

L'emploi, l'emploi, l'emploi

Créer plus d'emplois en Europe

Rapport de la Task-force pour l'emploi
présidée par M. Wim Kok

Novembre 2003

Avant-propos

Les chefs d'État et de gouvernement européens ont mis sur pied la Task-force sur l'emploi en réponse aux inquiétudes quant à la capacité de l'Europe de relever efficacement les défis considérables auxquels elle se trouve confrontée dans le domaine de l'emploi. Nous avons été invités à identifier des mesures concrètes visant à aider les États membres à mettre en œuvre la stratégie européenne pour l'emploi révisée.

C'est avec plaisir que j'ai accepté de présider cette Task-force, qui s'est efforcée, comme cela lui avait été demandé, de passer en revue les performances européennes en matière d'emploi. Les résultats sont préoccupants. Il apparaît clairement que l'UE ne parviendra pas à atteindre ses objectifs en termes d'emploi si les États membres n'intensifient pas leurs efforts pour renforcer la capacité d'adaptation, l'offre de main-d'œuvre et l'investissement dans les ressources humaines. La Task-force espère que ce rapport créera un nouvel élan et qu'il contribuera à amorcer les réformes nécessaires.

Notre rapport arrive au moment où l'Europe doit faire face à d'importantes difficultés économiques et sociales. Le taux de croissance économique est bien trop faible et le chômage, bien trop élevé. En même temps, la mondialisation et le vieillissement de la population impliquent que l'Europe doit devenir plus compétitive et accroître sensiblement l'emploi et la productivité. Il ne s'agit pas seulement d'une nécessité économique – éviter que des personnes ne s'éloignent du marché du travail est également une priorité sociale.

L'année prochaine, l'UE accueillera dix nouveaux États membres, eux aussi confrontés à de nombreux problèmes. La Task-force voit l'élargissement comme un atout important pour la stabilité et la croissance de l'Europe. Sans lui, le processus de réforme dans ces pays se révélerait beaucoup plus complexe.

L'Europe étudie actuellement des mesures visant à donner une impulsion à la croissance économique en augmentant les investissements dans les infrastructures et la connaissance. La Task-force soutient ces efforts et encourage le Conseil européen à lancer son initiative en faveur de la croissance. Il faut toutefois aller plus loin. Les politiques de promotion de la croissance économique doivent être étayées par des réformes structurelles visant à rendre les marchés du travail plus souples et le travail plus attrayant, à prolonger la vie active et à développer les ressources humaines.

Bien que ces actions relèvent avant tout de la responsabilité des États membres, l'UE doit soutenir ceux-ci en utilisant ses outils d'étalonnage à meilleur escient pour stimuler le progrès. Au lieu de fixer de nouveaux objectifs, ou même de modifier les objectifs existants, l'UE devrait mettre les États membres face à leurs responsabilités lorsque leurs performances ne sont pas satisfaisantes. Les États membres doivent concentrer leurs efforts sur la mise en œuvre des décisions qui ont déjà été prises.

Les paroles ambitieuses prononcées à Lisbonne il y a plus de trois ans doivent se traduire par des actions concrètes. Ceci s'applique non seulement aux gouvernements, mais aussi à toutes les acteurs concernés. À condition qu'elle agisse dès maintenant de façon décisive, l'Europe a des chances de réaliser ses objectifs en termes de croissance économique, d'amélioration qualitative et quantitative de l'emploi et de renforcement de la cohésion sociale. Nombreux sont ceux qui redoutent les coûts sociaux et financiers d'une réforme. Aux sceptiques, la Task-force répond: "Quel serait le coût de l'inaction pour la croissance, l'emploi et la cohésion sociale ?" Au cours de mon existence, j'ai pu me rendre compte des effets dévastateurs du chômage. Toutefois, j'ai aussi appris qu'une volonté et une impulsion politiques suffisantes pouvaient venir à bout de ce fléau. L'Europe doit rester déterminée et agir dès aujourd'hui.

Présider cette Task-force fut pour moi un privilège et je suis reconnaissant à tous ses membres pour leur collaboration harmonieuse et leur expérience inestimable. Je souhaite également remercier le secrétariat de la Task-force pour son travail précieux et son soutien sans faille.

Wim Kok

Table des matières

La Task-force pour l'emploi	7
Résumé	8
Chapitre 1. Les objectifs de Lisbonne restent-ils réalisables?	11
1.1. Les défis clés en matière d'emploi	11
1.2. L'Europe doit exploiter son potentiel humain inutilisé	13
1.3. Dynamiser l'emploi et la productivité – les conditions de base de la réussite	17
Chapitre 2. Améliorer l'adaptabilité: anticiper, provoquer et intégrer les changements	19
2.1. Expansion de l'activité économique et multiplication des emplois	19
2.2. Développer et diffuser l'innovation et la recherche	24
2.3. Promouvoir la flexibilité en liaison avec la sécurité sur le marché du travail	27
Chapitre 3. Attirer davantage de personnes sur le marché du travail: faire du travail une véritable option pour tous	33
3.1. Il faut s'efforcer davantage de renforcer l'attrait financier du travail	33
3.2. Renforcer les politiques actives du marché du travail	36
3.3. Prendre des mesures décisives pour augmenter l'activité des femmes	39
3.4. Mettre en œuvre des stratégies globales pour faire face au vieillissement	42
3.5. Réaliser l'intégration des minorités et des immigrants	44
Chapitre 4. Investir davantage dans le capital humain: faire de l'éducation et la formation tout au long de la vie une réalité	47
4.1. Définir des politiques ambitieuses pour l'augmentation des niveaux de capital humain	47
4.2. Partager les coûts et les responsabilités pour un investissement accru dans les ressources humaines	49
4.3. Faciliter l'accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie	53
Chapitre 5. Mobiliser en faveur des réformes: une meilleure gouvernance pour l'emploi	56
5.1. Mobiliser nos sociétés pour soutenir les réformes	56
5.2. Mettre en œuvre les réformes	57
5.3. Utiliser plus efficacement les instruments de l'Union comme leviers	58
Annexe 1: Synthèse des messages spécifiques à chaque pays	61
Annexe 2: Informations statistiques	77

La Task-force pour l'emploi

Mandat

Le Conseil européen réuni à Bruxelles en mars 2003 a invité la Commission à établir une Task-force européenne sur l'emploi, présidée par Wim Kok, afin de réaliser un examen indépendant approfondi des principales difficultés auxquelles se heurtent les politiques liées à l'emploi et d'identifier les mesures de réforme pratiques susceptibles d'avoir l'effet le plus direct et immédiat sur la capacité des États membres à mettre en œuvre la stratégie européenne pour l'emploi révisée et à atteindre ses objectifs. La Task-force était tenue de faire rapport en temps utile pour l'établissement du rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur l'emploi qui sera soumis au Conseil européen du printemps 2004.

Composition

La Task-force était composée de:

- Wim Kok, ancien Premier ministre des Pays-Bas;
- Carlo Dell'Aringa, professeur à l'Institut de micro-économie et du travail à l'université de Milan "Sacro Cuore";
- Federico Duran Lopez, spécialiste du marché de l'emploi et professeur dans le domaine de l'emploi et de la sécurité sociale à l'université de Cordoba;
- Anna Ekström, présidente de la Confédération suédoise des associations professionnelles (SACO);
- Maria João Rodrigues, présidente du groupe consultatif auprès de la Commission européenne pour les sciences sociales, professeur à l'université de Lisbonne, Institut supérieur des affaires et du travail;
- Christopher Pissarides, professeur d'économie et directeur du programme de recherche sur les technologies et la croissance au Centre for Economic Performance de la London School of Economics;
- Annette Roux, PDG de la société Bénéteau;
- Günther Schmid, directeur du département "Emploi, structure sociale et État providence" du Centre de recherche sur les sciences sociales de Berlin et professeur d'économie politique à l'université libre de Berlin.

La Task-force a réalisé ses travaux d'avril à novembre 2003. Elle s'est réunie à six reprises et a présenté son rapport à la Commission le 26 novembre 2003. Le secrétariat de la Task-force a été assuré par la Commission européenne. Antonis Kastrissianakis, directeur à la direction générale "Emploi et affaires sociales", a pris en charge la fonction de secrétaire, avec l'aide de Hélène Clark, chef d'unité, et de Luc Tholoniati, membre de l'unité "Stratégie pour l'emploi". Servaas Deroose, directeur à la direction générale "Affaires économiques et financières", a également contribué à ces activités. Jos Kester, conseiller politique principal au ministère néerlandais des affaires sociales et de l'emploi, a assisté M. Kok sur le plan politique. Clare Maclure, directrice de Maclure Ltd, a contribué à la rédaction du rapport.

Contenu du rapport

Le rapport couvre l'ensemble des États membres (actuels et nouveaux) de l'Union élargie. Le chapitre 1 présente les principaux défis à relever et les conditions à remplir pour l'accroissement de l'emploi en Europe. Chaque section des chapitres 2, 3 et 4 présente des pistes d'action clés pour l'UE dans son ensemble et se termine par des messages adressés spécifiquement aux pays. Une série d'exemples pratiques sont également fournis. Le chapitre 5 se concentre sur les questions de gouvernance aux niveaux national et européen. Les messages adressés spécifiquement aux pays sont résumés pour chacun des 25 États membres dans l'annexe 1. Des informations statistiques sont fournies dans l'annexe 2. Le contenu de ce rapport reflète uniquement le point de vue de la Task-force. La version originale de ce document est en langue anglaise.

Résumé

L'Union européenne risque de ne pas atteindre son objectif ambitieux, fixé à Lisbonne en 2000, de devenir, d'ici à 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.

À moins que les États membres n'intensifient leurs efforts, il semble de moins en moins probable que l'objectif général pour 2010 et les objectifs fixés en matière d'emploi puissent être réalisés. Les nouveaux États membres sont également appelés à engager des actions proportionnées.

En dépit des améliorations structurelles apportées dans certains États membres et malgré la hausse de l'emploi constatée entre le milieu des années 1990 et 2002, il est clair que, dans l'ensemble, l'Europe se retrouve devant un énorme fossé à combler pour atteindre les objectifs fixés à Lisbonne en matière d'emploi. En outre, le ralentissement économique a entraîné une augmentation du chômage, qui atteint des niveaux élevés dans plusieurs États membres.

Tandis qu'elle tente de répondre à ce ralentissement, l'Europe ne doit pas perdre de vue les défis plus larges et à plus long terme auxquels elle est confrontée. La mondialisation et l'intégration économique influencent de plus en plus la façon dont les Européens vivent et travaillent, et requièrent une forte capacité de réaction et de gestion face au changement. Le vieillissement rapide de la population remet en question l'aptitude de l'Europe à rester compétitive et à relever ses niveaux d'emploi et de croissance économique à l'avenir.

Réduire le chômage et développer l'emploi sont des nécessités politiques, sociales et économiques. En menant dès maintenant des actions décisives, les États membres peuvent renforcer la confiance et soutenir la croissance économique. Toutefois, l'enjeu pour l'Europe n'est pas seulement de créer des emplois à court terme; il s'agit aussi d'augmenter son potentiel économique en favorisant une croissance durable de l'emploi et de la productivité à moyen et à long terme. L'Europe a besoin d'une main-d'œuvre plus nombreuse et plus productive.

Pour pouvoir dynamiser efficacement l'emploi et la productivité, l'Europe doit remplir les quatre conditions clés suivantes:

- augmenter la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises;
- attirer davantage de personnes sur le marché du travail;
- investir davantage et plus efficacement dans le capital humain;
- assurer une mise en œuvre effective des réformes au travers d'une meilleure gouvernance.

Afin de satisfaire ces conditions, l'Europe devrait mieux exploiter les nombreux exemples de bonnes pratiques existants.

Premièrement, il faut augmenter la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises en Europe. Pour que davantage d'emplois puissent être créés et occupés, les États membres et les partenaires sociaux doivent améliorer leur capacité à anticiper, à induire et à absorber les changements, qu'ils soient cycliques ou structurels.

Pour réaliser cela, il convient d'encourager la création de nouvelles entreprises et de maximiser la création d'emplois en réduisant les obstacles administratifs et réglementaires à l'établissement et à la gestion des entreprises, en offrant un meilleur accès à des sources de financement et en conseillant les jeunes entreprises. Pour développer autant que possible la création d'emplois, notamment au bénéfice des travailleurs peu qualifiés, les États membres devraient maintenir leurs efforts visant à réduire les coûts salariaux indirects pour les bas salaires. L'évolution globale des salaires ne devrait pas dépasser la croissance de la productivité au cours du cycle économique et devrait refléter la situation sur le marché du travail.

Les niveaux d'investissement dans la recherche et le développement, tant dans le secteur privé que public, devraient être accrus par l'introduction d'incitants légaux et fiscaux adéquats, tels qu'une amélioration des droits de propriété et un environnement fiscal favorable. Des efforts doivent être consentis en matière de promotion et de diffusion des innovations en encourageant la création de réseaux et de partenariats au niveau régional et sectoriel. L'Europe doit mieux exploiter les possibilités qu'offre le marché unique européen en appliquant des normes communes et en coordonnant ses activités en matière de recherche. La Task-force attire tout particulièrement l'attention sur les exemples de la Suède, de la Finlande et du Danemark, qui ressortent comme les États les plus performants en matière de R & D et d'innovation.

Les marchés du travail doivent être rendus plus flexibles, tandis que les travailleurs doivent pouvoir bénéficier de niveaux de sécurité appropriés. La flexibilité n'est pas uniquement avantageuse pour l'employeur; elle sert également les intérêts des travailleurs, en permettant à ceux-ci, par exemple, de combiner leur travail et des activités de garde ou d'éducation, ou d'adopter le mode de vie qui leur convient le mieux. En outre, la sécurité ne signifie pas seulement la protection de l'emploi, mais aussi la capacité de garder un emploi et de progresser dans le cadre de son travail. Les États membres et les partenaires sociaux sont invités à examiner, et à adapter si nécessaire, le niveau de flexibilité offert par leurs contrats-types, de manière à s'assurer que ces contrats restent attrayants pour les employeurs. Ils sont également encouragés à prévoir une gamme de contrats suffisamment diversifiée pour permettre aux employeurs et aux travailleurs d'adapter leurs relations de travail à leurs besoins et à leurs préférences respectives. Ils sont également encouragés à examiner le degré de sécurité offert par les contrats atypiques.

Ceci contribuerait à lutter contre l'émergence d'un marché du travail à deux vitesses, où les "insiders" bénéficient de hauts niveaux de protection de l'emploi, tandis qu'un nombre croissant de "outsiders" sont recrutés par le biais d'autres formes de contrats offrant une protection inférieure. La Task-force attire tout particulièrement l'attention sur les exemples du Danemark et des Pays-Bas. Ces pays représentent en effet deux approches différentes mariant flexibilité et sécurité et ayant fait leurs preuves dans la pratique. En outre, la Task-force invite les États membres à tenter d'éliminer les obstacles auxquels se heurtent les agences de travail temporaire, afin d'en faire des intermédiaires effectifs et attractifs sur le marché du travail, capables d'offrir des possibilités d'emplois plus nombreuses et de haute qualité. De plus, les autorités publiques et les partenaires sociaux doivent permettre et promouvoir le développement d'une organisation du travail plus moderne et plus flexible. Réduire les obstacles au travail à temps partiel est également une condition nécessaire dans beaucoup d'États membres afin d'augmenter la participation au marché du travail et les niveaux d'emploi. Les autorités publiques et les partenaires sociaux sont également encouragés à examiner dans quelle mesure les systèmes de protection sociale facilitent les transitions entre différentes situations, telles que le travail salarié, la formation, les interruptions de carrière ou le travail indépendant.

Deuxièmement, il faut rendre l'emploi réellement accessible à tous en Europe. Pour soutenir la croissance économique, l'UE doit favoriser l'accroissement de sa population active. Le défi consiste non seulement à attirer davantage de personnes sur le marché du travail, mais aussi à veiller à ce qu'elles puissent s'intégrer de façon durable dans un emploi. Malgré le ralentissement économique et la montée du chômage, toutes les mesures envisageables doivent être mises en œuvre pour que les personnes ayant perdu leur emploi conservent un lien étroit avec le marché du travail et pour qu'elles puissent développer leur capacité d'insertion professionnelle. Le renforcement de la participation au marché du travail est d'autant plus nécessaire étant donné la diminution prochaine de la population en âge de travailler.

Pour permettre aux personnes d'accéder au marché du travail, les États membres doivent s'efforcer de mettre un terme aux trappes à chômage, à inactivité et à bas salaires en ajustant l'équilibre entre fiscalité et prestations, en se concentrant sur les bas salaires. Des prestations liées à l'exercice d'un emploi et un ciblage précis des prestations liées au revenu peuvent contribuer à garantir que chaque heure de travail génère un revenu net. Il est en outre essentiel d'aider les chômeurs et les personnes inactives à rechercher efficacement un emploi et de leur faciliter l'accès à des services d'orientation, à la formation et au travail, d'autant plus en cette période de restructuration économique qui risque de les éloigner du marché du travail. Ces mesures incluent également l'accompagnement des jeunes défavorisés, qui doivent pouvoir bénéficier de suivi intensif et de parcours efficaces vers le travail et la formation.

Des actions spécifiques sont également requises pour éliminer les nombreux obstacles qui entravent encore la participation des femmes. Il convient donc de prévoir des services de garde d'enfants et de soins aux personnes âgées de bonne qualité, abordables financièrement et largement accessibles en termes de couverture géographique et d'heures d'ouverture, d'éliminer les mesures fiscales dissuasives qui subsistent, d'encourager le travail à temps partiel et de remédier aux écarts de rémunérations. Une attention particulière doit être apportée à la nécessité d'améliorer l'intégration des immigrés, notamment en favorisant la création d'entreprises par ceux-ci.

Pour que les travailleurs restent plus longtemps en activité, il est vital que les États membres s'investissent dans l'élaboration de stratégies globales de vieillissement actif. La situation des travailleurs âgés de 50 ans et plus sur le marché du travail est très préoccupante, surtout si l'on tient compte du vieillissement de la population. Il est urgent d'intervenir, non seulement pour faire en sorte qu'une proportion plus élevée des personnes dont l'âge varie actuellement de 55 à 64 ans restent sur le marché du travail, mais aussi pour maintenir en activité une part beaucoup plus importante des personnes ayant actuellement la quarantaine ou la cinquantaine.

L'élaboration de stratégies de vieillissement actif requiert un changement radical sur les plans politique et culturel, au profit de trois pistes d'action clés: mettre en place un cadre juridique et financier incitant les travailleurs à rester plus longtemps en activité et les employeurs à recruter et à garder les travailleurs plus âgés; augmenter la participation à la formation à tout âge, notamment pour les travailleurs peu qualifiés et les travailleurs plus âgés; et améliorer les conditions de travail et la qualité de l'emploi. Cela implique notamment de décourager les retraites anticipées: travailler après 60 ans doit devenir la norme. Sur ce point, la Task-force attire tout particulièrement l'attention sur les exemples de la Suède, qui possède le taux d'emploi des travailleurs plus âgés le plus élevé d'Europe, et de la Finlande, où l'évolution de l'emploi des travailleurs plus âgés a été la plus favorable depuis 1995.

Troisièmement, l'Europe doit investir davantage dans le capital humain. Trop de personnes n'entrent pas sur le marché du travail par manque de qualifications, ou parce que ces qualifications ne sont pas adéquates. Les économies fondées sur la connaissance et les services nécessitent des compétences différentes des industries traditionnelles, compétences qui requièrent à leur tour une mise à jour constante face aux changements technologiques. Les travailleurs souhaitant rester en activité et progresser dans leur travail doivent accumuler les compétences et les renouveler régulièrement. La productivité des entreprises et la compétitivité globale de notre économie dépendent directement du développement et du maintien d'une main-d'œuvre bien formée, compétente et adaptable, capable d'adhérer au changement. Sur ce point, la Task-force attire tout particulièrement l'attention sur les exemples du Danemark, de la Suède et de la Finlande, où les personnes bénéficient à la fois de niveaux élevés d'éducation initiale, d'un large accès à l'université et d'une forte participation des adultes à la formation.

Les autorités publiques doivent veiller à relever les niveaux d'instruction et s'assurer en priorité que l'ensemble des parties prenantes sont mobilisées pour faire de l'éducation et de la formation tout au long de la vie une réalité. La Task-force exhorte chaque État membre à concevoir des politiques ambitieuses pour relever les niveaux d'instruction et garantir une plus grande participation à la formation tout au long de la vie professionnelle. Ces mesures sont particulièrement nécessaires pour les personnes considérées comme peu qualifiées. Ces politiques devraient inclure des objectifs clairs pour l'ensemble de la population et prévoir des mesures efficaces visant à stimuler l'offre et la demande d'activités d'apprentissage. Elles devraient également mieux anticiper les besoins en compétences. Il faut briser le cercle vicieux des faibles investissements consentis pas les entreprises dans la formation. Pour ce faire, des systèmes de partage des coûts devraient être élaborés sur la base d'une participation volontaire, obligatoire ou mixte, sous la forme, par exemple, de fonds sectoriels et régionaux pour la formation.

Enfin, mener des réformes dans ces trois domaines stratégiques constitue un défi politique majeur; il n'y a pas de politique efficace sans mise en œuvre adéquate. Les États membres devraient réaffirmer leur engagement dans la réalisation des objectifs qu'ils ont fixés ensemble au niveau européen en matière d'emploi. Ils devraient à présent définir des politiques et des objectifs nationaux clairs, étayés par des objectifs quantifiés appropriés et une utilisation efficace des fonds publics. Les plans d'actions nationaux pour l'emploi, prévus par le traité sur l'Union européenne, sont un outil évident pour rassembler ces différents éléments dans la programmation des réformes. Ils doivent avoir une légitimité politique; l'approche de plusieurs États membres consistant à associer le parlement national à leur élaboration et à consulter les partenaires sociaux et la société civile pourrait devenir la norme.

Pour parvenir à leurs fins, les autorités publiques doivent former des partenariats pour la réforme, en encourageant la participation et le soutien des diverses parties prenantes, et convaincre le public de la nécessité des réformes. Des efforts supplémentaires devraient être déployés afin de montrer au grand public la raison pour laquelle les réformes sont nécessaires et pourquoi il en va de l'intérêt de chacun.

L'UE a un rôle important à jouer pour soutenir les États membres dans le cadre de leurs actions. En mettant en évidence les points forts et les faiblesses des États membres, en adressant des recommandations, en renforçant la coopération et en liant plus étroitement le budget européen à la mise en œuvre des objectifs de Lisbonne, l'UE peut servir efficacement de levier pour mener les réformes nécessaires.

Chapitre 1. Les objectifs de Lisbonne restent-ils réalisables?

L'Union européenne risque de ne pas réaliser son ambitieux objectif consistant à devenir, d'ici à 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale¹.

Ces objectifs revêtaient un caractère mobilisateur au moment de leur fixation, en 2000, lorsque l'Union connaissait une forte croissance du PIB et une baisse du chômage. Depuis, les perspectives économiques sont devenues moins favorables, l'évolution de l'emploi s'est détériorée et les objectifs semblent encore plus difficiles à réaliser.

Pour mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne, l'UE a mis en place des instruments politiques importants. Toutefois, si les États membres n'intensifient pas leurs efforts, il est de plus en plus improbable que la finalité première fixée pour 2010 et les objectifs concernant l'emploi pourront être réalisés. Après trois ans de ce programme décennal, il est clair que les progrès accomplis sont insuffisants.

La Task-force européenne pour l'emploi a été créée pour analyser les défis que l'UE doit relever et pour identifier les problèmes fondamentaux que l'Union dans son ensemble et chacun des États membres doivent résoudre pour réaliser les objectifs de Lisbonne. La Task-force ne ressent la nécessité ni n'a pour tâche de revoir la stratégie, elle cherche davantage à redynamiser les efforts déployés par les États membres pour réaliser cet objectif en définissant les priorités et en proposant des mesures pratiques susceptibles d'avoir un effet direct et immédiat.

1.1. Les défis clés en matière d'emploi

Selon la Task-force, le fait pour l'UE de parvenir ou non à réaliser les objectifs en matière d'emploi - et, par extension, les objectifs généraux du Conseil de Lisbonne - dépend de la manière dont elle relèvera le double défi structurel auquel elle doit actuellement faire face: le changement économique et le vieillissement démographique. À moyen terme, elle sera également mise à l'épreuve par les conséquences du récent ralentissement de l'activité économique et par la persistance de taux élevés de chômage de longue durée dans de nombreux États membres (voir le graphique 1 à l'annexe 2).

Ces défis exigent des États membres actuels aussi bien que des nouveaux qu'ils révisent la manière dont ils utilisent et développent leurs ressources humaines. Ils doivent faire en sorte que leurs réactions à court terme face au ralentissement économique soient compatibles avec les réponses qu'il convient d'apporter aux changements structurels sous-jacents et, à bien des égards, beaucoup plus importants.

1.1.1. Mondialisation et intégration économique – les forces motrices du changement et de la modernisation

La mondialisation, l'intégration économique et l'innovation technologique sont en train de modifier le mode de vie et la manière de travailler des Européens.

Les échanges internationaux et les marchés financiers sont de plus en plus intégrés et les marchés des capitaux et de l'information ont une envergure largement mondiale. L'importance du secteur des services ne cesse d'augmenter et les technologies de l'information et de la communication créent de nouveaux secteurs et de nouveaux services. La mondialisation et les progrès techniques entraînent une transformation constante des structures de marché et changent les relations de travail. L'activité économique de l'UE est influencée par ces changements qui affectent les échanges, les mouvements de capitaux et les schémas de consommation ainsi que par le développement de la connaissance et de la technologie. Contrairement aux secteurs traditionnels où la réussite et la progression étaient

¹ Conclusions du Conseil européen qui s'est tenu à Lisbonne en mars 2000.

et continuent à être fonction des investissements dans l'équipement matériel et les infrastructures, l'économie de la connaissance dépend des investissements dans le capital humain et la R&D. Le secteur de la connaissance n'est pas seulement le garant de la productivité européenne, mais aussi une source importante de création d'emplois.

Ces changements économiques transforment le profil de l'emploi de l'UE, les besoins de compétences des entreprises et les conceptions traditionnelles de la manière de travailler, voire du moment et même du lieu. La mondialisation concerne tout un chacun, mais elle influence et continuera à influencer les États membres et les régions à l'intérieur de ceux-ci de façon différente. La capacité de répondre varie et le fossé existant entre les très instruits et les peu instruits risquent de s'élargir tant au sein de la société que d'une région à l'autre.

L'intégration économique, tant à l'échelle mondiale qu'au sein de l'UE, est un changement majeur faisant naître des défis et des chances uniques, mais est aussi une réalité pour toutes les économies développées. La question qui se pose à l'Europe concerne sa capacité à réagir à cette nouvelle réalité. Pour devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique, l'Europe doit parvenir à s'adapter et s'engager résolument dans la nouvelle ère de l'information.

1.1.2. Faire face à une main-d'œuvre en voie de diminution et vieillissante

Le processus de la transformation économique coïncide avec une évolution démographique radicale qui transforme progressivement la structure de la société européenne et le fonctionnement de l'économie de l'Union. Il en découle des questions difficiles sur la manière dont l'Europe pourra garder sa compétitivité et augmenter les niveaux d'emploi et de croissance économique à l'avenir.

Depuis des années, on évoque la «bombe à retardement démographique» comme un problème lointain devant se poser à un horizon éloigné. Cette attitude n'est plus tenable. Les faits sont implacables. D'ici à 2030, 110 millions de personnes seront âgées de plus de 65 ans dans l'UE-25, alors qu'elles étaient 71 millions en 2000. Cela signifie que le pourcentage de personnes âgées de 65 ans et plus par rapport au nombre de personnes âgées entre 15 et 64 ans passera de 23% en 2000 à 39% en 2030.

