surveillance et de coordination. Les mécanismes de fixation des rémunérations sont un cas d'espèce, un certain nombre de questions liées aux rémunérations ayant été soulevées dans les recommandations par pays<sup>52</sup> de 2011 et l'évolution des coûts unitaires nationaux de la main-d'œuvre faisant l'objet d'un suivi dans le cadre de la prévention et de la correction des déséquilibres macroéconomiques<sup>53</sup>.

### **3.3. Renforcer le lien entre la politique et le financement**

Sans investissements financiers considérables dans le capital humain, il sera impossible d'édifier des marchés du travail dynamiques, dans lesquels chacun a sa place, de réduire les inadéquations, de mettre à niveau les compétences et d'accroître la mobilité géographique. C'est pourquoi la Commission a proposé, dans le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, de consacrer à chaque type de région une partie minimale de la dotation du Fonds social européen, qui s'élève à au moins 84 milliards d'euros. En plus de l'évaluation (la réévaluation) nécessaire des priorités budgétaires nationales dans le contexte de l'assainissement budgétaire intelligent, coordonné au moyen du Semestre européen, la coordination étroite du budget de l'Union et de la stratégie «Europe 2020» dans la prochaine période de programmation doit être l'occasion d'accroître et d'améliorer l'usage qui est fait des fonds de l'Union à l'appui des réformes des États membres<sup>54</sup>.

Cela demande un rapport étroit entre les priorités des contrats de partenariat et programmes opérationnels de l'après-2013 qui bénéficieront du FSE et les orientations fournies dans le contexte de la gouvernance économique de l'Union, et notamment de la gouvernance améliorée des politiques de l'emploi. Parallèlement, la Commission œuvre au renforcement de la coordination et de l'intégration des fonds dont bénéficieront les contrats de partenariat, notamment le FSE et le FEDER, ainsi que le Feader et le FEAMP. Cette méthode vise à multiplier autant que possible les synergies, notamment sous l'angle de l'emploi.

---

<sup>50</sup> En 2012, la Commission proposera de mettre à jour la décision 2003/174/CE du Conseil créant le sommet social tripartite, conformément aux dispositions du TFUE.

<sup>51</sup> Conclusions du Conseil (EPSCO) du 1<sup>er</sup> décembre 2011, point 9.5.

<sup>52</sup> Recommandations du Conseil du 12 juillet 2011 relatives aux programmes de réformes nationaux.

<sup>53</sup> Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011.

<sup>54</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006; COM(2011) 615.

Au suivi plus collégial de la réalisation des réformes et à l'échange de pratiques exemplaires – deux missions qui seront dorénavant dévolues au Comité de l'emploi – devrait s'ajouter une évaluation de l'efficacité des investissements consentis en vue de les améliorer davantage, si nécessaire.

**La Commission propose:**

**de renforcer la coordination et la surveillance multilatérale** des politiques de l'emploi; à cette fin, elle entend:

- publier chaque année, parallèlement au projet de rapport conjoint sur l'emploi, un rapport d'évaluation comparative fondé sur des indicateurs relatifs à l'emploi. Le système de comparaison sera mis au point en coopération avec les États membres et fondé sur le cadre d'évaluation conjointe existant et sur le relevé des résultats en matière d'emploi, un outil mis au point avec les États membres pour recenser les principaux défis à relever en la matière;
- concevoir, d'ici à la fin de 2012, en coopération avec les États membres et tous les acteurs concernés, un tableau de bord pour suivre l'avancement des plans nationaux pour l'emploi, dans le cadre des programmes de réformes nationaux; le premier tableau devra paraître à l'occasion de l'analyse annuelle de la croissance pour 2013 (rapport conjoint sur l'emploi);

