

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le xxx
COM(2007)yyy

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Le projet de rapport conjoint sur l'emploi 2007/2008 de la Commission

TABLE DES MATIÈRES

1.	Résumé: nous récoltons les premiers fruits de la réforme, mais des sujets de préoccupation demeurent	3
2.	Des progrès dans la réalisation des objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi	4
2.1.	Le plein emploi	4
2.2.	La qualité de l'emploi et la productivité	5
2.3.	La cohésion sociale et territoriale	7
3.	Concrétiser les priorités d'action	8
3.1.	Attirer et retenir plus de personnes sur le marché du travail, accroître l'offre de main-d'œuvre et moderniser les systèmes de protection sociale.....	8
3.2.	Améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises	11
3.3.	Investir davantage dans le capital humain en améliorant l'éducation et les compétences	13

1. RESUME: NOUS RECOLTONS LES PREMIERS FRUITS DE LA REFORME, MAIS DES SUJETS DE PREOCCUPATION DEMEURENT

L'environnement économique favorable a marqué d'une empreinte positive les marchés du travail européens. En 2006, pour la première fois depuis près d'une décennie, une croissance à forte intensité d'emploi a été observée. L'année dernière, presque 4 millions d'emplois ont été créés et le chômage a atteint son plus bas niveau depuis des années. Ces évolutions sont en partie cycliques; néanmoins, nous avons tout lieu de croire que la stratégie européenne pour l'emploi et la stratégie intégrée de Lisbonne portent leurs fruits et que les réformes structurelles commencent à être payantes. Le récent déclin du chômage structurel en est l'un des signes les plus évidents.

Pourtant, en dépit de cette situation relativement favorable sur le marché du travail, plusieurs questions extrêmement préoccupantes demeurent. Avant tout, le chômage des jeunes reste très problématique dans de nombreux États membres, les jeunes n'ayant pas profité, proportionnellement, de l'essor économique; en 2006, ils étaient toujours deux fois plus exposés au chômage que l'ensemble de la main-d'œuvre. Aujourd'hui, dans l'UE, près d'un jeune sur six, ce qui représente quasiment 7 millions de personnes, sort encore prématurément du système éducatif et pratiquement aucune élévation des niveaux d'études n'a été enregistrée.

De nouveaux efforts doivent être déployés pour que les objectifs fixés par l'Europe en matière d'emploi soient atteints. En outre, la capacité d'adaptation des marchés européens du travail aux défis de la mondialisation et du vieillissement de la population demeure insuffisante. Le chômage structurel est toujours trop élevé et de nouvelles actions doivent être engagées, dans le contexte de politiques globales de flexicurité, pour améliorer le fonctionnement des marchés du travail en Europe et faciliter les transitions dans le but d'éliminer les obstacles à l'emploi.

Il est très encourageant de constater que, désormais, près de la moitié des États membres ont élaboré ou élaborent des politiques générales de flexicurité; cependant, les résultats observés au sein des différents éléments les sous-tendant sont moins positifs. La segmentation du marché du travail reste un problème majeur dans beaucoup d'États membres, les politiques adoptées tendant toujours plus à faciliter les règles d'entrée des nouveaux venus sur le marché de l'emploi et à favoriser une plus grande diversité contractuelle qu'à réformer le cœur de la législation du travail. Les réformes de la sécurité sociale se sont généralement limitées à des réformes des régimes de retraite. Les politiques actives du marché du travail, bien que de plus en plus personnalisées, ont vu leur budget décroître depuis 2000, aussi bien en tant que part du PIB que du point de vue des dépenses par travailleur. Enfin, la participation à l'éducation et la formation tout au long de la vie au sein de l'UE s'est à peine accrue de 2005 à 2006, reculant même dans la moitié des États membres, alors que la formation des adultes reste inégalement répartie. Ces résultats sont décevants et ne présagent rien de bon pour l'avenir. Des investissements dans le capital humain substantiellement plus élevés et mieux ciblés sur les besoins du marché du travail sont essentiels si nous voulons combler l'écart de productivité observé par rapport à nos principaux concurrents sur la scène mondiale.

L'Europe doit poursuivre ses réformes du marché du travail en vue d'une amélioration qualitative et quantitative de l'emploi. Une attention spéciale doit être accordée à la population inactive et à l'emploi précaire. En un monde où règne une concurrence intense, une Europe vieillissante nécessite une main-d'œuvre plus productive.

2. DES PROGRES DANS LA REALISATION DES OBJECTIFS DE LA STRATEGIE EUROPEENNE POUR L'EMPLOI

2.1. Le plein emploi

Les objectifs

Soutenue par une forte expansion économique, la croissance de l'emploi a augmenté en flèche en 2006, enregistrant la plus forte hausse depuis les années 1990, avec près de 4 millions d'emplois créés au cours de l'année et un taux d'emploi global passant à 64,3%. Il est significatif que cet accroissement de l'emploi ait eu pour toile de fond une accélération de la croissance de la productivité inédite depuis dix ans. Des progrès ont été observés partout, mais quelques États membres ont plus particulièrement joué un rôle moteur. Selon les projections, ces résultats sur le marché du travail devraient se poursuivre l'année prochaine et permettre de se rapprocher encore des objectifs définis en matière d'emploi.

