

Annexe 2 à la Communication du Secrétaire général – Point 5 de l'ordre du jour du Comité exécutif des 9 et 10 décembre 2020

Adoptée lors de la réunion virtuelle du Comité exécutif du 09 et 10 décembre 2020

Evaluation de la CES du Semestre européen - Paquet d'automne

Le 18 novembre, la Commission européenne a présenté son paquet d'automne pour la politique économique comprenant :

- le rapport conjoint sur l'emploi (RCE) ;
- les recommandations concernant la politique économique de la zone euro ;
- les avis sur les projets de plan budgétaire (PPB) pour 2021 ;
- le rapport sur le mécanisme d'alerte.

Le rapport conjoint sur l'emploi (RCE) analyse l'impact de la pandémie de Covid-19 sur l'emploi et la situation sociale en Europe. La crise de Covid-19 a mis fin à une tendance positive que l'on observait depuis six ans sur le marché du travail. L'UE a connu le déclin le plus brutal de l'emploi jamais enregistré sur une période de deux trimestres même si la hausse du taux de chômage est jusqu'à présent restée modérée grâce à l'adoption rapide de régimes de travail à temps réduit et d'autres mesures similaires.

Le rapport met à juste titre l'accent sur l'impact économique et social de la pandémie sur les travailleurs les plus vulnérables et les plus précaires. La CES estime que les mesures d'urgence de soutien à l'emploi doivent être prolongées par l'UE. Les États membres doivent mettre en place tous les plans nécessaires pour empêcher que la situation n'empire encore. Les régimes de travail à temps partiel doivent non seulement être maintenus mais ils doivent enfin être pleinement accessibles aux travailleurs non standards à propos desquels la Commission dit qu'ils ont été « plus durement affectés ». La situation désastreuse de femmes, de jeunes et de migrants au sein de cette crise est correctement évaluée quoique les recommandations soient loin de proposer des solutions appropriées.

L'écart de rémunération entre les hommes et les femmes devrait être abordé tout comme des mesures contraignantes favorisant la transparence salariale, le principe d'un salaire égal pour un travail de même valeur et les salaires équitables dans les secteurs fortement féminisés. Aucune référence n'est faite à l'impact du travail à distance sur les femmes, en particulier dans le contexte du confinement et/ou de la fermeture des écoles.

Les **migrants** doivent avoir la garantie de conditions équitables et décentes d'accès à l'emploi et donc absentes de toute discrimination. Il faut également encourager une plus grande mobilité entre États membres pour ceux qui sont déjà détenteurs d'un permis et prendre des mesures pour régulariser les travailleurs migrants en s'assurant qu'ils aient un emploi licite.

La **garantie pour la jeunesse** est un outil à fort potentiel pour promouvoir l'emploi des jeunes qui pourrait atténuer les conséquences sociales de la crise de Covid-19. Elle ne sera cependant efficace que si l'évaluation du programme actuel est prise en compte et si les partenaires sociaux sectoriels, nationaux et européens sont associés à la conception, à la mise en œuvre et au suivi de sa nouvelle version.

Cette année, le RCE fournit également des lignes directrices aux États membres pour la rédaction de plans nationaux pour la reprise et la résilience. Celles-ci incluent un rappel aux gouvernements pour qu'ils impliquent les partenaires sociaux dans la préparation de ces



plans. En outre, elles soulignent, plusieurs fois et fort à propos, que la participation des partenaires sociaux à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de réformes est utile pour atténuer les effets négatifs de la crise et contribuer à l'adaptation aux nouvelles évolutions technologiques.

La crise du Covid-19 nous rappelle avec force l'importance de la protection sociale. Le RCE dénonce clairement le fait que les mesures de politique budgétaire adoptées pour répondre à la crise seront tout à fait insuffisantes pour pallier la pauvreté et l'exclusion sociale même si l'on tient compte aussi bien de la protection sociale préexistante que des mesures d'urgence additionnelles.

