



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 30.12.2003
COM(2003) 842 final

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

**Moderniser la protection sociale pour des emplois plus nombreux et de meilleure qualité
une approche globale pour rendre le travail rémunérateur**

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Nécessité de moderniser les politiques de protection sociale	6
3.	Améliorer les mesures de protection sociale et les transitions sur le marché du travail.....	7
3.1.	Des prestations à l'emploi: aider les femmes et les hommes à subvenir à leurs besoins	8
3.1.1.	Obstacles à l'intégration sur le marché du travail des bénéficiaires de prestations.....	9
3.1.2.	Tendances en matière de réformes des politiques et mesures favorables à l'emploi .	11
3.2.	Concilier vie professionnelle et vie familiale et aide aux parents actifs	12
3.2.1.	Obstacles à l'intégration sur le marché du travail des parents actifs	13
3.2.2.	Tendances en matière de réformes des politiques et mesures favorables à l'emploi .	14
3.3.	D'un emploi à l'autre: faciliter la mobilité professionnelle et géographique.....	15
3.4.	De l'incapacité au travail: offrir un nouveau départ aux personnes ayant des problèmes de santé	17
3.4.1.	Obstacles à l'intégration sur le marché du travail des personnes ayant des problèmes de santé.....	17
3.4.2.	Tendances en matière de réformes des politiques et mesures favorables à l'emploi .	18
3.5.	Prolonger la vie active.....	20
3.5.1.	Obstacles au prolongement de la vie active dans les régimes actuels de protection sociale	20
3.5.2.	Tendances en matière de réformes des politiques et mesures favorables à l'emploi .	21
4.	Situation dans les pays adhérents	23
5.	Enseignements à tirer sur le plan des politiques	24

1. INTRODUCTION

En mars 2003, le Conseil européen a invité la Commission *"à établir un rapport, en temps utile pour le Conseil européen du printemps 2004, sur l'amélioration du cadre général des politiques de protection sociale qui pourra être réalisée en mettant davantage l'accent sur l'efficacité des incitations (par exemple, systèmes de prestations, conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, mesures pour les personnes âgées) et en identifiant les meilleures pratiques"*.

La présente communication a principalement pour objet d'étudier l'enjeu consistant à promouvoir des mesures d'incitation au travail plus efficaces dans les systèmes de protection sociale tout en leur permettant de poursuivre leur objectif central d'assurer un niveau élevé de protection sociale pour tous, en évitant simultanément les coûts budgétaires excessifs. Cette question a suscité un intérêt politique considérable dans tous les États membres étant donné que la plupart s'efforcent d'accroître les taux de participation à l'emploi. Cet aspect est essentiel pour supprimer la menace à long terme que représente le vieillissement de la population pour la pérennité financière et sociale des systèmes de protection sociale. Une participation accrue au marché de l'emploi, surtout pour les plus défavorisés, est également considérée comme la principale protection contre la dérive vers la pauvreté et l'exclusion sociale.

Au niveau de l'UE, les efforts des États membres en vue de réformer leurs systèmes de protection sociale pour les rendre plus favorables à l'emploi sont soutenus et alimentés par une coordination accrue des politiques économiques, sociales et de l'emploi. Des objectifs ambitieux ont été fixés pour l'UE d'ici 2010: porter le taux d'emploi global à 70%, le taux d'emploi des femmes à 60% et le taux d'emploi des 55-64 ans à 50%. Ces objectifs sont étayés par diverses lignes directrices et recommandations incluses dans les grandes orientations des politiques économiques et les lignes directrices pour l'emploi ainsi que dans les objectifs communs de la méthode de coordination ouverte dans les domaines des pensions et de l'inclusion sociale. En application de l'agenda politique en vue de la modernisation du modèle social européen, les systèmes de protection sociale doivent être adaptés dans le cadre d'un état providence actif pour faire en sorte que le travail soit rémunérateur, tout en réalisant les buts de leur politique sociale comme la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces objectifs ne sont toutefois pas contradictoires: comme l'ont énoncé les conclusions de Lisbonne, la meilleure protection contre l'exclusion sociale est un emploi. Il existe donc un thème transversal qui chevauche plusieurs domaines de coordination stratégique et une nécessité d'évoluer vers une approche plus intégrée qui combine un centrage sur le rôle et les fonctions des systèmes de protection sociale avec la nécessité de maintenir des incitations appropriées pour que les personnes obtiennent et conservent des emplois et qui ajoute un intérêt pour l'impact de politiques également pertinentes dans les domaines du marché du travail, des soins de santé et de l'aide aux familles.

La décision d'accepter un emploi est influencée par des facteurs financiers, mais aussi par un large éventail d'aspects non financiers. "Rendre le travail rémunérateur" désigne les politiques destinées à réformer les systèmes de prélèvements et de prestations en vue de mettre en place les incitations financières appropriées à occuper un emploi, rester au travail, accentuer l'effort de travail et investir dans l'éducation et la formation. Ces stratégies sont couvertes par la ligne directrice pour l'emploi n° 8 et par la grande orientation des politiques économiques n° 4¹. Le

¹ Voir COM (2003)176 final et COM (2003)170 final.

rapport conjoint sur l'emploi comme le rapport sur la mise en œuvre des GOPE fournissent une analyse approfondie des efforts déployés par les États membres en la matière.

Les grandes orientations des politiques économiques et les lignes directrices pour l'emploi ainsi que leurs rapports de mise en œuvre continueront de porter sur l'objectif de "rendre le travail rémunérateur" dans la perspective des politiques en matière d'économie et d'emploi. La communication sur la Rationalisation de la coordination ouverte dans le domaine de la protection sociale² mentionne notamment que "les processus de coordination des politiques économiques et de l'emploi abordent les mesures incitatives qui conviennent pour s'engager dans un travail, y rester, augmenter l'effort professionnel et investir dans l'éducation et la formation. Ceci implique en particulier qu'ils examinent les effets stimulants de l'interaction des systèmes fiscaux et de prestations, ainsi que de politiques actives du marché du travail."

Les incitations financières intégrées dans les systèmes de prestations et de prélèvements sont au centre des politiques destinées à rendre le travail rémunérateur, mais les incitations non financières telles que les services de garde pour les enfants, les personnes handicapées et les personnes âgées dépendantes, l'aide à la recherche d'un emploi, la formation, les soins de santé, etc., ont aussi un rôle important. En conséquence, il est nécessaire d'avoir une approche globale qui traite d'un vaste éventail d'incitations, financières et non financières, qui peuvent favoriser l'employabilité et la capacité d'insertion professionnelle et faire en sorte que le travail soit rémunérateur.

La présente communication identifie les défis majeurs et les réponses politiques que les États membres ont mis en œuvre afin de rendre les systèmes de protection sociale plus favorables à l'emploi. Elle a bénéficié des réponses à un questionnaire transmis par la DG EMPL remises par les délégations au sein du comité de la protection sociale en septembre 2003. Le questionnaire est axé sur les mesures d'aide aux revenus, et leur traitement fiscal, pour les personnes en âge de travailler, y compris les mesures d'incitation destinées à maintenir les travailleurs âgés plus longtemps en activité, et sur les mesures visant à faciliter la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles. La communication s'appuie sur un rapport récent concernant la protection sociale et l'emploi rédigé par la DG EMPL pour discussion au sein du comité de la protection sociale³. Elle a également pris en considération le rapport élaboré par un groupe d'experts travaillant sous les auspices du comité de l'emploi⁴ se focalisant sur l'interaction entre les systèmes de prélèvements et les systèmes de prestations, ce qui constitue un élément majeur du débat sur le thème "rendre le travail rémunérateur".

ENCADRÉ - "Rendre le travail plus rémunérateur" Rapport au Comité de l'emploi– Groupe d'experts sur le thème "Rendre le travail plus rémunérateur"

Le rapport identifie les facteurs sous-jacents au manque d'incitations financières pour chercher et accepter un emploi, et pour rester au travail. Il souligne que les incitations financières déterminent dans une large mesure si les transitions sur le marché du travail ont lieu ou non et que celles-ci représentent donc un mécanisme important d'allocation. En outre, les facteurs non financiers et la conception de systèmes de sécurité sociale ont toute leur importance pour rendre le travail rémunérateur.

² COM (2003) 261.

³ Le 13 juin 2003, le CPS a débattu d'une version révisée du document de la Commission intitulé "Questions clés sur la protection sociale et l'emploi".

⁴ Le rapport du Group d'experts du Comité de l'Emploi sur "Making Work Pay" a été discuté par le Comité de l'Emploi le 9 octobre 2003.

Le rapport analyse également les instruments possibles pour améliorer les bénéfices financiers liés à la prise d'un emploi. Les exemples tirés des États membres sont utilisés pour montrer les choix politiques possibles. Le rapport concentre son attention sur l'arbitrage crucial entre la capacité des programmes d'aide aux bas revenus à être efficaces dans la résorption de la pauvreté et à offrir des prestations ciblées, d'une part, et leur capacité à maintenir les incitations nécessaires au travail et à éviter des coûts budgétaires insoutenables. Il est souligné que la conception des politiques destinées à accroître les incitations destinées à rendre le travail plus rémunérateur, devraient prendre en considération trois aspects :

1. Augmenter l'offre de la main-d'oeuvre : les "pièges à chômage", les "pièges à inactivité" et les " pièges à bas salaires" (ou à pauvreté) ont une influence défavorable sur l'offre de main-d'oeuvre totale et devraient être réduits afin d'augmenter la participation de la main-d'oeuvre et la création d'emplois, et réduire la dépendance à l'égard des systèmes de prélèvements et de prestations.

2. Lutter contre la pauvreté : les systèmes de sécurité sociale et les systèmes de prélèvements et de prestations dépendants du revenu jouent un rôle important dans la lutte contre la pauvreté, en soutenant les familles à faibles revenus.