**d'associer davantage les partenaires sociaux européens** au Semestre européen; à cette fin, elle entend:

- prévoir l'association effective des partenaires sociaux européens au sujet des grandes priorités stratégiques dans le domaine de l'emploi i) dans le contexte du Semestre européen afin d'échanger des vues sur les priorités en matière de croissance et d'emploi et ii) avant les réunions des Conseils Ecofin et EPSCO du printemps, auxquelles participerait la présidence du Conseil;
- mettre en place, sans préjudice de l'autonomie des partenaires sociaux consacrée à l'article 152 du Traité, un dialogue tripartite européen afin de suivre et de débattre l'évolution des rémunérations en rapport avec la productivité, l'inflation et la demande intérieure, le chômage et les inégalités des revenus;

**de renforcer les liens entre les politiques de l'emploi et les instruments de financement concernés;** à cette fin, elle entend:

- tenir dûment compte des priorités des programmes de réformes nationaux, et notamment des plans nationaux pour l'emploi, dans l'élaboration des contrats de partenariat et des programmes opérationnels pour la période 2014-2020, ainsi que de leur cadre d'exécution, sur la base des recommandations par pays et des observations du Comité de l'emploi;
- revoir les contrats de partenariat et les programmes opérationnels, le cas échéant, à la lumière des recommandations par pays correspondantes, comme le prévoit l'article 21 de la proposition de règlement portant dispositions communes pour les fonds du Cadre stratégique commun;
- tenir compte de l'évaluation résultant du cadre de mise en œuvre des fonds dans la préparation des programmes de réformes nationaux durant la période 2014-2020.

**La Commission invite les États membres et le Conseil:**

- à mettre au point, par l’intermédiaire du Comité de l’emploi, les mécanismes de surveillance multilatérale renforcée dans le domaine de l’emploi;
- à examiner et à adopter ces nouveaux mécanismes par l’intermédiaire du Comité de l’emploi, de manière à ce qu’ils soient approuvés rapidement par le Conseil et pleinement utilisés au cours du Semestre européen de 2013;
- à utiliser pleinement les fonds qui seront fournis en gestion partagée à partir de 2014 au titre du Fonds social européen afin de relever les principaux défis constatés dans le domaine de l’emploi.

## **Conclusions**

Dans la présente communication, la Commission énumère les mesures les plus efficaces à prendre, dans le contexte économique actuel, pour atteindre les objectifs de la stratégie «Europe 2020» en matière d’emploi et orienter davantage celle-ci vers l’emploi. À cette fin, elle y énonce des lignes directrices détaillées à l’intention des États membres dans le contexte de leurs plans nationaux pour l’emploi et suggère des solutions pour orienter davantage la gouvernance de l’Union vers l’emploi:

- la Commission propose des lignes directrices sur les mesures à prendre en faveur de la création d’emplois et des réformes des marchés du travail, dans lesquelles elle met en évidence l’importance des investissements, et invite le Conseil à adopter une stratégie ambitieuse à cette fin;
- la Commission énonce des mesures destinées à résoudre le problème de l’inadéquation des compétences et à améliorer la mobilité de la main-d’œuvre et à supprimer les entraves à la mise en place d’un marché du travail européen à part entière;
- la Commission propose des mesures pour accroître la surveillance multilatérale, associer davantage les partenaires sociaux à la gouvernance de l’emploi et uniformiser davantage l’action et les fonds de manière à optimiser les résultats en matière d’emploi obtenus grâce aux instruments budgétaires de l’Union.

## ANNEXE

*Les trois plans d'action figurant dans la présente annexe (train de mesures stratégiques en faveur de l'emploi pour l'économie verte, plan d'action en faveur du personnel de santé dans l'Union et train de mesures stratégiques en faveur de l'emploi dans le secteur des TIC) sont proposés conformément au point 1.2 «Exploitation des possibilités de création d'emplois de secteurs de premier plan» de la présente communication. Chaque plan d'action fait l'objet d'un document de travail des services distinct.*

### **Train de mesures stratégiques en faveur de l'emploi pour l'économie verte**

En réponse aux conclusions du Conseil EPSCO de décembre 2010 sur les «[p]olitiques de l'emploi pour une économie compétitive, à faibles émissions de CO<sub>2</sub>, économe en ressources et verte», la Commission présente un «train de mesures stratégiques en faveur de l'emploi» en vue d'une transition réussie vers l'économie verte.