Il est évident que ce profil démographique posera de graves problèmes pour la viabilité des régimes de protection sociale. Bien qu'il ne faille pas sous-estimer les possibilités de créations d'emplois liées à la demande de nouveaux produits et services, l'incidence sur l'emploi, la productivité et la croissance ne laissera pas d'être préoccupante. En même temps que la population d'âge avancé continuera d'augmenter, le nombre de personnes actives diminuera. D'ici à 2030, la population active représentera 280 millions de personnes contre 303 millions aujourd'hui.

Cela signifie que, même si l'Union parvient à atteindre un taux d'emploi de 70% d'ici à 2010 - objectif dont la réalisation suscite déjà quelques doutes - la diminution du nombre de personnes actives au cours des 20 années suivantes aboutira à une forte baisse générale du volume de l'emploi. L'UE-25 perdrait en moyenne un million de travailleurs par an (voir le graphique 2 à l'annexe 2).

Il en résulte un effet direct sur la capacité à assurer une croissance économique à plus long terme. Une baisse du volume total de l'emploi devrait être compensée par une hausse très significative de la croissance de la productivité pour pouvoir maintenir une croissance économique générale d'environ 2 - 2,5% par an. S'il n'est pas possible d'élever le niveau d'emploi au-delà de celui correspondant à un taux d'emploi de 70%, ni d'améliorer sensiblement la productivité, la croissance moyenne du PIB par habitant dans l'UE connaîtra un ralentissement significatif entre 2010 et 2030.

1.1.3. Le ralentissement économique aggrave les problèmes

Bien que les marchés du travail européens aient mieux réagi au ralentissement économique actuel qu'à celui de 1992/93, témoignant d'une meilleure capacité d'adaptation, la croissance de l'emploi au cours des deux dernières années a stagné ou s'est révélée négative dans la plupart des États membres.

Après une hausse significative, à savoir de 60,7% en 1997 à 64,3% en 2002, le taux d'emploi total de l'UE-15 devrait rester pratiquement inchangé en 2003, au niveau de 64,2%². Dans l'hypothèse d'une reprise économique modérée, on s'attend à une progression lente du taux d'emploi qui devrait atteindre un niveau proche de 65% en 2005, ce qui est encore inférieur de deux points à l'objectif intermédiaire de l'UE fixé à Lisbonne.

De plus, depuis 2001, le chômage a progressé dans l'UE-15 et les prévisions indiquent une moyenne de 8,1% pour l'année 2003. Certains États membres sont plus touchés que d'autres, mais le nombre de chômeurs atteint quelque 14 millions dans l'ensemble de l'UE-15 (voir graphique 3 à l'annexe 2).

Au cours des dernières années, les nouveaux États membres ont enregistré une croissance économique solide, mais l'emploi a progressé dans des proportions très modestes et a même reculé dans certains pays. Le chômage a reculé dans la plupart des nouveaux États membres, mais continue à se situer autour de 15% en moyenne, avec des taux particulièrement élevés en Slovaquie (17,7%) et en Pologne (20,6%).

Dans une période de pertes d'emplois et alors que le chômage augmente, les défis structurels beaucoup plus sérieux découlant des transformations économiques et démographiques risquent grandement d'être négligés. Par conséquent, il est important de souligner que l'augmentation récente du chômage et de l'inactivité est le reflet à court terme de l'incapacité plus fondamentale de l'UE d'utiliser entièrement son potentiel de ressources humaines et de réaliser des taux de croissance plus élevés.

Il est donc primordial que les États membres, lorsqu'ils prennent des mesures pour faire face à l'évolution cyclique de la situation économique, ne perdent pas de vue la totalité des enjeux. Il importe que les personnes récemment tombées au chômage ne soient pas coupées du marché du travail; l'accent doit être placé sur des mesures actives, telles que des actions de formation/réorientation qui leur permettront de réintégrer le monde du travail dès que possible.

1.2. L'Europe doit exploiter son potentiel humain inutilisé

La stratégie européenne pour l'emploi comporte trois grands volets: la réalisation du plein emploi, l'accroissement de la productivité et de la qualité du travail et la promotion de la cohésion. Actuellement, les résultats atteints par nombre d'États membres et par l'Union dans son ensemble laissent à désirer dans ces trois domaines en raison d'une sous-utilisation des ressources humaines et d'investissements insuffisants dans la main-d'œuvre.

Si la situation varie d'un pays à l'autre, il est évident, dans l'ensemble, que l'UE n'utilise pas pleinement son potentiel de ressources humaines parce qu'elle n'attire pas suffisamment de personnes dans le monde du travail, ni ne prend assez de mesures pour en garantir l'employabilité.

La stratégie européenne pour l'emploi

La stratégie européenne pour l'emploi a été mise au point pour faire face à la situation désastreuse des marchés du travail européens depuis les années 1980, le fond ayant été touché au début des années 1990 lorsque plus de 17 millions de personnes - plus de 10% de la population active - étaient sans travail.

Le lancement de la stratégie lors du sommet sur l'emploi de 1997 à Luxembourg a envoyé un signal fort aux citoyens européens leur indiquant que les chefs d'État ou de gouvernement considéraient l'emploi comme une priorité de tout premier ordre. La stratégie européenne pour l'emploi (SEE) a été conçue comme le principal instrument de coordination et d'orientation des priorités de la politique de l'emploi des États membres. Le Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, lui a donné une impulsion supplémentaire en insérant la stratégie dans l'agenda global de l'UE en matière économique et sociale.

À la suite d'une évaluation des cinq premières années d'application de la stratégie pour l'emploi, le Conseil européen de Thessalonique a adopté une nouvelle série d'orientations devant guider les réformes pour la période 2003-2006. Elles incluent les grandes orientations de politique économique, de nouvelles lignes directrices européennes pour l'emploi et des recommandations pour l'emploi propres à chaque État membre.

² Ce chiffre et les chiffres suivants sont fondés sur les estimations des services de la Commission (Prévisions économiques d'automne 2003). Voir également Commission européenne (2003), *Emploi en Europe 2003*.

Trois objectifs globaux ont été fixés pour la stratégie européenne pour l'emploi modifiée:

- le plein emploi;
- la qualité et la productivité du travail;
- la cohésion sociale et un marché du travail favorisant l'insertion.

Les nouvelles lignes directrices pour l'emploi incorporent dix priorités d'action spécifiques et insistent sur une bonne gouvernance et le partenariat pour en assurer une mise en œuvre efficace. Conformément à ces nouvelles lignes directrices, les États membres ont soumis en octobre 2003 leur plan d'action national pour l'emploi pour 2003/2004.

Dans le souci de poursuivre le but du plein emploi, le Conseil européen a fixé des objectifs ambitieux en matière d'emploi pour la population active:

- un taux d'emploi global de 67% en 2005 et le plus proche possible de 70% en 2010;
- un taux d'emploi des femmes de 57% en 2005 et de plus de 60% en 2010;
- un taux d'emploi des travailleurs plus âgés (entre 55 et 64 ans) de 50% en 2010.

Améliorer la participation des femmes et des travailleurs plus âgés en même temps que celle d'autres catégories sous-représentées sur le marché du travail est essentiel pour réaliser les objectifs de la progression de la croissance économique et renforcer la cohésion sociale.

Il ressort de l'analyse des progrès accomplis par les États membres que beaucoup reste à faire si l'on veut que les objectifs soient réalisés.

1.2.1. La création d'emplois en Europe est nettement insuffisante

Depuis 1997, l'emploi total dans l'UE-15 a augmenté d'environ 11,5 millions d'unités. Le taux annuel de croissance de l'emploi a atteint 1,3% en moyenne au cours de cette période, caractérisée presque entièrement par une croissance économique solide. Pour atteindre un taux d'emploi de 70% d'ici à 2010, l'emploi doit encore progresser de 15 millions d'unités dans l'UE-15. Cela signifie que le taux annuel de croissance de l'emploi doit s'élever à 1,5%, un niveau supérieur à celui qui a été enregistré entre 1997 et 2002, et ce, à un moment où le climat économique est moins favorable (voir le graphique 4 à l'annexe 2).

Par opposition aux résultats des années 1980 et du début des années 1990, la croissance de l'emploi réalisée au cours des six dernières années est encourageante et apporte la preuve que, lorsqu'elles ont été mises en œuvre, les réformes ont porté leurs fruits. Les résultats d'ensemble cachent cependant des variations considérables d'un État membre à l'autre. Seuls le Danemark, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni ont atteint à ce jour des taux d'emploi supérieurs à 70%. En Belgique, en Grèce, en Espagne et en Italie, le taux était inférieur à 60%. Si l'Irlande, l'Espagne et la Finlande ont enregistré des taux de croissance élevés, la croissance de l'emploi a été très faible en Allemagne, pays qui, étant le plus peuplé de l'Union, exerce une très grande influence sur les résultats globaux (voir le graphique 5 à l'annexe 2).

Pour les nouveaux États membres, le défi à relever est encore plus difficile. En raison des mutations économiques, la plupart de ces pays ont connu une baisse de leur taux d'emploi au cours des dix dernières années, le taux d'emploi atteignant à peine 56% en moyenne en 2002 (voir le graphique 6 à l'annexe 2).

Les résultats diffèrent également selon les régions, les disparités régionales en matière de chômage et d'emploi continuant à poser problème dans nombre de territoires de l'UE. Les régions les moins avantagées en termes de PIB par habitant sont caractérisées par des résultats structurellement mauvais en ce qui concerne l'emploi et le chômage et, dans de nombreux cas, la croissance de la productivité. Les disparités régionales seront encore plus frappantes dans l'UE après l'élargissement.

1.2.2. Persistance des disparités entre hommes et femmes

Le taux d'emploi total des femmes dans l'UE-15 a heureusement quelque peu progressé entre 1997 (50,8%) et 2002 (55,6%) et continue à s'améliorer, mais reste de loin inférieur à celui des hommes, le taux de chômage des femmes dépassant en moyenne de 1,8% celui des hommes.

Le taux d'emploi des femmes est en moyenne inférieure de 17% à celui des hommes et l'écart atteint près de 30% en Grèce, en Espagne et en Italie. Il est évident que ces pays doivent beaucoup progresser s'ils veulent se rapprocher de l'objectif de Lisbonne, sans parler des pays européens les mieux placés tels que le Danemark, la Suède et la Finlande, où l'écart entre les taux d'emploi des hommes et des femmes est inférieur à 10% (voir le graphique 7 à l'annexe 2).

Dans la plupart des nouveaux États membres, l'emploi féminin atteignait généralement des niveaux élevés, mais a connu une baisse spectaculaire au cours des premières années de la restructuration économique. Le taux d'emploi des femmes reste cependant comparable, voire supérieur à la moyenne de l'UE, dans la plupart des nouveaux États membres mais demeure particulièrement bas à Malte, en Pologne et en Slovaquie (voir le graphique 8 à l'annexe 2).

Si on veut réaliser l'objectif, fixé à Lisbonne, d'un taux d'emploi féminin supérieur à 60%, il faut absolument maintenir pour les sept années à venir l'accroissement annuel moyen de l'emploi des femmes atteint depuis 1997. Il est particulièrement important d'accélérer le mouvement dans les États membres où le taux de l'emploi féminin est particulièrement bas.

1.2.3. Plus d'emplois, plus longtemps, pour les travailleurs âgés de l'UE

La situation de l'emploi des travailleurs plus âgés est une grande source d'inquiétude, à plus forte raison dans la perspective du vieillissement démographique. Seuls quatre États membres, la Suède, le Danemark, le Portugal et le Royaume-Uni, dépassent actuellement le taux d'emploi cible de 50% des personnes âgées de 55 à 64 ans. À l'autre bout du classement, en Belgique, en Italie, en France, au Luxembourg et en Autriche, le taux d'emploi des travailleurs plus âgés est inférieur à 33%. Les nouveaux États membres sont loin d'atteindre l'objectif (voir les graphiques 9 et 10 à l'annexe 2).

L'UE-15 ne parviendra pas à réaliser l'objectif du taux d'emploi de 50% si le nombre d'emplois pour les travailleurs plus âgés n'est pas augmenté de 7 millions au cours des sept prochaines années. Cela signifie que deux tiers des personnes actuellement âgées entre 46 et 55 ans devront encore être actives sur le marché du travail en 2010. Une telle évolution nécessiterait une modification significative des comportements, car seule la moitié de 45 - 54 ans travaillant en 1991 occupait encore un emploi dix ans plus tard.

C'est maintenant que les gouvernements et les partenaires sociaux doivent prendre des mesures pour faire en sorte qu'aussi bien les travailleurs plus âgés d'aujourd'hui que ceux de demain - l'actuelle catégorie d'âge comprise entre 40 et 50 ans - bénéficient des incitations appropriées pour rester au travail. Cela revient à inverser la politique d'encouragement de la retraite anticipée et à faire en sorte que les possibilités de formation et d'évolution de carrière ne s'effilochent pas au fur et à mesure que les travailleurs avancent en âge. Les États membres ne doivent pas perdre de vue cet important élément au cours de la présente récession économique. La solution classique consistant à favoriser la retraite anticipée, qui avait été adoptée lors des récessions précédentes, est totalement inopportune en l'occurrence.

Comme l'a reconnu le Conseil européen de Barcelone de 2002, il est primordial de retarder l'âge moyen auquel les travailleurs quittent la vie active. Au Luxembourg, en Belgique et en France dans l'UE-15 et en Pologne, en Lituanie, en Hongrie et en Slovaquie parmi les nouveaux États membres, l'âge moyen de cessation d'activité est inférieur à la moyenne de l'UE de 59,9 ans; pour ces pays, il sera particulièrement difficile de réaliser l'objectif fixé à Barcelone et consistant à augmenter de cinq ans, d'ici à 2010, l'âge moyen de la retraite.

Tolérer de faibles taux d'emploi pour les travailleurs plus âgés et laisser perdurer des retraits d'activité anticipés affectera grandement les niveaux d'emploi et de croissance économique de l'UE et compromettra la viabilité financière des régimes de retraite. La situation se fera de plus en plus alarmante au fur et à mesure de l'accélération du vieillissement de la population au cours des prochaines années.

1.2.4. Les autres potentiels sous-utilisés

Trop nombreuses sont les personnes qui sont victimes du chômage de longue durée et de l'inactivité pour cause de qualifications insuffisantes, de manque d'incitations ou de l'absence de soutien pour intégrer ou réintégrer le marché du travail. Pour améliorer la participation à la vie active, il faut que l'UE s'attaque aux entraves qui empêchent l'accès au marché du travail de personnes défavorisées, telles que les travailleurs peu qualifiés, les chômeurs de longue durée, les handicapés et les ressortissants de pays tiers.

Le niveau d'étude exerce une influence directe sur les possibilités qu'a une personne de trouver un emploi. Le taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés est d'environ 49% contre 83% pour les travailleurs hautement qualifiés. L'écart dépasse 35% en Belgique, en Italie, en Irlande, en Finlande et au Royaume-Uni. Le taux d'emploi des femmes peu qualifiées s'élève à peine à 37% en 2002, en moyenne dans l'UE, et en Italie, ce taux est de 27%.

Les chômeurs de longue durée représentaient quelque 40% du nombre total de chômeurs en 2002. La baisse du chômage de longue durée constatée entre 1994 et 2002, à hauteur de 3%, traduit en partie l'amélioration de l'évolution de l'emploi au cours de la période, mais aussi le fait qu'un certain nombre de chômeurs de longue durée se sont découragés et ont opté pour l'inactivité (voir le graphique 11 à l'annexe 2).

Dans les nouveaux États membres, le taux du chômage de longue durée est passé de 6,5% à 8,1% entre 1997 et 2002, avec des niveaux de plus de 10% en Pologne et Slovaquie.

L'UE doit faire en sorte que les gens ne s'éloignent pas de l'emploi et relever le niveau de qualification des chômeurs de longue durée.

En outre, plus de 14% de la population active souffrent d'une certaine forme de handicap et risquent d'être exclus du marché du travail. Dans l'UE-15, le taux d'emploi de cette catégorie est de 40%. Dans la plupart des États membres, il existe également un écart notable entre les taux d'emploi des ressortissants des pays tiers et des ressortissants des pays de l'UE, 53% contre 66% en moyenne, alors que le taux de chômage est de 16% pour les premiers contre 7% pour les ressortissants de l'UE (voir le graphique 12 à l'annexe 2).

1.2.5. Le développement de l'emploi doit aller de pair avec l'accroissement de la productivité

Réaliser une croissance durable de l'économie et de l'emploi ne dépend pas uniquement de la capacité de l'Union d'augmenter les taux de l'emploi. Il faut aussi inverser la tendance à la baisse de la productivité qui a été observée au cours des quatre dernières décennies. À cet égard, il ne suffit pas d'améliorer l'efficacité des chaînes de production. Il importe également de créer de nouveaux facteurs de compétitivité en élargissant l'accès aux nouveaux marchés dans une économie mondialisée et axée sur la connaissance.

La contribution de la croissance de la productivité du travail à l'expansion économique a chuté, d'un taux moyen annuel de 4,6% dans les années 1960 à 2,8% dans les années 1970, 1,8% dans les années 1980 et 1,5% dans les années 1990. Depuis 1997, elle continue à régresser, pour atteindre 1,0% depuis 1997. Ce fléchissement constant est en contradiction avec l'accélération marquée de la croissance de l'emploi au cours de la dernière période. Il contraste également avec l'expérience des États-Unis, où aussi bien l'emploi que la productivité ont connu une hausse significative pendant les années 1990 (voir le graphique 13 à l'annexe 2). Il convient de noter, cependant, qu'à l'intérieur de l'Union, la Finlande, la Suède et l'Irlande ont réussi à dépasser les États-Unis en réalisant des taux de croissance plus élevés tant en matière d'emploi que de productivité.

Le ralentissement de la croissance de la productivité dans l'UE ne peut s'expliquer qu'en partie par la baisse du nombre moyen d'heures de travail par personne en liaison avec la part croissante du travail à temps partiel pendant la période 1997-2002. Dans l'Union, la productivité par heure est inférieure de 15% à celui des États-Unis, ce qui ne laisse pas d'inquiéter. Une nouvelle fois, les performances en termes de productivité par personne employée varient fortement d'un État membre à l'autre, ce qui reflète pour partie les différences entre le nombre d'heures de travail et l'importance relative du travail à temps partiel (voir graphique 14 à l'annexe 2). La contribution relative de la croissance de l'emploi et de la productivité dans les États membres ainsi que l'intensité en emplois de la croissance économique varient également fortement entre États membres (voir le graphique 15 à l'annexe 2).

Dans les nouveaux États membres, l'évolution est assez différente. De fortes hausses de la productivité continuent à déterminer une croissance économique relativement vigoureuse, alors que la croissance de l'emploi reste modeste ou stationnaire (voir graphique 16 à l'annexe 2).

1.2.6. Rehausser la qualité de l'emploi

S'il est évident que l'augmentation des salaires réels et l'amélioration des conditions de travail dépendent d'un taux de croissance plus élevé de la productivité, il est tout aussi vrai que le relèvement de la qualité de l'emploi et du niveau de qualification contribue à dynamiser l'efficacité et la productivité de l'économie et à ancrer plus fermement les travailleurs sur le marché du travail. Cela sera d'autant plus nécessaire que la main-d'œuvre se raréfie, que les qualifications sont inadéquates, que des pénuries se font jour et que l'Union tend à devenir une société de la connaissance.

La qualité de l'emploi est un concept complexe regroupant plusieurs composantes telles que le salaire et les indemnités, les conditions de travail, la permanence de l'emploi occupé, l'accès à la formation et les perspectives de carrière. Une enquête menée par la Commission³ sur la qualité des emplois dans l'UE révèle qu'une proportion inquiétante de travailleurs considèrent qu'ils occupent un emploi de faible qualité. Cet aspect doit continuer à être pris en compte, car, s'il vaut mieux avoir un emploi de faible qualité que pas d'emploi du tout, les personnes dans cette situation ont beaucoup moins de chances de progresser dans l'emploi et d'accéder à des emplois de meilleure qualité.

1.3. Dynamiser l'emploi et la productivité – les conditions de base de la réussite

L'analyse de la situation actuelle de l'emploi dans l'Union montre que la plupart des États membres - tant actuels que nouveaux - ont d'importantes lacunes et que nombreux sont ceux qui accusent un retard dans la réalisation des objectifs fixés par le Conseil européen en matière d'emploi.

Beaucoup dépendra du taux de croissance économique des années à venir, le ralentissement économique ayant mis un frein aux progrès obtenus depuis le milieu des années 1990. Cependant, la croissance de l'emploi est en soi un facteur déterminant de la croissance économique. Par conséquent, la Task-force estime que les États membres ne devraient pas attendre une accélération de la croissance économique: l'état d'urgence est tel qu'il faut mettre en œuvre immédiatement une action rapide et énergique si l'on veut que le programme de l'UE en matière d'emploi ne soit voué à l'échec. Devant les défis que l'Europe doit relever, les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour disposer d'une main-d'œuvre bien formée, adaptable et en nombre suffisant pour revitaliser leur économie et dynamiser la croissance. L'Europe doit mettre plus de personnes au travail et accroître la productivité.

La Task-force exhorte les États à donner une nouvelle impulsion et à réserver davantage d'attention aux politiques accélérant la croissance de l'emploi et de la productivité, facteurs clés du potentiel de croissance économique et composantes essentielles de la stratégie de Lisbonne. Les États membres doivent accroître l'offre de main-d'œuvre qualifiée et adaptable en veillant à attirer davantage de d'inactifs sur le marché du travail. Les États membres doivent également s'efforcer de créer un environnement favorisant l'esprit d'entreprise et l'innovation dans lequel les entreprises n'ont de cesse que de moderniser et d'investir dans la recherche et le capital humain. Un meilleur accès aux nouveaux marchés à l'intérieur de l'Europe aussi bien qu'au niveau mondial est indispensable pour permettre la création d'emplois.

Les bonnes pratiques et les actions pouvant être adoptées et adaptées ne manquent pas. La Task-force espère que le présent rapport, qui a pour objet de déterminer autant que possible les bonnes pratiques, se révélera un outil précieux pour les États membres devant faire face à l'état d'urgence actuel. Les nouveaux États membres sont également appelés à engager des actions proportionnées.

Selon la Task-force, pour améliorer la situation de l'emploi dans l'UE à court et moyen terme, il faut remplir quatre conditions indispensables pour accroître le nombre d'emplois:

³ Commission européenne (2001), *Emploi en Europe 2001*.

- ***Améliorer l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises***

Pour créer plus d'emplois, les États membres et les entreprises doivent améliorer leur capacité d'anticiper, de provoquer et d'intégrer les changements, qu'ils soient cycliques ou structurels.

Les entreprises doivent être plus flexibles pour pouvoir répondre à des changements soudains de la demande de biens et de services et à la demande croissante d'une amélioration de la qualité de l'emploi motivée par les préférences personnelles des travailleurs et l'évolution des structures familiales. Les travailleurs doivent s'adapter à de nouvelles façons de travailler et à des changements de statut professionnel et être disposés à se former tout au long de leur vie active. Les gouvernements doivent mettre en place un environnement économique favorable à l'esprit d'entreprise et à l'innovation et encourager les investissements dans la R&D ainsi qu'une flexibilité suffisante tout en garantissant une sécurité véritable sur le marché du travail.

- ***Attirer davantage de personnes sur le marché du travail***

Pour rétablir et maintenir la croissance économique, il est indispensable d'accroître le nombre des actifs. En dépit du ralentissement actuel de l'économie et de l'emploi, cela doit demeurer une priorité pour les États membres. Tout doit être mis en œuvre pour prévenir le chômage et faire en sorte que les travailleurs perdant leur emploi restent étroitement liés au marché du travail et augmentent leur employabilité.

Intensifier la participation au marché du travail est d'autant plus nécessaire que la population active vieillit. Dans la perspective du vieillissement de la main-d'œuvre, la participation de chacun est requise. Pour y parvenir, il faut éliminer les entraves empêchant l'accès au marché du travail, faciliter avec efficacité le recherche d'un emploi, créer des conditions de travail attrayantes et rendre le travail financièrement intéressant.

- ***Investir davantage et plus efficacement dans le capital humain***

Dans l'intérêt de sa population, de ses entreprises, de sa société et de son économie, l'Union européenne doit accroître et optimiser ses investissements dans les ressources humaines. Une économie de la connaissance et de services exige d'autres capacités que les industries traditionnelles, des capacités qu'il faut constamment actualiser pour répondre à l'évolution technologique. Les travailleurs qui veulent conserver leur emploi et progresser doivent engranger de nouvelles connaissances et se recycler régulièrement. La productivité des entreprises est tributaire de la constitution et du maintien d'une main-d'œuvre capable de s'adapter au changement.

Les gouvernements doivent s'efforcer d'améliorer le niveau d'étude et susciter la mobilisation de tous les acteurs pour créer et développer une véritable culture de formation tout au long de la vie.

- ***Assurer la mise en œuvre effective des réformes par une meilleure gouvernance***

Une bonne politique doit être épaulée par une mise en œuvre efficace. Les problèmes qui se posent en matière d'emploi sont aggravés par la nécessité de tenir compte d'autres défis que le présent rapport n'aborde qu'en partie, à savoir le domaine complexe des retraites et des soins de santé.

Les États membres devraient réaffirmer leur engagement envers les objectifs européens en matière d'emploi et fixer des priorités et des objectifs quantifiés précis au niveau national.

Pour réussir, il est indispensable que les États s'assurent le soutien et la participation des différents partenaires et persuadent l'opinion publique de la nécessité des réformes.

Chapitre 2. Améliorer l'adaptabilité: anticiper, provoquer et intégrer les changements

Par suite de l'accélération des innovations technologiques et de la mondialisation, le changement est devenu une constante de la vie économique. Les restructurations ne concernent plus seulement les industries traditionnelles: elles s'étendent à tous les secteurs, y compris ceux qui se développent rapidement. L'accroissement de l'emploi et de la productivité, la compétitivité, l'amélioration des rémunérations et des conditions de travail sont tous directement tributaires de la capacité des entreprises et des travailleurs à innover et à s'adapter au changement.

Pour les entreprises, un environnement favorable aux nouvelles activités, à la R&D et à l'innovation est le principal moteur du changement. Les entreprises doivent pouvoir répondre aux variations soudaines de la demande de biens et services et adapter leurs capacités. Elles auront aussi à faire face à une main-d'œuvre vieillissante et à une diminution du nombre de jeunes sur le marché du travail.

Pour les travailleurs, la vie professionnelle se fera plus complexe au fur et à mesure que les schémas de travail deviendront plus nombreux et moins réguliers. Ils devront parvenir à gérer un certain nombre de transitions, telles que la transition entre école et travail, entre emplois, entre statuts professionnels, entre travail et formation, entre interruptions de carrière et périodes consacrées à la garde de proches, entre vie professionnelle et retraite. La mobilité géographique est également requise pour élargir l'accès aux possibilités d'emploi, éventuellement à l'échelle de toute l'Union.

L'Union doit accroître sa capacité de réaction au changement. Elle doit accorder la priorité à la création d'entreprises, en cherchant à maximiser les créations d'emplois, au développement et à la diffusion de la recherche et de l'innovation sur le territoire de l'UE, ainsi qu'à la promotion de la flexibilité en liaison avec la sécurité sur le marché du travail.

