



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 30.01.2003
COM(2003) 37 final

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

**État d'avancement de la mise en œuvre des documents d'évaluation conjointe
concernant les politiques de l'emploi dans les pays candidats**

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

**État d'avancement de la mise en œuvre des documents d'évaluation conjointe
concernant les politiques de l'emploi dans les pays candidats**

Historique

La coordination communautaire dans le domaine de l'emploi est entérinée dans le titre "Emploi" du traité d'Amsterdam et est un élément important de l'acquis communautaire. L'objectif de la Commission est de garantir que les pays candidats définissent des politiques de l'emploi qui les préparent à l'adhésion à l'Union et adaptent progressivement leurs institutions et leurs politiques à la stratégie européenne pour l'emploi, en vue de permettre la mise en œuvre intégrale du titre "Emploi" du traité dès l'adhésion. À cette fin, la Commission a lancé en 1999 un processus de coopération dans le domaine de l'emploi avec ces pays. En outre, la coopération visait également à garantir que l'actuel soutien financier de l'UE aux efforts d'adhésion et aux préparatifs en vue de la mise en œuvre du FSE soit essentiellement axé sur les priorités politiques identifiées dans le domaine de l'emploi.

Il a été convenu que, dans un premier temps, les pays candidats et la Commission analyseraient les principaux défis en matière de politique de l'emploi dans des documents d'évaluation conjointe ("Joint Assessments Papers" - JAP). Les travaux ont commencé par des études de fond financées par la Commission en coopération avec la Fondation européenne pour la formation. La plupart des pays candidats ont procédé à des consultations intensives sur les projets de JAP, auxquelles ont participé notamment les ministères des finances et de l'éducation ainsi que les partenaires sociaux et qui ont contribué à établir une cohérence politique. Les projets de JAP ont bénéficié d'une excellente coopération entre les services de la Commission, qui ont assuré la cohérence générale.

Ces documents ont été signés par le commissaire chargé de l'emploi et des affaires sociales et par les ministres du travail. Les premiers JAP ont été signés avec la République tchèque, la Slovaquie, la Pologne et l'Estonie en 2000 et au début de 2001, ensuite avec Malte, la Hongrie, la Slovaquie, Chypre et la Lituanie fin 2001/début 2002, et avec la Roumanie et la Bulgarie au cours de l'automne 2002. Le JAP sera signé avec la Lettonie au début de 2003. La coopération avec la Turquie en est dans sa phase initiale; l'étude de fond est en cours de préparation.

Les pays candidats et la Commission ont convenu de suivre l'évolution de la mise en œuvre des engagements pris dans les JAP. Peu après la signature des JAP, les principaux engagements ont été examinés dans le cadre de séminaires techniques entre la Commission et des représentants des différents ministères, des autorités régionales, des Services publics de l'emploi (SPE) et des partenaires sociaux afin d'encourager l'action politique. À la fin du printemps 2002, les pays candidats ont fait parvenir leur rapport intérimaire sur la mise en œuvre des JAP. La Commission et les représentants des pays candidats ont examiné ces rapports dans le cadre d'une deuxième série de séminaires techniques.

Le Conseil européen de Göteborg de juin 2001 a invité les pays candidats à traduire dans leurs politiques nationales les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de l'UE sur lesquels se fonde la "stratégie de Lisbonne", et a annoncé que le rapport de synthèse 2003

comporterait des informations sur les pays candidats à cet égard. La présente Communication résume les défis identifiés dans les JAP et passe en revue les progrès réalisés dans le cadre du suivi. Il souligne notamment les défis qu'entraînent pour la politique de l'emploi la réalisation des objectifs de Lisbonne et les préparatifs relatifs à la mise en œuvre du titre "Emploi".

1. Défis stratégiques pour les marchés du travail 1

À ce jour, la restructuration économique a eu un impact considérable sur les marchés du travail dans les pays candidats, notamment ceux d'Europe centrale et orientale. Le chômage a augmenté sur fond d'ajustement de l'emploi et de la participation au marché du travail. La forte progression de l'emploi dans le secteur des services n'a pas été suffisante pour compenser les pertes d'emplois dans l'agriculture et dans l'industrie, qui restent les principaux employeurs dans la plupart des pays candidats. Sur fond de restructuration rapide, les JAP identifient un certain nombre de défis stratégiques cruciaux pour les marchés du travail.