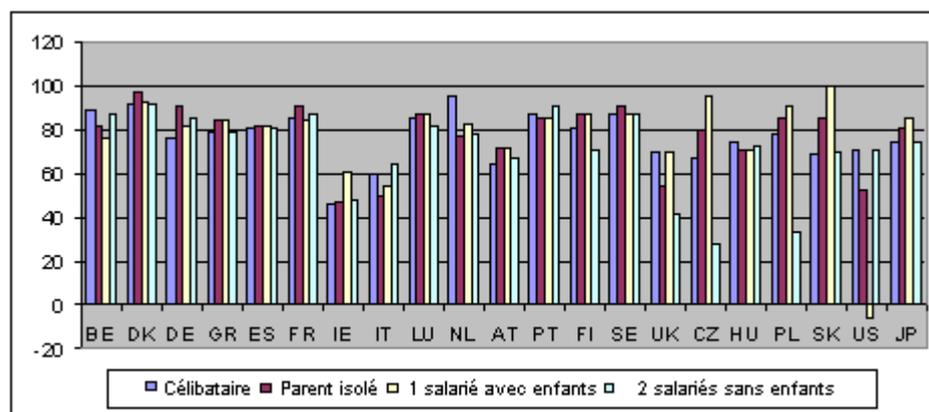
3. Coût budgétaire : les mesures visant à améliorer les incitations destinées à rendre le travail plus rémunérateur doivent présenter un bon rapport coût-efficacité et rester compatibles avec un cadre budgétaire plus global.

Ces aspects constituent ce qui est parfois appelé un "casse-tête triangulaire", en raison de la présence d'arbitrages. Les politiques réussies dans les États membres pour rendre le travail plus rémunérateur doivent trouver un équilibre approprié dans ce "casse-tête triangulaire".

Le rapport analyse des chiffres qui sont rapportés aux trois indicateurs principaux des pièges à bas salaires (pauvreté), de chômage et d'inactivité⁵.

Indicateur de piège de chômage

(sur 67 pour cent de la moyenne des ouvriers de production (2001))



⁵ Une présentation détaillée de la méthodologie et les résultats du projet commun entre les services la Commission (ECFIN, EMPL, TAXUD, EUROSTAT) et l'OCDE pour le calcul du piège à bas salaires, de chômage et d'inactivité sont dans Commission européenne, Economic Paper n°. 195, "Indicators of Unemployment and low-wage traps".

Les résultats principaux du rapport sont les suivants. Lorsqu'une personne se déplace d'une situation d'indemnisation du chômage à un emploi, environ 80 pour cent de l'augmentation du revenu brut n'est pas reçu par le travailleur, et ce dans presque tous les États membres. Il y a certaines exceptions, où néanmoins encore plus de la moitié du gain brut est perdue. Ainsi, le piège à chômage est un problème sérieux dans la plupart des États membres, puisque les changements nets de revenu sont faibles lorsque l'on quitte une situation où l'on bénéficie d'une prestation. En ce qui concerne le piège à inactivité et le piège à bas salaires (ou à pauvreté), les preuves empiriques sont moins claires. Dans certains pays, les gains de revenu brut ne se transforment pas du tout en gains nets et, donc, ne sont pas financièrement attrayants. Dans d'autres pays, plus de la moitié d'une augmentation de revenu brut se transforme en gain net. De façon générale, le rapport démontre que les incitations financières à accepter un travail mieux payé manquent souvent pour les personnes bénéficiant d'une indemnité de chômage (le piège à chômage), pour les personnes bénéficiant de l'assistance sociale (le piège à inactivité) et pour ceux qui occupent des emplois mal payés (le piège à bas salaires/à pauvreté).

Dans la conclusion politique, il est clairement souligné qu'il n'y a aucun instrument unique pour rendre le travail plus rémunérateur, pour tout le monde, dans chaque situation. Des circonstances spécifiques à chaque pays déterminent en grande partie la dimension et la nature du problème et l'efficacité des solutions possibles. Tandis que le manque d'incitations financières pour rendre le travail plus rémunérateur dérive généralement de l'interaction de systèmes principalement conçus pour d'autres objectifs, principalement la lutte contre la pauvreté, il est important que les politiques qui permettent de rendre le travail plus rémunérateur soient intégrées et réformées, afin de réduire leur effet nuisible sur l'offre de main-d'oeuvre. Les politiques permettant de rendre le travail rémunérateur devraient être fermement incluses dans les politiques de l'emploi.

2. NECESSITE DE MODERNISER LES POLITIQUES DE PROTECTION SOCIALE

La protection sociale fonctionne grâce à une large mutualisation des risques individuels et autorise une protection plus efficace et une meilleure couverture que ne le permettrait une assurance individuelle. La protection sociale doit fournir un revenu de remplacement raisonnable garantissant un niveau de vie décent aux personnes qui ne peuvent subvenir à leurs besoins par l'emploi. Diverses situations caractérisées et vérifiées à travers les dispositions de mise en œuvre sont couvertes: maladie, invalidité, vieillesse, chômage, revenus faibles. La principale fonction des organismes de protection sociale est d'offrir une sécurité contre les risques et les dangers de la vie. Dans cette fonction, les programmes d'imposition et de transferts sont susceptibles d'entraîner des distorsions affectant le bon fonctionnement du marché du travail.

Les publications spécialisées décrivent généralement ces distorsions par les expressions pièges de l'inactivité, du chômage et de la pauvreté⁶. Il y a *piège de l'inactivité/du chômage* lorsque les prestations sont élevées par rapport aux revenus escomptés du travail et/ou qu'une part importante du revenu est prélevée par l'impôt en cas d'occupation d'un emploi. La situation appelée *piège de la pauvreté* survient généralement lorsque des travailleurs faiblement rémunérés ont peu d'intérêts financiers immédiats à accroître le nombre d'heures ouvrées ou lorsque, dans le cadre d'un ménage, il est peu avantageux pour le conjoint, le plus

⁶ Pour la mesure de ces effets, voir les données précises dans "Joint Commission-OECD project on calculating the effective tax rates on labour".

souvent la femme, d'intégrer le marché du travail. L'incitation à travailler à temps partiel ou à investir dans l'éducation et la formation pour grimper dans l'échelle des salaires est également atténuée.

Par conséquent, il est nécessaire de revoir les politiques de prélèvements et de prestations de manière à réduire le risque que présentent les pièges de l'inactivité, du chômage et de la pauvreté. En d'autres termes, un niveau élevé de protection sociale est souhaitable aussi longtemps que des incitations à travailler sont maintenues. Il n'existe pas de solutions simples à ce problème étant donné que la réforme des systèmes d'imposition et de prestations pour rendre le travail rémunérateur implique de substituer certains objectifs stratégiques à d'autres. Dans ce type d'échange, un aspect pertinent est le degré de choix proposé aux individus par les différents types d'institutions, notamment le choix entre des prestations de sécurité sociale individuelles et des prestations fondées sur la famille ou le ménage, ce qui est également important sous l'angle de l'égalité entre les femmes et les hommes.

La modernisation des systèmes de protection sociale des États membres par la suppression des contre-incitations intrinsèques à travailler et par la création des mesures d'incitation et des conditions appropriées pour renforcer l'attrait du travail est fondamentale pour les rendre plus favorables à l'emploi et favoriser ainsi des niveaux de participation plus élevés sur le marché du travail. Cette modernisation contribuera ensuite à assurer la pérennité des systèmes de protection sociale à longue échéance.

Pour augmenter les taux d'emploi, il est primordial d'aider les individus dans les périodes de transition, autrement dit lorsque leur situation sur le marché du travail change, parce qu'ils sont sans emploi et à la recherche d'un emploi, ou qu'ils prévoient de changer le type, le lieu ou la nature de leur emploi, ou qu'ils s'efforcent d'avancer dans leur carrière ou encore qu'ils envisagent le départ en retraite. La présente communication est structurée en fonction des divers rôles que les systèmes de protection sociale peuvent jouer pour favoriser une transition réussie dans cinq situations différentes sur le marché du travail:

- des prestations aux emplois,
- concilier le travail et la vie de famille,
- d'un emploi à un autre,
- de l'incapacité au travail,
- prolonger la vie active.

3. AMELIORER LES MESURES DE PROTECTION SOCIALE ET LES TRANSITIONS SUR LE MARCHE DU TRAVAIL

Conformément à l'approche décrite plus haut, ce chapitre étudie l'interaction entre les régimes de protection sociale et les différentes transitions sur le marché du travail. Le but est d'identifier les stratégies qui favorisent la participation au marché du travail par une meilleure activation de la protection sociale. Pour chaque transition spécifique, les obstacles à l'intégration sur le marché du travail auxquels les bénéficiaires de prestations sont confrontés sont identifiés, notamment le rôle joué par les critères d'éligibilité, leur application et, de façon générale, la gestion des régimes de prestations. L'analyse porte ensuite sur les récentes réformes stratégiques adoptées ou prévues dans le but de lever ces obstacles et de rendre le

travail rémunérateur. L'analyse est étayée par des exemples de bonnes pratiques fondés sur les informations disponibles.

L'étude des différentes transitions prend en considération les types de régimes de prestations suivants: i) assurance chômage et assistance chômage; ii) revenu minimum garanti et autres formes d'assistance sociale (y compris aide au logement); iii) prestations liées à l'emploi et autres dispositions similaires; iv) aide pour la famille et les parents (allocations familiales, congés de maternité, paternité et parental, garde d'enfants et prestations connexes, prise en charge des personnes âgées et des personnes handicapées); v) retraite anticipée; vi) assistance en cas de maladie, d'invalidité et d'accidents de travail.

Pour appréhender l'éventail des politiques destinées à rendre le travail plus attrayant, il est nécessaire de souligner que la rémunération n'est pas le seul aspect prépondérant qui détermine la qualité d'un emploi et l'attrait du travail. Du point de vue du travailleur, un emploi payant est celui qui procure des bénéfices financiers (rémunérations, pensions) et non financiers définis de façon plus ou moins subjective comme la résultante de nombreuses caractéristiques telles que le statut professionnel, le comportement de l'employeur, les possibilités d'éducation et de formation en cours d'emploi, les horaires, le type de contrat, les avantages complémentaires fournis par l'employeur (garde d'enfants d'âge préscolaire, formation, soins de santé, logement, etc.), la distance parcourue et les trajets quotidiens.