2.1. Soutenir la création d'entreprises et maximiser la création d'emplois

Il faut intensifier les efforts visant à faciliter la création et le développement des entreprises et à exploiter le potentiel de création d'emplois dans l'Union. Les entrepreneurs devraient bénéficier d'un meilleur environnement qui leur permettrait d'investir dans des activités viables. Pour développer au maximum la création d'emplois, le coût du travail - comprenant les salaires, les impôts et les autres charges incombant aux employeurs - devrait se situer à un niveau compatible avec les exigences de l'emploi.

La Task-force invite instamment les États membres à:

- *réduire les obstacles administratifs et réglementaires à la création et à la gestion des entreprises,*
- *mettre en place des services d'information (tels que les guichets uniques) facilitant le démarrage des entreprises et fournissant une assistance aux PME en matière de gestion des ressources humaines et des risques financiers,*
- *améliorer l'accès aux financements pour les nouvelles entreprises et les PME,*
- *promouvoir une culture d'entreprise, notamment en intensifiant les formations à la gestion dans l'enseignement supérieur ou professionnel,*
- *examiner leur législation en matière de faillite dans le but de réduire les risques excessifs pour les chefs d'entreprise et d'éviter l'opprobre que cette situation suscite,*
- *réduire les coûts non salariaux du travail, notamment sur le travail peu qualifié et faiblement rémunéré,*
- *assurer des évolutions salariales compatibles avec les exigences de l'emploi et tenant compte de la situation sur le marché du travail et des niveaux de productivité généraux, tout en permettant une différenciation suffisante des rémunérations entre secteurs et régions.*

Il faut davantage d'entrepreneurs en Europe

Il faut beaucoup plus de nouveaux entrepreneurs en Europe pour parvenir à créer les 15 millions d'emplois qui sont nécessaires d'ici à 2010 pour la réalisation des objectifs de Lisbonne en matière d'emploi.

Définie comme le pourcentage de population active se consacrant activement au démarrage d'une nouvelle entreprise ou possédant/gérant celle-ci, l'activité entrepreneuriale varie considérablement à

l'intérieur de l'Union, allant d'environ 3% en Belgique et en France à 9,1% en Irlande, ces chiffres étant à comparer avec 10,5% aux États-Unis⁴.

Une des causes de ce phénomène est à chercher dans le fait qu'aux États-Unis, la création d'une entreprise est davantage considérée comme une option professionnelle que dans l'UE⁵. L'enseignement et la formation dans l'UE doivent accorder plus de valeur à l'esprit d'entreprise et mieux préparer les élèves à embrasser cette carrière. À cet effet, des actions doivent être mises en œuvre à tous les niveaux du système d'enseignement; en particulier, des cours d'entrepreneuriat devraient faire partie de tous les programmes d'enseignement supérieur et la formation à la gestion doit être améliorée.

Des efforts doivent également être déployés pour réduire le temps et les coûts nécessaires à la création d'une entreprise. Si, en 2001, le nombre moyen de jours⁶ nécessaire à la création d'une société à responsabilité limitée n'était que de sept au Royaume-Uni et de huit en Irlande, il en fallait plus que trente en Italie et en Belgique. En général, les coûts sont compris entre zéro au Danemark et plus de 1 500 euros en Autriche, en Grèce et en Espagne. La création d'une entreprise unipersonnelle peut également prendre du temps et entraîner des coûts administratifs non négligeables dans certains États membres, particulièrement en Espagne et en Italie.

Les services d'information, notamment les guichets uniques, peuvent jouer un rôle précieux pour aider au démarrage des entreprises et doivent donc être encouragés. Il est également nécessaire de faciliter l'accès aux prêts bancaires ou à d'autres sources de financement. Dans ce contexte, il est important de procéder à la mise en œuvre intégrale du plan européen d'investissement sur le capital-investissement, qui a pour objet d'éliminer les entraves administratives et réglementaires qui freinent encore le libre déploiement du capital-investissement au niveau de l'UE aussi bien que national⁷.

Outre ces mesures, il est indispensable de réhabiliter l'esprit d'entreprise en rétablissant l'équilibre entre les risques et les gains qui lui sont associés. La législation en matière de faillite doit être modifiée s'il y a lieu, afin de réduire les risques excessifs pour les investisseurs et d'éliminer les effets de stigmatisation pour ceux qui échouent, tout en protégeant les intérêts des créanciers et les droits de travailleurs.

Il faut soutenir davantage les entreprises au potentiel de croissance rapide

La capacité de croissance des entreprises nouvellement créées est essentielle à la création d'emplois. À cet égard, l'UE se révèle également moins dynamique que les États-Unis. L'accroissement de l'emploi est beaucoup plus marqué aux États-Unis au cours des premières années d'expansion des jeunes entreprises. Un tiers des PME de l'UE ayant déclaré leur volonté de se développer il est essentiel de les y encourager et de libérer leur potentiel de croissance, ainsi que celui des nouvelles entreprises.

L'expansion est souvent freinée par la complexité de la législation sociale, notamment les formalités de recrutement, les procédures administratives et les conditions de licenciement. Il faut simplifier autant que faire se peut. En particulier, il faut corriger les effets de seuil qui se produisent lorsqu'une entreprise emploie plus d'un certain nombre de personnes et se voit imposer de ce fait une réglementation plus sévère, car les petites entreprises peuvent renoncer à s'agrandir. De longues périodes d'incertitudes résultant de contestations en cas de licenciement peuvent également constituer un obstacle. Il est donc impératif de prévoir des conditions contractuelles attrayantes, comme l'expose le point 2.3. ci-dessous.

La simplification des règles en vue de faciliter la vie des entreprises a cependant des limites. C'est pourquoi il faut consentir davantage d'efforts pour aider les entreprises, surtout les plus petites, à

4 Commission européenne (2003), *Livre vert sur l'esprit d'entreprise en Europe*.

Voir Total Entrepreneurial Activity (TEA) Index. Global Entrepreneurship Monitor 2002

5 Commission européenne (2002), *Attitude à l'égard de l'esprit d'entreprise – Résultats du Flash Eurobaromètre 107*, Direction générale Entreprise.

6 Commission européenne (2002), *Analyse comparative des performances de la gestion des entreprises en phase de démarrage. Rapport final*, Janvier 2002.

7 Le plan a été adopté par le Conseil européen de Cardiff en juin 1998 sur la base du document de la Commission: "Le capital-investissement: clé de la création d'emplois dans l'Union européenne" SEC(1998)522.

surmonter la complexité de la gestion, grâce notamment au développement des services d'accompagnement et à l'utilisation du potentiel des technologies de l'information.

Le meilleur moyen de se former est souvent le contact avec d'autres chefs d'entreprise. Les réseaux des business angels ne proposent pas seulement des capitaux aux petites entreprises, mais aussi une aide à la gestion et une participation au conseil d'administration. Il faudrait accroître la sensibilisation à l'existence de ces réseaux et des programmes de parrainage ainsi que de leur contribution à l'existence des nouvelles entreprises.

L'accès au financement, notamment au moyen d'un marché du capital risque fonctionnant efficacement, une fiscalité du travail respectueuse de l'emploi et la disponibilité de personnel qualifié sont d'autres facteurs d'importance primordiale pour l'expansion des entreprises, qui demandent une attention particulière.

L'Europe doit exploiter le potentiel de création d'emplois dans les marchés en expansion

En raison de l'évolution constante des marchés des biens et des services, les économies européennes doivent renforcer leur capacité de reconversion rapide et de satisfaire les nouveaux marchés potentiels.

Il faudrait encourager les entreprises à tirer profit des nouvelles possibilités qu'offrent l'Union élargie ainsi que le marché mondial au-delà des frontières de l'Union. Une politique ambitieuse de développement de la coopération et des échanges internationaux devrait en constituer le socle.

Un potentiel considérable de développement existe également à l'intérieur de l'UE, notamment en ce qui concerne les secteurs des services à haute intensité de connaissances, l'environnement et le tourisme. Il en résulte de nouvelles possibilités de création d'emplois par l'initiative privée. Il existe également une forte demande non satisfaite dans le secteur des services de garde et de soins⁸. Au Portugal, seul un tiers de la demande de services d'assistances aux personnes âgées est satisfaite, alors qu'au Royaume-Uni, les agences sont souvent dans l'impossibilité de recruter le nombre suffisant de travailleurs pour faire face aux services qu'on leur demande. Les demandes non satisfaites sont également importantes en Italie et sont prévisibles en Finlande et en Allemagne. La demande de services d'accueil des enfants dépasse nettement l'offre disponible dans des pays comme le Royaume-Uni, l'Irlande, les Pays-Bas, l'Italie, le Portugal et l'Espagne.

Des efforts supplémentaires sont nécessaires afin de créer les conditions du développement de ces services et répondre à la demande interne croissante. Cela nécessite, en particulier, une offre nombreuse de travailleurs dûment qualifiés, en mesure de fournir les nouveaux services, ce qui suppose la nécessité de créer de nouveaux profils professionnels et de reconnaître de nouvelles qualifications. D'autres mesures, telles qu'une réduction ciblée de la TVA sur certains services à haute intensité de main-d'œuvre, actuellement en discussion au niveau de l'UE, peuvent contribuer à une expansion de l'emploi dans les secteurs concernés.

Améliorer l'environnement économique pour faciliter la création d'emplois

Pour stimuler l'esprit d'entreprise des étudiants, plusieurs programmes sont axés sur la création d'entreprises virtuelles en tant qu'outil pédagogique. En **Autriche**, la "**firme virtuelle**" est un modèle d'entreprise **fondé sur une firme réelle**. Elle offre un aperçu transparent des procédures internes à l'entreprise, des relations extérieures et d'autres pratiques de l'entreprise. La "firme virtuelle" est un lieu d'apprentissage et fait obligatoirement partie du programme de toutes les écoles de commerce de l'enseignement supérieur ou universitaire d'Autriche et il est recommandé d'y recourir dans toutes les écoles à des fins de formation commerciale. Pendant l'année scolaire 2001-2002, l'Autriche comptait quelque 1 000 "firmes virtuelles" (sur un total d'environ 3 500 à l'échelle mondiale). Des programmes similaires sont appliqués en **Allemagne** dans le cadre du projet JUNIOR et en **Finlande**, au moyen d'"entreprises pratiques".

Enterprise Ireland met en œuvre un réseau de parrainage qui permet aux entreprises de bénéficier de conseil prodigués par des chefs d'entreprise expérimentés. Les parrains proposent une assistance en matière de financement, de production, de commercialisation et de systèmes de qualité et aident ensuite à déceler les problèmes en suggérant des solutions. Le service est gratuit et confidentiel. Un groupe spécial de parrains est chargé de fournir une assistance au tout début de la création et du démarrage de l'entreprise. En février 2000,

⁸ Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2003), *Survey on household services: employment in the care sector*.

Enterprise Ireland a annoncé l'expansion du réseau à la suite des résultats favorables d'une enquête menée auprès de ses clients.

Le **Business Information System** (BIS) introduit en **Finlande** au début du mois d'avril 2001 est géré conjointement par l'office national des brevets et de l'enregistrement et par l'administration fiscale finlandaise. Depuis le 1er juin 2001, les chefs d'entreprise ne doivent remplir **qu'une seule demande d'enregistrement lorsqu'ils créent une société**, présentée à un point de contact unique. Dans le cadre de cette réforme, toutes les sociétés ainsi créées se voient conférer un seul Code d'identité d'entreprise commun, au lieu des anciens numéros d'enregistrement et autres codes. Les codes sont gérés par un système de traitement centralisé des données, contenant certains codes et les données de base relatives à toutes les sociétés finlandaises et accessibles gratuitement aux citoyens. À l'avenir, d'autres organismes publics devraient se rallier à l'utilisation du registre commun.

La **Belgique** a adapté sa **légalisation sur les faillites** en vue de permettre aux entrepreneurs de sauver leur entreprise lorsqu'ils font face à des problèmes temporaires et de liquider leurs activités non viables aussi rapidement que possible. Les tribunaux peuvent déclarer que des entrepreneurs honnêtes en faillite sont « excusés », ce qui leur permet de prendre un nouveau départ.

En **Italie**, dans le cadre d'une stratégie générale visant à simplifier les relations entre "les citoyens et les institutions", un plan est mis en œuvre depuis 1998 pour créer dans chaque commune des "**guichets uniques**" à l'intention des chefs d'entreprise existants ou potentiels, conçus comme des services d'assistance et tendant à assurer la **satisfaction des utilisateurs**. Ils fournissent aux sociétés (essentiellement des **jeunes entreprises**) des informations afin de réduire les charges administratives et financières pour l'entreprise et de lui faire gagner du temps.

En **Espagne**, le "**Nouveau statut des sociétés**" crée un "guichet unique pour les entreprises" destiné aux entreprises nouvellement créées. Son objectif est de ramener à deux jours le délai nécessaire pour remplir les formalités requises pour la création d'une PME, délai qui était compris entre 30 et 60 jours.

La **France** a établi une **Charte "Qualité" des réseaux d'accompagnement**, pour les créateurs d'entreprises, qui énumère neuf engagements: l'accueil, la présentation du rôle et des prestations des réseaux en qualité d'organes d'accompagnement, le renvoi éventuel à un autre réseau ou organisme plus compétent, l'aide à la création du projet, la garantie de confidentialité, la désignation d'un interlocuteur responsable du suivi, la mise à disposition d'intervenants compétents, la mise à disposition de moyens matériels adaptés à l'élaboration du projet, la prise en considération des remarques des utilisateurs pour améliorer de façon continue le service rendu. Le Conseil national de la création d'entreprises (CNCE) est chargé de promouvoir la charte et d'organiser, évaluer et superviser sa mise en œuvre. Le CNCE facilitera également les échanges entre les organismes favorisant la création d'entreprises.

Poursuivre des efforts ciblés pour réduire les coûts non salariaux sur le travail peu qualifié

Pour créer un maximum d'emplois, c'est-à-dire pour accroître l'intensité en emplois de la croissance économique et de la création d'entreprises, il faut garantir des coûts salariaux favorables à l'emploi⁹. Cela est important au niveau de l'entreprise, mais cela vaut également pour l'ensemble de l'économie.

À cet égard, il est important de considérer la part des impôts et des cotisations sociales dans les coûts salariaux. Depuis la moitié des années 1990, la tendance antérieure à accroître les coûts non salariaux s'est inversée et des efforts ont été menés pour les réduire en ce qui concerne le travail faiblement rémunéré.

Dans plusieurs États membres, cependant, les charges et les cotisations sociales à acquitter par les employeurs sur le travail faiblement rémunéré/peu qualifié continue à décourager sérieusement la création d'emplois. Dans la plupart des nouveaux États membres, les coûts non salariaux sont particulièrement élevés, par rapport aux rémunérations relativement faibles, et constituent un frein majeur au recrutement. Seules la Hongrie et la Lettonie ont diminué quelque peu les cotisations des employeurs ces dernières années.

Les États membres devraient poursuivre les efforts déjà consentis pour réduire les coûts non salariaux sur le travail faiblement rémunéré tout en améliorant le ciblage de ces mesures, de façon à limiter le coût budgétaire et à en faire bénéficier les travailleurs qui en ont le plus besoin, à savoir les travailleurs peu qualifiés, les derniers recrutés, les chômeurs de longue durée et les travailleurs âgés.

⁹ Les coûts salariaux comprennent la rémunération, les impôts et d'autres coûts connexes pour l'employeur.

Réformes des coûts non salariaux du travail

En Irlande, les taux de l'impôt sur le revenu des particuliers du milieu et du bas de l'échelle ont été réduits de 6% et la réforme du régime des crédits d'impôt a été mise en œuvre en 2001. La valeur des principaux crédits personnels a augmenté sensiblement au cours des dernières années, de sorte qu'un nombre significatif d'assujettis ne sont simplement plus soumis à cet impôt. De plus, les cotisations de sécurité sociale des employeurs et des travailleurs ont été fortement réduites, en particulier pour le travail faiblement rémunéré. Globalement, il en a résulté une réduction de la charge fiscale de plus de 8% entre 1997 et 2002 pour les travailleurs faiblement rémunérés.

En Finlande, les taux de l'impôt sur le revenu au niveau central et local ont été diminués depuis 1997, particulièrement au milieu et dans le bas de l'échelle de répartition des revenus. Par ailleurs, la réforme fiscale en cours a introduit une réduction des cotisations de sécurité sociale des employeurs et des travailleurs. Globalement, il en a résulté une réduction de la charge fiscale d'environ 4% entre 1997 et 2002 pour les travailleurs faiblement rémunérés.

En Allemagne, le régime de sécurité sociale applicable aux "mini-jobs" et aux "midi-jobs" prévoit que les travailleurs gagnant moins de 400 euros (mini-jobs) ne sont pas tenus de payer de cotisation de sécurité sociale ni d'impôt sur le revenu. En revanche, les employeurs sont soumis à un taux d'impôt forfaitaire de 25% couvrant l'assurance retraite et maladie ainsi que l'impôt sur le revenu. Les travailleurs dont le revenu est compris entre 400 et 800 euros (midi-jobs) sont assujettis à l'impôt normal, mais le montant des cotisations de sécurité sociale qu'ils doivent acquitter augmente progressivement jusqu'au taux plein à partir d'une rémunération de 800 euros.

Le régime français sur la réduction des cotisations patronales, applicable depuis 1993, concerne le travail faiblement rémunéré et est associé à une réduction de la durée du travail. Ces mesures vont de pair avec l'introduction de nouvelles sources complémentaires de financement du régime de protections sociale, dont l'assiette n'est pas constituée seulement par les salaires, mais par toutes les sources de revenus (sous forme d'une "contribution sociale généralisée"). Pour les entreprises travaillant sur une base de 39 heures par semaine, la réduction maximale est de 18,2% des salaires bruts au niveau du salaire minimum (SMIC) et jusqu'à 1,3 fois le SMIC. Pour les entreprises travaillant sur une base de 35 heures par semaine, la subvention maximale est de 26% du salaire minimum, puis décroît au fur et à mesure de l'augmentation du salaire et reste constante à plus de 1,8 fois le SMIC (600 euros par an). Ce régime sera progressivement modifié au cours des trois prochaines années pour le découpler de la durée du travail. Quelque 11 millions de travailleurs relèvent de ce régime.

*Assurer une
évolution des
salaires respectueuse
de l'emploi*

Tant le niveau que la structure des salaires jouent un rôle important dans la décision des employeurs de recruter ou licencier un travailleur; ils sont également un facteur déterminant pour inciter à la recherche constante de gains de productivité. Il convient d'analyser de près les mécanismes de fixation des salaires dans les États membres actuels et nouveaux de l'UE, dans l'optique de leur impact sur l'emploi.

L'évolution générale des salaires semble être une plus grande source de préoccupation dans les nouveaux États membres que dans les actuels. Dans l'UE-15, l'évolution générale des salaires s'est alignée sur celle de la productivité au cours des dernières années (2000-2002) et les hausses des salaires réels sont relativement modérées (se situant à 1% par an), à l'exception du Luxembourg, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, où la croissance des salaires réels a nettement dépassé celle de la productivité (voir le graphique 17 à l'annexe 2). Dans les futurs États membres, l'évolution des salaires est cependant apparue beaucoup plus irrégulière.

Une différenciation régionale, locale ou sectorielle des salaires est nécessaire pour tenir compte des niveaux de productivité et des différentes situations des marchés du travail, et permettre ainsi la restructuration permanente de l'économie de l'UE. Au cours des dernières années, les partenaires sociaux ont pris de mesures positives allant dans ce sens. La question de la différenciation des salaires entre régions revêt une importance particulière en Allemagne, en Italie et en Espagne, où des différences persistent en matière d'emploi et de chômage au niveau régional.

Messages adressés spécifiquement aux pays:

Pour dynamiser la création d'emplois, il est indispensable que les États membres créent un environnement favorable aux entreprises. Les réformes devraient consister à mettre en place les conditions législatives, financières et administratives appropriées permettant aux nouveaux secteurs et aux nouvelles activités de se développer et aux secteurs et activités traditionnels de s'adapter. Une attention particulière doit être réservée à la simplification des réglementations concernant la création d'entreprises et au soutien des PME en voie d'expansion, notamment par une amélioration de l'accès au financement.

Les efforts visant à limiter le coût du travail commencent à porter leurs fruits dans un certain nombre de pays et devraient être poursuivis, la priorité devant être accordée au travail faiblement rémunéré. Une analyse des niveaux généraux d'imposition (charge fiscale) du travail faiblement rémunéré en liaison avec la part provenant des cotisations patronales fait apparaître que la Belgique, la Suède, l'Italie, la Grèce, l'Allemagne, l'Autriche et la Finlande devraient s'attacher par priorité à une nouvelle réduction du coût non salarial du travail. En Allemagne, cela correspond à un défi particulier, à savoir continuer à réviser le mode de financement de son régime de protection sociale afin d'en réduire l'impact sur le coût du travail.

Par ailleurs, en Allemagne, en Italie et en Espagne, les partenaires sociaux devraient être encouragés à approfondir la différenciation des salaires pour tenir compte des différences locales, régionales et sectorielles en matière de productivité et de conditions du marché du travail. Cela s'applique également à la Belgique pour ce qui concerne la différenciation sectorielle.

Les deux grands défis que doivent relever les nouveaux États membres sont les suivants: promouvoir une évolution des salaires respectueuse de l'emploi et réduire la forte charge fiscale grevant le travail. L'évolution récente des salaires tend à dépasser la progression de la productivité, notamment dans la République tchèque, en Estonie et en Hongrie. Un autre défi consiste à permettre des différences de rémunération entre les secteurs et les régions et à surveiller l'incidence de l'accroissement des salaires sur l'emploi. La charge fiscale relativement élevée qui grève le travail, composée presque exclusivement des cotisations de sécurité sociale, semble également freiner la création d'emplois, surtout en ce qui concerne le travail peu qualifié. La mise en place d'un régime fiscal plus respectueux de l'emploi pour réduire les coûts non salariaux du travail ressort donc clairement comme une autre priorité pour ces pays.

2.2. Développer et diffuser l'innovation et la recherche

Pour accroître l'emploi et la croissance économique, l'UE doit relever un double défi: stimuler la recherche et l'innovation, et diffuser plus efficacement leurs résultats dans l'ensemble de son économie et sur tout son territoire.

La Task-force invite instamment les États membres à:

- *encourager les réseaux et les partenariats visant à promouvoir et diffuser l'innovation au niveau régional ou sectoriel, avec la participation d'universités et de centres de recherche, d'entreprises et des autorités publiques;*
- *répandre l'utilisation des TIC en les rendant plus accessibles et en accroissant la formation à tous les niveaux;*
- *fournir des incitations adaptées, en matière fiscale et en matière de droits de la propriété intellectuelle, afin d'encourager des niveaux accrus d'investissement privé dans la recherche et l'innovation;*
- *exploiter le potentiel du marché unique européen à travers des normes communes, une coopération transnationale et la mobilité des chercheurs.*

L'aptitude des nouvelles entreprises à s'accroître et créer des emplois dépend de leur capacité d'innovation. Pour l'UE dans son ensemble, le défi est à la fois de diffuser l'innovation dans toute l'économie et sur tout son territoire, et d'augmenter les investissements dans la R&D.

Une meilleure diffusion de l'innovation est la clé de la réussite

L'UE ne parvient pas suffisamment à diffuser l'innovation. Si les dépenses en TIC ont progressé considérablement depuis le milieu des années 90 dans l'UE, cette hausse ne semble pas s'être traduite par un renforcement similaire ou uniforme de la productivité de l'économie européenne, comme cela a été le cas aux États-Unis¹⁰.

Les États membres doivent se fixer comme priorité de favoriser une meilleure diffusion de l'innovation dans leur économie, en tirant profit des bonnes pratiques qui existent déjà dans l'UE.

¹⁰ Au cours de la période 1995-2002, la croissance annuelle de la productivité des secteurs utilisant les TIC a été de 1,6 % dans l'UE et de 4,7 % aux États-Unis. Les dépenses consacrées aux TIC ont représenté environ 4,2 % du PIB dans l'UE en 2002, contre 5,3 % aux États-Unis.

Les TIC sont en elles-mêmes une source essentielle d'innovation; elles jouent également un rôle central en tant que moyen de collecte, de stockage et de diffusion des connaissances. Développer les compétences en matière de TIC et leur utilisation à tous les niveaux d'enseignement et dans l'ensemble de la population devrait être considéré comme l'une des conditions préalables pour une bonne diffusion de l'innovation.

L'accès à de nouvelles technologies ou à de nouveaux procédés ne suffit pas, à lui seul, à assurer une utilisation réussie de l'innovation. La façon dont les travailleurs assimilent l'innovation constitue un facteur crucial: il faut donc une organisation du travail et une gestion des ressources humaines modernes.

Les partenariats et les réseaux en faveur de l'innovation – qui rassemblent des entreprises ainsi que des organismes d'enseignement, de formation et de recherche – devraient être promus aux échelons sectoriel et intersectoriel en tant qu'instruments majeurs de diffusion. Dans le cadre de telles initiatives, la mobilité du personnel entre le monde de la recherche et celui de l'entreprise devrait être encouragée afin de favoriser un brassage constant d'idées. La mise en place d'agences de développement régional peuvent jouer un rôle majeur à cet égard.

Diffusion de l'innovation

Les **districts industriels italiens** illustrent la manière dont des régions spécialisées dans des secteurs spécifiques et dominées par des petites entreprises peuvent connaître une croissance rapide et conquérir la première place au niveau mondial dans leur secteur particulier. Les districts industriels se caractérisent par une productivité élevée et une spécialisation dans des phases complémentaires de la production, fondées sur la présence de sous-traitants et de fournisseurs de composants qui se font une concurrence acharnée. L'accumulation de savoir-faire joue un rôle important pour la compétitivité durable de ces grappes.

La région de Prato, près de Florence, en est un exemple. Elle est numéro un mondial dans la production de fils à tricoter, ainsi que de tissus et textiles destinés aux industries du vêtement, de l'ameublement et autres. La construction de machines textiles, également à la pointe du progrès, complète cette réussite.

Un **réseau assurant la promotion des stratégies régionales d'innovation en Grèce, soutenu par le Fonds Européen de Développement Régional**, a été établi en 1997; il rassemblait des autorités régionales, des bureaux de liaison d'universités, des parcs technologiques, des courtiers en technologie et des entreprises privées. Il a permis à ses membres de mettre en commun entre les régions des expériences et des meilleures pratiques et d'organiser une assistance technique pour les projets.

PROVINO, le programme intégré en faveur de l'innovation, a été institué en 2001 au **Portugal** sous la forme d'une structure de coordination à laquelle participent cinq ministères traitant des politiques liées à l'innovation, sous la présidence du premier ministre. PROVINO visait à sensibiliser les parties concernées et à définir des mécanismes de coordination efficaces. L'une de ses priorités est d'encourager les grappes dans différents secteurs et de créer des «réseaux d'innovation» réunissant l'industrie, les instituts de recherche et les investisseurs. Chaque grappe devrait définir un plan d'action pour son développement et attribuer des objectifs à ses membres. Si l'accent est toujours mis sur la coordination des politiques d'innovation, une plus grande importance a récemment été accordée à la réalisation de mesures spécifiques.

Le **projet «GoodNIP»** (good practices in Nordic innovation policies – bonnes pratiques des politiques nordiques de l'innovation) a réuni des instituts des cinq **pays nordiques** (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède). Ils ont constitué une base de données sur les mesures en faveur de l'innovation dans les cinq pays, et comparé les politiques et les structures de décision qui y ont été mises en place. GoodNIP a été financé par le Forum «PME» du Fonds industriel nordique, qui fait partie du Conseil des ministres nordique. Il était donc axé sur des mesures s'adressant directement ou indirectement aux petites et moyennes entreprises. GoodNIP a aussi examiné les processus d'innovation qui sont à l'œuvre au sein des ministères et des organismes responsables des politiques d'innovation.