• *Accroître les taux d'emploi*

Les taux d'emploi sont généralement inférieurs à la moyenne communautaire (tableau 1), le chômage étant particulièrement élevé en Bulgarie, en Slovaquie, en Pologne, en Estonie, en Lettonie et en Lituanie. Les faibles taux d'emploi dans les pays candidats sont attribuables essentiellement aux faibles taux d'emploi des hommes. À l'heure actuelle, aucun des pays candidats n'a réalisé les deux objectifs de Lisbonne en matière d'emploi, Chypre se rapprochant le plus (67,9%) et la Pologne s'éloignant le plus (53,8%) de l'objectif global de 70%. Comme la plupart des États membres, la majorité des pays candidats sont loin d'avoir atteint l'objectif fixé par le Conseil de Stockholm pour ce qui concerne le taux d'emploi du groupe des travailleurs âgés. Alors qu'à l'heure actuelle, la croissance économique résulte dans la plupart des cas uniquement de fortes augmentations de la productivité, à l'avenir, elle dépendra à la fois de la croissance de la productivité et de l'augmentation de la participation de la main-d'œuvre, deux conditions clés pour le processus de véritable convergence des revenus dans l'UE élargie.

• *Accroître l'offre de main-d'œuvre*

Dans la plupart des pays candidats, le processus de transition s'est notamment caractérisé par des retraits considérables du marché du travail. Plus récemment, la participation a stagné dans la plupart des pays - bien qu'elle se situe à un niveau élevé dans la République tchèque et en Slovaquie - et a continué à baisser en Roumanie, en Estonie et en Lituanie. Elle a commencé à augmenter en Hongrie, mais à partir d'un niveau extrêmement bas. En 2001, la moitié des pays candidats affichait des taux d'activité inférieurs à la moyenne communautaire (tableau 1)². La plupart des pays candidats doivent renverser la tendance de la participation de la main-d'œuvre et faire revenir sur le marché du travail des pourcentages importants de la population en âge de travailler comme condition préalable à un développement économique et social.

¹ Cette section est basée sur le rapport "L'emploi en Europe 2002" et sur les documents d'évaluation conjointe.

² Il n'y a pas de données de l'EFT d'Eurostat disponibles pour Malte. Selon les EFT nationales, le taux d'activité (groupe d'âge des 15-64 ans) était de 58,0% en 2001.

- ***Le fonctionnement du marché du travail devrait soutenir la restructuration de l'économie***

La restructuration rapide en cours est le moteur de la croissance économique, du moins dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale, et le processus d'ajustement structurel se poursuivra vraisemblablement après l'adhésion.

L'importance de l'agriculture dans l'économie de certains pays candidats reste nettement plus marquée que dans l'UE (graphique 1) mais la part importante de travailleurs agricoles ne se traduit pas proportionnellement par une part élevée de la valeur ajoutée brute, et les niveaux de productivité sont nettement inférieurs à la moyenne communautaire. Cette situation est particulièrement préoccupante en ce qui concerne la Roumanie, avec une part croissante de l'emploi dans l'agriculture de plus de 40%, la Bulgarie avec une part de 28%³, et la Pologne avec une part de 20%. La Lettonie et la Lituanie semblent se situer à mi-chemin dans l'ajustement de l'emploi agricole, avec des parts avoisinant les 15% comparés à 20% environ à la fin des années 1990.

Alors que la structure sectorielle de Chypre est similaire à celle des économies davantage axées sur les services des États membres de l'UE, le secteur industriel est plus important dans la plupart des autres pays candidats que dans l'UE (graphique 2) et le processus de restructuration industrielle n'y est pas encore achevé. C'est en Hongrie que le changement intervenu dans la structure industrielle a été le plus profond, avec un emploi industriel comparable à celui de plusieurs pays de l'UE et un taux d'emploi dans les services en hausse continue. Dans la République tchèque, en Slovénie, en Slovaquie et en Estonie ainsi que, dans une certaine mesure, dans les autres pays baltes, les réserves de main-d'œuvre dans l'industrie semblent rester importantes. L'emploi dans les services est en croissance dans ces pays, mais pas suffisamment pour absorber les surplus de main-d'œuvre.