En dépit de ces avancées positives en 2006, l'Europe est loin d'avoir atteint les objectifs qu'elle s'est fixés pour 2010. Compte tenu du taux d'emploi actuel, encore 20 millions d'emplois devront être créés d'ici cette date pour que l'objectif soit atteint. Les prévisions suggèrent déjà que 5,5 millions d'emplois supplémentaires pourraient être créés d'ici 2008¹. À condition que les efforts engagés se maintiennent, l'objectif d'un taux d'emploi global de 70% en 2010 est désormais à portée de main.

Les travailleurs âgés constituent toujours l'une des grandes populations cibles dont le niveau d'emploi doit être relevé. Avec un taux d'emploi actuellement situé à 43,5% (à 6,5 points de pourcentage de l'objectif de 2010), le potentiel non exploité des travailleurs âgés est encore important et leur nombre continuera d'augmenter au cours des années à venir. Le taux d'emploi des femmes s'est quant à lui accru dans presque tous les États membres en 2006 pour atteindre 57,2%, soit un niveau relativement proche des 60% visés en 2010. Avec un taux d'emploi de seulement 50%, les personnes handicapées constituent également un réservoir potentiellement important de main-d'œuvre supplémentaire.

Le chômage a reculé de façon significative entre 2005 et 2006, passant de 8,9 à 8,2%, une tendance observée dans quasiment tous les États membres. Tant les femmes que les hommes en ont bénéficié, leur taux de chômage diminuant respectivement à 9 et 7,6%. Élément significatif de la bonne santé du marché du travail actuel, le taux de chômage de longue durée a régressé, pour la deuxième année de suite, passant de 4 à 3,6%.

¹ Commission européenne, Prévisions économiques, printemps 2007

Le chômage des jeunes demeure cependant un grave problème dans de nombreux États membres. Le taux de chômage global de cette catégorie a certes baissé l'année dernière, mais sous l'effet avant tout d'un recul notable dans un petit nombre d'États membres. Dans certains autres, le taux de chômage des jeunes augmente depuis 2004. À ce jour, les jeunes n'ont pas suffisamment profité de la conjoncture économique favorable. Pour eux, le risque de se retrouver au chômage demeure deux fois plus élevé que pour l'ensemble de la main-d'œuvre. Enfin, beaucoup d'États membres sont toujours loin des nouveaux objectifs en matière d'activation. Alors même que cette question figure parmi les priorités de Lisbonne depuis 2006, ces tendances restent décevantes, surtout si l'on songe à l'importance des jeunes générations dans notre combat contre les futurs problèmes démographiques.

Les réformes structurelles

Plusieurs signes montrent les répercussions des réformes structurelles du marché du travail introduites ces dernières années². Le plus manifeste est la réduction significative du chômage structurel dans toute l'Europe³. Alors que la période 1997-2003 s'était caractérisée par un niveau de chômage structurel élevé et plutôt stable, celui-ci a été réduit d'un tiers depuis 2004 et, selon les prévisions, devrait encore reculer. Notre taux de chômage demeure néanmoins nettement plus élevé que celui de nos principaux concurrents.

Tous ces éléments semblent indiquer l'existence d'obstacles majeurs à l'emploi. Les marchés européens du travail ne sont pas suffisamment à même de relever le défi de la mondialisation et du vieillissement de la population. Il nous faut faire plus pour améliorer leur fonctionnement et y faciliter les transitions.

2.2. La qualité de l'emploi et la productivité

La productivité

L'un des défis les plus frappants de la mondialisation est qu'elle exige plus de gains de productivité, faute de quoi une croissance durable de l'emploi ne peut être assurée. Depuis les années 80, la croissance moyenne de la productivité de la main-d'œuvre dans l'UE est en recul: de quelque 2% par an dans la seconde moitié des années 90, elle est passée à 1% environ entre 2001 et 2003. Au cours de la même période, les États-Unis maintenaient des taux de croissance de la productivité se situant en moyenne autour de 2%. Depuis 2003, pourtant, certains signes montrent que cette tendance au déclin de la croissance de la productivité en Europe s'inverse.

² L'évolution des salaires est l'un d'entre eux. L'essor économique actuel n'est pas marqué par une pression significative sur les salaires, typique des périodes cycliques d'expansion.