En **Autriche**, un programme visant à **accroître le potentiel d'innovation des PME** accorde des primes à l'investissement à des produits/services novateurs et/ou de meilleure qualité; à l'application/emploi de nouvelles technologies; à l'établissement de projets, de grappes et de réseaux coopératifs; au maintien ou à l'accroissement de l'offre locale. Un critère majeur pour la détermination de l'éligibilité d'un projet est l'impact positif du plan d'investissement sur l'emploi.

Le défi que l'UE doit relever n'est pas seulement d'innover en utilisant les nouvelles technologies disponibles, mais aussi d'augmenter les niveaux d'innovation d'une manière générale et d'accroître les capacités de R&D. Elle est clairement à la traîne des États-Unis à cet égard.

Les dépenses de R&D de l'UE représentent actuellement 1,9 % du PIB, contre 2,6 % aux États-Unis. Si le niveau des investissements publics en matière de R&D est comparable, les investissements des entreprises sont près de deux fois plus élevés aux États-Unis que dans l'UE15, en partie du fait de différences en termes de structure des entreprises¹¹, et en partie parce que le secteur manufacturier américain a une intensité en R&D considérablement plus forte.

À l'intérieur de l'UE15, des écarts importants s'observent entre les États membres: la Suède et la Finlande dépassent les États-Unis, alors que la Grèce, le Portugal et l'Espagne enregistrent des investissements publics et privés particulièrement faibles.

L'objectif fixé au niveau de l'UE d'accroître les dépenses de R & D jusqu'à atteindre 3 % du PIB, dont deux tiers financés par le secteur privé, doit être poursuivi avec vigueur, conformément au plan d'action approuvé par le Conseil européen de mars 2003¹². Si l'essentiel des efforts accrus doit émaner du secteur privé, les politiques publiques doivent créer des conditions favorables à la recherche et à l'innovation, en particulier pour ce qui est de la formation des chercheurs, de l'établissement de liens étroits entre recherche publique et industrie, ainsi que de la mise en place d'incitations appropriées, du point de vue fiscal et à travers les droits de propriété intellectuelle.

L'augmentation des niveaux d'investissement dans la R & D est nécessaire; elle ne suffira toutefois pas à accroître la capacité d'innovation. L'innovation peut prendre de nombreuses formes. L'innovation en matière de procédés est très importante pour la croissance de la productivité. Mais l'expérience montre que l'innovation en matière de produits et de services, qui a elle aussi un effet direct sur l'emploi, est particulièrement faible en Europe.

L'édition 2002 du tableau de bord de l'innovation¹³ confirme que les performances de l'UE en matière d'innovation demeurent faibles par rapport à celles de concurrents mondiaux tels que les États-Unis et le Japon. Toutefois, cette publication indique également que les pays les plus performants au monde pour de nombreux indicateurs de l'innovation se trouvent dans l'UE: il s'agit notamment de la Finlande, de la Suède et du Danemark, le Royaume-Uni étant la plus innovatrice des grandes économies. Parmi les nouveaux États membres, l'Estonie, la République tchèque et la Slovaquie affichent de bons résultats, alors que la situation de Chypre, de la Slovaquie et de la Pologne est moins favorable.

Il convient d'exploiter pleinement les possibilités offertes par le marché européen. Pour ce faire, il importe notamment de coopérer en vue de définir des normes communes, de faciliter la mobilité des chercheurs et de combiner les efforts en matière de recherche pour réaliser d'importantes économies d'échelle. Une approche communautaire de la politique d'innovation doit être mise en œuvre afin de soutenir la stratégie de Lisbonne¹⁴.

¹¹ En Europe (à l'exception de l'Espagne et du Portugal), aux États-Unis et au Japon, les activités de R & D du secteur des entreprises se concentrent dans des entreprises de plus de 500 salariés. Voir Commission européenne (2003), *Third European Report on Science and Technology Indicators*.

¹² Conclusions du Conseil européen de Bruxelles de mars 2003 approuvant la communication de la Commission Investir dans la recherche: un plan d'action pour l'Europe, COM(2003) 226.

¹³ Commission européenne (2002), Tableau de bord européen de l'innovation 2002, document de travail des services de la Commission, (SEC)1349. Le tableau de bord européen de l'innovation est publié depuis l'an 2000 par la Commission européenne en tant qu'instrument permettant le suivi annuel de la stratégie de Lisbonne; il décrit les points forts et les points faibles de tous les États membres à l'aide de divers indicateurs, tels que le nombre de diplômés en science, l'emploi dans les secteurs de haute technologie, les dépenses consacrées aux TIC, les brevets enregistrés ou l'accès des ménages à l'internet.

¹⁴ Commission européenne (2003) *Politique de l'innovation: mise à jour de l'approche de l'Union dans le contexte de la stratégie de Lisbonne*, COM(2003) 112.

Messages adressés spécifiquement aux pays:

Tous les États membres doivent s'efforcer de promouvoir et de diffuser davantage la R&D et l'innovation dans l'ensemble de leur économie. Il convient également d'augmenter les investissements privés dans la R&D et d'accroître le niveau et/ou l'efficacité des investissements publics conformément à l'objectif de 3 % du PIB fixé à l'échelon de l'UE. Les niveaux de R&D sont particulièrement faibles (moins de 1 % du PIB) à Chypre, en Lettonie, en Grèce, en Estonie, en Slovaquie, en Pologne, en Hongrie et en Espagne. Globalement, la Suède, la Finlande et le Danemark se distinguent clairement, avec les meilleurs résultats de l'UE. Leur expérience devrait servir de référence.

2.3. Promouvoir la flexibilité en liaison avec la sécurité sur le marché du travail

Une plus grande capacité de réaction au changement de la part des économies européennes exige un haut degré de flexibilité du marché du travail, particulièrement grâce à une organisation moderne du travail et à la diversité des modalités contractuelles et de travail. La réussite d'un tel modèle est subordonnée à une sécurité suffisante pour les travailleurs en ce qui concerne leurs possibilités de se maintenir et de progresser sur le marché du travail. La flexibilité étant dans l'intérêt des employeurs aussi bien que des travailleurs, l'implication des partenaires sociaux est souhaitable.

La Task-force invite instamment les États membres et les partenaires sociaux à:

- *examiner et, s'il y a lieu, ajuster le niveau de flexibilité prévu dans le cadre des contrats à durée indéterminée afin d'assurer leur attractivité pour les employeurs et les travailleurs;*
- *examiner le rôle des autres formes de contrats afin de fournir aux employeurs et aux travailleurs plus d'options répondant à leurs besoins;*
- *garantir une sécurité suffisante aux travailleurs quelle que soit la forme de contrat et prévenir l'apparition d'un marché du travail à deux vitesses;*
- *supprimer les obstacles à la création et au développement d'agences de travail temporaire, afin d'en faire des intermédiaires effectifs et attractifs sur le marché du travail, capables d'offrir des possibilités d'emplois plus nombreuses et de haute qualité;*
- *promouvoir l'utilisation des TIC et la flexibilité du temps de travail en tant qu'outils de modernisation de l'organisation du travail;*
- *supprimer les obstacles, et augmenter l'attrait, du travail à temps partiel pour les employeurs et les travailleurs;*
- *adapter les régimes de protection sociale en vue de favoriser la mobilité sur le marché du travail et de faciliter les transitions entre différentes situations, tels que le travail salarié, la formation, les interruptions de carrière ou le travail indépendant (« assurance emploi »).*

Une plus grande capacité de réaction au changement de la part des économies européennes exige un haut degré de flexibilité du marché du travail, au bénéfice des travailleurs aussi bien que des employeurs. La flexibilité englobe la législation du travail mais dépend aussi d'un certain nombre d'autres facteurs, tels que l'organisation du travail et sa durée, les mécanismes de fixation des salaires, la disponibilité de plusieurs types de contrats et la mobilité professionnelle et géographique des travailleurs.

L'opposition à l'accroissement de la flexibilité est attisée par la conviction qu'il en résulterait automatiquement une aggravation de l'insécurité et de la précarité d'emploi pour les travailleurs. Les États membres doivent être capables de venir à bout de cette perception.

La flexibilité ne sert pas seulement les intérêts de l'employeur. Les travailleurs d'aujourd'hui demandent également une flexibilité des modalités de travail et une organisation moderne pour leur permettre de concilier travail et obligations familiales, de trouver le temps de se former, de satisfaire leurs préférences et modes de vie personnels. Il en découle des possibilités de négociation au niveau de l'entreprise ou du secteur ainsi que des perspectives de solutions avantageuses pour tous, à condition que chacun soit disposé à mettre de côté ses schémas classiques de pensée.

La promotion de la flexibilité sur le marché du travail doit aller de pair avec l'encouragement de nouvelles formes de sécurité. Sur le marché du travail d'aujourd'hui, sécurité n'est pas synonyme de conserver un "emploi pour la vie". Dans une perspective plus dynamique, la sécurité consiste à bâtir et

maintenir la capacité des travailleurs de rester et de progresser sur le marché du travail. Elle englobe des éléments tels qu'une rémunération décente, l'accès à l'apprentissage tout au long de la vie, de bonnes conditions de travail, une protection contre toute discrimination ou licenciement abusif, une assistance en cas de perte d'emploi et le droit de transférer les droits sociaux acquis en cas de changement d'emploi.

*Tant les employeurs
que les travailleurs
doivent pouvoir
bénéficier de
dispositions
contractuelles
attrayantes*

Pour stimuler la création d'emplois, il est important pour les employeurs aussi bien que pour les travailleurs de pouvoir bénéficier de dispositions contractuelles répondant à leurs besoins.

Les employeurs doivent avoir la possibilité d'adapter leurs effectifs au moyen d'une interruption de contrat sans préavis ni coûts excessifs, une fois que les autres mesures, telles que la flexibilité du temps de travail ou la formation des travailleurs, ont atteint leurs limites. Des conditions contractuelles excessivement protectrices dans le cadre des contrats types¹⁵ peuvent dissuader les employeurs de recruter des travailleurs lors d'une phase de croissance économique ou les pousser à recourir à d'autres formes de contrat, ce qui peut influencer négativement les chances des travailleurs moins favorisés - en particulier, les jeunes, les femmes et les chômeurs de longue durée - d'accéder à l'emploi.

Tout en ne perdant pas de vue les aspects positifs de la protection de l'emploi, tels que son influence sur la motivation des travailleurs et sur la volonté de l'employeur d'investir dans la formation de ses effectifs, les États membres devraient évaluer, et si nécessaire modifier, le niveau de flexibilité prévu par les contrats types dans des domaines tels que le délai de préavis, les coûts et les procédures en matière de licenciement individuel ou collectif et la notion de licenciement abusif. Parallèlement, il peut se révéler nécessaire de revoir le rôle d'autres formes de contrats, en vue d'offrir davantage de possibilités aux employeurs et aux travailleurs en fonction de leurs besoins, ainsi qu'une sécurité adéquate pour ces derniers.

Dans la mise en œuvre de ces réformes, il est important de tenir compte de l'interdépendance du cadre contractuel et des nombreux autres facteurs influençant les niveaux de flexibilité et de sécurité sur le marché du travail, tels que le régime de protection sociale, l'existence et la disponibilité de mesures actives du marché du travail, le rôle des conventions collectives et les possibilités d'accès à la formation tout au long de la vie.

La Task-force attire particulièrement l'attention sur les exemples du Danemark et des Pays-Bas, qui illustrent deux approches différentes qui ont fait leurs preuves dans la pratique.

L'"approche danoise" laisse aux parties un maximum de liberté pour construire leur relation de travail tout en prévoyant un accès aisé aux allocations de chômage et aux mesures soutenant l'employabilité des personnes. Selon l'OCDE, au Danemark, l'indice de protection de l'emploi est un des plus bas de l'UE. Ceci se traduit par la courte durée du délai de préavis en cas de licenciement et la compensation financière relativement faible accordée aux travailleurs licenciés. Toutefois, plus de 70% de la main-d'œuvre sont couverts par l'assurance chômage, la plupart des 30% restants émargeant à des régimes d'assistance sociale. Le niveau - en ce qui concerne les faibles revenus - et la durée des allocations de chômage sont relativement élevés. Dans le modèle danois, l'accent mis sur les mesures d'activation et de réintégration au marché du travail joue également un rôle essentiel. Au Danemark, les dépenses consacrées aux mesures actives du marché du travail, exprimées en pourcentage du PIB, sont les plus élevées de toute l'Union.

L'"approche néerlandaise" repose sur l'existence de différentes formules contractuelles, instaurant un équilibre minutieux entre droits et obligations dans chaque formule individuelle, tout en mettant en place des mesures actives pour les chômeurs. Dans cette optique, la nécessité d'éviter l'apparition d'un

¹⁵ Par "contrat type" on entend des contrats de durée indéterminée, tant à temps complet qu'à temps partiel.

marché du travail à deux vitesses - où les travailleurs intégrés ("insiders") bénéficient d'un niveau élevé de protection de l'emploi, alors que les exclus ("outsiders") sont recrutés sur la base de modèles de contrats concurrents - occupe une place importante. Une longue succession ininterrompue de contrats à durée déterminée est considérée comme une infraction. Lorsqu'une relation de travail acquiert un caractère de stabilité, les dispositions législatives prévoient que le contrat soit adapté en conséquence. Un autre aspect important est l'égalité de traitement entre travailleurs sous différentes formes de contrat. Les éléments les plus significatifs à cet égard sont : l'accès à la formation, le droit de bénéficier de régimes d'assurance associés à l'activité professionnelle tels que les soins de santé, l'accès aux services de l'emploi ainsi que le droit à une protection sociale et à la transférabilité des droits acquis en cette matière.

Un certain nombre d'États membres ont introduit des réformes allant dans cette direction.

Promouvoir la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail

En Espagne, l'accord national pour la stabilité de l'emploi, signé par les partenaires sociaux en 1997, avait pour but d'accroître le nombre de contrats permanents. En particulier, il a réduit le montant des indemnités de licenciement en ramenant la base de calcul de 45 à 33 jour par année de travail pour certaines catégories de travailleurs. Plus récemment, certains accords sectoriels conclus entre les partenaires sociaux prévoient une amélioration des droits des travailleurs engagés sur la base de tels contrats, allant au-delà de la protection accordée par la législation et ayant trait au préavis et aux indemnités de licenciement.

Une ordonnance adoptée par le gouvernement portugais en mars 2002 vise à encourager l'emploi permanent au moyen d'aides financières octroyées aux entreprises qui convertissent un contrat à durée déterminée en un contrat à durée indéterminée à l'expiration du premier. Les employeurs occupant moins de 50 personnes qui, à l'expiration d'un contrat à durée déterminée, convertissent celui-ci en un contrat à durée indéterminée peuvent demander une aide financière non remboursable; pour chaque contrat ainsi transformé, une aide égale au quadruple du salaire mensuel minimum national est accordée. La mesure est également applicable aux entreprises occupant plus de 50 personnes si les emplois en question sont occupés par des personnes défavorisées.

Selon l'indice de l'OCDE, l'Italie avait une législation offrant un des niveaux de protection de l'emploi les plus élevés. Des mesures visant à atténuer la rigidité du droit du travail ont été prises à la fin des années 1990 dans le domaine du travail temporaire et des contrats à durée déterminée. Plus récemment, la législation cadre qui met en œuvre le pacte social conclu entre le gouvernement et les partenaires sociaux ("le Pacte pour l'Italie") prévoit un certain nombre de nouveaux modèles contractuels, concernant notamment le travail intérimaire, le travail intermittent, le partage du travail, le travail occasionnel, etc. Les dispositions législatives en matière de travail à temps partiel ont également été allégées. Nombre d'éléments de la nouvelle législation doivent être complétés et mieux définis dans le cadre d'accords collectifs à conclure entre les partenaires sociaux avant d'être effectivement mis en œuvre dans la pratique.

Mieux exploiter le potentiel des agences de travail temporaire

Pour permettre aux entreprises de bénéficier d'une certaine flexibilité pour augmenter ou diminuer la taille de leurs effectifs, tout en garantissant une sécurité suffisante aux travailleurs concernés, il y a lieu de mieux exploiter le recours aux agences de travail temporaire. Les disparités entre les États membres en ce qui concerne le travail temporaire sont particulièrement frappantes. Une moyenne d'environ deux millions de personnes est employée chaque jour par les agences de travail temporaire, ce qui représente un peu plus d'1% de l'emploi total. Le travail temporaire est particulièrement répandu en France, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas ainsi qu'en Belgique et au Luxembourg. C'est la forme d'emploi qui a connu la croissance la plus rapide dans l'UE-15 au cours de la dernière décennie.

Le travail temporaire peut être un tremplin efficace pour les nouveaux venus sur le marché du travail et contribuer ainsi à augmenter la création d'emplois, par exemple en facilitant le recrutement au lieu du recours aux heures supplémentaires. Exerçant une fonction de gestionnaire du capital humain - au lieu de se limiter à fournir de la main-d'œuvre - ces agences peuvent également jouer un rôle de nouveaux intermédiaires pour le recrutement et la gestion de personnel qualifié aussi bien que non qualifié, offrant aux employeurs une alternative attrayante aux circuits de recrutement traditionnels.

Les agences de travail temporaire devraient avoir leur place sur un marché du travail moderne et y jouer un rôle d'intermédiaire contribuant à la flexibilité des firmes et à la mobilité des travailleurs, capables d'offrir des possibilités d'emplois plus nombreuses et de haute qualité en termes de rémunération, de temps de travail et de possibilités de formation. Les PME tireraient particulièrement profit d'une extension des possibilités de recourir au travail temporaire.

Dans certains États membres, le développement des agences de travail temporaire est freiné par des obstacles législatifs concernant la création des agences, les conditions imposées aux entreprises recourant aux services des agences et les restrictions relatives à la durée des contrats pouvant être négociés. La suppression des obstacles à l'activité des agences de travail temporaire pourrait contribuer considérablement à l'amélioration des possibilités d'emploi et à l'adéquation de l'offre et de la demande. C'est dans cette direction que la Task-force conseille aux États membres de se diriger. En même temps, il faudrait prévoir pour les travailleurs temporaires des niveaux minimum garantis de protection et d'accès à la formation, de manière à assurer l'égalité de traitement de tous les travailleurs et à accroître l'attractivité du travail temporaire. La conclusion de conventions collectives pour les travailleurs des agences de travail temporaire peut favoriser une telle évolution.

Promouvoir le travail temporaire

Aux **Pays-Bas**, une législation récente (sur la flexibilité et la sécurité) et des accords collectifs ont conféré de nouvelles **fonctions aux agences de travail temporaire (TWA), tout en en dérégulant le marché des TWA**. La relation entre une TWA et le travailleur temporaire d'une agence est à considérer comme un contrat de travail normal, donnant le droit au travailleur de bénéficier de la sécurité sociale, bien qu'au cours des 26 premières semaines, la liberté de recruter et de licencier soit plus grande. Dès que le travailleur a travaillé pendant une période de 18 mois chez la même entreprise cliente ou pour plusieurs entreprises pendant une période de trois ans, il a le droit de conclure **un contrat d'emploi permanent** avec l'agence, assorti du type de protection contre le licenciement propre à ces contrats. La loi stipule également que les agences de travail temporaire n'ont plus besoin d'un permis pour exercer leur activité sur le marché et supprime la durée maximum de la période pendant laquelle les travailleurs des agences de travail temporaire pouvaient être employés par une entreprise, à savoir six mois. Une convention collective conclue pour la période 1999-2003 introduit un **modèle en quatre étapes**, dans le cadre duquel les travailleurs temporaires acquièrent progressivement plus de droits, notamment le droit à la formation, au fur et à mesure que la durée de la relation de travail augmente. Aux Pays-Bas, les agences de travail temporaire ne participent pas seulement aux politiques de formation et d'intégration active dans le marché du travail, mais s'investissent de manière croissante dans la création de structures d'accueil pour les enfants de leur personnel ou de celui de leurs clients.

En janvier 2002, une **convention collective pour les travailleurs temporaires** a été conclue en **Autriche**. La convention fixe un salaire minimum pour 27 000 travailleurs au moins essentiellement dans le secteur de la métallurgie, applicable même si les services du travailleur ne sont pas effectivement loués. Outre la rémunération, la convention règle également la question de la protection contre les licenciements dans un délai de cinq jours après le placement auprès de l'entreprise cliente et garantit le versement de la rémunération en cas de maladie ou d'autres empêchements.

En **Allemagne**, les partenaires sociaux ont récemment conclu leurs **deux premiers accords concernant les travailleurs temporaires**. Les accords définissent neuf catégories de rémunération en fonction des qualifications des travailleurs, d'autres prestations dépendant de la durée de l'activité et un plan annuel de flexibilité des heures de travail.

*Il faut promouvoir
une organisation du
travail flexible et
productive*

Au cours du vingtième siècle, l'horaire de travail standard a connu des réductions importantes, ce qui a contribué à un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle ainsi qu'à une augmentation de la qualité du travail. Actuellement, dans l'Union, les possibilités offertes par la flexibilité du temps de travail méritent d'être approfondies, sans perdre de vue son incidence sur la qualité du travail ni la nécessité de réaliser un équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle. Un certain nombre d'États membres (en particulier, l'Allemagne, les Pays-Bas, la France et le Luxembourg) ont abordé le sujet dans le cadre de réformes législatives ou de conventions collectives. Le rôle des partenaires sociaux est capital pour la modernisation de l'organisation du travail.

Supprimer les obstacles au travail à temps partiel est particulièrement important pour certains États membres où cette forme de travail est très insuffisamment appliquée, par exemple au Portugal et en Grèce (où seulement 4,8% et 3,5% respectivement de l'ensemble des travailleurs exercent une activité à temps partiel, contre une moyenne de l'Union de 18%) ainsi que pour les nouveaux États membres. La travail à temps partiel est un facteur essentiel d'accroissement de la participation au marché du travail, surtout pour les femmes, et permet aux travailleurs plus âgés de se maintenir plus longtemps sur ce marché. Certains pays, tels que l'Allemagne, ont même introduit le droit pour les travailleurs d'exercer une activité à temps partiel. La mise en œuvre de la directive européenne de 1997 sur le travail à temps partiel, axée sur un accord avec les partenaires sociaux européens, permet aux travailleurs à temps partiel de bénéficier de conditions de travail.

Outre la flexibilité du temps de travail, il convient d'encourager la modernisation de l'organisation du travail, notamment grâce à l'introduction et à l'utilisation effectives des TIC, afin de stimuler la qualité, la flexibilité et la productivité du travail et de mieux rentabiliser les investissements consacrés à la formation des travailleurs. Par ailleurs, dans la plupart des États membres, un nombre croissant d'entreprises expérimentent des modèles innovateurs d'ajustement des capacités faisant intervenir la gestion des ressources humaines, tels que la fixation des rémunérations en fonction des résultats ou des prestations, les investissements à coûts partagés ou dans la formation, les hiérarchies et le travail d'équipe horizontaux et les comptes-formation. Le contenu de ces expériences pourrait faire l'objet d'une diffusion plus rapide. Plusieurs États membres ont mis en place des programmes nationaux à cet effet, dont les autres pays pourraient utilement s'inspirer.

L'adaptation constante de l'organisation du travail et du personnel, grâce notamment à la formation professionnelle, est également le meilleur moyen de gérer le changement, d'anticiper les restructurations d'entreprise et de limiter les conséquences négatives sur l'emploi. Dans ce contexte, une des clés de la réussite consiste à faire participer les travailleurs en créant des mécanismes d'information et de consultation et en instaurant le dialogue social. Les pouvoirs publics et les partenaires sociaux devraient tirer parti des bonnes pratiques en matière de gestion des restructurations d'entreprise pour venir à bout de la résistance au changement de la part des travailleurs et améliorer l'adaptabilité des entreprises.

Accroître l'adaptabilité par l'organisation du travail

En **Irlande**, le **Centre national pour le partenariat et la performance**, patronné par le gouvernement, aide et encourage les entreprises à faire face au changement structurel par des dispositifs faisant appel au partenariat, particulièrement un projet d'apprentissage par le suivi, un programme de formation pour les formateurs, des lignes directrices pour le partenariat sur le lieu de travail et des lignes directrices pour la participation financière.

En **Finlande**, le **programme 2004-2009 pour le développement du lieu de travail, en faveur de la productivité et de la qualité de la vie professionnelle** (TYKES) vise à promouvoir l'évolution professionnelle des salariés, l'aptitude au travail et le bien-être au travail, en même temps que des communautés de travail fonctionnelles et, en fin de compte, la possibilité pour les travailleurs de conserver plus longtemps leur emploi. Le TYKES profite de l'expérience acquise avec les précédents programmes pour le développement du lieu de travail et en faveur de la productivité. Le premier était axé sur la transformation des modes de fonctionnement sur le lieu de travail (notamment par l'introduction du travail d'équipe, de possibilités d'apprentissage et par l'utilisation novatrice des TIC), la diffusion des connaissances sur le développement du lieu de travail et sur le renforcement de l'infrastructure ad hoc. Le deuxième avait pour objet d'accélérer l'accroissement de la productivité et de promouvoir l'avantage concurrentiel de la Finlande.

Les régimes de protection sociale devraient faciliter la mobilité de la main-d'œuvre

Outre les réformes concernant spécifiquement l'une ou l'autre des dimensions de la flexibilité ou de la sécurité, les gouvernements de l'Union devraient examiner dans quelle mesure les régimes de protection sociale soutiennent et favorisent la mobilité professionnelle et géographique, ne se limitant pas à jouer un rôle de filet de sécurité, mais devenant un tremplin permettant aux travailleurs de (re)trouver un emploi ou d'en changer.

Les mécanismes d'assurance emploi, les régimes de protection sociale et les services publics de l'emploi devraient fonctionner conjointement afin non seulement de couvrir les transitions du chômage vers l'emploi (et vice-versa), mais aussi de faciliter les transitions entre différents statuts, tels que le travail salarié, la formation, les interruptions de carrière et le travail indépendants. La portabilité des droits acquis, notamment en ce qui concerne la retraite et les soins de santé, est essentielle à cet égard.

Dans une perspective à plus long terme, il peut se révéler utile d'examiner la possibilité de prévoir de nouvelles formes « d'assurance vie professionnelle » par l'établissement de comptes personnels, similaires aux comptes individuels d'apprentissage/de formation, ce qui permettrait aux intéressés de bénéficier de prestations facilitant leur passage d'un statut à l'autre.

Faciliter les transitions sur le marché du travail

En Suède, dans le cadre des **accords sur les transitions de carrière**, les salariés licenciés participent à un processus actif de transition pouvant démarrer avant l'envoi du préavis. Le travail est axé sur une coopération intense entre les autorités de gestion (les conseils de la sécurité de l'emploi) et les personnes concernées, dans le cadre de laquelle les atouts et les qualifications sont analysés et les besoins de formation supplémentaire pour satisfaire les exigences concrètes des employeurs potentiels sont recensés. Les accords peuvent également prévoir l'octroi de compensations financières en faveur de la fraction du salaire supérieure au plafond de l'allocation de chômage. Des compensations peuvent également être prévues pendant une période limitée pour les salariés qui retrouvent un emploi moins bien rémunéré.

Une récente convention collective conclue en **Belgique** instaure le droit pour les salariés de bénéficier d'un **crédit d'heures**, qui leur permet d'interrompre le travail ou de travailler à temps partiel pendant une période totalisant au maximum une année sur l'ensemble de la carrière, sans révocation du contrat de travail et sans perte des droits relatifs à la sécurité sociale.