Ces transformations sectorielles toucheront probablement certaines régions plus que d'autres. Étant donné que la création d'emplois dans le secteur tertiaire est souvent réservée aux grandes agglomérations, cette situation risque de creuser un peu plus le fossé avec les régions agricoles en matière d'emploi et de chômage et, à moyen terme, d'accentuer les disparités régionales. Alors que ces changements sectoriels font partie du processus d'adaptation nécessaire, les politiques de développement régional devront tenir compte des effets négatifs sur l'emploi.

Il existe manifestement dans tous les pays un potentiel considérable pour accroître l'emploi dans les services (graphique 3). Pour exploiter pleinement ce potentiel, les politiques et les institutions doivent veiller à ce que les structures des marchés du travail permettent aux travailleurs de s'adapter et de faire face aux mutations économiques et de quitter les industries en déclin au profit des industries modernes.

- ***Améliorer les niveaux de qualifications de la main-d'œuvre dans le cadre de la restructuration et des pressions futures liées au marché unique***

Le processus de restructuration en cours a accentué les écarts entre les performances en matière d'emploi des différents niveaux de qualifications. Ainsi, le taux d'emploi des travailleurs hautement qualifiés est-il nettement plus élevé que celui des travailleurs peu qualifiés, et les disparités relevées sont encore plus importantes qu'au sein de l'Union

³ Conformément aux données de l'OIT basées sur les comptes nationaux et utilisées dans les JAP.

(graphique 4). De même, les moins qualifiés ont également des taux de chômage beaucoup plus marqués. L'évolution escomptée de la structure sectorielle de l'emploi dans ces pays va dans le sens d'une augmentation de la demande en faveur d'une main-d'œuvre plus qualifiée (graphique 6).

À la baisse de la participation s'ajoute l'évolution démographique qui, comme dans les 15 États membres de l'UE, conduit à un vieillissement de la population et à une contraction de la population en âge de travailler. Dans la plupart des pays candidats, la main-d'œuvre vieillit, de sorte que l'offre de qualifications nécessaires pour faire face à la nouvelle demande dépendra fortement de l'amélioration et de la mise à jour des qualifications de la main-d'œuvre actuelle.

Un sérieux effort de mise à jour des qualifications est nécessaire pour que les pays candidats puissent accroître leur productivité et l'amener au niveau exigé pour être concurrentiels dans une Union élargie.

2. Questions politiques communes identifiées dans les documents d'évaluation conjointe

Dans le contexte présenté dans la section précédente, l'examen réalisé dans le cadre des JAP a identifié les questions politiques suivantes.

2.1 Garantir que l'évolution des salaires et le système de formation des salaires soient favorables à l'emploi ...

Dans la plupart des pays candidats, l'évolution générale des salaires semble correspondre aux tendances de productivité observées dans l'économie dans son ensemble. Compte tenu des faibles taux d'emploi et même de la stagnation ou de la baisse de ces taux dans plusieurs pays, la question se pose de savoir si les partenaires sociaux ne peuvent contribuer davantage à faire en sorte que l'évolution des salaires facilite la création d'emplois.

Il est important que les salaires reflètent mieux les niveaux de qualification et d'éducation des travailleurs. Des progrès ont été mentionnés, notamment pour l'Estonie, la Hongrie, la République tchèque et également pour la Slovénie, la Lituanie, la Lettonie et la Pologne. Mais, dans de nombreux pays candidats, les inadéquations et pénuries de main-d'œuvre, ainsi que la persistance d'un chômage élevé indiquent que les partenaires sociaux devraient examiner si les salaires relatifs incitent de manière appropriée à investir dans le capital humain et à faciliter la mobilité entre secteurs et régions.