L'examen des données pré- et post-pandémie montre clairement que celle-ci n'a fait qu'aggraver une situation déjà très difficile sur le plan des inégalités, de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Au sein de l'UE, les progrès en matière de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale sont restés très limités en 2020 même avant que la crise n'éclate. Malgré de très légères améliorations, la plupart des pays d'Europe de l'Est et du Sud restent sous la moyenne européenne. Les recommandations par pays de 2019 concernant les systèmes de protection du revenu et d'inclusion n'ont pas été mises en place comme demandé. En 2019, le nombre de travailleurs pauvres est resté stable et à un niveau élevé. Le taux de pauvreté n'a pas non plus évolué en 2019 malgré une amélioration générale des niveaux de revenus. Le degré d'adéquation des systèmes de revenu minimum a diminué dans pratiquement tous les États membres par rapport au seuil de pauvreté et aux revenus des travailleurs à bas salaire.

Les tendances portant sur les inégalités de revenu montrent une augmentation consolidée à la limite inférieure de la répartition des revenus. Alors que le quintile supérieur n'est pas affecté, les mouvements dans le quintile inférieur confirment la manière dont des ressources limitées sont recherchées par une importante population de travailleurs pauvres. L'affaiblissement manifeste et continu de la convergence confirme un nivellement vers le bas dans de nombreux pays.

Le cadre du contrôle de l'accès à la protection sociale révèle qu'il reste des écarts significatifs dans la protection des indépendants et des travailleurs non standards. Même s'ils sont officiellement couverts, certains travailleurs non standards et indépendants peuvent en réalité n'avoir qu'un accès limité à la protection sociale. Des mesures temporaires ne remplacent pas la nécessaire extension de la protection sociale à ceux qui ne sont pas couverts sur une base plus permanente.

De plus, les dépenses de protection sociale dans l'UE restent insuffisantes pour répondre aux besoins en matière de pensions et de santé liés à l'évolution démographique. L'impact des transferts sociaux sur la pauvreté reste cependant très faible, l'adéquation des pensions se dégrade, l'écart de pension entre les hommes et les femmes a encore augmenté et l'accessibilité et le caractère abordable des soins de santé pour les plus de 50 ans ont diminué (depuis le début de la pandémie, une personne de plus de 50 ans sur cinq n'a pas accès ou ne peut se permettre des soins de santé même réduits). Il est clair que les politiques budgétaires restrictives s'appliquant au « coût du vieillissement » ne génèrent qu'une dégradation générale des conditions de vie et de travail des personnes âgées dans l'UE.

La nouvelle crise a également mis les systèmes de santé des États membres sous une pression sans précédent. Outre les nouveaux défis portant sur la capacité des États membres à y répondre, la crise a exacerbé les défis structurels existants quant à l'efficacité, à l'accessibilité et à la résilience des systèmes de santé. Les systèmes de soins de longue durée (SLD) ont été fortement affectés par la pandémie en raison du haut degré de vulnérabilité à la maladie des personnes concernées. Le besoin de SLD croît en même temps que l'âge de la population de l'UE. Pourtant, une grande partie des personnes qui en ont besoin n'ont pas accès à des services de soins personnels.

De plus, le fait que les systèmes de protection sociale d'environ un tiers des États membres ne sont absolument pas préparés à faire face à une crise du chômage est un argument en faveur de notre demande de mettre en place plus de stabilisateurs économiques et de l'emploi automatiques.

Le rapport montre également, comme la CES l'avait prédit, que le chômage chez les jeunes a augmenté plus que le niveau général du chômage et qu'il y a eu une très forte augmentation de jeunes ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ou de formation. La CES se réjouit de l'accent mis sur la nécessité de veiller au renforcement des compétences et à la reconversion professionnelle et sur le besoin urgent de renforcer les capacités des services publics de l'emploi (SPE) en investissant dans la modernisation de leurs infrastructures technologiques d'information et de communication (TIC), en améliorant leurs systèmes de profilage et en veillant à l'adéquation des compétences de leur personnel. Nous aurions également apprécié des informations sur la qualité des emplois créés.