Dans le cadre de la loi **autrichienne** sur les **indemnités de licenciement** ("Abfertigungrecht"), adoptée en 2002, les salariés ont actuellement le choix entre une indemnité unique au moment du licenciement et l'acquisition d'un droit auprès d'un fonds d'allocations pour les salariés et bénéficier par la suite d'une pension complémentaire exonérée d'impôt. Le nouveau régime sur les indemnités de licenciement s'applique à tous les contrats d'emploi privés conclus à partir du 1er janvier 2003, pour autant que deux grandes conditions préalables soient remplies: le salarié doit avoir été au service du même employeur pendant trois ans au moins et la cessation de la relation de travail ne doit pas être due à la démission du salarié ni à un licenciement justifié.

Messages adressés spécifiquement aux pays:

Le degré de flexibilité dans l'organisation du travail et sur le marché du travail ainsi que le niveau de sécurité qui y est associée varient considérablement d'un État membre à l'autre. Il n'y a certainement pas de solution toute faite: dans une société et une économie modernes, il faut créer un marché du travail fonctionnant efficacement, reposant sur des régimes de protection sociale appropriés, afin d'élargir les possibilités de choix tant pour les travailleurs que pour les employeurs. Les partenaires sociaux ont un rôle précis à jouer dans la recherche de solutions de type collectif ou au niveau de l'entreprise.

L'Espagne, l'Italie, le Portugal et la France, en particulier, devraient déployer davantage d'efforts pour éviter une segmentation du marché du travail entre formes de contrat standard et non standard, qui rend particulièrement difficile l'intégration durable des jeunes et de certaines autres catégories défavorisées. Encourager les partenaires sociaux à explorer de nouvelles possibilités d'améliorer la législation en matière de protection de l'emploi devrait contribuer à attirer et maintenir davantage de personnes au travail.

La Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal sont spécialement invités à supprimer les obstacles qui entravent le travail à temps partiel.

Dans les nouveaux États membres, la part du travail à durée déterminée et du travail à temps partiel est sensiblement inférieure à celle de l'UE-15. Une plus grande diversité des modalités de travail, que ce soit au niveau du temps de travail ou des contrats de travail, est nécessaire pour faciliter le processus d'adaptation des entreprises, pour attirer davantage de personnes sur le marché du travail et pour accroître l'intensité en emplois de la croissance économique.

Chapitre 3. Attirer davantage de personnes sur le marché du travail: faire du travail une véritable option pour tous

Dans son ensemble, l'UE sous-utilise son potentiel de main-d'œuvre, le chômage et l'inactivité restant à des niveaux inacceptables dans la plupart des États membres. Confrontés à la perspective d'un vieillissement et d'une diminution de la main-d'œuvre, les États membres doivent trouver les moyens d'exploiter leurs ressources humaines beaucoup plus efficacement pour mobiliser le potentiel inutilisé qui existe dans leur population d'âge actif.

La Task-force exhorte les États membres à mener une politique volontariste afin de supprimer les obstacles à l'entrée dans le monde du travail.

Il faut non seulement attirer davantage de personnes sur le marché du travail, mais aussi s'assurer qu'elles parviennent à une insertion professionnelle durable. Les garder au travail et permettre des transitions efficaces, notamment du chômage au travail, est tout aussi important que de faire entrer les gens sur le marché du travail en premier lieu.

Dans cette optique, il convient de poursuivre les efforts visant à ce que le travail soit toujours une option plus lucrative que le fait de dépendre des prestations sociales; en d'autres termes, il faut renforcer l'attrait financier du travail. Ces efforts doivent être étayés par un système amélioré de mesures actives du marché du travail. Il faut également faire plus pour faciliter l'intégration des femmes dans le marché du travail et définir des stratégies globales de vieillissement actif est une priorité pour les États membres. Enfin, il est essentiel de faire preuve d'une plus grande capacité d'intégration des minorités et des immigrés dans le marché du travail et d'assurer une gestion réussie de l'immigration à des fins d'emploi.

3.1. Renforcer l'attrait financier du travail

Des obstacles financiers sérieux dissuadent encore les personnes d'entrer, de rester et de progresser sur le marché du travail. Le défi commun est de faire en sorte que chaque heure travaillée apporte un gain net par rapport à d'autres sources de revenus, mais aussi que l'acceptation d'un emploi ouvre effectivement la voie vers une évolution de carrière ultérieure, en évitant aux travailleurs d'être condamnés à des emplois peu rémunérés/de faible qualité et à des périodes de chômage récurrentes.

La Task-force invite instamment les États membres à:

- *chercher à mettre fin aux trappes à chômage, à inactivité et à bas salaires en trouvant un nouvel équilibre entre systèmes d'imposition et d'indemnisation*
- *accroître les efforts visant à transformer le travail non déclaré en emploi régulier.*

Combiné au niveau des salaires, l'impact des systèmes d'imposition et d'indemnisation continue, dans de nombreux États membres, à dissuader les individus d'entrer, de rester et de progresser dans la vie professionnelle, ou de passer d'un emploi non déclaré à un travail régulier.

Il faut s'attaquer aux trappes à inactivité et à chômage

Les trappes à chômage – c'est-à-dire le fait que les chômeurs n'ont pas d'incitation à renoncer aux indemnités de chômage au profit d'un emploi – reste un problème sérieux dans beaucoup d'États membres¹⁶. Cela concerne particulièrement le bas de l'échelle des salaires. Si le niveau des indemnités par rapport au salaire potentiel (taux de remplacement) est un élément important, il ne peut être évalué sans qu'il soit tenu compte de la durée des indemnités, de l'application effective de conditions de recherche d'emploi et des critères d'éligibilité. Au Danemark, par exemple, les indemnités de chômage sont relativement élevées, mais l'existence de politiques actives visant à aider les chômeurs à retrouver du travail, minimise le risque d'enlèvement dans le chômage. Dans les nouveaux États membres, les systèmes d'indemnisation sont peu développés par rapport à ceux des États membres actuels, mais ils risquent néanmoins de générer des risques de trappes à chômage.

¹⁶ Le taux d'imposition marginal est supérieur à 85 % aux Pays-Bas, au Danemark, en Belgique, au Luxembourg, en Suède, au Portugal et en France, contre 70 % aux États-Unis (calculs reposant sur les chiffres de 2001 de l'OCDE/Eurostat relatifs à un chômeur acceptant un emploi dont la rémunération équivaut à 67 % du salaire ouvrier moyen).

L'absence d'incitation, pour les inactifs, à accepter un emploi relativement peu rémunéré représente également une situation préoccupante dans plusieurs États membres; elle résulte généralement de la perte de prestations sociales liées au revenu, combinée à d'autres obstacles à la participation. Les trappes à inactivité qui affectent les bénéficiaires d'indemnités d'invalidité ou de maladie est un problème particulièrement grave dans certains États membres, tels que le Royaume-Uni (2,7 millions de bénéficiaires), les Pays-Bas (985 000 personnes) et, dans une moindre mesure, la Suède (320 000 personnes en congé de maladie de longue durée) et le Luxembourg.

Dans d'autre cas, la suppression progressive d'indemnités liées au revenu au-dessus d'un certain niveau de revenu, combinée à l'impact de l'imposition progressive, se traduit par un enlèvement dans les bas salaires ou dans la pauvreté. Ces éléments dissuadent de travailler plus ou de chercher à progresser dans l'échelle des salaires.

Il est particulièrement difficile de réformer les systèmes d'imposition et d'indemnisation, car il faut pour cela trouver un équilibre délicat entre des priorités qui sont parfois opposées, telles que l'augmentation de l'emploi, la diminution de la pauvreté et la minimisation du coût budgétaire des réformes. Des expériences récentes montrent toutefois que de nombreuses mesures pratiques peuvent être prises:

- introduire des prestations liées à l'exercice d'un emploi pour compléter si nécessaire les salaires peu élevés, afin d'inciter les travailleurs à accepter des emplois faiblement rémunérés tout en maintenant les salaires à un niveau reflétant la productivité; cette solution peut être particulièrement pertinente lorsque le salaire minimum est fixé à un faible niveau. La question de la suppression progressive des prestations liées à l'exercice d'un emploi à mesure que le revenu s'accroît doit être traitée de manière prudente afin d'éviter les trappes à bas salaires, c'est-à-dire des situations où les travailleurs n'ont aucune incitation financière à s'élever dans l'échelle des salaires;
- faire en sorte que les prestations liées au revenu (telles que les allocations familiales ou les primes au logement) remplissent leur rôle, à savoir atténuer la pauvreté, sans pour autant dissuader d'exercer un emploi. On peut y parvenir en ciblant mieux les bénéficiaires ou en supprimant progressivement les prestations de manière à ce qu'il soit clairement avantageux de gagner un salaire, même faible;
- passer de systèmes d'imposition fondés sur le revenu du ménage – qui existent encore dans une minorité d'États membres – à des régimes reposant sur le revenu individuel, afin de rendre plus avantageux pour le deuxième conjoint (généralement la femme) d'entrer sur le marché du travail ou d'y revenir;
- rendre le travail à temps partiel plus attrayant financièrement pour certains groupes particuliers, tels que les parents – ou les parents isolés – qui souhaitent concilier vie de famille et vie professionnelle ou les travailleurs âgés désirant combiner une retraite progressive avec une activité à temps partiel, par exemple en étendant aux travailleurs à temps partiel les prestations liées à l'exercice d'un emploi ou d'autres incitations financières, ou en réduisant les cotisations sociales dont ils doivent s'acquitter.

De telles incitations financières doivent s'intégrer dans une panoplie plus large de mesures visant à renforcer l'attrait financier du travail. Les réformes des systèmes d'imposition et d'indemnisation ont un lien direct avec le niveau des salaires minimums: en assurant un niveau de revenu adéquat, les salaires minimums peuvent être un instrument efficace pour rendre le travail plus attrayant aux yeux des chômeurs ou des inactifs, ainsi que pour réduire le nombre de travailleurs pauvres.

Les réformes doivent également tenir compte d'autres facteurs financiers, tels que les frais de logement et de transport ou de garde d'enfants, ainsi que de facteurs non financiers, notamment la nécessité d'une application rigoureuse des critères d'éligibilité et de durée des prestations.

Renforcer l'attrait financier du travail dans la pratique

Le crédit d'impôt pour les familles actives (Royaume-Uni) est une prestation liée à l'exercice d'un emploi perçue par 1,3 million de ménages. Les bénéficiaires sont des parents ayant de faibles revenus et travaillant au moins 16 heures par semaine.

Aux **Pays-Bas**, la réforme fiscale de 2001 a introduit le **crédit d'impôt pour l'emploi**; lié à l'exercice d'une activité professionnelle, il vise à constituer une incitation financière pour les personnes qui ont un emploi mal

rémunéré ou qui acceptent un emploi. Le plafond a été revu à la hausse en 2003. Les montants sont plus élevés pour les travailleurs âgés.

Le programme de **retour à l'emploi en Irlande** a été lancé en 1993 afin d'encourager les chômeurs de longue durée à profiter des possibilités de travail salarié ou indépendant. Il permet de conserver une partie des prestations sociales pendant une durée de trois à quatre ans, de manière dégressive. Ce programme a été progressivement développé et étendu à d'autres groupes défavorisés, tels que les handicapés et les parents isolés.

Un **système français** («mécanisme d'intéressement») vise à rendre plus attrayant le **retour au travail** – notamment à temps partiel, pour une courte durée et avec un salaire peu élevé – pour les **chômeurs**. Les personnes précédemment au chômage continuent à percevoir leurs indemnités pendant une durée maximale de six mois à condition de travailler moins de 136 heures par mois et de gagner moins de 70 % de leur dernier salaire.

Nous devons réduire le travail au noir et le transformer en emploi régulier

Des systèmes d'imposition et d'indemnisation inadaptés contribuent à alimenter l'économie informelle, qui constitue un motif majeur d'inquiétude dans un certain nombre d'États membres actuels et nouveaux. Le travail non déclaré génère une concurrence déloyale entre les entreprises et empêche l'intégration durable des travailleurs concernés dans le marché du travail. Cette situation est particulièrement grave dans les nouveaux États membres en raison des profondes restructurations en cours et de l'absence d'une capacité administrative suffisante pour affronter le problème.

Il convient de redoubler d'efforts afin de transformer le travail non déclaré en emploi régulier, en combinant des mesures visant à simplifier l'environnement des entreprises, à supprimer les éléments dissuasifs et à introduire des incitations dans les systèmes d'imposition et d'indemnisation (tels que les «chèques-services» en Belgique) mais aussi des sanctions efficaces, ainsi qu'en améliorant les capacités statistiques et l'aptitude à faire respecter la législation, à travers une meilleure coopération entre les autorités compétentes.

Traiter le problème du travail non déclaré

Afin d'œuvrer en vue de la régularisation de «l'économie souterraine», en **Italie** la loi n° 488/98 a institué un «**Comité national pour la régularisation du travail non déclaré**» et des «**commissions en partenariat**» correspondantes au niveau des régions et des provinces. Parallèlement, la détermination de salaires minimums et de conditions de travail au niveau infranational a été autorisée de manière temporaire pour les entreprises et les travailleurs ayant décidé de sortir de l'économie souterraine et de conclure des conventions collectives ad hoc. À travers la nouvelle loi «Biagi», cette méthode locale reposant sur des partenariats a été encore renforcée.

En **Belgique**, des **chèques-services** peuvent être achetés par les consommateurs de certains services pour lesquels on présume qu'il existe une forte proportion de travail non déclaré (par exemple les services ménagers). Ces chèques constituent un moyen de paiement (à travers lequel des droits en matière de sécurité sociale sont constitués), largement subventionné par les autorités nationales et régionales. Les prestataires de services (y compris les demandeurs d'emploi) sont recrutés en vertu d'un contrat de travail légal par des entreprises habilitées (organisations à but non lucratif et organismes publics tels que les municipalités). Lors de la conférence sur l'emploi de septembre 2003, il a été convenu que ce système serait simplifié et élargi afin de créer 25 000 emplois supplémentaires d'ici 2005.

Messages adressés spécifiquement aux pays:

Eu égard à la complexité des systèmes nationaux d'imposition et d'indemnisation, chaque État membre devrait entreprendre un examen approfondi des risques de trappes à chômage, à inactivité ou à pauvreté qui sont associés à certaines situations familiales et/ou à certains niveaux de revenu. Les progrès actuellement réalisés dans la mise au point d'indicateurs pertinents à niveau européen devraient faciliter cette tâche.

Dans certains États membres, le risque de trappes à chômage – bien réel si on ne tient compte que des facteurs financiers – est atténué par l'existence de fortes incitations à accepter un emploi; c'est notamment le cas au Danemark. En Belgique, en Allemagne et en Finlande, ces facteurs correctifs ne sont pas suffisamment forts et des mesures devraient être prises pour mettre fin à ce cercle vicieux.

Les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et le Luxembourg sont actuellement confrontés à une proportion importante ou croissante de personnes en âge de travailler qui prétendent à des indemnités de maladie ou d'invalidité. Ces indemnités devraient être gérées de manière à assurer une évaluation stricte de la capacité de travail et à promouvoir des solutions axées sur le travail.

Renforcer l'attrait financier du travail est également une préoccupation dans les nouveaux États membres, non pas en raison des indemnités - dont le niveau est relativement faible - mais de la forte imposition du revenu du travail, qui s'ajoute à l'absence de services de soutien, tels que la garde d'enfants ou les transports. Des réformes du système fiscal devraient contribuer à attirer et à maintenir davantage de personnes dans le secteur formel du marché du travail, réduisant ainsi les niveaux d'inactivité et de travail non déclaré.

La transformation du travail non déclaré en travail régulier est un défi particulier pour tous les nouveaux États membres et pour la plupart des États membres actuels, notamment la Grèce et l'Italie. Les efforts visant à améliorer les systèmes d'imposition et d'indemnisation devraient aller de pair avec une application plus stricte de la législation.

3.2. Renforcer les politiques actives du marché du travail

Les mesures visant à prévenir le chômage et à soutenir la (ré)insertion professionnelle des chômeurs et des inactifs sont essentielles pour exploiter le potentiel de la main-d'œuvre. Elles sont encore plus indispensables pendant une période de ralentissement de l'activité économique ainsi que dans les régions et les secteurs qui connaissent des restructurations, afin d'éviter que certaines personnes ne se retrouvent coupées du marché du travail.

La Task-force invite instamment les États membres à:

- *offrir des services personnalisés à tous les chômeurs et demandeurs d'emploi à un stade précoce, sous la forme d'orientation, de formations ou de nouvelles possibilités d'emploi, conformément aux lignes directrices européennes pour l'emploi relatives à la prévention et à l'activation;*
- *améliorer l'efficacité de leurs programmes d'activation en identifiant les besoins réels des demandeurs d'emploi et en préférant les actions sur mesure aux programmes généraux de grande envergure;*
- *mettre en place des dispositifs de réponse rapide lors des fermetures d'usines ou des grandes restructurations d'entreprises, comprenant notamment des services ad hoc en matière de conseil, de reconversion et de placement des travailleurs concernés, afin de leur éviter le chômage ou la préretraite;*
- *donner aux services de l'emploi les moyens d'assurer des activités sur mesure et renforcer les partenariats locaux pour l'emploi;*
- *répondre aux besoins spécifiques des plus vulnérables, notamment les jeunes défavorisés et les handicapés.*

Un engagement ferme des pouvoirs publics à soutenir la (ré)insertion dans le monde du travail constitue le corollaire nécessaire d'une flexibilité accrue du marché du travail et d'un ensemble élargi d'incitations financières («renforcer l'attrait financier du travail»).

La prévention et l'activation ont un rôle crucial à jouer dans une période de fléchissement de l'activité

Les politiques actives du marché du travail (PAMT) – qui comprennent différents types de mesures visant à assurer un retour au travail ou à maintenir l'employabilité¹⁷ – ont un rôle particulièrement important à jouer dans la situation macro-économique actuelle afin d'éviter que le chômage cyclique ne se transforme en chômage structurel de longue durée. Une plus grande efficacité des mesures actives est essentielle dans la période actuelle, caractérisée par un ralentissement de l'activité et une hausse du chômage, pour empêcher que certaines personnes ne se retrouvent coupées du marché du travail.

Les investissements des États membres dans les PAMT varient très fortement, quels que soient les critères retenus: dépenses par rapport au PIB, par chômeur ou par participant. Les nouveaux États membres ont des dépenses très nettement inférieures en la matière, et subissent des contraintes considérables en termes de personnel et de ressources financières nécessaires pour développer les PAMT.

¹⁷ Outre les services du marché du travail tels que l'accompagnement de la recherche d'emploi, la classification des politiques du marché du travail réalisée par Eurostat comprend les catégories de mesures actives suivantes: formation professionnelle; rotation dans l'emploi et partage de l'emploi; incitations à l'emploi; insertion professionnelle des handicapés; création directe d'emplois; aides à la création d'entreprises.

Il convient d'assurer une mise en œuvre vigoureuse des lignes directrices européennes pour l'emploi concernant la prévention et l'activation. Il s'agit notamment d'atteindre les objectifs suivants: offre de services personnalisés à tous les chômeurs à une étape précoce de leur période de chômage; accès de tous les jeunes et de tous les adultes à des mesures actives dans les six mois et les douze mois, respectivement, qui suivent leur entrée au chômage; participation d'au moins 25 % du total des chômeurs de longue durée à des mesures actives¹⁸.

Les PAMT ont également un rôle crucial à jouer dans l'éventualité de fermetures d'usines ou de restructurations. Des expériences passées couronnées de succès ont montré l'utilité de mesures actives pertinentes et bien définies dans trois domaines: la gestion du personnel qui ne peut être gardé dans l'entreprise; la gestion de l'impact local de la restructuration; la réorganisation rapide de l'entreprise et de ses effectifs. Les mesures actives doivent avoir la priorité sur les mesures passives. Le chômage n'est à envisager qu'en dernier recours, l'accent devant être mis sur le reclassement des travailleurs licenciés pour cause économique. Les pouvoirs publics devraient soutenir des services de placement ad hoc, associant tous les acteurs locaux concernés et travaillant en collaboration avec le service public de l'emploi, ces structures ayant fait leurs preuves dans ce contexte en définissant des parcours individualisés d'accès à l'emploi.

Rôle des mesures d'activation lors des restructurations d'entreprises

À la fin des années 90, le gouvernement du **Royaume-Uni** a introduit le **fonds de réponse rapide et les équipes de réponse rapide**, qui fonctionnent à l'échelon régional, dans le but d'accélérer l'action de ses services face à l'imminence d'importantes pertes d'emplois. Cette expérience a conduit à la création du service de réponse rapide (SRR) en avril 2002. Service souple et adaptable, il n'offre pas un programme de soutien prédéfini, mais une palette d'actions possibles parmi lesquelles des activités appropriées peuvent être choisies. Il peut s'agir notamment d'informations, **de conseils et d'orientation à l'intention des travailleurs confrontés au licenciement économique, de programmes de reconversion ou d'une activité de consultant auprès de l'entreprise concernée**. Bon nombre de ces services sont disponibles dans le cadre du programme «Jobcentre Plus», le SRR s'appuyant sur les structures en place au lieu de s'y substituer. Une évaluation préliminaire a donné un bilan globalement positif des progrès réalisés, suggérant que le SRR a des effets bénéfiques importants dans ses domaines d'activité. Entre 2002 et 2003, le SRR a consacré près de 24 millions d'euros à 178 projets, ce qui correspond à plus de 210 employeurs et à 70 000 licenciements économiques.

En **Autriche, les fondations pour l'emploi (Arbeitsstiftungen)** servent d'agences de transition pour faciliter le passage d'un emploi à l'autre en cas de menace de licenciements collectifs. Le cas de la Voest-Alpine-Stahlstiftung peut être considéré comme un prototype. La nouveauté est la **coordination de différentes sources financières et la coopération d'acteurs clés locaux**. Le financement des fondations pour l'emploi provient de quatre sources: premièrement, les travailleurs qui restent dans l'entreprise subissent une diminution de 0,25 % de leur salaire mensuel en tant que contribution de solidarité à la fondation; deuxièmement, l'entreprise fournit le capital de base de la fondation, auquel s'ajoutent 50 % des contributions de solidarité; troisièmement, les travailleurs licenciés apportent eux-mêmes une contribution en versant à la fondation 50 % de leurs indemnités de licenciement; quatrièmement, le service public de l'emploi garantit des indemnités de chômage pendant quatre ans, ce qui couvre la majorité des coûts. La fondation assure ou organise des formations et d'autres services pertinents pour aider les travailleurs à trouver de nouveaux emplois sur le marché du travail régional. Au total, 79 % des travailleurs licenciés pour des causes économiques ont trouvé un emploi, dont 45 % dans les six mois. La durée moyenne de leur accueil à la fondation a été de 18 mois. Des évaluations économétriques rigoureuses fondées sur les procédures de rapprochement de l'offre et de la demande ont attribué à ce type d'agences de transition un score élevé pour leur efficacité¹⁹.

¹⁸ Ces engagements ont été inclus dans les lignes directrices européennes pour l'emploi depuis 1998, et sont confirmées dans les lignes directrices révisées pour 2003 (Décision du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (2003/578/EC).

¹⁹ Source: Schmid, G. / Gazier, B. (2002): *The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 417.

En Suède, le «forum pour l'avenir» (Future Forum) destiné aux anciens salariés d'Ericsson constitue un bon exemple de **soutien aux personnes ayant perdu leur emploi**. Depuis l'an 2000, la compagnie suédoise de télécommunications Ericsson est confrontée à des pertes d'emplois, dues à la baisse de la demande, qui l'a conduite à licencier quelque 10 000 personnes. Ericsson a créé le «forum pour l'avenir²⁰» afin d'aider ses anciens salariés à trouver un nouvel emploi. Les travailleurs licenciés apprennent à écrire des lettres de candidature et à réussir les entretiens d'embauche. Le forum propose également des mesures de reconversion à ceux qui ne parviennent pas à trouver un emploi dans les secteurs liés aux TI. Certains ont eu la possibilité de poursuivre leurs études et de devenir enseignants. Bon nombre de ceux qui sont pris en charge par le forum perçoivent leur salaire normal en raison de délais de préavis étendus. D'après le directeur du forum, 80 % des anciens salariés d'Ericsson ont trouvé un nouvel emploi dans l'année qui a suivi leur licenciement.

Les jeunes et les autres groupes à risque nécessitent une attention urgente

L'intégration des jeunes dans le marché du travail constitue un autre motif d'inquiétude dans bon nombre d'États membres, nouveaux et actuels. Le taux de chômage des jeunes est en moyenne deux fois plus élevé que celui des adultes. En Grèce, en Italie, en Espagne, en Finlande, en France et en Belgique, il approche ou dépasse la barre des 20 %; parmi les nouveaux États membres, la Pologne et la Slovaquie affichent des taux particulièrement élevés.

Bien souvent, les difficultés d'insertion sont aggravées par le fait que les jeunes entrent sur le marché du travail à travers des emplois qui n'offrent pas de perspectives de formation et d'évolution de carrière, et retombent dans le chômage ou l'inactivité.

Les pouvoirs publics comme les partenaires sociaux doivent considérer qu'il leur incombe de promouvoir une intégration durable des jeunes dans le monde du travail. Il est important de construire de véritables parcours vers l'emploi et la formation, grâce à une utilisation efficace de mesures préventives et actives, y compris un suivi intensif.

D'autres personnes sont également plus vulnérables face au chômage, à l'inactivité et à l'exclusion du marché du travail en raison, par exemple, de leur origine, de leur statut social ou d'une forme quelconque de handicap. Quelque 26 millions de personnes en âge de travailler souffrent d'un handicap dans l'UE²¹; seulement 40 % d'entre elles ont un emploi. L'activation est d'autant plus nécessaire pour ces personnes, dans le cadre d'une stratégie d'inclusion plus large. Des programmes sur mesure adaptés à leurs besoins spécifiques ainsi que des conseils et une orientation personnalisés sont essentiels.

Les PAMT doivent être gérées de manière efficace

Parallèlement, la qualité des dépenses publiques consacrées aux PAMT doit être encore améliorée. Les données disponibles révèlent un taux toujours trop élevé de retour au chômage ou à l'inactivité parmi ceux qui ont bénéficié de PAMT. Les États membres doivent tirer les leçons des éléments d'information disponibles sur l'efficacité des différents types de PAMT et investir davantage dans leur évaluation.

Les enseignements tirés sont notamment le fait qu'il convient de déterminer rapidement les besoins des demandeurs d'emploi et d'adapter les PAMT à ces besoins. L'expérience acquise en matière d'accompagnement de la recherche d'emploi montre que celle-ci peut constituer un outil peu onéreux et efficace pour intégrer certaines personnes dans le marché du travail. Si certaines personnes n'ont pas besoin de participer à des mesures actives, les PAMT sont essentielles pour que d'autres puissent acquérir des compétences ou une expérience professionnelle afin de parvenir à une intégration durable dans le marché du travail.

Les mesures de formation, qui constituent souvent l'essentiel des mesures actives, se révèlent efficaces si elles ciblent les besoins de groupes particuliers tels que les femmes qui retournent sur le marché du travail ou les immigrés. Les programmes non ciblés ou les actions de plus longue durée ont des résultats moins convaincants.

²⁰ Le forum pour l'avenir est une «agence de transition» (selon la terminologie liée au concept de marchés du travail transitionnels).

²¹ Ces chiffres ne couvrent que 14 États membres, le panel communautaire des ménages (PCM) ne comprenant pas de données relatives à la Suède.