Compte tenu des taux d'emploi extrêmement faibles des travailleurs non qualifiés, les coûts salariaux des travailleurs faiblement qualifiés ne devraient pas décourager le recrutement dans des emplois modérément rémunérés, alors que les salaires bruts offerts à ces travailleurs devraient être suffisamment attrayants pour inciter les chômeurs ou les personnes inactives à chercher un emploi. Des réformes importantes incluant l'examen des salaires minimums et des systèmes de prélèvements et de prestations sont en cours dans tous les pays candidats, et il importe que ces réformes se poursuivent avec un effort renouvelé.

... et que les systèmes de prélèvements et de prestations promeuvent l'emploi.

Le niveau de la fiscalité et des charges sociales dans les pays candidats est au moins comparable à celui observé dans les États membres, et apparaît extrêmement élevé compte tenu du niveau de développement économique de ces pays, contribuant à creuser un coin fiscal important en Lituanie, en Lettonie et en Hongrie notamment, comparable à ceux de

l'Allemagne, de la Suède ou de la France, qui figurent parmi les plus élevés dans l'UE (tableau 2).

Les progrès enregistrés en matière de réduction des prélèvements fiscaux sur le travail sont lents. Il n'existe pas de solutions simples, étant donné que ceci nécessiterait une réforme de l'ensemble du système fiscal et que les recettes engendrées par les impôts directs et les cotisations de sécurité sociale financent les prestations sociales et les mesures en faveur des personnes touchées par le processus de rapide restructuration. Les réformes sont rendues encore plus malaisées du fait de l'actuelle situation budgétaire. La lutte contre l'évasion fiscale et le non-paiement des impôts et la transformation des emplois non déclarés en emplois réguliers peuvent accroître la base fiscale et créer des marges d'action en faveur des bas salaires.

Dans de nombreux pays candidats, les taux de remplacement net des prestations et de l'assistance sociale en particulier, comparés aux revenus du travail, représentent un facteur qui peut dissuader d'accepter un emploi, notamment pour les travailleurs faiblement qualifiés. Réduire à la fois les pièges à la pauvreté et au chômage place la plupart des pays face à une situation conflictuelle, étant donné que les prestations sont utilisées pour garantir un minimum vital. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, inciter et stimuler les personnes à prendre un emploi n'a généralement pas été considéré comme un objectif prioritaire des systèmes de prestations lorsque les actuels systèmes de protection sociale ont été conçus après l'écroulement des régimes précédents. En plus de mieux cibler les prestations et l'aide financière accordée sous condition de revenus, les politiques devraient par conséquent viser en priorité à améliorer la cohérence entre les politiques d'activation et les politiques de protection des revenus afin de promouvoir une attitude davantage proactive et d'encourager l'activité économique et l'emploi dans le secteur formel.

2.2 *Investir dans les ressources humaines et agir sur les déficits de qualifications*

La plupart des pays ont entrepris des réformes en profondeur de leurs systèmes d'éducation initiale et de formation professionnelle, qui incluent parfois la décentralisation ou la dévolution de responsabilités au niveau régional. Ces réformes ont déjà des résultats positifs en termes d'infléchissement de la participation vers l'enseignement de type général, fournissant ainsi aux jeunes les qualifications plus générales requises par la société moderne fondée sur la connaissance.

Plusieurs pays, dont la Slovaquie, l'Estonie, la Lituanie, la Roumanie et en particulier la Bulgarie, affichent des pourcentages importants d'abandons, de décrochages et d'échecs scolaires. Des quatre pays candidats couverts par l'enquête PISA⁴, seule la République tchèque réalise un résultat comparable à la moyenne de l'OCDE. L'accent devrait être mis davantage sur l'amélioration de la qualité de l'éducation et de la formation initiales.

Le nombre des inscriptions dans l'enseignement supérieur augmente dans la plupart des pays candidats mais reste inférieur à la moyenne communautaire. Sauf en Estonie et en Lituanie, la participation à l'éducation des étudiants en âge de quitter le système éducatif (15-20 ans) est en moyenne plus faible que dans l'UE, notamment en Bulgarie et en Roumanie mais également dans la République tchèque et en Hongrie.