3.1. Des prestations à l'emploi: aider les femmes et les hommes à subvenir à leurs besoins

Ces dix dernières années, le rôle des prestations sociales dans l'incitation des personnes sans emploi à rechercher activement du travail a été réexaminé dans l'ensemble de l'Union. L'attention s'est concentrée sur les prestations de chômage et leur impact sur les personnes s'efforçant de réintégrer le marché du travail après une période de chômage, mais elle s'est portée ensuite sur d'autres prestations sociales, notamment celles mises sous conditions de ressources. L'impact des prestations sur les nouveaux actifs a également été réexaminé. Les réformes ont été motivées par les taux de chômage élevés, notamment pour le chômage de longue durée, et par le souci de faire en sorte que les systèmes de protection sociale n'encouragent pas à retarder le retour à l'emploi, voire à choisir de vivre des prestations plutôt que d'occuper un emploi. Elles ont également constitué une réponse à l'augmentation de la fiscalité sur le travail et des cotisations de sécurité sociale. Dans de nombreux cas, ces réformes ont suscité des craintes quant à leur impact sur la qualité du travail et le risque de pauvreté. En conséquence, elles n'ont été mises en œuvre qu'après un intense débat public et des négociations difficiles avec les partenaires sociaux.

Plusieurs États membres ont durci les conditions d'éligibilité afin d'accroître la pression sur les chômeurs pour qu'ils acceptent des offres d'emploi, de développer des moyens efficaces de lutter contre les demandes frauduleuses et les abus des systèmes et de raccourcir la période de versement des prestations. Dans certains cas, ces mesures ont abouti à une réduction du niveau des prestations. Elles ont été appliquées non seulement aux prestations de chômage, mais aussi aux régimes d'invalidité et de préretraite qui avaient fini par servir de substituts à l'indemnité de chômage dans plusieurs États membres, dans le cadre des restructurations industrielles des années 1980, compte tenu de la difficulté de retrouver un emploi pour de nombreux travailleurs âgés.

Bon nombre d'États membres ont accru l'investissement dans les mesures actives pour aider les personnes réintégrant le marché du travail ou les nouveaux actifs à améliorer leur capacité d'insertion professionnelle. Cela s'est traduit par des mesures, généralement au niveau de l'offre, telles que la formation et l'aide personnalisée à la recherche d'un emploi, mais elles ont

souvent été associées à des mesures telles que les subventions à l'emploi et la réduction des cotisations de sécurité sociale destinées à créer, sur le marché du travail, une demande pour les personnes objectivement désavantagées (jeunes peu instruits, personnes handicapées, chômeurs âgés, etc.). Ce dernier aspect a été particulièrement mis en évidence dans le cadre des stratégies destinées à développer des marchés du travail plus favorables à l'insertion dans lesquelles l'obtention d'un emploi est considérée comme le moyen le plus sûr d'assurer l'inclusion sociale des personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale.

Dans un nombre croissant de pays, la révision des systèmes de prestations a également été associée à des tentatives de rendre le travail plus intéressant financièrement en introduisant des mesures qui autorisent une augmentation appropriée du revenu net des personnes acceptant un emploi par rapport à ce qu'elles auraient reçu sous forme de prestations, en leur permettant de continuer à percevoir une forme d'aide au revenu ou en réduisant le poids de l'impôt pour les travailleurs peu rémunérés. Ces mesures visaient en particulier à encourager les personnes à occuper des emplois peu rémunérés ou à temps partiel qu'ils auraient été réticents à accepter si les revenus perçus n'avaient que légèrement dépassé le montant des prestations.

3.1.1. Obstacles à l'intégration sur le marché du travail des bénéficiaires de prestations

Les prestations de chômage remplissent une fonction importante dans la protection des personnes sans emploi contre la perte temporaire de revenus pendant une période de chômage. Elles contribuent en outre à une meilleure adéquation de l'offre et de la demande d'emplois en créant les conditions permettant aux chômeurs de sélectionner les offres d'emploi selon des critères donnés et d'éviter les décisions hâtives. Elles jouent aussi un rôle macroéconomique majeur en contribuant à maintenir la demande globale en période de récession ou de ralentissement économique. D'un autre côté, les prestations de chômage peuvent créer des contre-incitations à travailler dans la mesure où elles sont versées sur une longue période et ne sont pas suivies ou contrôlées de manière adéquate à travers des exigences claires en matière de recherche active d'un emploi, de tests professionnels et de participation à des mesures actives sur le marché du travail.

Dans la plupart des États membres, l'approche de base face au risque présenté par ces contre-incitations a consisté à durcir les conditions d'octroi des prestations en fonction de la recherche d'un emploi et d'autres activités appropriées. Une mesure de plus en plus répandue vise à obtenir l'engagement personnel de la personne sans emploi en liant le droit aux prestations à la signature d'un contrat par lequel elle s'engage à entreprendre des activités déterminées. Ces activités peuvent être la recherche active d'un emploi, une formation, l'acquisition de connaissances pratiques au sein d'une organisation bénévole ou d'une task force environnementale ou l'acceptation d'une offre d'emploi appropriée du service public de l'emploi. Ce type d'approche doit toutefois faire l'objet d'un suivi attentif pour éviter que la réduction ou la suppression des prestations n'ouvre la voie à la pauvreté ou à l'exclusion sociale. Le fait que, malgré les mécanismes existants de remplacement du revenu, 39% des personnes sans emploi dans l'UE étaient exposées au risque de pauvreté⁷ en 2000 (44% chez les hommes et 33% chez les femmes).

Les systèmes de protection sociale influencent également la disponibilité au travail à travers une caractéristique particulière: la mise sous condition de ressources a gagné en importance dans plusieurs États membres s'efforçant de limiter la croissance des dépenses de sécurité

⁷ On entend par risque de pauvreté le fait de vivre dans un ménage dont le revenu équivalent est inférieur à 60% du revenu médian national.

sociale tout en concentrant les ressources sur les personnes les plus défavorisées (autrement dit les ménages dont les revenus n'excèdent pas un seuil déterminé). Selon les données SESPROS, les dépenses mises sous condition de ressources représentaient environ 10% des dépenses totales de protection sociale dans l'UE en 1999, mais près de 28% du total en Irlande et 17% au Royaume-Uni. La progression de la mise sous condition de ressources a eu un impact sur un large éventail de régimes de protection sociale et notamment sur les aides au logement, l'aide sociale, les prestations de chômage et d'invalidité.

Le problème de la mise sous condition de ressources est qu'elle crée un seuil artificiel qui, une fois dépassé à la suite de l'acceptation d'un emploi par exemple, peut entraîner une forte réduction des prestations au point que le ménage concerné perçoit un revenu net à peine supérieur ou inférieur à ce qu'il était avant la transition des prestations sociales à un emploi. Un problème semblable se pose avec l'introduction de conditions d'emploi dans certains transferts sociaux, par exemple lorsque l'accès à des allocations familiales plus élevées est lié au fait qu'un des parents soit sans emploi. Ces dernières années, certains États membres se sont efforcés de remédier aux contre-incitations spécifiques créées par la mise sous condition de ressources et la conditionnalité de l'emploi dans la conception de certaines prestations sociales. Ainsi, l'Irlande a supprimé ou réduit les contre-incitations financières à l'acceptation d'un emploi, notamment en gelant le niveau absolu des suppléments pour enfants à charge dans l'allocation et en augmentant le niveau de la prestation pour enfant universelle, et a introduit des dispositions transitoires par lesquelles les prestations sont versées selon une échelle mobile pour encourager davantage l'acceptation d'un emploi. En France, les allocations logement pénalisent la sortie du revenu minimum d'insertion (RMI) étant donné qu'elles entraînent une perte substantielle de revenus, particulièrement importante pour les emplois à temps partiel payés au salaire minimum. En conséquence, la réforme des allocations logement en 1991 visait la suppression de cette distorsion qui décourageait la transition du RMI vers le travail.

Plus généralement, les États membres ont concentré leurs efforts de lutte contre les contre-incitations créées par les systèmes de protection sociale sur l'utilisation de crédits d'impôt, la possibilité de combiner prestations et emploi, et un traitement social et fiscal plus favorable. On estime que ces mesures ont eu un impact par la réduction des TMEP (taux marginaux effectifs de prélèvement), mais il y a manifestement un déficit dans l'évaluation de ces politiques, en termes d'impact sur l'emploi et sur les coûts et recettes budgétaires à court et moyen terme. Peu d'États membres fournissent le nombre de personnes qui bénéficient d'un régime spécifique ou la réduction estimée des taux marginaux ou l'effort budgétaire lié à leurs systèmes d'aides destinés à accroître l'attrait du travail⁸.

Bien qu'elles ne fassent pas formellement partie des systèmes de protection sociale, des politiques de salaire minimum sont mises en œuvre par plusieurs États membres lutter contre le problème des travailleurs pauvres. S'il est suffisamment supérieur aux prestations de chômage et prestations connexes, le revenu minimum peut augmenter l'attrait des emplois peu rémunérés et contribuer ainsi à rendre le travail rémunérateur. Toutefois, pour éviter un impact négatif sur la demande de main-d'oeuvre et donc réduire les possibilités d'emploi, des mesures supplémentaires ont été prises dans certains États membres en vue d'indemniser les

⁸ C'est le cas de la France qui, pour améliorer les incitations financières à travailler, a réformé la taxe sur le logement en 2000, introduit un crédit d'impôt (prime pour l'emploi) en 2001 et a autorisé la combinaison d'un emploi avec la perception de prestations pour un vaste éventail de régimes. L'impact budgétaire de ces trois mesures a été estimé à 4 milliards d'euros tandis que le revenu disponible des ménages concernés a augmenté de 3% environ, ce qui permet une réduction de plus de 4 pp du taux marginal implicite de prélèvement le plus élevé.

employeurs pour le recrutement de travailleurs à faible niveau de productivité à un coût supérieur au taux supposé du marché libre.

3.1.2. Tendances en matière de réformes des politiques et mesures favorables à l'emploi

Guidés par le principe d'activation inscrit dans la stratégie européenne pour l'emploi, les États membres ont introduit un large éventail de mesures destinées à éviter que les systèmes d'aide en cas de chômage ne créent des contre-incitations à travailler tout en encourageant les personnes au chômage à accepter un emploi. Certaines de ces mesures fonctionnent par le canal de la demande de main-d'œuvre tandis que d'autres agissent directement sur l'offre de main-d'œuvre. Les mesures mises en œuvre pourraient être regroupées dans trois grandes catégories: i) incitations à l'emploi, ii) combinaison de prestations et d'un emploi et iii) traitement plus favorable en matière de sécurité sociale et de fiscalité.