La mise en place de PAMT efficaces implique des services de l'emploi très performants, capables d'offrir à chaque demandeur d'emploi des services personnalisés de guidance et d'orientation, aboutissant en tant que besoin à la définition d'un plan d'action personnel en vue d'une (ré)insertion. En outre, leur rôle est de maintenir une recherche active d'emploi à travers une gestion individualisée, et ils devraient offrir des activités intensives de placement, des conseils et un suivi après la participation à un programme.

Des améliorations considérables sont possibles dans de nombreux pays. Cela nécessite, notamment, du personnel qualifié en nombre suffisant, l'utilisation des TIC, la décentralisation des services publics de l'emploi, la gestion par objectifs et une coopération accrue entre les services publics et privés. La situation des nouveaux États membres est particulièrement préoccupante à cet égard.

Si beaucoup doit être fait pour améliorer l'efficacité des PAMT, il importe de ne pas oublier que, même si elles ne conduisent pas immédiatement à un emploi, elles contribuent à maintenir l'employabilité à plus long terme et évitent le chômage de longue durée ainsi que la contraction de la main-d'œuvre. Les PAMT représentent donc un investissement qui est susceptible de donner des résultats à moyen et long terme.

Messages adressés spécifiquement aux pays:

La portée et le contenu des mesures préventives et actives sont développés de manière très inégale dans les différents États membres. La première priorité spécifique au titre des lignes directrices européennes pour l'emploi fixe un certain nombre d'objectifs auxquels tous les États membres ont souscrit et qui doivent être atteints sans retard.

La création de capacités suffisantes au sein des services de l'emploi pour qu'ils offrent une orientation, un suivi et des conseils personnalisés aux demandeurs d'emploi, ainsi qu'un accès adéquat aux PAMT, reste un défi majeur, surtout en Grèce et en Italie. Ces deux pays présentent à la fois un chômage élevé, des dépenses pour les PAMT et les services de l'emploi nettement inférieures à la moyenne, et une faible proportion de chômeurs bénéficiant de mesures actives.

D'autres États membres, notamment l'Allemagne, la France et la Finlande, peuvent faire plus pour améliorer l'efficacité de leurs mesures préventives et actives, comme le suggèrent les performances insuffisantes observées en matière de réinsertion des chômeurs dans le marché du travail.

Le développement de mesures préventives et actives en faveur du marché du travail est particulièrement nécessaire dans les nouveaux États membres afin de faire face aux changements résultant de la restructuration économique. Dans ces pays – particulièrement en Pologne et dans les pays baltes –, la priorité est de toute évidence la mise en place de services publics de l'emploi modernes, qui puissent répondre aux besoins des employeurs et des salariés. La mobilité et l'accès à la formation devraient également être soutenus pour réduire les inadéquations entre l'offre et la demande sur le marché du travail.

3.3. Prendre des mesures décisives pour augmenter l'activité des femmes

Exploiter le potentiel représenté par l'activité des femmes est une question tant d'égalité des sexes que d'efficacité de l'économie.

La Task-force invite instamment les États membres et les partenaires sociaux à:

- *éliminer les facteurs financiers qui ont un effet dissuasif sur l'activité des femmes, notamment en matière de salaires et de fiscalité, y compris les écarts de rémunération entre les sexes;*
- *augmenter l'offre, l'accessibilité économique et la qualité des services de garde d'enfants et de soins aux personnes âgées;*
- *améliorer l'organisation du travail, par des mesures visant à renforcer l'attrait du travail à temps partiel ainsi qu'à favoriser les interruptions de carrière et les formes de travail flexibles;*
- *adapter les mesures aux besoins spécifiques des femmes défavorisées.*

Au sein de l'Europe des Quinze, 6,4 millions de femmes en âge de travailler n'exercent pas d'emploi rémunéré, bien qu'elles souhaitent travailler. Si l'on ajoute à ce chiffre les 6,6 millions de femmes qui sont au chômage, il apparaît clairement que l'ampleur de l'offre non exploitée de main-d'œuvre féminine est considérable.

L'élaboration des politiques doit être réalisée à la lumière de leurs incidences sur l'activité des femmes

Lors de l'élaboration des politiques de l'emploi, il est essentiel d'examiner soigneusement leurs conséquences directes et indirectes sur l'activité des femmes. Par exemple, les États membres devraient éviter d'utiliser le revenu du ménage comme base de l'imposition individuelle, étant donné que cette pratique risque d'avoir un effet dissuasif concernant la participation des femmes au marché du travail, en raison de l'imposition marginale trop élevée frappant le deuxième revenu du ménage.

La disponibilité de différentes formules de travail - comme le travail flexible, le travail à temps partiel ou les interruptions de carrière - devrait être encouragée, dans la mesure où elles peuvent influencer de manière déterminante la décision des femmes d'entrer ou de rester dans la vie active. Les régimes de congé parental peuvent faciliter la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, bien qu'ils doivent être conçus de manière à ce que les femmes ne soient pas trop longtemps absentes du marché du travail. Les politiques permettant l'accès des hommes au congé parental, par le partage de celui-ci, constituent un pas dans la bonne direction. Le droit à bénéficier de mesures actives du marché du travail et l'accès à ces mesures doivent encourager les femmes inactives qui souhaitent travailler à (ré)intégrer la vie active.

Les structures de formation des salaires sont souvent caractérisées par un biais au détriment des femmes, qui peut constituer un facteur de dissuasion. L'écart de rémunération considérable entre les sexes qui subsiste dans la plupart des États membres (quelque 16 points de pourcentage, en moyenne, au sein de l'Union européenne) peut également avoir pour effet de dissuader un grand nombre de femmes d'entrer dans la vie active ou de passer du travail à temps partiel au travail à temps plein. À cet égard, une application plus stricte de la législation contre les discriminations s'impose, tout comme un plus large éventail de mesures faisant intervenir les partenaires sociaux et visant à s'attaquer au fond du problème, en s'intéressant aux systèmes de classification des salaires, aux structures salariales fondées sur l'ancienneté, à la ségrégation sectorielle et professionnelle, ainsi qu'à la disponibilité de différentes formules de travail et de services de garde d'enfants et de soins aux personnes âgées. Ces mesures, couplées à une réduction de l'inégalité de rémunération entre les femmes et les hommes, contribueraient également à augmenter la participation des femmes au marché du travail²².

Des investissements accrus dans les services de garde d'enfants et de soins aux personnes âgées

L'offre de structures de garde d'enfants et d'accueil d'autres personnes à charge est une mesure concrète qui se répercute directement sur les taux d'activité féminine et l'exercice d'un emploi à temps plein plutôt qu'à temps partiel. L'augmentation de l'offre de services de garde et de soins créera également de nouveaux emplois, souvent au profit des femmes.

Il ressort des données disponibles que les pays où l'offre de services de garde d'enfants est limitée, tels que l'Italie et l'Espagne, affichent de faibles taux d'emploi des femmes et que les pays enregistrant des taux élevés d'emploi des femmes, comme la Suède, le Danemark et la Finlande, sont dotés d'un large accès aux structures de garde d'enfants (voir graphique 18 à l'annexe 2). En outre, les femmes sont davantage susceptibles de travailler à temps partiel dans les pays où les services de garde d'enfants ne sont pas disponibles dans une aussi grande mesure, comme par exemple en Allemagne et en Autriche.

Lors du Conseil européen de Barcelone, qui s'est tenu en 2002, les États membres ont approuvé des objectifs relatifs à l'offre de services de garde d'enfants. Ceux-ci prévoient la mise en place, d'ici 2010, de 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. Cependant, très peu d'États membres, à l'exception notable des pays nordiques, se rapprochent des objectifs de Barcelone. La plupart des autres États membres ont encore beaucoup de chemin à parcourir. La réalisation de ces objectifs devrait non seulement être érigée au rang de priorité, mais les États membres devraient également se montrer plus ambitieux et garantir la disponibilité de services adéquats après l'âge de la scolarité obligatoire, jusqu'à ce que les enfants aient 12 ou 14 ans.

²² Le rôle que le comportement en matière de participation des femmes au marché du travail joue dans les écarts de rémunération entre les sexes est analysé de manière détaillée dans le rapport final de l'étude intitulée "Methodological issues related to the analysis of gender gaps in employment, earnings and career progression" (Questions méthodologiques liées à l'analyse des disparités hommes-femmes en matière d'emploi, de revenus et de progression de carrière) et réalisée par M. Beblo, D. Beninger, A. Heinze et F. Laisney du Centre de recherche économique européenne (ZEW), Mannheim, pour le compte de la Commission européenne, DG Emploi et affaires sociales, août 2003.

Les services de garde d'enfants peuvent être fournis de nombreuses manières différentes, par le secteur public ou privé. Quelle que soit la démarche adoptée, les pouvoirs publics doivent faire en sorte que ces services soient abordables financièrement et largement accessibles en termes de couverture géographique et d'horaire d'ouverture. Des qualifications reconnues pour le personnel et un agrément des prestataires sont également importants pour garantir une bonne qualité.

Faciliter l'accès aux services de garde d'enfants: réformes récentes

En **Suède**, depuis 2002, les parents au chômage et les mères ayant un deuxième/nouvel enfant ont droit à des services gratuits de garde d'enfants, à raison de trois heures par jour. Ce programme vise principalement à offrir de plus grandes perspectives professionnelles aux parents d'enfants en bas âge.

En **Espagne**, il a été décidé récemment d'accorder une subvention de 100 euros par mois aux femmes qui travaillent et ont des enfants de 3 ans ou moins, à titre de participation aux coûts des services de garde d'enfants.

Une approche ciblée à l'égard des femmes qui se heurtent aux difficultés les plus importantes

Certaines femmes sont confrontées à des difficultés particulières en matière d'accès au marché du travail, qui exigent une action spécifique, en sus des mesures précitées.

Les parents isolés qui, pour la plupart, sont des femmes, jugent particulièrement difficile de concilier vie professionnelle et vie familiale, ainsi que de trouver des services de garde appropriés et abordables. Les parents seuls peu qualifiés sont particulièrement exposés au risque de pauvreté. Dans son New Deal pour les parents isolés, le Royaume-Uni a combiné plusieurs éléments importants tels que les conseils individuels, le soutien à la recherche d'un emploi, la formation et l'aide pour l'organisation de la garde après la fin des classes, afin d'encourager les femmes percevant des prestations à s'engager dans le monde du travail.

En outre, les femmes qui souhaitent réintégrer la vie active après une période d'absence sont confrontées à des difficultés. Il faut qu'elles aient accès à une formation appropriée, leur permettant d'actualiser leurs compétences et leurs qualifications, et voient reconnaître les compétences acquises en dehors du marché du travail, parmi lesquelles pourraient figurer des aptitudes sociales et organisationnelles, ainsi que des capacités en matière de garde et d'éducation. Un projet pilote mené en Allemagne concernant l'analyse des compétences a donné des résultats positifs. Il convient de renforcer le rôle des services publics de l'emploi de manière à favoriser cette reconnaissance.

Messages adressés spécifiquement aux pays:

Dans la plupart des États membres, il y a encore beaucoup de progrès à faire pour améliorer la participation des femmes au marché du travail. Si, de manière générale, le taux d'emploi des femmes rattrape celui des hommes, certains pays de l'Union européenne - en particulier l'Italie, l'Espagne et la Grèce - affichent encore des taux d'activité féminine très bas. En ce qui concerne les nouveaux États membres, la participation en baisse des femmes est préoccupante.

Il convient d'accorder une attention particulière au développement des structures de garde d'enfants en Allemagne, en Grèce, en Espagne, en Irlande, en Italie, en Autriche, au Portugal et au Royaume-Uni. Cette démarche devrait aller de pair avec des efforts visant à améliorer l'attrait du travail à temps partiel pour les femmes et les hommes, notamment en Espagne, en Italie, en Grèce et au Portugal. L'élimination des mesures fiscales dissuadant les femmes d'exercer un emploi, qui pourrait nécessiter l'adoption d'un régime fiscal plus individualisé, est également un défi particulier pour l'Allemagne.

Les États membres doivent s'efforcer de s'attaquer aux causes profondes de l'écart de rémunération entre les sexes, qui est frappant en Irlande, en Autriche, au Royaume-Uni, en Allemagne, aux Pays-Bas, ainsi qu'au Portugal.

Dans les nouveaux États membres, il y a lieu d'accorder une attention plus soutenue à la mise en place de structures abordables de garde d'enfants, de contrats de travail favorables à la famille, et d'aménagements du temps de travail. À Malte, où le taux d'emploi des femmes est extrêmement bas, des efforts particuliers s'imposent en vue d'augmenter la participation des femmes au secteur formel de l'économie.

3.4. Mettre en œuvre des stratégies globales pour faire face au vieillissement

Sans mesures urgentes et drastiques visant à inverser les tendances actuelles, les États membres n'ont aucune chance d'approcher, et encore moins d'atteindre, les objectifs européens consistant à augmenter l'emploi des travailleurs âgés et à relever l'âge de fin d'activité. Le défi est non seulement de faire en sorte qu'une proportion plus élevée des personnes dont l'âge varie actuellement de 55 à 64 ans restent en activité, mais aussi de renforcer la capacité d'insertion professionnelle des personnes ayant actuellement la quarantaine ou la cinquantaine.

La Task-force invite instamment les États membres et les partenaires sociaux à définir une stratégie globale de vieillissement actif, s'articulant sur les éléments suivants:

- *accorder des incitations aux travailleurs pour qu'ils prennent leur retraite plus tard et aux employeurs pour qu'ils engagent et conservent des travailleurs âgés. Cela englobe l'adaptation de certains mécanismes d'imposition et de prestations, ainsi que des règles en matière d'emploi et de pensions, afin de renforcer les mesures incitant les travailleurs âgés à rester plus longtemps en activité et de décourager les départs prématurés du marché du travail. Les efforts visant à décourager le recours à la retraite anticipée devraient être poursuivis dans l'ensemble des États membres;*
- *promouvoir l'accès de tous à la formation, indépendamment de l'âge, et élaborer des stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie, notamment des formations sur le lieu de travail destinées aux travailleurs âgés, qui sont sous-représentés dans les actions de formation;*
- *améliorer la qualité de l'emploi afin d'assurer un cadre de travail attrayant, sûr et adaptable tout au long de la vie professionnelle, ce qui comprend la possibilité de travail à temps partiel et d'interruptions de carrière.*

Dans le prolongement des objectifs définis à Lisbonne concernant le taux d'emploi de la main-d'œuvre totale et des femmes, le Conseil européen de Stockholm a fixé un objectif spécifique pour le taux d'emploi des travailleurs âgés (de 55 à 64 ans), à porter à 50% d'ici 2010. En outre, le Conseil européen de Barcelone a préconisé de relever de cinq ans, à l'horizon 2010, l'âge moyen de sortie du marché du travail qui, selon les estimations, était de 59,9 ans en 2001.

Établir des stratégies globales de vieillissement actif

L'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés et le relèvement de l'âge moyen de sortie du marché du travail constituent un défi de taille pour l'Europe. Dans la plupart des États membres, cela exige un changement radical dans les mesures prises, à savoir l'abandon d'une culture de la retraite anticipée au profit de stratégies globales de vieillissement actif.

Ces stratégies devraient englober trois pistes d'action: accorder des incitations appropriées aux travailleurs pour qu'ils restent plus longtemps en activité et aux employeurs pour qu'ils recrutent et conservent des travailleurs âgés; développer l'éducation et la formation tout au long de la vie, un accent particulier devant être mis sur l'augmentation de la participation des personnes peu qualifiées et des travailleurs âgés à la formation; améliorer la qualité de l'emploi et les conditions de travail pendant toute la vie. Ces trois composantes sont exposées ci-dessous.

Inciter les travailleurs à rester plus longtemps en activité et les entreprises à employer des travailleurs expérimentés

Il est essentiel de réviser les règles en matière de pensions afin d'encourager le prolongement de la vie active.

Dans le cadre des réformes des régimes de pension, il importe d'éliminer les mesures d'incitation à la préretraite, qui a trop souvent été utilisée par les salariés comme un expédient pour quitter le marché du travail et par les entreprises comme un moyen de rajeunir leur personnel et de réduire les coûts salariaux. Des efforts ont été consentis ou sont actuellement déployés dans la plupart des États membres actuels et nouveaux; ils devraient être poursuivis dans l'ensemble des États membres. De telles réformes sont difficiles et impliquent souvent un changement de mentalité radical de la part des entreprises, des travailleurs et des pouvoirs publics.

Les mesures peuvent également consister à accorder des droits à pension plus élevés aux personnes qui demeurent plus longtemps en activité, y compris au delà de 65 ans (comme en Suède, par exemple), et à réexaminer le poids accordé à l'ancienneté dans la structure salariale afin de refléter la productivité.

Des mécanismes souples de passage à la retraite, combinant retraite progressive et travail à temps partiel, peuvent également contribuer à maintenir les travailleurs plus longtemps en activité. Dans de

tels cas, les incitations financières peuvent consister en un allègement des cotisations de sécurité sociale ou dans le maintien de droits à pension complets, malgré une réduction du temps de travail. Ces régimes doivent être conçus de façon appropriée, de telle sorte qu'ils aient réellement pour effet de retarder l'âge de départ à la retraite.

En outre, des subventions salariales ciblées (par exemple sous la forme d'un allègement des cotisations sociales à la charge des employeurs) pour l'engagement de travailleurs âgés au chômage ou l'octroi de crédits d'impôt aux travailleurs âgés qui restent plus longtemps en activité peuvent être utiles pour favoriser un changement de mentalité. Ces mécanismes doivent être ciblés de manière à répondre à des besoins spécifiques et à éviter toute dépendance inutile à l'égard de subventions publiques. Ils ne sont peut-être pas justifiés à plus longue échéance, étant donné que le travail au-delà de 60 ans devrait progressivement devenir la norme.

Les réformes en matière d'incitations financières ou sur le plan législatif sont essentielles. Toutefois, elles peuvent se révéler insuffisantes, si elles ne s'attaquent pas aux autres causes sous-jacentes de l'inactivité, telles que l'obsolescence des compétences ou une mauvaise santé.

Les compétences des travailleurs âgés méritent d'être appréciées et renforcées

Si la participation à la formation est déjà faible dans la plupart des États membres, elle l'est tout particulièrement en ce qui concerne les travailleurs âgés. Il y a lieu d'intensifier les efforts visant à accroître la participation des travailleurs âgés, en particulier les personnes peu qualifiées, à la formation, dans le cadre d'une nouvelle dynamique reposant sur la mise en place de systèmes efficaces et adaptables d'éducation et de formation tout au long de la vie et visant à accroître la participation de tous à la formation, telle que décrite au chapitre 4. Certains États membres sont occupés à développer des programmes intégrés combinant formation et placement pour les travailleurs âgés (par exemple l'Allemagne, la Grèce et le Royaume-Uni).

La Suède, qui affiche le taux d'emploi des travailleurs âgés le plus élevé, constitue également un exemple frappant de l'importance de l'éducation et la formation tout au long de la vie. Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des États membres, la participation à la formation pour les travailleurs âgés est, dans ce pays, quasiment identique à celle du reste de la main-d'œuvre.

Améliorer la qualité de l'emploi

Enfin, la qualité de l'emploi est importante pour augmenter la participation à tous les âges et au fil du temps. Cet état de fait exige des initiatives énergiques en vue d'améliorer les conditions de travail, l'offre de modalités de travail appropriées ou protégées, l'augmentation des possibilités de travail à temps partiel ou d'interruptions de carrière, et l'amélioration de la santé et de la sécurité au travail. En ce qui concerne les personnes ayant exercé un travail physiquement ardu, les gouvernements et les partenaires sociaux devraient faciliter leur passage, en temps utile, à des formes d'emploi plus adaptées à un âge mûr.

Promouvoir le vieillissement actif

Le **programme finlandais sur les travailleurs vieillissants (1998-2002)** était fondé sur une approche globale, comprenant des changements législatifs, des projets de recherche, des mesures de formation et une communication de grande envergure, destinés à faire évoluer les mentalités en matière de vieillissement dans l'ensemble de la société finlandaise. Le lancement du programme (1998-1999) a été marqué par des changements législatifs et une vaste campagne publicitaire. La phase intermédiaire a consisté en plusieurs projets de recherche et de développement, et la phase finale (2000-2001) a été caractérisée par des **formations visant à maintenir "l'aptitude au travail"** des cadres de direction et des salariés. Le taux d'emploi des travailleurs âgés a augmenté de dix points de pourcentage au cours de la durée du programme.

La stratégie du **Royaume-Uni** en matière de vieillissement actif consiste essentiellement à accroître le recrutement et le maintien en activité des personnes de plus de cinquante ans et à faire en sorte que l'ensemble des employeurs adoptent des pratiques professionnelles positives. Parmi les initiatives particulières composant le New Deal 50+ figure un **crédit à l'emploi exonéré d'impôts** pour les personnes de plus de 50 ans qui perçoivent des prestations sociales depuis six mois au minimum. Le crédit à l'emploi est versé en complément des salaires individuels de ces personnes, lorsqu'elles retournent travailler, et ce, pendant maximum 52 semaines. En outre, la **campagne Age positive** favorise l'application du code de bonne conduite en matière de diversité des âges au travail, par le biais de prix, d'initiatives publicitaires et de manifestations. Le code incite les employeurs à adopter de bonnes pratiques en matière d'âge en soulignant les avantages que les entreprises peuvent retirer d'une main-d'œuvre d'âges divers et de **l'application des meilleures pratiques en matière de recrutement, de sélection, de formation, de promotion, de licenciement et de retraite**. L'évaluation de l'impact du code montre qu'il a entraîné une amélioration des politiques menées par les employeurs en matière d'âge. La Suède fournit également un exemple de réforme ambitieuse, consistant à accorder des incitations financières - sous la forme de droits à pension plus élevés - aux personnes qui demeurent en activité jusqu'à 65 ans et au-delà.

Au **Danemark**, la réforme de 1999 du régime de préretraite visait à rendre le travail plus attrayant aux yeux des personnes qui avaient droit à la retraite anticipée et à les encourager à reporter la date de leur départ à

la retraite. **Cette réforme a renforcé les incitations à une retraite plus tardive, en particulier pour les personnes de 60-61 ans.** En vertu de cette réforme, le financement du régime obéit au principe selon lequel les générations futures ne pourront prendre une retraite anticipée que si elles ont cotisé à ce régime pendant 25 des 30 dernières années de travail. La réforme semble avoir eu un impact positif, étant donné que la part des personnes de 60-61 ans partant en préretraite a diminué.

En **Espagne**, une réglementation récente a ouvert la possibilité de combiner retraite partielle et travail à temps partiel. En outre, elle prévoit que les droits à pension augmenteront pour les personnes travaillant au-delà de 65 ans, tandis que les employeurs verront leurs cotisations sociales allégées s'ils emploient de tels travailleurs.

Messages adressés spécifiquement aux pays:

Tous les États membres doivent élaborer des stratégies globales de vieillissement actif, comprenant les trois éléments décrits ci-dessus. La Suède affiche le taux d'emploi des travailleurs âgés le plus élevé d'Europe. La Finlande se distingue comme étant le pays où les tendances en matière d'emploi des travailleurs âgés sont les plus favorables depuis 1995. Leur expérience devrait servir d'exemples aux nombreux pays qui sont bien loin d'atteindre les objectifs de Stockholm et de Barcelone.

Le besoin d'agir est particulièrement urgent en France, en Belgique, en Italie, en Autriche et au Luxembourg, qui affichent tous des niveaux très bas de participation des travailleurs âgés. Des mesures sont tout aussi urgentes et nécessaires dans les nouveaux États membres, où un grand nombre de travailleurs âgés ont quitté la main-d'œuvre à la suite des restructurations économiques. La situation est particulièrement délicate en Pologne, en Slovaquie et en Hongrie.

3.5. Réaliser l'intégration des minorités et des immigrés

L'Union européenne n'obtient pas des résultats satisfaisants en ce qui concerne l'intégration des migrants et des ressortissants des pays tiers sur le marché du travail. De l'avis de la Task-force, il est essentiel que les États membres renforcent leur capacité à intégrer les minorités et les migrants déjà présents au sein de l'Union, s'ils veulent être en état et en mesure de récolter pleinement les fruits de la nouvelle immigration.

La Task-force invite instamment les États membres et les partenaires sociaux à mettre en place des politiques d'intégration multidimensionnelles qui:

- *facilitent l'accès à l'enseignement, à la formation et aux services de soutien;*
- *combattent la discrimination sur le lieu de travail;*
- *répondent aux besoins spécifiques des femmes d'origine immigrée;*
- *favorisent la création d'entreprises par les migrants;*
- *améliorent la reconnaissance des compétences et des qualifications acquises à l'étranger*

En outre, les États membres devraient mettre en place une politique plus active et mieux coordonnée au niveau communautaire en matière d'immigration.

Une meilleure intégration des minorités et des immigrants est un objectif prioritaire

La situation des migrants ou des ressortissants de pays tiers sur le marché du travail est nettement plus défavorable que celle des ressortissants de l'Union. Leur taux de chômage est deux fois plus élevé que celui des ressortissants de l'Union et leur taux d'emploi est sensiblement plus bas dans la plupart des États membres, en particulier chez les personnes très qualifiées. Les différences sont encore plus marquées dans le cas des femmes²³.

Les principaux éléments à l'origine de cette situation sont l'inadéquation ou le manque de compétences, ainsi que des obstacles culturels et linguistiques. Les États membres devraient mettre en œuvre un ensemble d'actions en vue de favoriser une meilleure intégration sur le marché du travail. Une meilleure participation à la formation, ainsi que la reconnaissance et l'évaluation adéquate des qualifications acquises en dehors de l'Union, sont importantes pour faciliter l'intégration. Cet aspect devrait aller de pair avec des programmes d'orientation et d'information adaptés aux besoins du groupe hétérogène que forment les immigrés. Soutenir la création d'entreprises peut s'avérer particulièrement utile.

²³ Le taux de chômage des ressortissantes de pays tiers, utilisé comme valeur de substitution, était de 16% en 2002, contre 7% pour les ressortissantes de l'Union; leur taux d'emploi était de 53%, contre 66%; dans le cas des personnes très qualifiées, le taux d'emploi des ressortissantes de l'Union avoisinait les 83% au niveau communautaire, contre seulement 66% pour les ressortissantes de pays tiers.

Il y a lieu de s'attaquer effectivement aux discriminations. Les administrations nationales compétentes, ainsi que les partenaires sociaux, devraient sensibiliser davantage à la discrimination directe et indirecte et promouvoir des attitudes plus positives à l'égard des non-nationaux sur le lieu de travail.

Les femmes d'origine immigrée sont confrontées à des difficultés particulières pour s'intégrer dans le marché du travail, en raison de facteurs tels qu'un manque de connaissances linguistiques et d'autres qualifications formelles, le manque de services abordables de garde d'enfants, des habitudes culturelles marquées liées à un modèle où l'homme est le soutien de famille, dans de nombreux cas, et un niveau généralement bas d'intégration dans la société du pays d'accueil. Ces femmes ont besoin d'un soutien actif (par exemple formation linguistique, orientation professionnelle et conseils intensifs) afin d'acquérir des connaissances de base et de prendre confiance pour entrer dans la vie active.

Il convient également de se pencher sur des questions plus vastes, notamment les moyens de construire des sociétés plus ouvertes et leurs répercussions sur l'intégration sociale et politique, y compris l'accès à la citoyenneté.