⁴ L'enquête PISA est centrée sur les jeunes de 15 ans et vise à évaluer les niveaux de compétences atteints en lecture, en mathématiques et en sciences. Les pays candidats couverts sont la République tchèque, la Hongrie, la Lettonie et la Pologne.

L'investissement dans l'éducation est déjà important dans la plupart des pays candidats. Sauf en Bulgarie, Slovaquie et Roumanie, les dépenses publiques pour l'éducation, mesurées en tant que part du PIB, sont égales ou supérieures à la moyenne communautaire et très au-delà dans les trois pays baltes (tableau 3).

L'amélioration et l'adaptation des qualifications de la main-d'œuvre sont des tâches à entreprendre d'urgence dans la plupart des pays candidats. Les entreprises ont besoin de cadres et d'incitations appropriés pour investir dans la formation de leur personnel. Le taux de participation à la formation continue est faible, sauf dans la République tchèque et en Estonie où il est à peu près égal à celui de plusieurs des actuels États membres et supérieur à celui de l'Espagne et de la Grèce (graphique 5). Le concept d'éducation et de formation tout au long de la vie est généralement reconnu mais les stratégies opérationnelles, les cadres, les mesures incitatives et les ressources font toujours défaut.

Que ce soit en termes de dépenses ou de participants, les mesures de formation n'occupent toujours qu'une faible place dans la gamme des mesures actives offertes aux chômeurs. La situation est particulièrement critique dans les pays qui subissent et subiront une importante restructuration de leur économie.

Dans l'ensemble, les réformes en cours des systèmes d'éducation et de formation, le développement de capacités d'apprentissage tout au long de la vie et l'amélioration de la qualité continueront d'exiger un transfert important de ressources, souvent difficile à réaliser dans le contexte général des contraintes budgétaires.

2.3 *Permettre aux Services publics de l'emploi de jouer un rôle efficace*

Un Service de l'emploi efficace est un instrument important de la politique de l'emploi en période de transition et de restructuration économiques. Les Services publics de l'emploi (SPE) jouent un rôle capital pour aider les gens à s'adapter aux circonstances changeantes – en encourageant la mobilité et la flexibilité et en aidant les personnes à acquérir les qualifications requises dans les secteurs économiques en pleine expansion. Dans la plupart des pays, les SPE créés au début des années 1990 subissent un processus continu de réforme et de modernisation. Les récentes orientations des réformes visent à attribuer aux SPE un rôle plus important dans la mise en œuvre des politiques actives du marché du travail. Comme le montre le rapport entre le nombre de chômeurs et les effectifs des SPE (tableau 4), la capacité des SPE semble particulièrement faible en Lettonie, en Lituanie et en Bulgarie compte tenu du niveau actuel de chômage, et pourrait devoir être renforcée en Roumanie afin de faire face à la croissance probable du chômage liée à la restructuration en cours.

Le cadre est en place, mais la mise en œuvre doit suivre. Alors que la mise au point d'une approche orientée vers les clients progresse, les SPE doivent jouer un rôle plus actif à l'égard des employeurs. La capacité des SPE doit être consolidée essentiellement dans les agences locales qui sont en contact direct avec les chômeurs et les employeurs. La capacité des SPE à développer une approche plus active et plus préventive nécessitera une allocation importante de ressources en termes de financement et de personnel ainsi que d'importants efforts de formation du personnel en place.

2.4 *Promouvoir une approche politique plus proactive et plus préventive*

L'élaboration de mesures actives a été impulsée par la montée soudaine d'un chômage massif au cours des années 1990. Étant donné le niveau élevé du chômage, notamment du chômage de longue durée, les niveaux et pourcentages des dépenses consacrées aux programmes actifs

s'avèrent plutôt faibles comparés à l'UE. La plupart des pays consacrent moins de ressources à des politiques actives que la Grèce et le Portugal, dont les niveaux de dépenses actives sont les plus faibles de l'UE (tableau 5). Le changement d'orientation vers une approche préventive progresse en Slovénie et de premières initiatives dans cette direction ont été prises en République tchèque et à Malte.