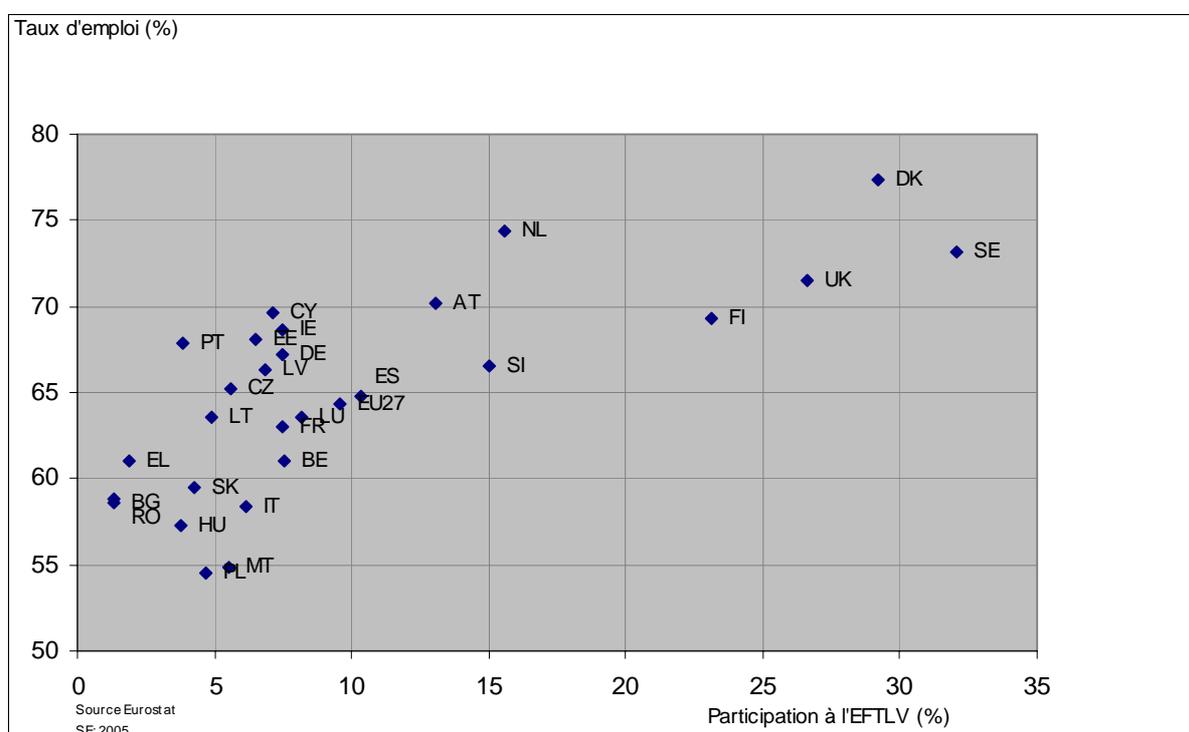
³ Commission européenne, base de données AMECO, DG ECFIN

Tableau 1. Croissance du PIB, de l'emploi et de la productivité de la main-d'œuvre (moyennes annuelles)

	1997-2000		2001-2003		2004-2006	
	UE27	USA	UE27	USA	UE27	USA
1. PIB	3,1	4,2	1,5	1,6	2,4	3,2
2. Emploi	1,1	2,1	0,3	0,0	1,1	1,6
3. Productivité de la main-d'œuvre (par travailleur)	2,2	2,1	1,1	2,0	1,5	2,1
4. Productivité horaire de la main-d'œuvre		2,1	1,6	2,7	1,4	2,3

L'un des principaux moyens permettant d'améliorer la productivité de la main-d'œuvre consiste à investir dans le capital humain, notamment grâce à des stratégies globales d'éducation et de formation tout au long du cycle de vie. À cet égard, l'Europe a pris du retard.

Graphique 2: Taux d'emploi et participation à l'éducation et la formation tout au long de la vie en 2006



Ce graphique révèle une certaine corrélation entre les taux d'emploi et la participation aux actions d'éducation et de formation tout au long de la vie. Il pourrait aussi montrer que l'obtention de taux d'emploi très élevés implique nécessairement de dépasser un certain niveau de participation à ce type d'actions.

Des progrès évidents ont été réalisés ces dernières années dans la lutte contre l'échec scolaire, mais en 2006, presque 7 millions de jeunes sont encore sortis prématurément du système éducatif. L'amélioration du niveau d'études des jeunes est trop lente. Les chiffres n'ont progressé que modérément depuis l'an 2000. Quant à la participation des adultes, elle est restée stable, voire a diminué dans 20 des 27 États membres depuis 2004. Les niveaux de participation sont particulièrement faibles dans les pays du sud de l'Europe et dans la plupart des nouveaux États membres. Dans toute l'UE, les taux de participation les plus faibles sont toujours ceux des travailleurs âgés.

Il est impératif que l'Europe accélère ses investissements dans le capital humain⁴. Il convient d'élaborer des incitations adéquates ainsi que des mécanismes de partage des coûts entre les entreprises, les pouvoirs publics et les individus.

La qualité de l'emploi

Les résultats observés dans la recherche d'une amélioration de la qualité de l'emploi, là encore, restent mitigés⁵ et les politiques appliquées pour favoriser cet objectif limitées. 8% de la main-d'œuvre de l'UE sont toujours considérés comme des travailleurs pauvres. Bien qu'une amélioration des niveaux d'études ait été enregistrée en 2006, les progrès relatifs à d'autres éléments de la qualité de l'emploi ont été modérés, en particulier en ce qui concerne les transitions entre emplois précaires et non précaires, et la réduction de la segmentation du marché du travail, qui s'accroît actuellement dans de nombreux États membres. La participation des adultes à l'éducation et la formation tout au long de la vie, l'un des indicateurs de la qualité de l'emploi, a tendance à stagner, voire à reculer.