Le rapport reconnaît l'importance de la mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux pour garantir une relance juste et inclusive. Une référence spécifique est également faite à la nécessité de garantir des « conditions de travail équitables » et souligne à juste titre la relation entre le maintien des emplois durant la pandémie et la part de contrats à durée indéterminée dans différents États membres. Les contrats à durée déterminée devraient seulement servir de marche-pied vers le marché du travail et non mener à des conditions de travail précaires. Les contrats à durée déterminée ne doivent être utilisés qu'en cas de besoin temporaire et ne doivent pas conduire à des conditions de travail précaires.

Lorsque la situation des chômeurs de longue durée est abordée, aucune référence n'est faite au levier politique que peut représenter la recommandation du Conseil à ce sujet.

Le rapport recommande de maintenir en place les mesures de chômage partiel aussi longtemps que nécessaire. Toutefois, rien n'est dit de la nécessité d'établir un régime européen de réassurance du chômage, pourtant déjà discutée avant le début de la crise de Covid-19, alors que les conséquences économiques et sociales de la pandémie rendent d'autant plus importante la discussion à propos d'un tel instrument.

Il n'est pas acceptable que la question de la sécurité et de la santé au travail ne soit pas évoquée. Dans le contexte de la pandémie, un lieu de travail sain et sûr est essentiel afin de combattre le risque d'être infecté et de répandre le virus et autres maladies. Les employeurs doivent faire face à leurs responsabilités concernant la santé et la sécurité de leur personnel. Ils devraient fournir aux travailleurs et à leurs représentants une information adéquate, évaluer les risques et prendre les mesures préventives qui s'imposent.

Le rapport conjoint sur l'emploi 2021 introduit une dimension régionale dans le tableau de bord social. C'est une nouveauté intéressante que de rassembler des données sur les situations régionales sur base du tableau de bord social. Notamment, une série de cartes des États membres montrant les tendances régionales rendent plus facile d'apprécier comment les différentes régions d'un pays se situent par rapport aux dimensions clés du Socle. Elles permettent également de contrôler la convergence au sein des pays, d'évaluer l'impact des politiques régionales et de les adapter.

Au lieu des chiffres annuels, et comme à l'habitude, ce sont les derniers chiffres trimestriels qui ont été utilisés pour les indicateurs clés du marché de l'emploi. Nous nous en félicitons. Malheureusement, les données sociales et en matière de compétences ne sont disponibles que pour la période pré-Covid.

Ceci étant, dans l'ensemble des 14 domaines évalués dans le tableau de bord social, on identifie un total de 116 situations « critiques », « à surveiller » ou « déficientes mais en progrès ». Ce n'est assurément pas un bon résultat.

La **recommandation** relative à la politique économique de la **zone euro** comprend des conseils aux États membres concernés pour qu'ils agissent individuellement, y compris à

travers leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience, et collectivement au sein de l'Eurogroupe, au cours de la période 2021-2022 pour : (i) adopter une position politique qui soutient la reprise ; (ii) renforcer la convergence, la résilience et une croissance durable et inclusive ; (iii) améliorer les cadres institutionnels nationaux ; (iv) assurer la stabilité macrofinancière ; (v) compléter l'UEM et renforcer le rôle international de l'euro.

La recommandation appelle les États membres à s'assurer que leurs politiques budgétaires restent solidaires en 2021 et à les réorienter en faveur de positions à moyen terme prudentes une fois que les conditions épidémiologiques et économiques le permettront. Elle encourage les États membres à renforcer leurs cadres institutionnels nationaux et à mettre en œuvre les réformes et investissements prioritaires qui peuvent rendre la zone euro et ses membres plus résistants et plus résilients. De telles réformes et mesures d'investissement devraient créer les conditions adéquates pour une reprise économique compatible avec les transitions verte et numérique.