#### **La Commission entend:**

**1) défendre la prise en compte des emplois verts dans les plans nationaux pour l'emploi;** à cette fin, elle propose:

– de s'employer, avec le Comité de l'emploi, à l'exploitation de ses indicateurs sur les emplois verts et à la **surveillance régulière des réformes;**

– d'encourager les États membres à répondre aux **besoins de reconversion et de recyclage de la main-d'œuvre par des politiques d'insertion professionnelle et d'apprentissage tout au long de la vie**, notamment en intégrant les mesures de ce type dans les stratégies de développement régionales, urbaines ou locales, le cas échéant;

– de mettre en évidence, à l'occasion du Semestre européen de 2013, **l'intérêt que revêt l'efficacité des ressources pour l'emploi** et la réalisation des réformes nécessaires. Les États membres seront encouragés à **recourir davantage aux taxes environnementales et aux recettes issues du système d'échange de quotas d'émission pour réduire la pression fiscale sur le travail;**

**2) étoffer les systèmes d'information sur les compétences «vertes»;** à cette fin, elle propose:

– de faire en sorte que **les instruments européens d'anticipation des compétences** (panorama européen des compétences, ESCO, études du Cedefop et d'Eurofound, etc.) couvrent les besoins en compétences «vertes» qui apparaissent;

– d'organiser, en 2013, une série d'**activités d'apprentissage mutuel avec les acteurs concernés des marchés du travail**, notamment sur la prise en compte des compétences et de la formation dans les stratégies générales nationales en faveur de la croissance verte (programme d'apprentissage mutuel de la DG EMPL) et sur les moyens de collaboration avec les entreprises en vue d'orienter les demandeurs d'emploi et les travailleurs risquant d'être licenciés vers les nouveaux métiers de l'économie verte (dialogue entre les services publics pour l'emploi);

– de favoriser le recours accru aux **programmes de certification des compétences normalisés** dans le cadre du programme «Énergie intelligente – Europe» en **2013 et 2014**;

**3) faire en sorte que les instruments de financement de l'Union profitent davantage aux investissements écologiques intelligents**; à cette fin, elle propose:

– de s'atteler, en collaboration avec la **Banque européenne d'investissement**, à **renforcer la capacité de prêt en faveur des projets publics et privés** dans le domaine de l'efficacité des ressources et des énergies renouvelables;

– d'encourager les États membres, grâce aux programmes opérationnels **financés par le FSE** pour la période **2014-2020**, à répondre aux besoins de formation créés par l'économie verte et à donner plus de moyens aux services publics pour l'emploi de manière à ce qu'ils aident la main-d'œuvre à se convertir aux emplois de l'économie verte, et de concentrer les moyens du **FEDER** sur les investissements dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables conformément à la proposition de la Commission;

– de mettre en place, en 2013, dans le cadre de l'Instrument de microfinancement Progress, **un forum des acteurs du microfinancement et de l'entrepreneuriat social**, en vue de faire participer les intermédiaires financiers locaux aux aides à la création d'entreprises dans l'économie verte;

– de privilégier les initiatives innovantes qui allient les impératifs d'efficacité des ressources et d'emploi pour tous dans le cadre du volet «**expérimentation sociale**» de Progress;

**4) créer des partenariats entre les acteurs des marchés du travail**; à cette fin, elle propose:

– de soutenir les projets de coopération relatifs aux emplois «verts» et aux transitions vers une économie verte au moyen de l'appel à propositions **PARES** pour 2013, en vue de la sélection de projets innovants de services pour l'emploi;

– de trouver, en collaboration avec les **partenaires sociaux européens**, des moyens de faciliter le passage à une économie à faibles émissions de CO<sub>2</sub> à l'aide d'initiatives données dans le cadre de leur **programme de travail pour 2012-2014**;

– de faire connaître les meilleures initiatives et activités bipartites et tripartites en matière d'emplois verts par la publication, en 2013, d'un **guide de bonnes pratiques**.