2.3. La cohésion sociale et territoriale

La cohésion sociale est indispensable à une croissance durable de l'emploi. En 2007, dans le contexte de la méthode ouverte de coordination dans le domaine de la protection et de l'intégration sociales, les États membres ont continué de manière ciblée, dans leurs politiques, à prévenir et combattre la pauvreté des enfants et à promouvoir l'insertion active sur le marché de l'emploi des personnes qui en sont le plus exclues, grâce à une démarche combinant aide au revenu et mesures d'activation.

En dépit d'un environnement économique favorable, la plupart des pays n'ont enregistré aucune réduction de la pauvreté relative et l'augmentation des taux d'emploi des catégories les plus vulnérables a été plus réduite que pour l'ensemble de la main-d'œuvre. Dans l'UE, le pourcentage d'adultes et d'enfants vivant dans des ménages sans emploi, soit près de 10%, ne varie pas depuis l'an 2000. Les réformes de la protection sociale devraient en particulier améliorer, si nécessaire, le niveau d'adéquation des prestations sociales lorsqu'elles sont combinées à l'exercice d'une activité professionnelle. Il s'agit là d'une condition préalable au bon fonctionnement de toute politique de flexicurité.

⁴ Actuellement, les États-Unis et le Japon par exemple dépensent deux fois plus que l'UE pour l'enseignement supérieur.

⁵ Pour le détail des dix dimensions de la qualité de l'emploi, voir: « Amélioration de la qualité de l'emploi: un examen des derniers progrès accomplis », COM(2003)728 du 26.11.2003.

Les bonnes conditions économiques ont eu des retombées significatives sur l'ampleur des disparités régionales, qui ont continué de s'atténuer en 2006, notamment par rapport au chômage. Il est toujours caractéristique que les écarts régionaux en matière de chômage soient nettement plus marqués que sur le front de l'emploi, même s'ils ont été réduits d'un tiers depuis 2001. Bien que cette tendance soit le fait de la plupart des États membres, les disparités régionales évoluent de manière très négative dans un petit nombre de pays.

3. CONCRETISER LES PRIORITES D'ACTION

3.1. Attirer et retenir plus de personnes sur le marché du travail, accroître l'offre de main-d'œuvre et moderniser les systèmes de protection sociale

Favoriser une conception du travail fondée sur le cycle de vie

Seuls très peu d'États membres envisagent à ce jour la question du travail sur toute la durée du cycle de vie.

Récemment, des stratégies de prolongation de la vie active ont été encouragées, avec succès, grâce à un durcissement des conditions de départ à la retraite associé à des compensations pour les emplois pénibles ou dangereux, davantage de mesures incitant les salariés à prolonger leur vie active (AT, FR, ES, DK), plus d'offres d'emploi pour les travailleurs âgés ou, en particulier, les personnes handicapées, et l'amélioration des conditions de travail, tous ces dispositifs étant accompagnés d'actions de perfectionnement des compétences ou de reconversion. Actuellement, l'âge moyen de sortie du marché du travail (60,9) reste encore nettement inférieur à l'objectif fixé pour 2010.

Les progrès obtenus sur le front de l'égalité des sexes sont mitigés. Le taux d'emploi des femmes a fortement augmenté, mais demeure toujours en dessous de la barre des 50% dans 4 États membres (EL, IT, MT et PL). Seuls quelques pays (AT, CY, FR, EL, IE, LV, MT, PL, SE, SI) ventilent systématiquement leurs données sur l'emploi en fonction du sexe. L'écart de rémunération entre les hommes et les femmes ne semble pas s'être réduit au cours des dernières années et atteint toujours 15% dans l'ensemble de l'UE. Peu de pays ont adopté des mesures concrètes dans ce domaine (AT, BE, FI, FR, LU, NL, SE, SK, UK) et aucun nouvel objectif n'a été fixé à la suite de la communication de la Commission sur les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes.

Encadré: Promouvoir l'insertion professionnelle des jeunes reste un défi majeur

Seule la moitié des États membres environ a enregistré une amélioration du chômage des jeunes entre 2000 et 2006. 17,5% des garçons et 13,2% des filles quittent toujours l'école en n'ayant terminé au mieux que le premier cycle de l'enseignement secondaire. L'objectif d'un taux d'au plus 10% n'a été atteint que dans six États membres.

En dépit de ces maigres résultats, de nombreux pays déploient des efforts accrus pour lutter contre le chômage des jeunes. Les mesures adoptées s'articulent autour de quatre axes: premièrement, une amélioration de l'enseignement et la formation professionnels (AT, BE, LU), des mesures d'orientation et des parcours spécifiques pour les jeunes en risque de décrochage scolaire (BE, FR, DE, LU) et des contrats d'emploi spéciaux comportant un volet «Formation» (LU); deuxièmement, une intensification et une personnalisation de l'orientation et de l'aide à la recherche d'emploi (PT) et la création de

parcours vers l'emploi (MT); troisièmement, une réduction des charges sociales des entreprises (BE, HU, SE), des incitations fiscales en faveur de l'apprentissage (AT, FR), des aides salariales pour l'embauche des chômeurs de longue durée (DE); quatrièmement, un durcissement des conditions d'octroi des prestations sociales ou des prestations de chômage (CZ) et un allègement de la fiscalité sur les emplois d'étudiants (FR).