- (1) En ce qui concerne les incitations à l'emploi (canal de l'offre de main-d'œuvre), les mesures mises en œuvre par les États membres se sont principalement attachées à: i) limiter le volume (Espagne) ou la durée (Allemagne) de l'allocation de chômage perceptible; ii) réunir l'assurance chômage et les prestations sociales; iii) fournir des mesures d'incitation pour les jeunes (Finlande) ou pour les nouveaux recrutements couvrant les jeunes et les adultes de plus de 25 ans n'ayant pas occupé d'emplois permanents (Italie); iv) subordonner les compléments d'activation (allocation de subsistance) à la recherche d'un emploi et à la participation à des mesures actives après une période de chômage déterminée (Finlande); v) recourir aux prestations liées à un emploi, autrement dit les crédits d'impôt et les prestations subordonnées à un emploi et les autres dispositions ayant la même finalité. En ce qui concerne les prestations liées à un emploi, plusieurs États membres ont utilisé dans le passé et introduit récemment des incitations financières directes destinées à rendre le travail rémunérateur, notamment sous forme de crédits d'impôt. Au vu du nombre de personnes revenues sur le marché du travail après avoir bénéficié de ces crédits d'impôt, les résultats acquis dans les États membres sont encourageants. Ces systèmes présentent toutefois un inconvénient majeur par le fait qu'ils pourraient tirer vers le bas les salaires que les employeurs sont disposés à payer. Un autre inconvénient est que, dans certains cas (Pays-Bas), le niveau minimum de prestations est lié au salaire minimum de sorte que l'incitation financière à accepter un emploi au salaire minimum tend à être faible.
- (2) Le deuxième axe d'action suivi par les États membres renvoie à la possibilité de combiner le bénéfice d'une prestation avec les revenus d'un travail (canal de l'offre de main-d'œuvre) en autorisant les solutions suivantes: i) combinaison d'un emploi à temps partiel ou à temps complet avec une allocation de chômage ou une assistance chômage partielle (Espagne, Irlande, Portugal) ou avec un large éventail d'autres prestations sociales telles que les allocations de chômage normales et spéciales, le RMI, l'allocation pour parent isolé, l'ASS et l'allocation pour adultes handicapés (France); et ii) des incitations à la création d'entreprises ou au travail non salarié en permettant de percevoir l'allocation de chômage sous la forme d'une somme forfaitaire (Espagne).
- (3) Le troisième axe concerne l'octroi d'un traitement plus favorable en matière fiscale et de sécurité sociale pour les travailleurs (offre) comme les employeurs (demande). La présente communication ne portant pas sur les mesures agissant sur la demande de main-d'œuvre, seules les mesures appliquées par les États membres pour influencer l'offre sont reprises ci-après: i) traitement fiscal plus favorable pour les travailleurs âgés décidant de prolonger leur vie active (Espagne); ii) réforme de la taxe d'habitation

afin de ne pas pénaliser l'entrée sur le marché du travail, notamment pour les ménages à faibles revenus, et exemption totale pour les bénéficiaires du RMI (France); iii) réduction partielle ou exemption des cotisations de sécurité sociale versées par des groupes ciblés de travailleurs tels que ceux travaillant dans des conditions pénibles, les personnes handicapées, etc. (France, Portugal).

3.2. Concilier vie professionnelle et vie familiale et aide aux parents actifs

L'aide publique à la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale poursuit deux objectifs. En premier lieu, les prestations familiales doivent aider les familles étant donné qu'elles remplissent des tâches fondamentales pour l'organisation même de la société et sa perpétuation. Il s'agit notamment d'aider les familles parce qu'elles donnent naissance à des enfants, les élèvent et les éduquent et parce qu'elles s'occupent de membres de la famille dépendants, plus particulièrement de personnes malades, handicapées ou âgées. Dans la perspective du vieillissement de la population, ces politiques gagnent en importance comme moyen d'inverser la baisse des taux de fertilité. En règle générale, les États membres fournissent une partie de ces aides sous forme de prestations universelles, par exemple les prestations pour enfant, mais certaines aides sont liées à la situation de la famille, par exemple les allocations pour parents isolés, ou versées en liaison avec d'autres prestations, par exemple les suppléments pour enfants à charge versées avec les allocations de chômage.

Un deuxième train de mesures vise à faciliter, pour les hommes et les femmes, l'exercice de leurs responsabilités familiales lorsqu'ils acceptent un emploi ou restent actifs sur le marché du travail. Ainsi, la garde d'enfants subventionnée ou financée par les pouvoirs publics contribue à maintenir des personnes actives sur le marché du travail pendant des périodes où les responsabilités familiales pourraient les amener à se retirer⁹. Les allocations versées en cas de congé de maternité, paternité ou de congé parental favorisent le retrait temporaire de la vie active. Dans plusieurs pays, elles sont associées à des dispositions visant à maintenir le lien avec le marché du travail. D'autres aides publiques visent à indemniser les personnes pendant les périodes où elles choisissent de quitter le marché du travail formel pour assurer des responsabilités au sein des familles. Cette indemnité peut prendre la forme de prestations en espèces, par exemple les allocations de garde, et/ou de cotisations fictives au régime des pensions qui limitent le désavantage subi par la personne concernée en termes de droit à pension. Certains systèmes proposent également des aides d'activation spécifiques aux femmes et aux hommes qui réintègrent le marché du travail après une absence pour raisons familiales pour contrecarrer l'effet qu'une interruption de l'emploi peut avoir sur leur capacité d'insertion professionnelle.

Cette deuxième catégorie de dispositions doit permettre aux hommes et aux femmes de combiner leurs responsabilités familiales avec leur participation au marché du travail et faciliter la transition entre l'emploi et une charge familiale à temps complet ou partiel et inversement. Elles poursuivent également un objectif déterminé dans la promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes sur le marché du travail. Elles contribuent à des niveaux élevés de participation à l'emploi et sont un moyen de les favoriser activement. Elles

⁹ L'importance fondamentale de la garde des enfants pour faciliter la participation des parents au marché du travail est corroborée par la recommandation 92/241/CEE du Conseil du 31 mars 1992 qui invitait les États membres à "prendre et/ stimuler des initiatives concernant la mise en place de services de garde d'enfants pendant que les parents travaillent, suivent un enseignement ou une formation, en vue d'obtenir un emploi, ou sont à la recherche d'un emploi ou d'un enseignement ou d'une formation, en vue d'obtenir un emploi."

sont généralement plus développées dans les pays où la participation des femmes (et la participation globale) au marché du travail est élevée.

3.2.1. Obstacles à l'intégration sur le marché du travail des parents actifs

Il importe que les mécanismes utilisés pour verser les prestations familiales n'aient pas d'effet négatif sur les incitations à travailler. Lorsqu'elles sont universelles, les prestations pour enfant ne posent pas de problème. Toutefois, le versement de suppléments familiaux pour les enfants ou les conjoints dépendants dans le cadre des allocations de chômage, qui est pratiqué dans la plupart des États membres, peut encore réduire l'incitation financière à travailler, comme l'a mentionné le point 3.1.1 (voir de quelle manière l'Irlande a admis ce problème et tenté d'y remédier).

De plus, les mécanismes d'indemnisation du chômage devraient tenir compte de l'impact des mesures d'incitation sur tous les membres de la famille. Lorsque les prestations sont mises sous conditions de ressources et que le revenu de la famille plutôt que de l'individu sert de base pour l'évaluation du droit, le système peut avoir une incidence négative sur l'incitation financière à travailler, pour le demandeur comme pour son conjoint.

L'absence de services de garde d'enfants abordables est considérée comme un obstacle majeur à la participation des parents et, en particulier, des femmes. Les coûts des services de garde d'enfants, l'existence de différents types de services de garde, la compatibilité entre les heures d'ouverture et les horaires de travail, la qualité et le nombre de places sont considérés comme des éléments importants. Ils le sont particulièrement au bas de l'échelle des salaires, pour les femmes et les hommes présentant les niveaux d'instruction et de qualification les plus bas. On observe que l'offre de main-d'œuvre de ce type est sensible aux coûts de la garde des enfants. En conséquence, les subventions destinées à réduire les coûts des services de garde d'enfants peuvent aider les personnes à réintégrer un emploi, y compris à temps partiel. Bien que le lien de causalité ne soit pas clair, plusieurs études indiquent qu'une révision à la hausse de l'aide liée à la garde d'enfants peut accroître la participation au marché du travail, notamment des femmes.

Le rôle fondamental des structures de garde d'enfants en faveur de la participation à l'emploi, des femmes en particulier, a été admis par le Conseil européen de Barcelone qui a invité tous les États membres à mettre en place, d'ici 2010, des structures d'accueil pour 90% au moins des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et pour au moins 33% des enfants âgés de moins de trois ans.

Les parents isolés, dont le nombre est de plus en plus important dans la plupart des États membres, sont généralement jugés très vulnérables aux obstacles à leur participation à l'emploi et peuvent donc être confrontés à des niveaux élevés de chômage, de dépendance par rapport aux aides aux revenus et/ou d'exposition au risque de pauvreté. L'importance du problème est aussi soulignée par des données d'enquête selon lesquelles le risque de pauvreté est le plus élevé dans les ménages monoparentaux (35% en moyenne pour l'UE selon les dernières données du panel des ménages de la Communauté européenne) à la tête desquels se trouvent le plus souvent des femmes. Au Royaume-Uni, l'exposition au risque de pauvreté des ménages monoparentaux, qui représentent une proportion relativement élevée de l'ensemble des ménages, est particulièrement élevée avec 50%. Le Royaume-Uni a également exprimé ses préoccupations quant à la longue durée de la dépendance par rapport aux prestations chez les parents isolés.

L'absence d'accès à des services de garde d'enfants abordables et appropriés peut poser des problèmes spécifiques à cette catégorie de personnes. Un vaste débat sur les politiques à

mener concerne également la manière de mettre en équilibre la fourniture d'une aide aux revenus adéquate aux parents isolés et le maintien de l'incitation à réintégrer le marché du travail.

Le maintien de la participation au travail face à de possibles interruptions liées à la vie familiale est également considéré comme un sujet de préoccupation. C'est pourquoi différents systèmes de congé de courte durée ont été développés pour compléter les formules plus longues et élaborées de congé parental ou lié à des soins. Par exemple, au Royaume-Uni, les parents actifs ont droit à un congé en cas d'urgence impliquant une personne à charge ("Time off for dependants"). Au Portugal, l'acquisition de droits à pension est maintenue pour une personne qui décide de travailler à temps partiel pour s'occuper d'un enfant ou d'un enfant adopté et de prendre un congé de courte durée (15 jours) pour aider un membre de la famille dépendant. En Suède, une prestation parentale temporaire peut être versée aux parents qui s'occupent d'un enfant malade.