### **Plan d'action en faveur du personnel de santé dans l'Union**

Pour aider les États membres à relever les défis que pose le secteur des soins de santé et conformément à leur engagement à collaborer dans ce domaine, engagement inscrit noir sur blanc dans les conclusions du Conseil de décembre 2010, la Commission propose le **plan d'action** suivant.

**La Commission entend:**

**1) améliorer la planification et les prévisions des effectifs du secteur dans l'Union**; à cette fin, elle propose:

– de créer, d’ici la fin de 2012, une plate-forme européenne rassemblant les États membres et des organismes professionnels par le lancement d’une **action commune de l’Union triennale sur les prévisions et la planification des effectifs au titre du programme de santé** aux fins de l’échange de bonnes pratiques, de l’élaboration de méthodes de prévision des **besoins en effectifs** et de la **planification efficace des effectifs** et d’amélioration des données sur le personnel de santé à l’échelle de l’Union;

– de rédiger des orientations, pour 2014, sur l’échange de **capacités d’enseignement et de formation dans les métiers de la santé** en vue d’une meilleure utilisation des capacités existantes sur la base des résultats d’une étude qui sera entamée en 2013 et qui visera à recenser les capacités des États membres en matière d’enseignement et de formation dans le secteur de la santé, plus particulièrement dans les universités de médecine et les écoles de soins infirmiers;

**2) mieux anticiper les besoins en compétences dans le secteur des soins de santé;** à cette fin, elle propose:

– d’aider à la création, en 2013, d’un **conseil européen sur les compétences dans le domaine des soins infirmiers** afin de mieux cerner et anticiper les besoins en compétences dans les métiers concernés, compte tenu de la modernisation proposée de la directive sur les qualifications professionnelles;

– d’encourager les partenariats entre les prestataires de formations générales et de formations professionnelles et les employeurs du secteur grâce aux travaux d’une **alliance sectorielle pilote sur les compétences**, qui verra le jour en 2013;

– de promouvoir l’échange de bonnes pratiques sur la **formation professionnelle continue**, pour mettre à jour les compétences et aider à retenir le personnel de santé par l’apprentissage tout au long de la vie, grâce au passage en revue et au recensement des pratiques et systèmes nationaux, dans le courant de 2013;

– de formuler, d’ici à 2014, des recommandations sur les **besoins de formation du personnel soignant**, notamment sur **l’aide didactique à fournir aux soignants non professionnels** sur la base d’une analyse de l’étendue des compétences requises par le **personnel soignant**, grâce à la mise en place **d’un réseau pilote d’experts et d’une base de données**;

**3) stimuler les échanges en matière de recrutement et de fidélisation des professionnels de la santé;** à cette fin, elle propose:

– d’entamer, d’ici à 2013, le **recensement des stratégies de recrutement et de fidélisation innovantes et efficaces** dans le secteur en vue de **l’échange de bonnes pratiques** entre les États membres (recensement qui fera l’objet d’un appel d’offres) et d’étudier la possibilité d’une action commune avec les États membres;

**4) valoriser l’éthique dans le recrutement du personnel de santé;** à cette fin, elle propose:

– d’aider les États membres à appliquer le **Code de pratique mondial de l’OMS pour le recrutement international des personnels de santé**, grâce à l’élaboration d’une stratégie commune.