Lors du Conseil européen de printemps, en 2006, les États membres sont convenus de fournir aux jeunes chômeurs «un nouveau départ» dans un délai de six mois en 2007 et de quatre, d'ici 2010. Selon les données les plus récentes disponibles pour l'UE, seuls quinze pays ont réussi à proposer un nouveau départ dans le délai convenu à au moins deux tiers des jeunes chômeurs. Un petit groupe de tête (AT, FI, SE) parvient à proposer à la quasi-totalité des jeunes chômeurs un nouveau départ durant leurs premiers mois de chômage. Sept pays ont réussi à couvrir entre 80 et 90% des jeunes chômeurs (BE, FR, DE, IE, LT, NL, ES), tandis que, dans quatre autres (HU, LV, LU, PT), cette proportion varie seulement entre 70 et 80%. Pour le reste des États membres, aucune donnée n'est disponible.

La conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée gagne en importance dans les États membres, qui s'engagent surtout à améliorer l'offre d'infrastructures de garde d'enfants (AT, DE, EL, LU, NL, PT, UK). Cependant, beaucoup sont loin d'avoir atteint les objectifs fixés et la plupart n'abordent même pas ce point dans leur stratégie nationale.

Créer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, augmenter l'attractivité du travail, rendre le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi, y compris pour les personnes défavorisées, et pour les inactifs

Des efforts plus importants sont désormais consacrés à l'intégration des personnes en marge du marché du travail et à une stratégie «d'inclusion active». Les demandeurs d'emploi peu qualifiés bénéficient de mesures spéciales d'activation ou d'une aide à l'embauche des services pour l'emploi (UK), tandis que leur recrutement (BG, DE) ou leur formation (NL) par les employeurs est soutenu par des incitations financières. Certaines mesures visent à leur proposer des formations spécifiques, organisées soit par les services publics pour l'emploi soit par les entreprises (AT, LT, BG, EE, BE). Certains États membres ont décidé de développer et perfectionner les programmes d'alphabetisation des adultes (FR, DK).

Des formations spéciales et des cours de langue sont proposés aux migrants (SE, CY, DK, ES, AT, BE), une catégorie à laquelle s'adressent, dans d'autres pays (DK, ES, DE, AT, EE, UK), des mesures d'activation combinées à un soutien des services de l'emploi. La Suède et le Danemark ont introduit des programmes d'aides salariales pour l'embauche des migrants et de leurs descendants. Certains États membres adoptent des mesures visant une meilleure intégration des enfants d'immigrants dans le système éducatif (LU, NL), tandis que, dans d'autres pays comptant de fortes communautés étrangères, des programmes spécifiques sont mis en place dans les zones géographiques où se concentrent ces populations (FR, UK). Plusieurs pays (ES, DK, IE) considèrent que l'immigration est un élément de réponse majeur aux problèmes des besoins du marché du travail; certains envisagent des mesures pour attirer des travailleurs migrants très qualifiés (NL, CY, DK, LT) et veulent simplifier les procédures de délivrance des permis de travail et de résidence dans les secteurs pâtissant d'un manque de main-d'œuvre (SE, IE, AT, FI, EE, MT, BE, CY, DK, ES, LU, SI).

Certains États membres ont augmenté le budget alloué aux politiques actives du marché du travail et rendu ces politiques plus performantes (AT), notamment en durcissant les conditions d'octroi des prestations de chômage (EL), en améliorant l'efficacité de l'aide à la recherche d'emploi (BE, SK), en proposant aux chômeurs des formations ciblées (AT) et en introduisant des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi (SE). Certains États membres subventionnent également le travail indépendant (DE, LT, EL, SK, LV). L'accent est de plus en plus mis sur la responsabilité individuelle des demandeurs d'emploi (BE, MT, NL, SI, LU, UK, SE, DK, HU), les conditions d'octroi des prestations de chômage devenant plus strictes, leur recherche d'emploi davantage suivie et le contrat qu'ils concluent avec les services pour l'emploi définissant parfois même les droits et obligations mutuelles des deux parties. La dimension locale ou régionale des mesures d'activation est souvent mise en relief et de nombreux États membres s'efforcent d'améliorer la coopération interne entre les différentes agences au service des demandeurs d'emploi (NL, MT, HU, IE, SK). Cependant, les États membres rendent rarement compte de l'objectif de nouveau départ fixé pour les demandeurs d'emploi, ni de l'objectif d'activation défini pour les chômeurs de longue durée.

Certains pays ont abaissé les coins fiscaux afin de stimuler les taux d'activité et la création d'emplois, soit par des allègements fiscaux généraux, essentiellement destinés à réduire le coin fiscal sur les bas revenus (AT, FR, HU, SI, CZ, IT, MT, LT, SE), soit par un abaissement direct de la fiscalité sur ces bas revenus (DK, FI, GR, NL, SL). De même, ces dernières années ont vu une tendance générale à la diminution des cotisations sociales tant des employeurs que des salariés (BE, SE, MT).

Des incitations financières sont instaurées pour encourager les personnes handicapées à exercer un emploi (IE, EE, SK), tandis que les employeurs reçoivent des aides pour embaucher des personnes handicapées et adapter les lieux de travail à leurs besoins (NL, SE, PL, IE, SI, AT, BG, LV). Certaines mesures établissent et multiplient les garanties d'emploi et les aides à l'emploi (CZ, DK, ES, SE, SI, DE, LT, SK).