Alors que la possibilité d'un congé de maternité payé peut renforcer le lien des femmes avec le marché du travail, un congé de longue durée prolongé peut accroître les difficultés et les incertitudes liées à leur retour à l'emploi, notamment pour celles dont la situation d'emploi est incertaine ou dont les niveaux de qualification et de rémunération sont bas.¹⁰ Il en va de même pour d'autres formes de congé comme le congé parental. Une politique globale en faveur de la famille aidant les parents à combiner efficacement leurs responsabilités familiales et professionnelles pourrait contribuer à atténuer les effets négatifs d'un congé unique, hors du cadre d'emploi.

3.2.2. *Tendances en matière de réformes des politiques et mesures favorables à l'emploi*

On observe un taux élevé persistant d'investissement dans les structures de garde d'enfants dans les pays nordiques. En Finlande, tout enfant en dessous de l'âge de la scolarité a droit à la garde de jour dans les communes une fois que la période d'allocation parentale se termine, et ce, quel que soit le niveau de revenu des parents ou que les parents travaillent ou non. En janvier 2002, la Suède a introduit un plafond sur les tarifs de garde d'enfants et un tarif maximum pour les services de garde de jour. Ce plafond empêchera l'accroissement des coûts de la garde d'enfants lorsque les parents augmentent le nombre d'heures travaillées, notamment pour ceux qui passent du chômage à un emploi. Depuis 2002, il existe une garantie de garde d'enfants 3 heures par jour pour les enfants de parents sans emploi et de mères ayant un deuxième enfant ou un enfant supplémentaire afin de faciliter la recherche et l'occupation d'un emploi pour les parents de jeunes enfants.

À partir de 2004, la France lancera plusieurs mesures destinées à améliorer et simplifier le système des prestations familiales. Une nouvelle Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE) privilégiera les familles à faibles revenus et augmentera les montants des prestations. Elle autorisera également une indemnisation plus élevée si le bénéficiaire occupe un emploi à temps partiel. Ces améliorations des prestations seront associées à des mesures destinées à accroître l'offre de garde d'enfants. 20 000 nouvelles places sont prévues d'ici 2007. Un crédit d'impôt sera créé pour les entreprises qui consentent des dépenses en faveur des besoins de garde d'enfants de leur personnel.

En avril 2003, le Royaume-Uni a introduit deux systèmes sous conditions de ressources, le crédit d'impôt pour enfants et le crédit d'impôt pour emploi qui doivent remplacer les crédits d'impôts antérieurs. Ils poursuivent le double objectif de contribuer à éliminer la pauvreté

¹⁰ "OECD Employment Outlook. Towards more and better jobs". OCDE, Paris, 2003.

chez les enfants et de rendre le travail rémunérateur. Le crédit d'impôt pour enfants est le principal canal par lequel les familles reçoivent de l'argent pour leurs enfants et pour leurs enfants de 16-18 ans scolarisés. Il remplace les crédits d'impôt et les prestations antérieurs par un système unique et est versé directement à la personne qui a principalement la charge des enfants. Il aide les personnes actives, y compris non salariées, à compléter leurs revenus. Il comporte un volet garde d'enfants qui contribue au coût de la garde d'un enfant déclarée ou agréée et qui est versé directement à la personne qui a principalement la charge de l'enfant. Pour les couples, il subsiste toutefois un taux de reprise partielle par l'impôt de 50 à 60% sur les revenus supplémentaires excédant les coûts de la garde d'enfants. Le système de prestations liées à l'emploi au Royaume-Uni, désormais étendu aux couples sans enfant, est en fait principalement destiné à réduire le nombre de ménages dépendant des prestations. Il en résulte que, même s'il incite le principal apporteur de revenu d'un couple ou d'un ménage monoparental à intégrer un emploi, ce système a également produit une contre-incitation pour le deuxième apporteur de revenu dans les couples et a été identifié par l'OCDE¹¹ comme une cause de la diminution du taux d'emploi des femmes mariées ayant un conjoint actif.

Les États membres ont accordé beaucoup d'attention à l'équilibre à obtenir lorsque l'on détermine les conditions d'octroi des prestations pour parents isolés. Ces versements ont souvent été effectués sans exiger que les bénéficiaires soient disponibles pour le marché du travail. Les États membres s'efforcent néanmoins d'accroître les incitations et les aides en faveur de la participation au travail. En France par exemple, les parents isolés reçoivent l'Allocation de Parent Isolé (API) qui fournit un revenu familial minimum pour les parents isolés qui ont ou attendent des enfants. L'API n'est pas subordonnée à la participation au marché du travail ou à des mesures d'intégration, mais elle autorise une combinaison temporaire avec des revenus du travail pour inciter à intégrer le marché du travail. Au Royaume-Uni, les mesures visant les bénéficiaires de prestations pour parents isolés sont définies comme étant fondées sur la persuasion en vue de la participation à l'emploi et sur l'octroi d'incitations, plutôt que sur le renforcement de l'obligation formelle de rechercher du travail qui est générale dans les réformes dans le cadre du New Deal ces dernières années. L'objectif déclaré pour les parents isolés est de les aider à ne plus être inactifs au plan économique et à commencer à rechercher un emploi. Les entrevues destinées à susciter un nouvel intérêt pour le monde du travail sont obligatoires.

3.3. D'un emploi à l'autre: faciliter la mobilité professionnelle et géographique

La mobilité professionnelle et géographique est fondamentale pour un niveau élevé d'efficacité économique. La mobilité aide les entreprises à s'adapter à des environnements de travail en rapide évolution et permet aux travailleurs de se tourner vers des activités où ils peuvent être plus productifs et obtenir des rémunérations plus élevées.

La mobilité professionnelle peut prendre différentes formes, allant du transfert entre deux postes au sein de la même organisation à la création d'une entreprise après l'exercice d'une activité salariée. Les régimes de protection sociale peuvent engendrer des obstacles à la mobilité, notamment dans les cas où cette dernière débouche sur une diminution ou la perte de certains droits à prestations. Cependant, ils peuvent également favoriser la mobilité de multiples manières, par exemple en soutenant les individus dans leur changement d'orientation professionnelle (y compris par le biais d'années sabbatiques), en contribuant au coût temporaire du transfert ou en atténuant dans une certaine mesure les risques inhérents à un nouveau projet professionnel.

¹¹ "OECD Employment Outlook. Towards more and better jobs". Op. cit.

Dans le passé, les régimes de protection sociale ont été mis en place au niveau national par branches, groupes d'entreprises ou types d'emploi. En conséquence, et bien que les principaux régimes de protection sociale dans les États membres couvrent en général, à l'heure actuelle, l'ensemble du pays, il existe un grand nombre de régimes spéciaux, notamment pour les fonctionnaires, les indépendants et les agriculteurs, qui peuvent rendre difficile le passage d'un secteur à l'autre. Dans certains États membres, le passage au travail indépendant, en particulier, s'accompagne d'une diminution de la protection sociale contre la perte de revenus et/ou la maladie. La mobilité exige des passerelles entre ces régimes, de manière à faire en sorte que les droits acquis à une pension ou à une assurance maladie ou invalidité ne soient pas perdus et qu'il ne faille pas tout reprendre à zéro.

Les régimes privés et complémentaires de protection sociale demeurent souvent non coordonnées, de sorte qu'il est difficile voire impossible de transférer ses droits d'un régime à l'autre. Il en est surtout ainsi pour les régimes professionnels de retraite, où le changement d'employeur peut entraîner une nette diminution des futurs droits à pension¹². Il importe donc de veiller à ce que les personnes qui changent d'emploi ou interrompent leur carrière bénéficient de meilleures conditions pour l'acquisition, le maintien et le transfert des droits à pension professionnelle.

Au niveau communautaire, la coordination des régimes légaux de sécurité sociale assurée par le règlement 1408/71, en dépit de sa complexité, a été importante pour faire en sorte que les travailleurs soient en mesure d'exercer leur droit à se déplacer librement à l'intérieur d'un marché du travail à l'échelle de l'Union, bien que seule une petite fraction de la main-d'œuvre européenne fasse usage de ce droit. Il n'existe encore aucun instrument communautaire équivalent pour la pension complémentaire ou l'assurance-maladie privée.

La mobilité consiste souvent à passer d'un emploi à temps partiel à un emploi à temps plein ou vice-versa. La part du travail à temps partiel ne cesse d'augmenter au sein de l'Union et environ un tiers de tous les nouveaux emplois créés sont des emplois à temps partiel. Ceux-ci peuvent s'avérer particulièrement importants en tant que voie vers un emploi à temps plein après une période de chômage ou après une interruption de carrière pour des raisons familiales, ou en tant que voie vers la retraite. Les régimes de protection sociale entravent parfois de tels passages, par exemple lorsque les droits à pension sont calculés sur la base des revenus finaux ou que la couverture sociale est limitée par un seuil en ce qui concerne le nombre d'heures travaillées.

L'éducation et la formation, dans une perspective d'éducation et de formation tout au long de la vie, ont un rôle essentiel à jouer dans le renforcement de la mobilité, tant professionnelle que géographique. Des mesures spécifiques en vue d'une action aux niveaux national et européen ont été proposées dans le plan d'action de la Commission en matière de compétences et de mobilité (février 2002)¹³, complétant la stratégie européenne pour l'emploi, le processus "Éducation & formation 2010", et le processus de Copenhague sur le renforcement de la coopération en matière d'enseignement et de formation professionnels¹⁴. La communication à venir de la Commission sur la mobilité européenne en matière d'emploi rend compte des

¹² Pour de plus amples renseignements sur les obstacles à la mobilité découlant des régimes professionnels de retraite, voir le document de consultation adopté par la Commission le 12 septembre 2003 concernant la deuxième phase de consultation des partenaires sociaux européens sur les mesures visant à améliorer la portabilité des droits à pension complémentaire (SEC/2003/916).