Intégration des immigrés et des minorités sur le marché du travail

Le projet "**ouverture interculturelle du service public**" a été élaboré par le service de l'emploi de Göttingen, en Allemagne, en étroite collaboration avec des associations de minorités ethniques. Il visait à fournir de meilleurs services aux minorités ethniques en répondant à leurs demandes spécifiques. Des formations et mesures d'information spéciales ont été mises au point, tout comme une évaluation de l'ouverture interculturelle du service public. L'administration publique de Göttingen a introduit la plupart des pratiques dans le cadre de ses activités ordinaires, ce qui a garanti la viabilité du projet.

La **Commission pour l'égalité raciale (CRE), au Royaume-Uni**, est un organisme non gouvernemental financé par les pouvoirs publics, chargé de s'attaquer à la discrimination raciale en fournissant des informations et des conseils juridiques aux victimes, ainsi qu'en sensibilisant aux règles relatives à l'égalité de traitement. Une coopération intéressante a été établie avec la Confédération des industries britanniques (CBI) en vue de sensibiliser les petites entreprises à la question de la diversité culturelle. Le projet repose largement sur une approche à plusieurs niveaux et combine différentes mesures, y compris une ligne téléphonique spéciale, des ateliers, des formations et des campagnes d'information, sur le thème de la diversité culturelle sur le lieu de travail.

En **Belgique**, les **plans d'action positive** soutenus par le gouvernement flamand visent à accroître l'emploi des migrants et des personnes appartenant à une minorité ethnique et sont mis en œuvre par diverses entreprises et institutions publiques. Ils comprennent des formations sur le thème de la diversité culturelle destinées au personnel spécialisé dans les ressources humaines et à d'autres agents, ainsi que des mesures axées sur le recrutement de minorités ethniques.

Le projet **EQUAL "Centre de post-information et d'homologation des compétences techniques pour migrants, rapatriés et réfugiés - sous-projet Ifestos"** en Grèce vise à recenser les migrants, rapatriés et réfugiés qui sont titulaires d'un diplôme délivré par une école ou un institut technique de leur pays d'origine, contribuant ainsi aux efforts en vue d'une reconnaissance officielle de leurs aptitudes et compétences techniques.

Dans le même temps, l'Union doit mieux gérer l'immigration

Une politique plus active et coordonnée en matière d'immigration au niveau communautaire peut contribuer à faciliter l'intégration des immigrants sur le marché du travail. Environ un million de nouveaux immigrants entre dans l'Union européenne chaque année, et ce chiffre augmentera certainement, non seulement en raison de facteurs externes, dits "de répulsion" (comme la guerre et la pauvreté), mais aussi des besoins futurs du marché du travail de l'UE, en raison de la diminution de la population en âge de travailler.

Il y a lieu de gérer plus efficacement la migration de la main-d'œuvre si l'on veut qu'elle réponde effectivement aux besoins du marché du travail et permette de réaliser une meilleure intégration. Bien que la priorité doive être accordée à l'utilisation des réserves de main-d'œuvre présentes dans l'Union, une immigration soigneusement gérée pourrait contribuer à prévenir les déséquilibres de la main-d'œuvre européenne, sur le plan tant de l'âge que de la structure des compétences.

L'Union européenne doit apporter des réponses coordonnées, en travaillant de concert avec d'autres pays de l'OCDE et des pays sources. La Commission européenne a présenté des propositions²⁴ destinées à mettre en place un cadre plus cohérent au niveau européen. Les procédures d'admission des travailleurs de pays tiers devraient être rendues plus simples, plus rapides et plus transparentes. Il conviendrait également de faciliter la mobilité d'un État membre vers un autre, dans le cas des ressortissants de pays tiers résidant déjà légalement dans un État membre.

Messages adressés spécifiquement aux pays:

Parvenir à une meilleure intégration des minorités et des immigrants sur le marché du travail est un défi à relever par tous les États membres actuels et nouveaux. Au sein de l'Europe des Quinze, la nécessité d'accorder une attention accrue à cette question se fait particulièrement sentir en Belgique, en France, en Suède, en Finlande, au Danemark, en Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, pays où l'écart entre nationaux et non-nationaux est frappant. S'agissant des nouveaux États membres, la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie, ainsi que les pays baltes doivent plus particulièrement chercher à améliorer l'intégration des minorités.

²⁴ Commission européenne (2001), proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante (COM(2001)386) et Commission européenne (2003), communication sur l'immigration, l'intégration et l'emploi (COM(2003)336).

Chapitre 4. Investir davantage dans le capital humain: faire de l'éducation et la formation tout au long de la vie une réalité

Dans une économie moderne, le relèvement des niveaux d'instruction et la mise en place d'une main-d'œuvre adaptable, propre à relever les défis d'une économie fondée sur la connaissance, jouent un rôle déterminant dans la productivité et la croissance de l'emploi.

Un trop grand nombre de personnes n'acquièrent pas à l'école les aptitudes fondamentales à lire, écrire et calculer, et les possibilités d'actualiser ou d'accumuler des compétences par la suite sont insuffisantes.

Les projections démographiques font apparaître un défi supplémentaire sous l'angle de la gestion de notre capital humain: il est impératif de prévenir l'obsolescence des compétences afin de maintenir les individus plus longtemps en activité. Autrement dit, il y a lieu d'orienter la formation également vers les travailleurs âgés et les travailleurs peu qualifiés.

Les États membres ont admis depuis longtemps la nécessité de promouvoir l'éducation et la formation tout au long de la vie. Toutefois, peu de progrès notables ont été accomplis. Pour que l'éducation et la formation tout au long de la vie deviennent une réalité, il est nécessaire qu'un changement de mentalité s'opère et que les pouvoirs publics, les employeurs et les individus collaborent en vue de promouvoir l'offre et l'utilisation de possibilités de formation répondant aux besoins de compétences.

Les États membres devraient élaborer des stratégies globales d'éducation et de formation tout au long de la vie, en fixant des objectifs ambitieux pour l'augmentation des niveaux de capital humain, en facilitant l'accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie et en définissant de nouvelles manières de partager les coûts entre pouvoirs publics, entreprises et individus.

4.1. Définir des politiques ambitieuses pour l'augmentation des niveaux de capital humain

Les États membres doivent démontrer leur volonté de relever les niveaux généraux d'instruction et de mettre en place des systèmes d'éducation et de formation tout au long de la vie, en formulant des politiques ambitieuses.

La Task-force invite instamment les États membres à:

- *donner à chacun le droit d'accéder à l'enseignement secondaire et à un degré minimum de connaissances de base;*
- *réduire le nombre de jeunes qui quittent prématurément l'école;*
- *promouvoir l'accès d'une part plus importante des jeunes à l'université;*
- *augmenter l'accès à la formation pendant toute la vie, en s'intéressant en particulier aux personnes peu qualifiées et à d'autres personnes défavorisées;*
- *mieux anticiper les besoins futurs en compétences, notamment par le biais d'un réseau européen d'instituts de prévision.*

Les États membres doivent se fixer des objectifs transparents et ambitieux, complétant ceux déjà établis au niveau européen, afin de mettre en place des systèmes efficaces d'éducation et de formation tout au long de la vie.

Des niveaux élevés d'instruction et d'accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie sont essentiels pour augmenter le niveau global de compétences dans la société, pour s'adapter aux restructurations économiques et pour maintenir une économie compétitive fondée sur la connaissance. Cependant, malgré la demande, formulée dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, d'une nette augmentation de l'investissement dans le capital humain, les niveaux d'investissement ne s'accroissent pas de façon significative et la mise en place des systèmes d'éducation et de formation tout au long de la vie demeure inadéquate.

En outre, l'investissement est réparti de manière inégale. En effet, ce sont les entreprises et les travailleurs qui présentent le plus de besoins (PME, personnes non qualifiées, travailleurs âgés) qui investissent ou en profitent le moins. Cette situation accroît le fossé qui existe entre les très instruits et les peu instruits, au sein de la société et dans l'ensemble de l'Union.

*Élever les niveaux
d'instruction*

Pour retirer tous les avantages possibles de l'économie fondée sur la connaissance, il est nécessaire d'élever les niveaux d'instruction. Environ 150 millions de citoyens de l'UE n'ont même pas atteint le niveau de base de l'enseignement secondaire (voir graphique 19 à l'annexe 2). Il ressort des études réalisées par la Commission européenne et l'OCDE que l'Union européenne a encore fort à faire pour améliorer ne fût-ce que les aptitudes fondamentales de sa main-d'œuvre à lire, écrire et calculer.

Dans une économie ouverte et fondée sur la connaissance, un certain nombre de compétences de base sont nécessaires, qu'elles soient personnelles (par exemple, capacité d'apprendre à apprendre, travail en équipe, créativité), techniques (par exemple, utilisation des TIC) ou théoriques (par exemple, langues étrangères). Les États membres doivent faire en sorte que chacun ait droit au minimum au niveau secondaire inférieur et que tous les travailleurs soient dotés des nouvelles compétences de base requises au sein d'une main-d'œuvre moderne. Ils doivent également assurer aux nouveaux travailleurs le meilleur départ possible en réduisant le nombre de jeunes qui quittent prématurément l'école, sans avoir acquis un niveau suffisant de qualifications et de compétences.

Parallèlement, il est essentiel de faciliter l'accès d'une part plus importante de la population aux études universitaires. Par rapport aux États-Unis, où 39% de la population en âge de travailler parviennent à l'enseignement supérieur, c'est seulement le cas pour 20% de la population de l'Union européenne. En outre, un tiers des étudiants abandonnent leurs études avant d'avoir décroché leur premier diplôme, ce qui donne à penser que le système éducatif ne répond pas à leurs besoins. Faciliter l'accès aux études universitaires est un défi particulier pour les nouveaux États membres: si le pourcentage de personnes ayant achevé l'enseignement secondaire supérieur est, en moyenne, plus élevé que dans la plupart des États membres actuels, le pourcentage d'adultes passant à l'université demeure inférieur.

*Accroître le recours
à la formation*

Le relèvement des niveaux d'instruction est d'autant plus fondamental que l'on ne s'emploie pas comme il convient à corriger les déficits de compétences par la formation au cours de la vie professionnelle. En réalité, les personnes dépourvues de connaissances de base ont moins de chances de recevoir ou d'avoir accès à une formation en cours d'emploi que les personnes très qualifiées, et les diplômés de l'enseignement supérieur ont jusqu'à quatre fois plus de chances de participer à une formation que les personnes ayant uniquement accompli la scolarité de base (voir graphique 20 à l'annexe 2).

Les États membres doivent permettre à tous les travailleurs d'obtenir plus facilement la formation dont ils ont besoin, en améliorant l'accès à la formation tout au long de la vie. La priorité devrait aller à ceux chez qui ce besoin se fait le plus sentir, à savoir les personnes peu qualifiées, les travailleurs âgés et les salariés de petites entreprises. En outre, la formation proposée doit être appropriée et dispensée de manière efficace. Les salariés devraient être en mesure d'avoir accès à la formation qui leur est nécessaire, compte tenu de leurs besoins actuels et futurs en compétences.

*Mieux anticiper les
besoins en
compétences*

À cet égard, les États membres doivent améliorer leur capacité à anticiper les besoins en compétences. Cette démarche est essentielle pour éviter l'inadéquation des compétences et pour contrecarrer l'obsolescence rapide des connaissances acquises à l'école et à l'université. Si l'on prend l'exemple des diplômés en sciences, en mathématiques et en technologie, le taux d'inscription sera, semble-t-il, insuffisant pour répondre aux besoins de l'économie moderne²⁵. Il incombe conjointement aux employeurs, aux services publics de l'emploi, ainsi qu'aux établissements d'enseignement, de recherche et de formation de mieux anticiper les besoins en compétences. Cela devrait devenir un axe central pour l'élaboration de stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie. La coopération entre instituts nationaux de prévision devrait également être renforcée par la création d'un réseau européen pour la prévision des besoins en compétences.

²⁵ Commission européenne (2003), *Le rôle des universités dans l'Europe de la Connaissance* (COM(2003)58).

Les objectifs de Lisbonne font clairement apparaître la nécessité d'en faire plus en vue d'augmenter les niveaux de capital humain. Une étape essentielle sur la voie de la réalisation de ces priorités a été franchie en mai 2003, lorsque les ministres de l'éducation ont approuvé une série de critères de référence en matière d'enseignement et de formation, par rapport auxquels il convient de mesurer les progrès accomplis²⁶. Un certain nombre de ces critères de référence sont également devenus des objectifs de l'UE dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi.

La Task-force exhorte les États membres à démontrer leur attachement à l'éducation et à la formation tout au long de la vie en traduisant ces critères de référence et ces objectifs de l'UE en objectifs nationaux et en les complétant par des mesures appropriées. Il est particulièrement important que les États membres qui sont à la traîne se fixent des objectifs ambitieux. Le cas de l'Irlande illustre bien les résultats potentiels d'un investissement accru, pour autant qu'il soit géré de manière efficace.

Investissement dans le capital humain: le cas de l'Irlande

La transformation de l'économie irlandaise en "Tigre celtique" repose, entre autres facteurs, sur la valeur attachée à l'éducation. En témoigne une hausse de 150% des dépenses publiques consacrées à l'éducation depuis 1985. Au cours des dix dernières années, le nombre d'étudiants à temps plein suivant des études supérieures a augmenté de près de 80%. L'Irlande se classe quatrième au sein de l'OCDE en ce qui concerne l'augmentation des inscriptions dans l'enseignement supérieur depuis 1995. Les dépenses engagées par les entreprises pour la formation en leur sein a augmenté pour passer de 1,5% de la masse salariale en 1993 à 2,4% en 1999. Une importante contribution à l'investissement dans le capital humain est venue du Fonds social européen, qui est intervenu pour environ 35% des fonds structurels affectés à l'Irlande (contre entre 17% et 22% dans les États membres méridionaux).

Messages adressés spécifiquement aux pays:

Tous les États membres actuels et nouveaux doivent renforcer leurs efforts en vue d'accroître le capital humain et d'améliorer leurs systèmes d'éducation et de formation tout au long de la vie. Les pays enregistrant les meilleurs résultats sont le Danemark, la Suède et la Finlande. En effet, ils affichent à la fois, d'une part, des niveaux relativement élevés d'éducation initiale et d'accès à l'université et, d'autre part, des taux élevés de participation des adultes à la formation.

4.2. Partager les coûts et les responsabilités pour un investissement accru dans les ressources humaines

Tous les acteurs – les pouvoirs publics, les individus et, surtout, les entreprises – doivent assumer leur part de responsabilité pour accroître le niveau et l'efficacité de l'investissement dans le capital humain. Les gouvernements doivent jeter les bases de l'éducation et de la formation tout au long de la vie pour tous. Les employeurs doivent prendre la responsabilité du développement des compétences de leurs salariés pendant toute leur carrière. Enfin, chaque citoyen doit également investir dans son propre avenir.

La Task-force invite instamment les États membres et les partenaires sociaux à:

- *assurer la transparence des droits et obligations de chaque partie en matière d'éducation et de formation;*
- *définir des normes visant à garantir la qualité de l'éducation et de la formation, que celles-ci soient dispensées par des pouvoirs publics, des entreprises ou des formateurs spécialisés, et en assurer le contrôle;*
- *garantir un niveau suffisant d'investissement de la part des employeurs et un partage équitable des coûts et des avantages entre eux par une combinaison de formules obligatoires et volontaires, telles que la mise en place de fonds de formation sectoriels ou régionaux, ainsi que par d'autres mesures telles que des crédits d'impôt et des services de soutien.*

²⁶ Les critères de référence, fixés par la décision du Conseil du 5 mai 2003, visent à atteindre les objectifs suivants d'ici 2010:

- au moins 85% des jeunes de 22 ans de l'UE devraient avoir achevé l'enseignement secondaire supérieur;
- le nombre total de diplômés en mathématiques, sciences et technologie dans l'UE devrait augmenter d'au moins 15% et l'ampleur des écarts hommes-femmes devrait diminuer;
- le pourcentage de jeunes de 15 ans ayant de mauvais résultats en lecture devrait avoir diminué d'au moins 20% par rapport à 2000;
- le pourcentage de jeunes quittant prématurément l'école ne devrait pas dépasser 10%;
- au moins 12,5% de la population en âge de travailler devraient participer à l'éducation et à la formation tout au long de la vie.

La nécessité d'investir davantage dans le capital humain et les nombreux retours sur un tel investissement font probablement l'objet d'un consensus, mais deux questions se posent: qui paie? et qui assume la responsabilité? Pour investir plus et mieux dans le capital humain, il faut que les coûts et responsabilités des différents acteurs soient partagés d'une manière transparente, équitable et plus conforme aux avantages que chacun en retire.

L'investissement dans le capital humain récompense la personne, l'entreprise qui l'emploie et la société dans son ensemble; il est donc normal que chaque partie prenne en charge sa part du financement de cet investissement. À l'heure actuelle, ces rôles manquent de clarté et la responsabilité de l'investissement n'est pas partagée de manière équitable.

Les entreprises des secteurs de pointe peuvent être dissuadées d'investir à long terme dans des compétences transférables, parce que le personnel formé est débauché par d'autres employeurs, qui profitent de la formation sans la payer; les entreprises des secteurs technologiques plus traditionnels, de leur côté, sont moins incitées à former leur personnel. Les travailleurs peuvent également être découragés de développer leurs connaissances si les compétences et les qualifications acquises sont insuffisamment valorisées ou reconnues.

Aussi longtemps que les droits et responsabilités des différentes parties manqueront de clarté, chacune se reposera sur l'autre et l'investissement restera insuffisant.

*Gouvernements:
jeter les bases de
l'éducation et de la
formation tout au
long de la vie pour
tous*

Les gouvernements jouent certainement un rôle clé: ils doivent jeter les bases de systèmes d'éducation et de formation tout au long de la vie qui soient accessibles à tous. Les finances publiques devraient être utilisées comme levier pour favoriser de tels systèmes. Il faut accorder autant d'attention à la qualité des dépenses publiques qu'à leur ampleur.

Le secteur public a pour obligation première d'investir dans la scolarité obligatoire et la formation initiale, dont la qualité est critique pour une société cognitive et pour une participation élevée au marché du travail.

Les pouvoirs publics ont également pour responsabilité spécifique, dans une société cognitive, d'assurer la participation des citoyens vulnérables. Cet aspect revêt une importance particulière pour les personnes peu qualifiées, les sans-emploi, les adultes possédant des qualifications de base insuffisantes, les jeunes quittant prématurément l'école et les travailleurs âgés.

Les pouvoirs publics doivent, dans le cadre de la fourniture d'une éducation et d'une formation tout au long de la vie, superviser la qualité et l'efficacité de l'éducation et de la formation des adultes. À cette fin, il est nécessaire de fixer des normes, de mettre en place des incitations appropriées et d'élaborer des systèmes de validation des qualifications et des compétences.

Les dépenses publiques consacrées à l'éducation se sont maintenues, dans l'Union des 15, à un niveau constant avoisinant 5% du PIB (les chiffres étant analogues dans les nouveaux États membres). Si ce niveau est, en moyenne, comparable à celui enregistré aux États-Unis, les variations entre pays sont considérables, les extrêmes étant de 8,5% au Danemark et 3,5% en Grèce.

Bien que des progrès aient été accomplis dans la réduction du nombre de jeunes quittant prématurément l'école (leur proportion a chuté de 26,6% en 1998 à 18,8% en 2002), ces progrès n'atteignent pas le niveau nécessaire pour réduire de moitié le nombre de ces jeunes d'ici 2010; en outre, il subsiste des variations importantes entre les États membres.

*Les employeurs
devraient
développer les
compétences de
leurs salariés tout au
long de leur carrière*

La rentabilité importante que l'investissement dans le capital humain apporte aux entreprises, en termes de productivité et de compétitivité, plaide avec force en faveur d'un investissement des employeurs dans leur main-d'œuvre. Cet aspect est également important pour des raisons d'efficacité.

Les entreprises connaissent généralement mieux leurs besoins spécifiques en matière de qualifications et sont donc, par comparaison avec les organismes publics, davantage en mesure de concevoir des formations efficaces, pertinentes et répondant à leurs besoins. Pourtant, de nombreuses entreprises investissent trop peu dans la formation, soit parce qu'elles n'ont pas pleinement conscience des avantages qui en résultent, soit en raison du risque que les travailleurs formés les quittent avant qu'elles n'aient pleinement tiré profit de la formation (débauchage).

Bien que les dépenses consacrées par les entreprises à la formation professionnelle continue aient connu une hausse constante ces dernières années, passant de 1,6% du total des coûts de main-d'œuvre

en 1993 à 2,3% en 1999, elles restent trop faibles et inégalement réparties entre les entreprises et les salariés. On observe des différences importantes entre les niveaux d'investissement des États membres actuels et nouveaux. La proportion de la formation dans les coûts de main-d'œuvre allait de 3% au Danemark à 1,2% au Portugal. Dans les pays en voie d'adhésion, les chiffres variaient entre 1,9% en République tchèque et 0,8% en Lituanie²⁷.

L'investissement présente également des variations importantes selon la taille de l'entreprise et le type de travailleur, et en particulier son niveau de qualifications et son âge. Seuls 19% des travailleurs des petites entreprises (comptant moins de 20 salariés) ont participé à une formation en 1999, contre une proportion de 33% dans les entreprises de taille moyenne (50 à 249 salariés) et de 48% dans les plus grandes. Ces écarts se retrouvaient dans tous les États membres, mais ils étaient particulièrement marqués en Grèce et au Portugal, où le chiffre n'était que de 1 à 2% pour les petites entreprises.

Il est possible de s'attaquer à ces défaillances du marché par des mesures visant à assurer des niveaux suffisants d'investissement ainsi qu'une répartition équitable des coûts entre les employeurs:

- d'une part, à assurer un niveau minimal d'investissement des entreprises dans la formation continue. Une contribution financière obligatoire de toutes les entreprises, par exemple proportionnelle à leur masse salariale, constitue une approche possible pour partager les coûts;
- d'autre part, à inciter d'une manière efficace les entreprises à aller au delà des exigences minimales et à investir davantage dans la formation de leur main-d'œuvre. De telles incitations peuvent prendre la forme de crédits d'impôt ou de services de soutien spécifiques, tels que l'aide au remplacement des travailleurs, par exemple, qui est une préoccupation particulière des PME.

Une série d'États membres ont mis en œuvre cette approche sur une base volontaire, obligatoire ou mixte au travers de fonds de formation sectoriels ou régionaux. De tels fonds permettent une mise en commun des ressources et peuvent répondre aux besoins spécifiques sectoriels et locaux.

Soutenir l'investissement des employeurs dans la formation

Contributions financières obligatoires pour les entreprises. Certains États membres obligent les employeurs à consacrer un certain budget minimal à la formation ou à payer un impôt pour la formation. En **France**, par exemple, les entreprises de plus de 10 salariés doivent consacrer au moins 1,5% de leur masse salariale à la formation.

Crédits d'impôt aux entreprises. En **Autriche**, les employeurs sont autorisés à déduire de leurs bénéfices 120% de leurs coûts de formation, à titre de frais de fonctionnement. Aux Pays-Bas, une nouvelle incitation fiscale a été instaurée afin de former les personnes précédemment sans emploi.

Les **centres de compétences** mis en place en **Belgique** sont axés sur des secteurs spécifiques et mettent en commun les ressources des partenaires locaux afin de financer et de dispenser une formation en rapport avec le secteur concerné. Ces fonds sectoriels sont constitués par des contributions des employeurs, en partie sur une base obligatoire et pour une autre partie sur une base volontaire.

D'autres formes d'assistance aux entreprises consistent notamment à les indemniser de la perte de leurs travailleurs pendant les formations. Au **Royaume-Uni**, les **Employer Training Pilots** (projets pilotes de formation par les employeurs) visent à réduire les obstacles qui empêchent les personnes, surtout les moins qualifiées, d'accéder à une formation. L'assistance fournie comporte des programmes de formation gratuite, une aide aux employeurs pour prendre en charge le coût lié à l'octroi de temps libre payé au personnel, ainsi que la fourniture d'informations et de conseils aux apprenants et aux employeurs, y compris la détermination des besoins en matière de qualifications.

Travailleurs et citoyens: investir dans leur propre avenir

L'éducation et la formation tout au long de la vie signifient que les personnes devront actualiser leurs compétences, au delà de leur éducation de départ, afin de maintenir leur capacité d'insertion professionnelle et d'améliorer leurs perspectives de carrière tout au long d'une vie professionnelle plus diversifiée. Il existe une corrélation évidente entre le niveau d'éducation initial et le degré de participation à la formation continue, d'une part, et les perspectives de carrière futures du point de vue de l'emploi et de la rémunération, d'autre part. Il convient donc d'inciter les personnes à assumer davantage la responsabilité du développement de leur propre capital humain et à y participer financièrement.

²⁷ Eurostat, enquête sur la formation professionnelle continue, 2002.

Tel est le cas, en particulier, des qualifications transférables qui profitent essentiellement aux individus concernés ou au marché du travail dans son ensemble. Les pouvoirs publics peuvent encourager et soutenir les initiatives individuelles. Le système de "chèques formation" est destiné à cibler l'assistance sur les personnes ayant des besoins de formation spécifiques. Les "comptes formation" s'adressent généralement à une population plus large; l'expérience montre que ces comptes sont un succès pour ce qui est de susciter une demande, surtout en ce qui concerne des formations générales, mais qu'ils doivent être conçus avec un très grand soin, en coopération avec toutes les parties intéressées, afin d'éviter les abus. Les pouvoirs publics peuvent également jouer un rôle extrêmement utile dans la fourniture de services d'orientation sur les formations les plus utiles à choisir par chacun.

En outre, l'accès à la formation devrait devenir un élément central de la relation contractuelle entre chaque travailleur et son employeur. Les travailleurs ont pour responsabilité collective d'accroître la participation à la formation et les conventions collectives dans ce domaine doivent être encouragées (voir le point 4.3 ci-dessous).

Outils axés sur la personne

Chèques formation: ils consistent en chèques personnels servant à financer une étude ou une formation ciblée choisie par l'individu. Une série d'administrations régionales et de provinces autonomes en Italie pilotent l'utilisation de ces « chèques formation ». Au Royaume-Uni, une nouvelle subvention pour l'éducation des adultes, pouvant atteindre 45 euros par semaine, sera disponible pour les étudiants de plus de 19 ans qui suivent des cours à temps plein.

Comptes individuels de formation: cette formule a été expérimentée aux **Pays-Bas**, en **Belgique**, en **Espagne** et au **Royaume-Uni**. L'investissement de la personne est complété par un investissement équivalent du secteur public ou de l'entreprise et versé sur un compte d'épargne.

Crédit-temps: cette formule est associée à des conventions collectives en **Allemagne** et en **Suède**. Les comptes de ce type permettent à la personne d'accumuler du temps de travail pour suivre une formation.

Prime à la formation: la multinationale suédoise Skandia incite les membres de son personnel à épargner en vue de financer des formations au delà de leurs droits normaux en matière de formation interne. Skandia complète les investissements individuels en y ajoutant le même montant (100%), et le triple (300%) dans le cas des travailleurs moins qualifiés. Les résultats révèlent un accroissement significatif du sens des responsabilités, de la mobilité, du niveau des connaissances générales et de l'aptitude à faire face au changement. En **Autriche**, les personnes ont le droit de déduire de leur revenu imposable le coût des études et formations nécessitées soit par leur emploi du moment, soit par de nouvelles formes d'emploi.

Droit à la formation: après trois années de négociations, les partenaires sociaux **français** ont conclu un accord visant à traduire le principe de l'éducation et de la formation tout au long de la vie en une réalité concrète. Le droit individuel du salarié à la formation vise à assurer une répartition plus équitable de l'accès à la formation, indépendamment du lieu de travail ou du niveau de qualification. Le Parlement français devrait ratifier l'accord avant la fin de l'année 2003.