Améliorer l'adaptation aux besoins du marché du travail

L'adaptation aux mutations économiques est citée comme une priorité par tous les États membres, bien que la question soit abordée de diverses façons par les services publics pour l'emploi de chacun. Des ressources ont en particulier été investies dans les domaines suivants: formation et qualifications professionnelles (EE, IE, SI); perfectionnement des compétences (DK, PT, CY, IE) et participation des employeurs (EL, IT, UK); mesures fiscales axées sur les catégories sociales défavorisées (FR, FI); services ciblés en fonction de la classe d'âge, des niveaux d'études/de qualification et du risque d'exclusion (PT); passage à un programme d'aide personnalisée et renforcement des services proposés aux handicapés (SK); équilibre vie professionnelle-vie privée (CY); actions en direction des femmes et des travailleurs âgés (LT) ou des jeunes (PL, SE); partenariats public-privé (BR, IT⁶).

⁶ Le PAN italien consacre un chapitre spécial aux SPE et à l'évaluation du processus de réforme engagé au cours des sept dernières années.

Néanmoins, à de rares exceptions (BE et IT notamment), les États membres n'ont guère enregistré d'avancées concernant la mobilité transnationale. En revanche, sur la question de l'anticipation des besoins en qualifications, plusieurs (AT, EL, LT, LV, MT, PT) établissent des infrastructures devant leur permettre de prévoir les besoins du marché de l'emploi et les pénuries de qualifications.

3.2. Améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises

Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux

Alors que la promotion de la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises n'avait reçu que peu d'attention au cours de la première année du nouveau cycle lancé en 2005, un examen attentif révèle que la priorité accordée à ce sujet par le Conseil européen et le vaste débat engagé depuis lors sur la flexicurité ont induit un changement d'orientation majeur et sensibilisé aux avantages potentiels de la flexicurité. Celle-ci est désormais perçue dans toute l'UE comme l'une des clés permettant d'adapter les marchés du travail aux mutations résultant de la mondialisation et de réduire la segmentation de ces marchés.

Encadré 2: Le rôle croissant de la flexicurité

Désormais, près de la moitié des États membres disposent ou se dotent de politiques exhaustives de flexicurité, combinant une action axée sur les modalités contractuelles, l'éducation et la formation tout au long de la vie, les politiques actives du marché du travail et les systèmes de sécurité sociale. Seule une poignée d'entre eux a obtenu des améliorations considérables en 2006. Divers États membres rendent compte de leurs intentions, y compris de leurs initiatives de parcours nationaux de flexicurité, et cherchent à travailler en coopération avec les partenaires sociaux ou à bénéficier de leur contribution (par exemple AT, FI, IE, IT, SI, FR).

Le 23 juillet 2007, le gouvernement **italien** a signé un accord avec les partenaires sociaux sur la protection sociale, l'emploi, la compétitivité et la croissance durable. Cet accord couvre les retraites, les prestations sociales, les modalités contractuelles, les incitations à l'emploi, le coût du travail et la formation. Il inclut des mesures visant une protection sociale plus universelle, indépendamment des spécificités des contrats de travail conclus. L'accord envisage de limiter la reconduction des contrats à durée déterminée, de promouvoir les contrats à temps partiel de longue durée et d'améliorer la protection des travailleurs ayant des contrats sur appel.

Les mesures de flexicurité se divisent en deux catégories. Certaines visent à renforcer la flexibilité afin de rendre les marchés du travail plus dynamiques et mieux à même de s'adapter au changement, grâce à des instruments de flexibilité à la fois interne et externe. La Slovaquie, la Grèce, la Bulgarie et la Roumanie indiquent par exemple qu'elles souhaitent promouvoir l'emploi à temps partiel. La Slovaquie, la Pologne, le Luxembourg, la Lituanie et la Roumanie ont introduit le télétravail, nouvelle forme d'emploi offrant davantage de flexibilité. Dans certains pays, la réglementation des contrats d'emploi permanents autorise une plus grande flexibilité. Les modifications de la législation sur la protection de l'emploi (LPE) des travailleurs bénéficiant de contrats à durée indéterminée sont relativement rares. D'autres pays (LV, BG, NL, RO) s'efforcent de simplifier la LPE, bien que les résultats politiques soient parfois incertains.

Par ailleurs, plusieurs pays lancent des initiatives en faveur d'une plus grande sécurité. Les réexamens du code du travail sont assez fréquents (AT, BG, CY, CZ, EE, FI, FR, HU, IT, LT, LU, NL, PL, PT, RO, SK, SI, SE), mais leur nature semble progressivement se modifier. Ils tendent à moins mettre l'accent sur une flexibilité accrue (introduction de nouveaux types de contrat) et à davantage viser une approche plus équilibrée offrant plus de sécurité aux travailleurs temporaires. Malte, la Slovaquie, la Hongrie, les Pays-Bas, Chypre, l'Irlande et l'Italie améliorent la protection sociale des travailleurs à temps partiel ou au contrat à durée déterminée. La réglementation des activités des agences de travail temporaire est l'une des priorités de la Finlande, de l'Autriche et de la Bulgarie. Certains pays entendent limiter les possibilités de reconduction des contrats à durée déterminée (CZ, FI, IT, NL).