¹³ COM (2002) 72

¹⁴ Voir également la communication de la Commission "«Éducation & formation 2010» : L'urgence des réformes pour réussir la stratégie de Lisbonne" (projet de rapport intermédiaire), COM (2003) 685 final.

progrès accomplis et contient des recommandations concernant les actions à mener dans le futur.

Enfin, la transformation du travail non déclaré en emploi régulier constitue également un cheminement important, ayant des incidences sur l'augmentation de la compétitivité, l'amélioration de la viabilité du régime de protection sociale et la promotion de la cohésion sociale.

3.4. De l'incapacité au travail: offrir un nouveau départ aux personnes ayant des problèmes de santé

L'incapacité réduit considérablement l'offre de main-d'oeuvre, surtout parmi les travailleurs ayant la cinquantaine et la soixantaine. Dans certains États membres, jusqu'à un cinquième voire un quart des personnes appartenant aux groupes d'âge 55-59 ans et 60-64 ans perçoivent des prestations d'invalidité et restent en dehors du marché du travail. Un grand nombre des personnes qui demandent des prestations d'incapacité seraient manifestement en mesure d'exercer une forme ou une autre d'activité rémunérée. Au Royaume-Uni, on a observé que 90% de tous les nouveaux demandeurs de prestations d'incapacité souhaitaient et comptaient recommencer à travailler en temps utile¹⁵.

Il existe de multiples situations dans lesquelles des problèmes de santé peuvent rendre difficile voire impossible la poursuite de l'exercice de sa profession actuelle, soit temporairement soit à titre définitif. Si l'incapacité est temporaire, les régimes de protection sociale devraient favoriser une reprise rapide du travail exercé précédemment, en offrant des services de réadaptation médicale de qualité élevée. L'incapacité permanente à occuper son emploi précédent n'implique pas une incapacité à exercer toute forme de travail. Les marchés du travail modernes offrent une large gamme d'emplois comportant des exigences très différentes quant aux aptitudes physiques et mentales du titulaire du poste. Par conséquent, si un travailleur doit renoncer à son emploi précédent pour des raisons de santé, il convient d'envisager, outre des mesures médicales, des mesures de réinsertion professionnelle, afin de faciliter un retour rapide sur le marché du travail. Les régimes de protection sociale constituent un déterminant de première importance quant à la question de savoir si les personnes ayant des problèmes de santé vont retrouver le chemin du travail.

3.4.1. Obstacles à l'intégration sur le marché du travail des personnes ayant des problèmes de santé

Les régimes de prestations d'invalidité reposent souvent sur une subdivision des personnes en deux catégories bien distinctes: les personnes valides et les personnes incapables de travailler ou handicapées. Un certain nombre de régimes prévoient l'ouverture d'un droit à prestations dès lors que la capacité de gain d'un travailleur est ramenée, en raison de problèmes de santé, à un tiers ou moins de celle d'un travailleur valide. Dans certains cas, cette capacité de gain est évaluée d'après la rémunération perçue par une personne dotée de qualifications analogues exerçant l'activité précédente de l'intéressé; dans d'autres, le droit au bénéfice de prestations d'invalidité est simplement déterminé par la capacité de gagner décemment sa vie.

De nombreux régimes de prestations d'invalidité tendent clairement à être axés sur l'incapacité plutôt que sur la capacité de travail restante. Les prestations d'invalidité sont ordinairement

¹⁵ Il convient toutefois de noter que cela fait également apparaître la nature particulière de la prestation, qui n'est pas uniquement destinée aux personnes présumées atteintes d'incapacité permanente, comme c'est le cas dans plusieurs États membres.

des prestations passives accordées aux personnes considérées comme inaptes au travail. Les bénéficiaires de ces prestations peuvent être dissuadés de diverses manières d'offrir leur capacité de travail restante sur le marché de l'emploi. Certaines activités sont soumises à l'autorisation préalable de l'institution de prévoyance. Leur autorisation peut entraîner une suspension ou une réduction des prestations, selon la hauteur des revenus professionnels. Les incitations financières à l'exercice d'une activité rémunérée sont donc faibles, en général. En outre, les bénéficiaires peuvent hésiter à afficher leur volonté et leur capacité de travailler s'il est trop difficile de revenir aux prestations au cas où la participation au marché du travail s'avérerait intenable à longue échéance.

Du point de vue de l'employeur, l'engagement d'une personne handicapée peut présenter plusieurs inconvénients, réels ou imaginaires. Il est possible que le lieu de travail doive être adapté, que la productivité et la flexibilité du travailleur handicapé soient moindres (ou perçues comme moindres) et il peut y avoir des craintes qu'un travailleur handicapé soit plus souvent absent pour des raisons de santé. Le déplacement des coûts de maladie de l'assurance sociale (prestations de maladie en espèces) vers les employeurs auquel on a assisté dans certains pays (les Pays-Bas, par exemple) peut accroître la réticence des employeurs à engager des travailleurs handicapés.

L'importance des régimes de prestations d'invalidité en tant que facteur réduisant objectivement la participation à l'emploi est accentuée par l'utilisation de critères d'admissibilité autres que des critères médicaux objectifs. Dans de nombreux cas, la définition de l'invalidité peut être liée à la capacité de gain antérieure de l'intéressé, laquelle dépend de sa profession, de ses qualifications et même de la région où il travaillait. La situation sur le marché du travail et, partant, les chances de trouver un emploi approprié peuvent également être prises en considération dans l'octroi des prestations d'invalidité.

3.4.2. Tendances en matière de réformes des politiques et mesures favorables à l'emploi

Une intervention précoce est souvent la meilleure manière de prévenir une dépendance à long terme à l'égard de prestations. Cela implique un accès rapide à des soins médicaux permettant d'éviter des problèmes de santé incapacitants ou d'offrir des mesures de réadaptation aux personnes qui connaissent déjà de graves problèmes. Si la dégradation de l'état de santé ne peut être empêchée ou inversée et qu'un changement d'activité est dès lors inévitable, il y a lieu d'envisager une reconversion professionnelle. La plupart des régimes de protection sociale prévoient de telles mesures, souvent dans des domaines divers (assurance-pension, assurance-chômage, soins de santé, assurance-accidents).

En Finlande, un droit à des mesures précoces de reclassement professionnel est actuellement mis en place pour les personnes exposées au risque de handicap. La portée des mesures de reclassement professionnel prises en charge par le régime de pension ne cesse de croître. Les résultats de cette politique menée en Finlande sont encourageants. Il s'est avéré que les mesures de reclassement s'autofinanciaient, parce qu'elles prolongent en général la vie active de deux ans, en moyenne. Les meilleurs résultats en la matière sont obtenus lorsque le reclassement est mis en route à un stade suffisamment précoce et qu'il est bien ciblé. Il va de soi que cela nécessite une bonne coopération entre tous les acteurs concernés.

Aux Pays-Bas et au Luxembourg, les employeurs sont tenus de trouver à la personne handicapée un emploi mieux adapté au sein de l'entreprise (si elle compte plus de 25 salariés, dans le cas du Luxembourg) ou, dans le cas des Pays-Bas, aussi dans une autre entreprise. La France s'efforce de favoriser l'emploi des travailleurs handicapés par un système de quotas qui oblige les entreprises de plus de 20 salariés à employer au moins 6% de travailleurs handicapés ou à verser une cotisation. Au Luxembourg, les travailleurs handicapés réaffectés

bénéficient, pendant un an, d'une protection spéciale contre le licenciement. De telles obligations en matière d'emploi et de reclassement vont généralement de pair avec des mesures d'accompagnement destinées à l'employeur, qui peut se voir accorder des subventions pour adapter le lieu de travail ou assurer une formation.

Certains États membres reconnaissent l'invalidité partielle, répondant ainsi, dans une certaine mesure, à la diversité des situations d'incapacité. La Suède distingue quatre degrés de capacité de travail réduite: 25%, 50%, 75% et 100%. Les bénéficiaires de prestations d'invalidité partielle sont encouragés à mettre à profit leur capacité de travail restante. La distinction entre prestations d'invalidité complète et prestations d'invalidité partielle existe également en Allemagne et est à l'étude en Autriche.

Même en l'absence de prestations d'invalidité partielle, il peut être possible de toucher un revenu professionnel parallèlement à une prestation d'invalidité. Ces revenus font généralement l'objet d'un plafond, qui peut dépendre des revenus perçus avant le début de l'invalidité; ainsi, en France, le revenu combiné est plafonné au montant des revenus avant l'invalidité. Le régime allemand d'assurance-accidents fait exception à ce système de plafonds: en cas d'infirmité permanente consécutive à un accident du travail, l'intéressé bénéficie, à titre d'indemnisation, d'une pension qui lui est versée indépendamment de tout autre revenu.

Afin de vaincre la réticence des bénéficiaires de prestations d'invalidité à prendre un emploi, la Suède et la Finlande les autorisent à suspendre temporairement leur droit à prestations, afin de tester leur aptitude au travail. En Finlande, cette période s'échelonne de six mois à cinq ans; un complément est versé pendant les deux premières années d'emploi. La Suède autorise une période d'essai de deux ans sans perte du droit aux prestations et continue à verser des prestations pendant les trois premiers mois d'emploi. L'Irlande offre une allocation de "retour à l'emploi", qui permet aux bénéficiaires de conserver leur droit à prestations pendant trois ans (quatre, dans le cas des indépendants) tout en prenant un emploi à temps plein.

Un grand nombre de pays réexaminent les conditions d'admissibilité au bénéfice de prestations d'invalidité en se concentrant moins sur les aspects liés au marché du travail et en appliquant des critères médicaux plus stricts. En conséquence, le Luxembourg est parvenu à réduire de moitié, entre 1996 et 2000, le nombre de nouvelles pensions d'invalidité. La Pologne a instauré, en 1997, des règles plus strictes concernant l'évaluation médicale de l'invalidité, en transférant ces tâches de comités de médecins vers les médecins de la sécurité sociale (ZUS) et la France a annoncé qu'elle renforcerait l'efficacité des contrôles médicaux. Toutefois, en l'absence de mesures efficaces d'intégration sur le marché du travail destinées aux personnes handicapées, le durcissement des critères d'admissibilité, qu'ils soient d'ordre médical ou économique et social, pourrait avoir pour effet de déplacer le fardeau des régimes d'invalidité vers d'autres domaines de la protection sociale, à savoir le chômage, la maladie, la retraite anticipée et l'aide sociale.