Toutefois, lorsqu'on évoque des réformes, il convient d'être prudent afin de ne pas répéter les erreurs du passé concernant des réformes structurelles qui se sont révélées préjudiciables pour les travailleurs et les structures de négociation collective au niveau national et sectoriel. La recommandation (ii) va dans la même direction : « Atténuer le risque d'une plus grande divergence et améliorer la résilience économique et sociale dans la zone euro en mettant en œuvre des réformes qui renforcent la productivité et l'emploi ».

De plus, bien que la clause dérogatoire générale reste d'application durant toute l'année 2021, les recommandations exigent « le plein respect du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) » lors de la coordination des politiques budgétaires nationales destinées à répondre à l'impact du Covid-19. Cette double approche n'est pas claire pour nous.

Aucune mention n'est faite à propos de l'évaluation de la gouvernance économique ou d'une modification des règles budgétaires. Au lieu de cela, nous avons droit au discours habituel concernant l'attention redoublée à accorder aux politiques budgétaires afin de parvenir à moyen terme à la viabilité budgétaire. Cependant, la recommandation (ii) mentionne que « Tant que l'urgence sanitaire persiste, les politiques budgétaires devraient continuer à soutenir tous les États membres de la zone euro durant toute l'année 2021 ».

L'écart introduit par la fiscalité du travail est une nouvelle fois mentionné sans tenir compte du fait qu'il inclut également les cotisations sociales : « Etant donné que l'écart introduit par la fiscalité du travail reste élevé dans la majorité des États membres, cela implique de déplacer la charge fiscale vers des assiettes d'imposition moins préjudiciables à la fourniture de main-d'œuvre, à la productivité, aux investissements et à la croissance tout en tenant compte des effets redistributifs qui y sont rattachés ». Ces éléments se retrouvent aussi dans la recommandation (ii), « diminuer l'écart introduit par la fiscalité » bien que sans préciser « *du travail* », ce qui est encore plus inquiétant.

La question de l'évasion fiscale est finalement reléguée dans le cadre de l'OCDE destiné à établir une solution fondée sur un consensus mondial pour répondre aux défis budgétaires découlant de la numérisation de l'économie sans pourtant faire référence à l'ACCIS.

Le **rapport sur le mécanisme d'alerte** (RMA) prévient que, même si les déséquilibres macroéconomiques se réduisaient avant la crise du Covid-19, le risque repart à la hausse dans les États membres qui présentaient déjà des déséquilibres avant la pandémie. C'est la raison pour laquelle un examen en profondeur destiné à identifier et à évaluer la gravité de possibles déséquilibres macroéconomiques sera préparé pour 12 États membres (HR, CY, FR, DE, GR, IE, IT, NL, PT, RO, ES, SE).

Le rapport prévient aussi que le suivi de la réponse politique à la pandémie sera évalué au cours du printemps 2021. Ce document pèse donc politiquement très peu pour le moment.

Lorsqu'elle décrit la situation réelle de l'emploi et du chômage et des effets d'atténuation des mesures de chômage partiel, la Commission s'inquiète à juste titre des augmentations

attendues du chômage (comme c'est généralement le cas après une récession), particulièrement dans les secteurs fortement touchés par la pandémie. C'est pourquoi la CES demande que des politiques de soutien soient envisagées et financées pour une période de plus ou moins 5 ans.

De plus, s'agissant des régimes de travail à temps partiel et de la chute du nombre moyen d'heures de travail par travailleur, la Commission mentionne l'évolution du coût salarial unitaire qui en découle (il augmente lorsque la productivité diminue). La CES pensait que la productivité serait affectée en 2021 du fait de ces circonstances, singulièrement dans les secteurs où le recours au chômage partiel est pertinent, même si cela ne peut s'appliquer à tous dans un secteur donné (les soins de santé par ex.). Bien que les chiffres de productivité dans leur ensemble ne soient pas très significatifs en matière de compensation pour 2020 et 2021, les performances devraient être analysées en fonction du secteur. De manière générale, on peut s'attendre à ce que de nombreux services publics connaissent une évolution complètement différente.