Un remplacement des politiques passives par des politiques actives du marché du travail prend lentement forme (soutien accru à la recherche d'emploi, octroi des prestations soumis à certaines conditions, réforme du système socio-fiscal visant à rendre le travail financièrement attractif, etc.) Garantir aux travailleurs ayant un contrat à durée indéterminée une sécurité en cas de changement d'emploi n'est pas vraiment un enjeu reconnu. L'attitude traditionnelle, axée sur le maintien dans un emploi précis plutôt que sur un concept de sécurité de l'emploi au sens large, reste très vivace, même si les efforts sont limités à la gestion des restructurations au sein des grandes entreprises. Un soutien normalisé à tous les travailleurs en cas de licenciement doit encore être mis en place (SE, FI, LU).

La segmentation du marché du travail constitue aussi un objectif explicite de certains pays, l'Espagne incitant ainsi les employeurs à transformer leurs contrats à durée déterminée en contrats permanents. Dans l'ensemble cependant, cette question doit encore être résolue, notamment en ce qui concerne les femmes, qui pâtissent toujours de la piètre qualité de certains emplois, d'une moindre sécurité de l'emploi et d'une plus faible protection sociale. Entre 2000 et 2006, la part des travailleurs temporaires dans l'UE 27 est passée de 12,2 à 14,1%, tandis que celle des travailleurs à temps partiel, de 16,4%, a augmenté à 18,1%. Cette segmentation se traduit aussi par un niveau élevé de travail non déclaré (IT, EL, SK, HU, LV, LT, SI, RO, BG). La plupart des pays enregistrant des niveaux importants de travail au noir prêtent attention à ce phénomène et s'efforcent de renforcer l'action de leur inspection du travail ou d'autres mesures de contrôle ou de suivi, tout en encourageant une légalisation des relations de travail (HU).

Les États membres accordent plutôt peu d'importance aux politiques visant à moderniser l'organisation du travail (par exemple FI, IE, SE, LT et LU). Les mesures novatrices de gestion du temps de travail sont plus répandues (DE, LU). Seul un très petit nombre de pays conçoit un niveau élevé de qualité sur le lieu de travail de façon globale, en imposant aux travailleurs des exigences et des responsabilités accrues, combinées à une plus large autonomie professionnelle (FI, SE).

Assurer une évolution des coûts du travail et des mécanismes de fixation des salaires favorables à l'emploi

Pour garantir un niveau d'emploi élevé et contenir l'inflation, les politiques en faveur de l'emploi doivent soutenir une évolution des salaires suivant celle de la productivité. Les États membres réussissent bien dans l'ensemble à assurer cet

équilibre. Peu de mesures sont consacrées à la flexibilité salariale, même si certains pays, en coopération avec les partenaires sociaux, encouragent des accords salariaux reflétant les écarts de productivité au sein de l'entreprise. De nombreuses mesures visent à réduire les coûts non salariaux du travail, en particulier pour les jeunes et les travailleurs handicapés.

3.3. Investir davantage dans le capital humain en améliorant l'éducation et les compétences

Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain

Pour la plupart des États membres, investir dans le capital humain en vue d'un résultat performant et équitable reste un défi majeur. Le total des dépenses publiques en faveur de l'éducation en pourcentage du PIB a augmenté dans l'Union entre 2000 et 2003 (passant de 4,7 % à 5,2 %), avant de retomber à 5,1 % en 2004. De même, les fonds injectés par le secteur privé dans les établissements d'enseignement en tant que pourcentage du PIB ont reculé en 2004. Le Fonds social européen (FSE) investira 34,3 milliards d'euros en faveur du capital humain et des systèmes d'éducation et de formation tout au long de la vie au cours de la période actuelle de programmation.

La plupart des pays ont progressé dans la définition de stratégies exhaustives d'éducation et de formation tout au long de la vie couvrant tous les systèmes et tous les niveaux d'enseignement et de formation. Il est capital que les pays n'ayant pas encore adopté ce type de stratégie s'attellent à cette tâche de toute urgence. Tous les pays ont introduit des mesures sur les questions pour lesquelles des niveaux de référence communautaires ont été établis: réduction du nombre d'élèves quittant prématurément le système éducatif, augmentation du nombre de diplômés de l'enseignement secondaire et accroissement de la participation des adultes à l'éducation et la formation tout au long de la vie. Cependant, la plupart des pays n'ont pas fixé d'objectifs nationaux quantitatifs (ce qui n'est pas le cas pour les pays suivants: BE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SI, SK, RO) et les progrès modestes enregistrés depuis l'an 2000 ne permettront pas d'atteindre les objectifs que l'UE s'est fixés pour 2010.