**Train de mesures stratégiques en faveur de l’emploi dans le secteur des TIC**

L'application de la communication de la Commission intitulée «Des compétences numériques pour le XXI<sup>e</sup> siècle»<sup>55</sup> a bien progressé. Il existe aujourd'hui un net consensus quant à la nécessité d'une stratégie européenne à long terme sur les compétences numériques fondée sur la coopération active entre la Commission, les États membres, les régions et les partenaires sociaux afin d'exploiter les possibilités de création d'emplois offertes par les TIC.

#### **La Commission entend:**

##### **1) créer des partenariats avec plusieurs parties prenantes dans le but:**

- de mieux cerner les **décalages** entre l'offre et la demande de profils liés aux TIC sur les marchés du travail;
- de mobiliser les organisations et les réseaux qui proposent **l'élaboration, la dispense et la certification de formations sur les TIC**, en privilégiant l'employabilité et la certification des compétences informelles;
- de soutenir des **campagnes d'information** (Semaine européenne des compétences numériques<sup>56</sup>, Semaine «*Get Online*») et de **valoriser les carrières dans le domaine des TIC** afin d'attirer et de faire participer les jeunes et les catégories sous-représentées telles que celles des femmes, des travailleurs en milieu de carrière et des groupes vulnérables;

##### **2) renforcer le cadre européen pour les compétences numériques;** à cette fin, elle propose:

- de créer, d'ici 2013, une rubrique spécialement consacrée aux carrières dans le domaine des TIC sur le site *web* du **panorama européen des compétences**;
- de **poursuivre l'élaboration, en 2012, du référentiel européen des compétences informatiques** mis au point par le CEN<sup>57</sup> afin de fournir, d'ici 2013, des descripteurs des compétences numériques et un outil d'auto-évaluation pour tous les apprenants, qui sera intégré dans le futur passeport européen des compétences;
- d'élaborer, en 2013, des **lignes directrices européennes** sur l'apprentissage en ligne sur la base des besoins et bonnes pratiques des entreprises, ainsi que des initiatives du secteur;
- de valoriser les **programmes de cycle court**, tant dans l'enseignement supérieur que dans la formation professionnelle, consacrés à l'acquisition de compétences numériques spécialisées et appliquées;

##### **3) concourir à la hausse de la main-d'œuvre très qualifiée en TIC;** à cette fin, elle propose:

- de mettre au point, en 2012, des **labels de qualité pour les formations** et les certificats **fournis par le secteur des TIC** compatibles avec le cadre européen de référence pour

<sup>55</sup> Document intitulé «*Evaluation of the implementation of the Commission's Communication on e-Skills for the 21st Century*», octobre 2010,  
[http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/reports/eskills21\\_final\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/reports/eskills21_final_report_en.pdf).

<sup>56</sup> <http://eskills-week.ec.europa.eu>.

<sup>57</sup> Comité européen de normalisation (CEN).

l'assurance de la qualité dans l'enseignement et la formation professionnels (CERAQ) et d'élaborer, en 2013, un pilote fournissant une **vue d'ensemble interactive des certificats du secteur des TIC** et une épreuve d'auto-évaluation en ligne pour les professionnels des TIC;

– de promouvoir les synergies entre les actions dans les domaines des compétences informatiques, de l'entrepreneuriat et de l'informatique dématérialisée (*cloud computing*) dans le contexte du futur plan d'action européen sur l'**informatique dématérialisée**;

– de poursuivre l'**initiative européenne sur l'e-leadership**, lancée en 2012 pour répondre aux besoins des entrepreneurs, cadres supérieurs et professionnels et utilisateurs expérimentés des TIC, privilégiant les jeunes entreprises et les PME;

**4) faire en sorte que les instruments de financement de l'Union profitent davantage aux investissements dans les compétences informatiques;** à cette fin, elle propose:

– d'encourager les États membres à multiplier les formations en informatique dans leurs systèmes d'enseignement et de formation et à favoriser la participation de tous à la société de l'information par les **programmes opérationnels financés par la FSE** durant la période 2014-2020.