Les avis sur les projets de plan budgétaire des États membres de la zone euro tiennent bien compte de la crise sanitaire actuelle, du niveau élevé d'incertitude et du grave ralentissement économique résultant de la pandémie de la Covid-19. La Commission s'est donc particulièrement penchée sur la question de savoir si les mesures budgétaires de soutien programmées pour 2021 sont temporaires et, dans le cas contraire, si des mesures de compensation sont prévues.

Cependant, la Commission répète que, vu le niveau de la dette publique et les importants problèmes de viabilité budgétaire à moyen terme existant avant la crise de la pandémie, il est essentiel de s'assurer que cette viabilité soit préservée lorsque des mesures de soutien sont prises.

Fondamentalement, les pays peuvent continuer à soutenir budgétairement les mesures d'urgence et la protection de l'emploi. A nos yeux, veiller aux objectifs à moyen terme pourrait être considéré comme une déclaration formelle. Malgré l'activation de la clause dérogatoire générale, le système actuel de gouvernance économique exige un programme de convergence si le ratio dette/PIB des États membres est supérieur à 60%. En réalité, l'évaluation générale des projets de plan budgétaire semble positive. Nous avons cependant des inquiétudes.

La Commission déclare que dans certains pays, certaines mesures ne sont pas conformes aux actions temporaires nécessaires pour contrer la crise, et elles semblent affecter l'équilibre à long terme, par le biais du déficit structurel. Elle a notamment qualifié de problématiques les augmentations de salaire des travailleurs de la santé en Belgique et en France et des fonctionnaires en Espagne. La CES rejette le retour aux mesures d'austérité, notamment le gel des salaires et la réduction du personnel. La pandémie souligne l'impact d'années de telles mesures sur nos systèmes de santé et de protection sociale. Par exemple, l'avis sur les PPB indique clairement que les mesures de soutien à l'emploi et à l'économie devraient être financées soit par de nouvelles recettes fiscales, soit par des économies compensatoires (c'est-à-dire des réductions), faute de quoi elles mettent en péril les finances des États membres. Il est temps de s'attaquer aux inégalités de richesse.

Le paquet d'automne de cette année inclut également un document de travail des services de la Commission intitulé « **Se montrer à la hauteur des objectifs de développement durable des Nations unies – Une approche globale** ». Ce document n'est en réalité qu'une compilation des initiatives de la Commission sur le thème des ODD. Il confirme toutefois notre point de vue selon lequel le Semestre constitue le cadre de coordination des politiques relatives aux ODD mais aussi au SEDS. Ceci étant, le document n'a en lui-même aucune réelle valeur ajoutée autre que le fait qu'elle annonce que la Commission pourrait présenter d'initiative une brève évaluation des ODD lors du prochain Forum politique de haut niveau pour le développement durable (FPHN) en juillet 2021.

Le document nous fournit quelques informations qui pourraient d'une certaine façon nous être utiles pour notre travail sur les ODD :

- Avec leurs rapports nationaux volontaires de 2021, l'ensemble des 27 États membres auront effectué l'évaluation des ODD des Nations unies ;
- La Commission pourrait présenter ses initiatives relatives aux ODD lors du prochain FPHN des Nations unies en juillet 2021 et envisage de préparer une sorte d'évaluation volontaire des ODD pour le FPHN de 2023 ;
- La CES se réjouit du fait que la Commission prévoit que la conférence sur l'avenir de l'Europe sera un nouveau forum pour un débat public ouvert, inclusif, transparent et structuré avec les citoyens à propos de plusieurs priorités et défis importants, y compris la réalisation des ODD.