Messages adressés spécifiquement aux pays:

Il convient d'accorder une attention accrue au relèvement du niveau d'éducation de la main-d'œuvre au Portugal, en Espagne, en Italie et en Grèce. L'amélioration de l'accès à l'enseignement supérieur constitue un défi particulier à relever dans la plupart des nouveaux États membres. La réduction du nombre de jeunes quittant prématurément l'école est essentielle partout, mais surtout à Malte, au Portugal, en Espagne, en Italie, en Lettonie, au Luxembourg et en Grèce.

Tous les États membres actuels et nouveaux doivent s'efforcer plus encore de mettre en place les bonnes incitations afin que les entreprises investissent davantage dans le capital humain. Si aucun État membre n'a encore développé une culture généralisée d'investissement des entreprises dans la formation, le Danemark, la Suède, le Royaume-Uni et les Pays-Bas se distinguent néanmoins par le fait que leurs employeurs investissent davantage dans leur personnel. Il convient d'accorder une attention accrue à l'augmentation de l'investissement des entreprises dans la formation, surtout en Grèce, en Espagne, en Autriche et au Portugal, ainsi que dans la plupart des nouveaux États membres.

4.3. Faciliter l'accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie

Il ne suffit pas de fixer des objectifs ambitieux et d'accroître le niveau des investissements de tous les acteurs. Pour faire en sorte que l'offre réponde à la demande dans la pratique, les systèmes d'éducation et de formation tout au long de la vie doivent devenir plus abordables, plus accessibles et plus prompts à s'adapter à l'évolution des besoins. Il existe des entraves importantes à l'éducation et à la formation tout au long de la vie dans la plupart des États membres, en particulier pour les personnes peu qualifiées.

La Task-force invite instamment les États membres et les partenaires sociaux à :

- *améliorer l'identification des besoins individuels et l'accès à la formation. Cet objectif pourrait être atteint en faisant de la formation un élément central des relations contractuelles, en améliorant les conseils et orientations fournis pour l'élaboration de plans de développement personnel, ainsi qu'en améliorant la reconnaissance et la validation des compétences et des qualifications;*
- *élargir l'offre de formation par une meilleure exploitation des nouveaux outils disponibles, tels que l'apprentissage en ligne (e-learning);*
- *faciliter le développement du secteur de l'éducation et de la formation ;*
- *promouvoir la création de réseaux et de partenariats entre les acteurs à tous les niveaux afin de favoriser la coopération et le partage des meilleures pratiques.*

Soutenir la demande d'éducation et de formation

Les États membres doivent veiller à la mise en place d'un ensemble de conditions propres à inciter les personnes et les entreprises à saisir les possibilités offertes par la formation continue.

D'abord, l'accès à la formation doit être un élément central de la relation contractuelle entre l'employeur et le salarié. Les conventions collectives et les contrats de travail individuels devraient prévoir des droits et obligations plus explicites en matière d'éducation et de formation tout au long de la vie. Dans ce contexte, une organisation souple du travail permettant l'accès à la formation et du temps de travail est également essentielle: il serait bon que les employeurs fassent preuve de souplesse en facilitant la formation pendant les heures de travail, tandis que les salariés devraient accepter que certaines formations soient dispensées en dehors de ces heures.

Ensuite, des informations et orientations plus nombreuses ou meilleures concernant les besoins et possibilités de formation sont nécessaires. Il faut inciter chacun à établir son propre plan de développement personnel et professionnel. Ce plan devrait s'appuyer sur une évaluation régulière des compétences et sur des services d'orientation efficaces. Par exemple, plusieurs États membres (la Finlande, la Grèce, l'Espagne et les Pays-Bas) ont lancé des initiatives prévoyant la présence, sur le lieu de travail, de responsables de la formation eux-mêmes formés pour donner des conseils sur les besoins et possibilités de formation. En outre, les services d'orientation ou les autorités compétentes devraient fournir des informations sur les normes de qualité des programmes de formation. La diffusion d'informations sur les nouveaux profils professionnels est particulièrement importante: il serait bon que les services publics de l'emploi conçoivent et actualisent régulièrement un cadre définissant les compétences de base et les principaux profils professionnels.

En troisième lieu, le retour sur l'investissement pour la personne devrait être clair: les personnes devraient être récompensées, par exemple sur le plan des perspectives de carrière ou du salaire, lorsqu'elles ont mené à bien une formation utile à leur employeur. Une telle approche modifierait les structures salariales traditionnelles fondées sur l'ancienneté. La reconnaissance et la validation des compétences formelles et informelles revêtent également une importance particulière à cet égard. Les avantages que retirerait une personne de son investissement dans une formation seraient plus évidents s'il existait un système de reconnaissance et de validation universelles des compétences acquises. Un nombre croissant de pays ont mis en place des systèmes nationaux de validation ou sont en train de le faire, parmi lesquels la France, le Portugal et la Finlande. La reconnaissance de l'apprentissage informel doit progresser davantage.

Des mesures spécifiques sont également nécessaires pour améliorer l'égalité d'accès aux programmes de formation, ainsi que la participation effective à ces programmes, pour les travailleurs à faible revenu, peu qualifiés, âgés et non permanents. Le taux de participation des travailleurs peu qualifiés à des formations varie de 10,5% en Suède à 0,1% en Grèce.

Tout en soutenant la demande, il est essentiel de développer l'offre de possibilités d'apprentissage pour faire en sorte qu'une proportion plus importante de la population ait accès à une formation. Ce développement va au-delà d'une nouvelle réforme des systèmes d'éducation et de formation: il exige un changement fondamental de culture visant à créer une société cognitive. Les États membres doivent tirer pleinement parti du large éventail de nouveaux outils à présent à leur disposition pour fournir des solutions plus personnalisées.

Les écoles et centres de formation devraient évoluer en centres d'apprentissage ouvert fournissant des services personnalisés à plusieurs groupes cibles; ils devraient également exploiter les possibilités offertes par l'apprentissage en ligne. Il serait bon qu'un nombre accru de bibliothèques, de bases de données multimédias et d'autres produits soient disponibles sur l'internet et sur CD-ROM. Les chaînes de télévision interactive et les chaînes câblées spécialisées devraient être encouragées à répondre à des demandes plus spécifiques. Enfin, il faudrait inciter les entreprises à adopter de nouvelles formes d'organisation du travail afin de devenir des organisations apprenantes.

Le but devrait être de créer et développer un nouveau secteur fournissant des services d'éducation et de formation diversifiés, associant des initiatives publiques et privées, et possédant un grand potentiel de création d'emplois nouveaux.

Des partenariats plus étroits entre les entreprises, les partenaires sociaux, le secteur public et les fournisseurs privés sont essentiels pour améliorer l'interface entre l'offre et la demande en matière d'apprentissage. Ces partenariats devraient améliorer la capacité des États membres à aller au-devant des besoins en matière de formation, à fixer des objectifs concrets et à partager les coûts et les responsabilités. Il existe des accords de formation professionnelle au niveau interprofessionnel et/ou sectoriel dans la quasi-totalité des États membres. De même, dans dix États membres, des conventions collectives définissent le cadre des actions de formation continue. Il est nécessaire d'en faire davantage pour que ces pratiques se généralisent.

Les entreprises, les travailleurs, les universités et le secteur public doivent conjuguer leurs efforts, au travers de partenariats en faveur de l'innovation et de l'emploi, afin de propager l'innovation, de renforcer la compétitivité et d'accroître la qualité des ressources humaines.

Accords de formation des partenaires sociaux

Au **Portugal**, le gouvernement et les partenaires sociaux ont signé en 2001 un accord concernant la politique de l'emploi, le marché du travail ainsi que l'éducation et la formation, qui porte sur les problèmes liés à la compétitivité du pays, à la durabilité de l'emploi, à l'amélioration des qualifications scolaires et professionnelles, ainsi qu'à la promotion de la qualité de l'emploi.

En **Belgique**, les partenaires sociaux sont convenus, au niveau interprofessionnel, que l'investissement dans la formation devrait représenter 1,9% de la masse salariale totale d'ici fin 2004, une proportion de 0,1% étant réservée aux groupes à risque.

En **Italie**, la loi 388/2000 a modifié la destination d'un impôt sur le salaire préexistant au profit de fonds interprofessionnels pour l'éducation et la formation tout au long de la vie. Ces fonds, qui deviennent progressivement opérationnels, visent à financer des programmes de formation dans les entreprises et sur le plan local. Ils font l'objet d'accords entre les partenaires sociaux et couvrent les principaux secteurs économiques (industrie, agriculture, services et artisanat).

Le secteur du métal et de l'électricité du Land fédéral allemand de **Baden-Würtemberg** s'attache en particulier à améliorer l'offre de formation et la participation à la formation afin d'accroître la capacité d'adaptation au changement. Tous les salariés, y compris ceux qui sont en congé parental, ont le droit d'exprimer leurs besoins en matière de qualifications. Le temps consacré à la formation est payé comme du temps de travail normal. L'accent est mis sur les travailleurs âgés; en outre, les employeurs et les membres des comités d'entreprise doivent élaborer des programmes de formation spéciaux à l'intention des travailleurs peu qualifiés. Les salariés travaillant pour une entreprise depuis au moins 5 ans ont droit à un congé sabbatique d'une durée maximale de 3 ans, qu'ils peuvent utiliser pour leur développement personnel en rapport avec leur emploi.

En Allemagne, la **convention collective Debis AG** prévoit que l'employeur s'engage à présenter des plans de qualification annuels. Les salariés ont droit à des entretiens concernant leur formation personnelle et

peuvent exprimer leur propre intérêt quant au contenu. La formation jugée nécessaire à la fois par l'employeur et par le salarié est payée par l'employeur et peut être suivie pendant les heures de travail officielles. La convention prévoit le droit de bénéficier d'une formation supplémentaire d'au moins 5 journées par an, qui peuvent être accumulées sur une période maximale de 5 années. L'employeur paie cette formation mais les salariés y contribuent à hauteur de la moitié du temps de formation, qu'ils prélèvent sur leur compte d'heures de travail.

Messages adressés spécifiquement aux pays:

La participation à la formation se heurte à des obstacles dans tous les États membres. Il faut en faire davantage pour éliminer ces obstacles par des politiques et des partenariats qui stimulent la demande et l'offre d'études et de formations tout au long de la vie. Les partenaires sociaux ont un rôle crucial à jouer.

L'accroissement de la participation de l'ensemble de la main-d'œuvre à la formation constitue une priorité dans tous les États membres. Il est particulièrement pressant pour la Grèce, la France, le Portugal, la Hongrie, la Lituanie, la Pologne, Chypre, l'Italie, l'Espagne, la Belgique et l'Allemagne.

Un autre défi connexe consiste à faciliter l'accès à la formation pour les moins qualifiés. La faible participation de ce groupe à la formation est un problème dans l'ensemble de l'Union, mais elle est particulièrement inquiétante et appelle une action urgente dans les pays susmentionnés.

Chapter 5. Mobiliser en faveur des réformes: une meilleure gouvernance pour l'emploi

La mise en œuvre des réformes proposées dans le présent rapport constitue un défi politique majeur. La Task-force insiste sur la nécessité de mobiliser nos sociétés afin de soutenir les réformes, d'assurer la mise en œuvre effective de celles-ci et d'utiliser plus efficacement les instruments de l'Union comme leviers.

La création d'emplois plus nombreux et meilleurs passe nécessairement par la coopération entre tous les acteurs concernés. Les succès obtenus par un certain nombre d'États membres montrent que, outre une vision claire du chemin à suivre pour parvenir à la croissance durable et à la cohésion sociale, une volonté politique forte et les efforts coordonnés de tous les acteurs sont essentiels pour renforcer la capacité d'adaptation, activer l'offre de main-d'œuvre et donner aux personnes les qualifications nécessaires pour avoir un emploi. Pour mettre en œuvre des réformes durables, il faut investir dans le "capital politique" et développer des institutions intelligentes et efficaces.

Les actions menées dans les pays et au niveau de l'Union devraient s'inspirer des principes de proportionnalité et de subsidiarité, afin de garantir que les décisions soient prises au bon niveau et proportionnées à l'objectif, et d'assurer la participation des parties intéressées, l'ouverture et la responsabilité vis-à-vis des citoyens, ainsi que l'efficacité, l'efficience et la cohérence des politiques, au sein d'un système de plus en plus complexe.

Ces principes impliquent la mobilisation de tous les acteurs concernés par l'innovation, la création d'emplois et la cohésion sociale à tous les niveaux – entreprises, régions et pays – au travers d'institutions adéquates, d'une coordination et d'un soutien politique et financier. Si la responsabilité de la mise en œuvre incombe aux États membres, l'Union européenne a également un rôle à jouer dans le soutien du programme de réformes, en encourageant la diffusion des bonnes pratiques et en mobilisant des ressources afin de favoriser l'emploi et l'innovation.

5.1. Mobiliser nos sociétés pour soutenir les réformes

Les réformes suggérées dans le présent rapport obligeront souvent les pouvoirs publics, les partenaires sociaux et les citoyens à remettre en question d'anciennes certitudes et à accepter de nouvelles pratiques.

Par ailleurs, les actions proposées coïncident en partie avec le programme plus vaste de la stratégie de Lisbonne. Dans le contexte actuel, caractérisé par un chômage élevé et par une intégration économique mondiale et un vieillissement démographique rapides, il est évident que les réformes sociales nécessaires sont liées les unes aux autres et interdépendantes. La capacité à créer de l'emploi, par exemple, dépend en partie de la modernisation des systèmes de protection sociale dans les domaines des pensions et de la santé, qui subissent une pression en raison de l'évolution démographique. À son tour, un plus haut niveau d'emploi est nécessaire pour améliorer la viabilité des systèmes de protection sociale.

Les gouvernements doivent améliorer leur communication avec la population pour expliquer pourquoi ces réformes sont souhaitables et nécessaires, même si ce dialogue ne donne pas toujours des résultats rapides. En démontrant que les réformes sont une question d'intérêt commun et en essayant de parvenir à des compromis entre des intérêts apparemment conflictuels, ils gagneront l'appui de la population.

L'exploitation des liens entre différentes réformes, en particulier sous la forme de pactes pour l'emploi établis à l'échelon national et au niveau régional, a fait ses preuves dans plusieurs États membres pendant les années 1990, en aidant à assurer la modération salariale, en favorisant un emploi plus fort et en contribuant à l'avancement vers l'union économique et monétaire. Le succès de ces pactes découlait d'une compréhension commune, par l'ensemble des parties intéressées, des avantages globaux susceptibles de résulter d'un effort conjoint.

De même, à une époque où les questions de la mondialisation, de la restructuration économique et du vieillissement se font plus pressantes, de nouveaux **partenariats pour la réforme** peuvent apporter un moyen de trouver des solutions mutuellement profitables pour les différentes parties intéressées, en équilibrant les concessions et les avantages dans les domaines de la compétitivité, de l'emploi et de la protection sociale, ainsi que dans d'autres politiques concernées.

Cet équilibre pourrait être réalisé, par exemple, par les moyens suivants:

- les *employeurs* pourraient prendre des engagements pour améliorer l'accès des travailleurs à la formation et l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie familiale, et pour aider à l'insertion des personnes défavorisées dans le monde du travail;
- les *travailleurs* pourraient accepter des modalités contractuelles et de travail plus diversifiées, d'une mobilité accrue, d'une sortie plus tardive du marché du travail, de la modération et de la différenciation des salaires;
- les *pouvoirs publics* pourraient s'engager à améliorer l'environnement des entreprises, à mettre au point des systèmes d'éducation et de formation tout au long de la vie efficaces et assortis d'incitations à la formation appropriées, à soutenir la recherche et l'innovation, à prévoir des mesures actives du marché du travail efficaces et à revoir les systèmes de protection sociale afin de faciliter la flexibilité et la mobilité sur le marché du travail.

Bâtir des partenariats en faveur des réformes: exemples récents

Aux Pays-Bas, le récent "**accord d'automne**" conclu entre le gouvernement et les partenaires sociaux prévoyait un gel des salaires pour 2004 et un "quasi-gel" pour 2005. Le gouvernement a accepté de retarder son projet de suppression des avantages fiscaux liés à la retraite anticipée. Le gouvernement et les partenaires sociaux sont convenus de poursuivre l'examen de ces propositions en vue de parvenir à un accord avant avril 2004. En outre, le gouvernement a accepté de rétablir le système d'alignement automatique des prestations sur l'évolution générale des salaires à partir de janvier 2006, et d'abandonner certains ajustements dans les régimes d'allocations de chômage. En ce qui concerne le régime de prestations d'invalidité, diverses mesures seront prises afin d'alléger la charge pour les employeurs et d'améliorer les prestations pour les bénéficiaires, à condition que le nombre de nouveaux bénéficiaires ne dépasse pas les 25 000 prévus chaque année et que les partenaires sociaux s'abstiennent de négocier un supplément de rémunération en plus du droit légal de 70% du salaire pendant la deuxième année d'invalidité.

Le **pacte social**, signé en **Italie** en juin 2003, entre la fédération italienne des industries (CONFINDUSTRIA) et les trois organisations de travailleurs les plus représentatives (CGIL, CISL et UIL), vise à renforcer la compétitivité, l'emploi et la croissance économique. Le pacte confirme l'importance du dialogue social, propose des réseaux pour agir en faveur de l'innovation et de la recherche, et prévoit une évaluation systématique de l'efficacité des politiques publiques.

5.2. Mettre en œuvre les réformes

Les possibilités d'amélioration de la mise en œuvre varient considérablement à travers l'Union et sont liées à l'ampleur des réformes nécessaires dans chaque État membre pour atteindre les buts et objectifs fixés dans le domaine de l'emploi. Il serait bon que les États membres, et surtout ceux dont les résultats sont à la traîne, réaffirment avec force leur engagement par rapport aux objectifs de l'Union en matière d'emploi et mettent en place un plan d'action clair. Ce plan inclurait probablement les actions suivantes:

- formuler des politiques nationales claires, assorties d'objectifs quantifiés reflétant ceux convenus à l'échelon de l'Union. Sont concernés, en particulier, les objectifs en matière de taux d'emploi, l'âge effectif de sortie du marché du travail ainsi que les critères de référence de l'Union dans le domaine de l'éducation et de la formation;
- veiller à ce que les réformes soient mises en œuvre en respectant les contraintes budgétaires fixées par le pacte de stabilité et de croissance. Si l'obtention de ressources adéquates pour mener à bien les réformes donne lieu à des difficultés budgétaires, les principes à suivre devraient être la réorientation des dépenses et une utilisation plus efficace des fonds publics;
- accroître l'efficacité des systèmes publics de mise en œuvre et de contrôle – et en particulier des services de l'emploi, qui doivent être modernisés dans plusieurs États membres – en mettant davantage l'accent sur la gestion par objectifs, la définition de critères de référence en matière de qualité, la coordination entre les ministères et les services, et les outils de suivi et d'évaluation;
- promouvoir la participation active et la responsabilité partagée des partenaires sociaux, notamment par des conventions collectives sur des questions telles que l'éducation et la formation tout au long de la vie, l'organisation du travail, les salaires, l'égalité entre les femmes et les hommes et le vieillissement actif;

- soutenir les partenariats et réseaux pour l'innovation et l'emploi rassemblant des entreprises, des organismes d'enseignement et de formation et des pouvoirs publics locaux dans des domaines comme l'éducation et la formation tout au long de la vie, la recherche et l'innovation, ainsi que l'organisation du travail.

Les plans d'action nationaux pour l'emploi (PAN), prévus par le traité sur l'Union européenne, sont un outil évident pour rassembler ces différents éléments dans la programmation des réformes. Ils devraient également servir à suivre les progrès accomplis. Toutefois, la plupart des États membres ne reconnaissent pas pleinement ce potentiel. Pour produire des effets, les PAN doivent avoir une légitimité politique; l'approche de plusieurs États membres consistant à associer le parlement national à l'élaboration des PAN et à consulter les partenaires sociaux et la société civile pourrait devenir la norme dans l'ensemble de l'Union. Pour que les gouvernements nationaux s'engagent par rapport au PAN et se l'approprient, il faut que les parlements exercent un contrôle réel et que leur approbation soit davantage qu'un entérinement automatique. Le dialogue social revêtira également une importance particulière pour la mise en place des changements nécessaires.

Dans les pays où la politique de l'emploi relève de la compétence des autorités régionales ou locales, il serait bon d'envisager un renforcement de l'engagement des régions en faveur des réformes en matière d'emploi. Une approche pourrait consister à mettre en œuvre une méthode ouverte de coordination entre les échelons nationaux et régionaux des autorités publiques. À cette fin, une négociation ouverte et transparente devrait être instaurée entre les pouvoirs publics nationaux et régionaux, dans le but de convenir d'objectifs régionaux et de mécanismes d'échange d'informations et de suivi.

5.3. Utiliser plus efficacement les instruments de l'Union comme leviers

Le sommet européen sur l'emploi tenu à Luxembourg en 1997 et l'agenda de Lisbonne de 2000 ont apporté un soutien politique fort à l'objectif du plein emploi et à la lutte contre le chômage et l'inactivité. Plusieurs États membres ont répondu à la mise en place de la stratégie européenne pour l'emploi, en 1997, en introduisant des réformes qui ont apporté une contribution importante aux bons résultats en matière d'emploi affichés par l'Europe jusque 2001, ainsi qu'à la réduction du chômage.

Le rôle de l'Union européenne

En vertu du traité, le rôle à jouer par l'Union en rapport avec les politiques de l'emploi consiste principalement à :

- examiner la situation de l'emploi dans l'Union, mettre en lumière les forces et faiblesses propres à chaque pays et mettre en commun l'expérience acquise dans le domaine des politiques. Le principal instrument utilisé à cette fin est le rapport annuel sur l'emploi présenté conjointement par la Commission européenne et le Conseil;
- mettre en place le cadre politique européen, sous la forme de la stratégie européenne pour l'emploi avec des lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres et des grandes orientations de politique économique;
- sur la base de la mise en œuvre des lignes directrices, formuler des recommandations de politiques aux États membres concernés;
- améliorer les possibilités d'emploi grâce au soutien financier du fonds social européen et des autres fonds structurels, notamment en favorisant la cohésion économique et sociale dans l'Union, et d'autres programmes de l'Union, comme la recherche-développement et la coopération en matière d'éducation et de formation à l'échelle de l'Union;
- établir une législation propre à assurer une homogénéisation à travers l'Union, dans le respect du principe de subsidiarité.

Le projet de Constitution européenne réaffirme ces responsabilités et fait du plein emploi un objectif de l'Union.

En juin 2003, le Conseil européen a approuvé une nouvelle série de lignes directrices européennes pour l'emploi et de nouvelles grandes orientations des politiques économiques pour la période allant jusqu'en 2006.

La Task-force estime que les réformes concrètes exposées dans le présent rapport s'inscrivent bien dans ce cadre général de l'Union. Le rapport souligne que les réformes ont été trop lentes et inégales dans de nombreux États membres et qu'elles revêtent la même urgence dans la plupart des nouveaux États membres. C'est pourquoi il faut à présent mettre l'accent, au niveau de l'Union, sur un suivi plus étroit des réformes entreprises par les États membres, plutôt que de

s'engager dans un processus visant à modifier encore les lignes directrices de l'Union. Il est également essentiel que le Conseil et la Commission veillent à la cohérence d'ensemble des divers processus qui ont été développés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, ainsi qu'avec la coordination des politiques macro-économiques.

La priorité doit consister à traduire en actions le cadre politique général de l'Union; à cette fin, la Task-force estime que des améliorations pourraient être apportées, au niveau de l'Union, selon quatre grands axes:

- *renforcer le rôle des recommandations adressées spécifiquement par l'Union à chaque pays.* Dans une Union qui aura gagné en diversité après l'élargissement, et avec des lignes directrices pour l'emploi simplifiées pour s'appliquer à toutes les situations nationales, il est d'autant plus important que les recommandations spécifiques adressées aux pays par l'Union soient fortes et précises. Il faut également que les États membres rendent compte de manière adéquate de la mise en œuvre de ces recommandations, et que la Commission européenne en assure un suivi attentif. Il convient d'améliorer la coordination et la cohérence des recommandations spécifiques adressées aux pays dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi et des grandes orientations des politiques économiques. Une meilleure évaluation, des statistiques et indicateurs mieux à jour et des critères de référence plus clairs sont également indispensables pour améliorer le processus de suivi.
- *utiliser le budget de l'Union comme levier.* L'Union mobilise des ressources financières considérables, notamment pour favoriser le développement et l'adaptation structurelle des États membres et des régions qui sont à la traîne. La prochaine génération des fonds structurels de l'Union doit être ciblée de manière plus précise sur la mise en œuvre de l'agenda de Lisbonne, et en particulier des lignes directrices et objectifs en matière d'emploi. Il convient d'accorder une attention plus importante à la promotion et à l'amélioration de l'investissement public et privé dans la recherche et le capital humain. Il faudrait également s'attacher davantage à utiliser les ressources financières de l'Union pour le suivi concret, par les États membres, des réformes recommandées par l'Union. Cet objectif nécessite également de se concentrer davantage sur le renforcement des capacités administratives. Enfin, l'Union devrait intensifier ses actions visant à soutenir la coopération européenne en matière d'emploi et de mobilité du marché du travail, afin de favoriser l'intégration des marchés du travail européens ainsi que le développement et la diffusion de la recherche et de l'innovation.
- *encourager un engagement fort de la part des partenaires sociaux européens.* Le programme de travail pluriannuel commun²⁸ adopté par les partenaires sociaux en 2002 a identifié un certain nombre de thèmes et d'actions présentant un rapport direct avec les réformes examinées dans le présent rapport. Le succès de ces initiatives dépendra de la participation active des partenaires sociaux aux niveaux national et sectoriel et de la capacité à élaborer des conclusions pratiques. Cela pourrait aboutir, comme dans le cas de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, à l'adoption de cadres d'action communs définissant les rôles et responsabilités pour la mise en œuvre des réformes. La mise sur pied, à l'échelon de l'Union, d'un sommet tripartite pour la croissance et l'emploi devrait également renforcer la contribution des partenaires sociaux à la prise de décision communautaire en intensifiant le dialogue sur les politiques macro-économiques et sur les politiques d'emploi, de protection sociale et de formation. Un poids accru pourrait être accordé au dialogue macro-économique régulier à l'échelon de l'Union, de manière à suivre la situation macro-économique et les évolutions des salaires au niveau national.
- *renforcer la dissémination et l'apprentissage mutuel par l'échange d'expériences.* L'évaluation par les pairs des politiques de l'emploi actuellement réalisée à l'échelon de l'Union, qui réunit plusieurs fois par an des représentants des ministères nationaux et des chercheurs afin d'examiner les politiques nationales, est un outil extrêmement utile pour contribuer à l'identification et à la dissémination des bonnes pratiques. Toutefois, le nombre de bonnes pratiques examinées chaque année est limité et les conclusions ne font pas l'objet d'un large débat. L'Union et les autorités nationales doivent en faire davantage pour soutenir l'échange d'informations entre toutes les parties intéressées. Pour atteindre cet objectif, un changement de culture est notamment nécessaire afin de créer un environnement dans lequel les administrations publiques et les entreprises se voient comme des organisations apprenantes, ouvertes aux bonnes idées des autres et désireuses de partager leurs meilleures pratiques.

²⁸ CES, UNICE, UEAPME, CEEP, *Programme de travail des partenaires sociaux européens 2003-2005*. Le programme de travail prévoit des actions dans des domaines comme l'éducation et la formation tout au long de la vie, les restructurations, le vieillissement, les jeunes, la mobilité, la qualité au travail, l'égalité entre les femmes et les hommes, etc.