Enfin, une pratique encore très répandue consiste à accorder des subventions aux employeurs, souvent sous la forme d'une réduction des charges sociales, afin de favoriser l'engagement ou le maintien au travail de personnes handicapées. Le Danemark, par exemple, a mis au point la formule de "flexi-emplois" pour les personnes dont la capacité de travail réduite est définitive; les subventions salariales accordées à l'employeur représentent entre la moitié et deux tiers de la rémunération. Les incitations financières peuvent s'appuyer sur un important soutien en cours d'emploi assuré par des "entraîneurs" personnels, qui peuvent être employés soit par l'employeur soit par la collectivité (Autriche, Danemark, Allemagne et Royaume-Uni). Pour ce qui est d'ouvrir des perspectives d'emploi aux personnes les plus gravement handicapées, une solution consiste à offrir un emploi spécial dans un milieu protégé, que ce soit dans des

ateliers ou entreprises spéciaux ou dans des pans protégés de sociétés ordinaires. Les Pays-Bas et la Pologne ont mis un accent particulier sur cette démarche.

3.5. Prolonger la vie active

Le Conseil européen de Stockholm a fixé un objectif ambitieux consistant à porter à 50% le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans (qui s'élevait à 40,1% en 2002, le taux d'emploi des personnes âgées de 60 à 64 ans, quant à lui, ne dépassant pas 25%). Le Conseil européen de Barcelone a établi un objectif ambitieux complémentaire, à savoir relever de cinq ans, d'ici 2010, l'âge moyen de départ à la retraite (qui est actuellement de 61 ans, selon les estimations d'Eurostat). La réalisation de ces objectifs sera essentielle pour garantir la viabilité financière de la protection sociale dans l'avenir et notamment pour assurer aux futurs retraités des revenus d'un niveau adéquat.

La participation accrue de personnes de tous âges à la population active impose de promouvoir le vieillissement actif, par l'interaction positive des politiques économiques, des politiques sociales et des politiques de l'emploi, et nécessite un rôle important de la part des partenaires sociaux. En outre, elle exige d'investir davantage dans la qualité de l'emploi, par la promotion de mesures visant à mettre à disposition un milieu de travail attrayant et adaptable, par l'amélioration de l'accès à la formation et par le renforcement des incitations ayant pour but que les personnes prennent un emploi ou demeurent plus longtemps en activité. Dans cette optique, les modèles existants de retraite et de recrutement devront changer et la culture de la préretraite ne devrait pas être reconnue comme la solution à privilégier en cas de réduction d'effectifs ou de restructuration d'entreprises.

3.5.1. Obstacles au prolongement de la vie active dans les régimes actuels de protection sociale

Il est un fait certain que les régimes de protection sociale contribuent aux faibles taux d'emploi des travailleurs âgés enregistrés actuellement, étant donné qu'ils offrent différentes possibilités de sortie précoce du marché du travail. Depuis la montée du chômage au milieu des années 70, la retraite anticipée est devenue un outil essentiel pour réaménager la main-d'oeuvre au sein des entreprises. Grâce aux régimes de protection sociale, il est devenu plus facile, et socialement plus acceptable, de se défaire de travailleurs âgés plutôt que de jeunes travailleurs. Compte tenu du vieillissement démographique, une telle politique, qui réduit l'offre de main-d'oeuvre dans la cinquantaine et dans le début de la soixantaine, n'est plus viable. Le groupe de travail "Vieillesse" du comité de politique économique a estimé qu'un relèvement d'un an de l'âge effectif de la retraite réduirait l'augmentation prévue des dépenses publiques de pensions de 0,6 à 1 point de pourcentage du PIB (en admettant que la fréquence moindre de la préretraite ne donne pas lieu à l'ouverture de droits à pension supplémentaires). Du point de vue de l'adéquation également, il importera de rendre les régimes de pension plus favorables à l'emploi: si les individus peuvent augmenter leurs droits à pension en travaillant au-delà de l'âge normal de la retraite (soit en combinant revenu professionnel et pension, soit en retardant la perception de leur pension) ou en optant pour la retraite progressive, cela peut contribuer de façon majeure à l'adéquation future des pensions.

Les régimes de protection sociale favorisent de nombreuses manières la sortie précoce des travailleurs âgés du marché de l'emploi. Pour certaines professions, l'âge de la retraite est moins élevé, en raison du fait que l'exercice desdites professions est physiquement exigeant. Une alternative à la préretraite pour ces groupes consisterait à améliorer les conditions de travail et à permettre aux travailleurs âgés exerçant ces professions de passer à des activités différentes. Les personnes ayant une longue carrière de cotisation peuvent être admissibles au bénéfice d'une pension bien avant d'avoir atteint l'âge normal de la retraite. Cela peut être

justifié pour des raisons d'équité vis-à-vis des personnes qui ont commencé à travailler jeunes - ordinairement avec de bas revenus – toutefois, cela ne devrait pas les empêcher de demeurer plus longtemps sur le marché du travail afin d'obtenir un revenu de retraite plus élevé.

Les régimes de pension pénalisent souvent, sur le plan financier, ceux qui souhaitent travailler plus longtemps: les titulaires d'une pension qui ont des revenus provenant d'un emploi voient celle-ci réduite ou les personnes qui demandent leur pension plus tard (et donc pour une période de leur existence plus courte) sont privées d'une augmentation actuarielle. Le fait que les régimes de pension subordonnent la perception d'une pension à la cessation de l'emploi et prévoient différentes conditions de ressources décourage généralement les travailleurs âgés de rester sur le marché du travail. Le montant des revenus pouvant être touchés en sus d'une pension fait l'objet de nombreuses restrictions. Dans certains cas, le versement de la pension est suspendu tandis que dans d'autres, des retenues sont opérées sur la pension. En outre, il arrive souvent, en cas d'ajournement de la prise de retraite, que le niveau de la pension ne fasse pas apparaître ou ne fasse apparaître que partiellement les cotisations versées par le travailleur et l'espérance de vie moins longue subsistant au moment de la retraite¹⁶.

Les régimes de prestations de chômage offrent, dans un grand nombre d'États membres, une autre porte de sortie du marché du travail. Les chômeurs âgés perçoivent parfois des prestations plus généreuses et, souvent, ne sont pas tenus d'être disponibles et de rechercher un emploi. Dans certains États membres, les prestations d'invalidité permettent à une proportion importante des travailleurs de prendre une retraite anticipée, selon la facilité avec laquelle de telles prestations peuvent être obtenues, selon le soutien accordé pour la recherche d'un emploi mieux adapté et selon que l'évolution de l'état de santé est ou non suivie régulièrement.

3.5.2. Tendances en matière de réformes des politiques et mesures favorables à l'emploi

Les États membres sont conscients que l'objectif, fixé au niveau communautaire, consistant à augmenter le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans et à relever l'âge moyen effectif de départ à la retraite doit s'accompagner de profondes adaptations de leurs régimes de protection sociale. Ces réformes sont en cours et sont virtuellement à même d'augmenter sensiblement les taux d'activité¹⁷ des personnes ayant la cinquantaine et la soixantaine. Bien que la plupart des États membres aient tendance à se concentrer sur les réformes des prestations et soient loin d'élaborer des stratégies globales de vieillissement actif, un nombre croissant d'entre eux souligne la nécessité de maintenir la capacité d'insertion professionnelle des travailleurs âgés par l'éducation et la formation tout au long de la vie, d'offrir une meilleure aide à la recherche d'emploi, d'adapter les conditions de travail, de faire évoluer les mentalités et de combattre la discrimination fondée sur l'âge ainsi que, dans certains cas, de diminuer les coûts inhérents à l'emploi de travailleurs âgés, notamment par une réduction des charges sociales.

Plusieurs États membres durcissent les critères d'admissibilité au bénéfice de prestations de chômage, tout en accordant un soutien plus important aux travailleurs âgés afin qu'ils puissent trouver un emploi. En Belgique, les chômeurs âgés seront tenus de s'inscrire comme demandeurs d'emploi et obligés d'accepter du travail jusqu'à l'âge de 58 ans (contre 57 ans auparavant). Les Pays-Bas sont en train de supprimer entièrement la limite d'âge au-dessus de laquelle la recherche d'emploi n'est plus obligatoire (actuellement 57ans et ½). La Finlande et

¹⁶ Cela signifie qu'en retardant son départ à la retraite, un individu réduit son "patrimoine-pension net".

¹⁷ Le taux d'activité est la proportion des personnes, au sein d'un groupe d'âge, qui sont disponibles et recherchent activement un emploi.

l'Autriche ferment leurs régimes de préretraite aux chômeurs et l'Allemagne réduit la période pendant laquelle les chômeurs âgés peuvent percevoir des prestations de chômage. Ces mesures auront pour conséquence que les chômeurs âgés ne seront plus considérés comme définitivement exclus du marché du travail.

Le départ en préretraite devient plus difficile, même pour les personnes qui ont une longue carrière derrière eux. En Espagne, cette possibilité est essentiellement réservée aux personnes qui sont entrées dans la vie active avant 1967. L'Italie augmente progressivement le nombre d'années de cotisation nécessaire à l'obtention d'une "pension d'ancienneté". Il reste possible, dans de nombreux États membres, de prendre sa retraite avant l'âge normal fixé à cet égard, mais uniquement au prix d'une réduction actuarielle des prestations de retraite.

La retraite progressive, c'est-à-dire la combinaison d'une retraite partielle et de travail à temps partiel, peut constituer une alternative à une sortie précoce, complète, du marché de l'emploi. Une telle possibilité existe déjà ou est actuellement mise en place dans plusieurs États membres. Son effet est toutefois ambigu: elle peut entraîner une augmentation de la participation à l'emploi si l'alternative est une cessation complète de l'activité; en revanche, elle peut aussi réduire l'offre de main-d'œuvre si, en l'absence de la solution "retraite partielle", les travailleurs auraient continué à travailler à temps plein. En outre, les conditions applicables à la formule consistant à combiner retraite partielle et travail à temps partiel devront être rendues plus attrayantes si un nombre important de travailleurs devaient opter pour cette formule dans les pays où elle existe (entre autres l'Allemagne et la Belgique).