Dans l'UE 27, un jeune sur six (15,3%) âgé entre 18 et 24 ans quitte encore l'école sans avoir dépassé le premier cycle de l'enseignement secondaire (garçons: 17,5%, filles: 13,2%) et ne suit plus aucun type d'enseignement ou de formation après cela. Les progrès enregistrés à ce jour ne suffisent pas pour que l'objectif de 10% fixé par l'UE soit atteint en 2010. Dans plusieurs pays (ES, IT, MT, PT), les niveaux observés en 2006 étaient encore très élevés (plus de 20%) et, dans certains, la situation s'est même dégradée depuis l'an 2000 (ES, LU, SE, SK). Le nombre de diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire a quelque peu progressé, mais trop faiblement pour que le niveau de référence défini pour 2010 – qu'au moins 85% des jeunes de 22 ans aient terminé le deuxième cycle du secondaire – soit atteint.

La participation des adultes aux actions d'éducation et de formation tout au long de la vie n'est plus en mesure de garantir la concrétisation du niveau de référence communautaire (12,5%) établi pour 2010. En 2006, 9,6% des Européens âgés entre 25 et 64 ans en moyenne ont participé à une activité d'éducation ou de formation

(hommes: 8,8%, femmes: 10,4%), soit une proportion légèrement inférieure à celle de 2005. Les taux de participation des inactifs, des chômeurs, des travailleurs âgés et des personnes ayant un faible niveau d'études restent moins importants. Le taux de participation des travailleurs âgés plafonne toujours à la moitié du taux global et les adultes possédant un haut niveau d'études sont encore six fois plus susceptibles de participer à une activité d'éducation et formation tout au long de la vie que les personnes peu qualifiées.

Une grande partie des mesures visent à trouver le moyen d'encourager les employeurs à investir dans la formation et à inciter leurs salariés à y prendre part. Plusieurs États membres considèrent que les actions motivant les travailleurs les moins qualifiés de la classe d'âge intermédiaire à acquérir de nouvelles qualifications constituent un enjeu particulier. De nombreuses mesures impliquent des incitations financières – réductions fiscales ou aides aux employeurs investissant dans la formation (MT, EE, BG, DE, NL, IE, DK, BE, LV); cependant, certains pays ont aussi pris des initiatives simplifiant les conditions d'octroi des congés de formation (AT, LU). Certains États membres soulignent le rôle des accords conclus avec les partenaires sociaux concernant l'application des politiques d'éducation et de formation tout au long de la vie (DK, FR, PL, NL).

Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences

Certains éléments montrent qu'une attention accrue est accordée par de nombreux États membres à l'enseignement préscolaire, qui doit notamment établir les bases de l'éducation et la formation tout au long de la vie et faciliter l'accès à l'éducation des citoyens venant de milieux défavorisés ou des migrants. Certains travaillent sur le contenu de l'enseignement (DE, DK), sur l'évaluation de la qualité (ES, LT) et sur la formation du personnel de l'enseignement préscolaire (CZ) ou s'efforcent d'en accroître les effectifs (DK, HU, MT, NL, SE, SK, UK). D'autres étendent la scolarité obligatoire à certaines parties de l'enseignement préscolaire (CY, DK, EL, PL). Le renforcement de l'éducation préscolaire est une mesure capitale pour améliorer l'efficacité et l'équité des systèmes d'enseignement et de formation.

La plupart des pays (AT, BE, BG, CZ, DE, DK, EE, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, NL, PT, SI, SK) élaborent des cadres nationaux de certification en accord avec le cadre européen des certifications afin de faciliter la mobilité internationale et le passage d'un secteur à l'autre du système d'enseignement/de formation. Ces mesures constituent un moyen important de garantir des parcours adaptables d'éducation et de formation, parcours qui sont aussi favorisés, dans de nombreux pays, par l'établissement de systèmes de validation de l'apprentissage non formel et informel (AT, BE, CZ, ES, IT, LT, LU, PL, RO, SE, SK, UK). Il s'agit désormais de passer d'une approche expérimentale à une pleine application au sein des systèmes nationaux de certification, y compris pour l'accès à l'enseignement supérieur.

Ces améliorations vont de pair avec l'attention accrue portée aux acquis de l'apprentissage et aux qualifications, qui renforce la pertinence tant de la formation professionnelle que de l'enseignement supérieur sur le marché du travail. En dépit de l'accent à nouveau mis sur l'apprentissage et la formation sur le tas, il faut encore agir pour améliorer la qualité et l'attrait de l'enseignement et de la formation professionnels.

Peu de progrès sont visibles dans la prévision des besoins en compétences et qualifications, bien que certains pays s'efforcent à cet effet d'améliorer leurs infrastructures (AT, EL, LT, LV, MT, PT). Les États membres doivent aussi davantage faciliter la mobilité internationale. La mobilité reste toujours plus prononcée dans l'enseignement supérieur que dans l'enseignement ou la formation professionnels.

La qualité de la formation des enseignants étant l'un des premiers facteurs influant sur les performances des élèves/étudiants, il convient d'accorder à celle-ci (et notamment à la formation continue et au perfectionnement professionnel du corps enseignant) une importance accrue.

Enfin, certains pays mettent sur pied des centres d'excellence dans l'enseignement supérieur (DE, EE, EL, FI, UK); néanmoins, le volet « Enseignement » de ce type d'initiatives doit, parallèlement à la recherche et au transfert de connaissances, être davantage exploré et il convient d'améliorer la coopération entre universités et entreprises.