Un relèvement de l'âge "normal" de la retraite commence à être envisagé dans certains États membres, souvent dans le cadre de régimes de retraite flexible. En Suède, il s'agit d'une réalité depuis la réforme de 1999 et cette alternative est ouvertement débattue en Allemagne. L'Autriche et la France augmentent le nombre d'années de cotisation nécessaire à l'obtention d'une pension complète. Dans le cas de la France, cela signifie qu'un nombre croissant de personnes seront obligées de continuer à travailler au-delà de l'âge normal de la retraite, fixé à 60 ans, si elles veulent avoir droit à une pension complète. L'égalisation des âges de la retraite entre les hommes et les femmes (Belgique, Italie, Portugal et Royaume-Uni, par exemple) ou entre le secteur privé et le secteur public (Autriche, Royaume-Uni) contribuera également à un relèvement de l'âge effectif de la retraite.

On constate une tendance manifeste consistant à permettre aux travailleurs âgés de rester plus longtemps sur le marché du travail et de cumuler des revenus et une pension ou, s'ils retardent la perception de leur pension, d'acquérir des droits à pension plus élevés. La possibilité de retarder une fois le départ à la retraite est même envisagée dans des pays caractérisés par des retraites de base forfaitaires (Danemark, Irlande et Royaume-Uni). D'autres États membres mettent en place ou améliorent les augmentations de pension destinées aux personnes qui restent plus longtemps sur le marché du travail. Cependant, un certain nombre de restrictions concernant les revenus des retraités subsistent et constituent de sérieux obstacles à la poursuite de l'activité; elles privent également les travailleurs âgés de possibilités importantes d'obtenir un revenu adéquat pendant leurs vieux jours.

Plusieurs États membres ont établi ou établissent actuellement des liens plus étroits entre les revenus perçus au cours de toute l'existence (ou les paiements de cotisations) et les prestations de retraite. Cela consiste notamment à ne pas prendre uniquement en considération les dernières années de la carrière dans la méthode de calcul des pensions, de telle sorte que les travailleurs ayant touché des revenus moins élevés au cours des dernières années de leur carrière (en raison d'un travail à temps partiel ou d'une "deuxième carrière") ne pâtissent pas de réductions injustifiées de leurs droits à pension.

Enfin, les États membres possédant d'importants régimes professionnels de retraite devront également surveiller les conséquences de ces régimes, souvent fiscalement avantageux, sur la préretraite. Tant les Pays-Bas que le Royaume-Uni durcissent les conditions d'admissibilité au bénéfice des avantages fiscaux découlant des régimes professionnels privés de retraite offrant des pensions de préretraite. Le Royaume-Uni prévoit de porter l'âge minimum admis de 50 à 55 ans.

4. SITUATION DANS LES PAYS ADHERENTS

Si les problèmes actuels touchant les régimes de protection sociale dans les pays adhérents varient beaucoup de l'un à l'autre, les caractéristiques suivantes semblent plus largement présentes¹⁸: *i) faibles taux d'activité*: à certaines exceptions près, les pays adhérents affichent de faibles taux d'activité, reflétant en partie des taux de chômage élevés et des rapports de dépendance élevés, qui résultent du recours abondant aux pensions de préretraite et d'invalidité pendant les processus de restructuration économique intervenus dans les années 70 et 80. En outre, certains pays adhérents disposent de structures sociales plus traditionnelles, qui restreignent l'accès des femmes à l'emploi et compliquent la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale; *ii) faible protection sociale et systèmes fiscaux non favorables à l'emploi*: malgré les réformes actuelles, les régimes de prévoyance ne sont pas très généreux, financièrement parlant, sont caractérisés par des conditions d'admissibilité mal définies et ne donnent accès à la protection sociale que de manière limitée; cela contribue à l'instauration d'une mentalité qui consiste à faire le nécessaire pour percevoir des prestations au lieu d'orienter ses efforts vers la recherche d'emploi. Enfin, les systèmes fiscaux ne sont parfois pas bien préparés à mettre en place une perception efficace des impôts, alors que l'imposition du travail est relativement élevée; et *iii) économie informelle et migration*: bien que les immigrants, légaux ou illégaux, augmentent le stock de capital et donc le potentiel de croissance de ces économies, ils imposent de rendre le travail attrayant pour les bas salaires (immigration légale) et de transformer le travail non déclaré en emploi régulier (immigration illégale). L'immigration légale pose de gros problèmes en ce qui concerne tant la couverture de ces travailleurs que la viabilité financière à long terme des régimes de protection sociale dans les pays d'accueil.

Les pays adhérents devraient renforcer leurs régimes de protection sociale et les politiques actives du marché du travail, en vue de réduire le taux de dépendance des personnes percevant des prestations à long terme, d'améliorer la capacité d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi et d'augmenter les taux d'activité, en particulier celui des femmes et celui des travailleurs âgés. Néanmoins, il y a lieu de tenir compte, lors de l'examen de politiques prolongeant la vie active, de la situation concrète existant dans ces sociétés, particulièrement en ce qui concerne l'espérance de vie moins longue, en l'occurrence celle des hommes. Enfin, s'agissant du travail non déclaré qui est parfois lié à l'économie illégale, les sanctions juridiques devraient être renforcées et des programmes personnalisés devraient être mis en place afin de rendre le travail légal rémunérateur.

¹⁸ On dispose encore de trop peu d'éléments d'analyse pour avoir une vue d'ensemble des principaux obstacles à la participation au marché du travail inhérents à la structure et au fonctionnement des régimes de protection sociale dans les pays adhérents.

5. ENSEIGNEMENTS A TIRER SUR LE PLAN DES POLITIQUES

Sans préjudice des recommandations stratégiques qui seront formulées dans les grandes orientations des politiques économiques et les lignes directrices pour l'emploi, l'on peut tirer les conclusions suivantes du présent rapport en ce qui concerne le rôle que les politiques de protection sociale peuvent jouer à l'égard de l'aptitude au travail et de la capacité d'insertion professionnelle:

- (1) Les États membres devraient réexaminer et moderniser leurs régimes de protection sociale afin de les rendre plus favorables à l'emploi, en éliminant les obstacles et les éléments dissuasifs à l'égard du travail, et de créer les conditions appropriées pour rendre le travail plus attrayant. Il est possible que ce processus nécessite la mise en place de nouveaux instruments. Néanmoins, une nette amélioration peut découler d'un simple examen des politiques existantes, visant à supprimer les dispositions prévues par les régimes actuels de prélèvements et de prestations qui ont un effet négatif sur la volonté ou la disponibilité des individus pour ce qui est de prendre un emploi ou de rester en activité et à réduire la pression fiscale sur les bas salaires.
- (2) Aucun instrument ou régime de prestations ne suffira à lui seul à rendre le travail attrayant. Par conséquent, lors de la mise en œuvre de politiques menées à cette fin, les États membres devraient examiner les liens réciproques entre les objectifs poursuivis dans des domaines d'action tels que la fiscalité, les régimes de sécurité sociale et les régimes de prestations liés aux revenus. Bien que l'on constate une tendance à l'application d'une approche parcellaire en ce qui concerne la mise en œuvre de politiques destinées à rendre le travail rémunérateur, les États membres devraient élaborer une stratégie globale alliant des objectifs sociaux aux objectifs en matière d'emploi et sur les plans économique et budgétaire, comme souligné par la ligne directrice pour l'emploi n° 8 et par la grande orientation des politiques économiques n° 4. En outre, il y a lieu d'établir une coordination plus étroite entre les différents organismes et institutions chargés de mettre en œuvre des réformes connexes.
- (3) Les États membres devraient examiner les incitations non financières en liaison avec les incitations financières. Lors de l'élaboration des réformes de la protection sociale, les États membres devraient également accorder une attention particulière aux aspects qui se sont avérés être des incitations efficaces à l'égard du travail – outre les incitations financières – tels que les éléments suivants:
 - (a) l'offre de structures adéquates (abordables et de qualité élevée) pour l'accueil des enfants et autres personnes dépendantes, telles que des membres de la famille âgés et handicapés;
 - (b) la qualité de l'emploi, qui dépend de facteurs tels que des horaires de travail flexibles, des possibilités de formation, la sécurité de l'emploi, une couverture sociale adaptée.
- (4) Lors de l'examen des politiques de protection sociale visant à rendre le travail rémunérateur, il conviendrait d'accorder une attention particulière à l'interaction entre les régimes de prestations passives et les mesures actives, notamment en ce qui concerne la recherche d'emploi et la formation. Une

conditionnalité plus stricte peut permettre de s'attaquer aux aspects financiers ayant un effet dissuasif sur le travail que comportent les régimes de prélèvements et de prestations, sans forcément réduire leur générosité (c'est-à-dire la durée et le montant du revenu de remplacement). En application des efforts pour améliorer les incitations au travail, il importe d'éviter qu'une conditionnalité plus stricte, surtout lorsqu'elle concerne les prestations d'aide sociale, ne crée pour les personnes particulièrement défavorisées un risque accru de pauvreté et d'exclusion sociale.

- (5) Lors de l'évaluation du rapport coût-efficacité des régimes de prestations, les États membres devraient procéder à une analyse plus approfondie et plus systématique de leurs incidences et examiner également leurs conséquences à moyen terme. En particulier, des mesures bien conçues visant à ramener les personnes sur le marché du travail ou à prolonger leur vie active peuvent être profitables à l'individu et à la société dans son ensemble.
- (6) L'élimination des obstacles à la mobilité géographique et professionnelle est un objectif important. Toutefois, les progrès sont lents. D'où la nécessité de donner un coup d'accélérateur aux politiques destinées à venir à bout de tels obstacles. Les États membres doivent donc se soucier davantage de promouvoir la mobilité et la flexibilité sur le marché du travail, par exemple le passage du travail à temps partiel au travail à temps plein, le passage au travail indépendant, le passage à la retraite progressive et la transformation du travail non déclaré en emploi régulier. Parmi les actions spécifiques peuvent figurer des systèmes de soutien sous la forme d'incitations financières, comme des primes de mobilité, des mesures de formation et des dispositions législatives. Le rôle de l'éducation et de la formation, dans une perspective d'éducation et de formation tout au long de la vie, est également essentiel à cet égard.
- (7) Enfin, les États membres devraient faire en sorte que les régimes complémentaires de protection sociale, étant donné qu'ils deviennent un élément important de la protection sociale, soient conçus de manière à ne pas entraver la mobilité des travailleurs, ni leur avancement professionnel.