Comme dans d'autres domaines, les contraintes budgétaires limitent l'expansion de programmes actifs. Alors que la plupart des pays candidats devront vraisemblablement accroître la part des ressources allouées aux politiques actives, un transfert de ressources entre les diverses mesures, notamment en faveur des mesures de formation, ainsi qu'un meilleur ciblage et un suivi de l'impact pourraient, à très court terme, améliorer l'efficacité des mesures actives du marché du travail. Une conception et un ciblage minutieux sont particulièrement importants dans le cas des mesures de formation afin de réduire autant que possible l'effet d'aubaine. Tout aussi importantes sont la mise en œuvre d'interventions précoces et davantage individualisées en faveur des chômeurs et la promotion d'une recherche active d'un emploi grâce à un meilleur lien entre systèmes de prestations et mesures actives de soutien.

2.5 *Garantir la cohésion sociale et intégrer les minorités ethniques*

La plupart des pays candidats comptent d'importants groupes ethniques minoritaires, dont la plupart se trouvent dans une position défavorisée sur le marché du travail. Certains de ces groupes - les Roms en particuliers - connaissent des difficultés plus générales en termes d'intégration dans la société et sont fortement menacés d'exclusion sociale et de pauvreté. Dans leur cas, les plus faibles performances sur le marché du travail résultent de handicaps cumulés en termes d'accès à l'enseignement, aux services sociaux, aux logements et aux soins de santé.

Des efforts sont faits pour mieux adapter les programmes éducatifs aux besoins des minorités (possibilité d'étudier dans les langues minoritaires, tuteurs et enseignants originaires des groupes minoritaires, etc.) dans les pays comptant d'importantes minorités ethniques, notamment en Roumanie, mais ces efforts doivent être intensifiés. Il existe différents projets d'intégration, généralement gérés par des ONG. La prise de conscience de ce problème est mise en évidence par l'élaboration par les gouvernements de stratégies d'intégration globales qui incluent généralement des mesures dans le domaine de l'éducation et du marché du travail, mais la mise au point de ces stratégies est lente en Slovaquie en particulier et l'application pratique reste également ponctuelle en Bulgarie. L'intégration des minorités - et notamment la minorité Rom - est une question importante relativement à l'inclusion sociale. Les progrès dans la création de conditions et dans l'allocation de ressources appropriées pour la mise en œuvre des stratégies d'intégration à plus grande échelle doivent être accélérés.

2.6 *Moderniser le marché du travail - un rôle clé pour les partenariats sociaux*

Le processus de transformation a inclu un changement radical dans le fonctionnement et le rôle "social" des entreprises, et notamment dans la manière dont est gérée la sécurité des travailleurs. Des progrès considérables ont été réalisés en termes de politiques publiques et de réforme des entreprises confirmant l'innovation en matière d'organisation et de conditions de travail comme des priorités. Il est également manifeste que la mise en place d'un nouveau cadre destiné à promouvoir la flexibilité et la sécurité et d'une culture axée sur la modernisation de l'organisation et des conditions de travail est un processus de longue haleine, qui dépend dans une large mesure des initiatives prises par les partenaires sociaux, à savoir les travailleurs et les employeurs ainsi que leurs représentants. Par conséquent, les défis

qui se posent doivent être relevés non seulement par les gouvernements mais également par les partenaires sociaux.

Dans ce contexte, les partenaires sociaux et les autorités publiques devraient collaborer afin de garantir qu'une plus grande flexibilité et une meilleure capacité d'adaptation du marché du travail régulier contribuent à réorienter l'emploi du secteur informel vers le secteur formel.

Dans tous les pays candidats, les partenaires sociaux participent au processus décisionnel à travers des structures consultatives tripartites. En règle générale, ils sont également présents dans les principaux organismes exécutifs et notamment dans les SPE, à nouveau par le biais de la gestion tripartite ou dans le cadre des comités consultatifs. Dans plusieurs pays, le dialogue social autonome bipartite reste sous-développé ou, dans quelques cas, pratiquement inexistant.

Les conditions de base ne sont pas encore réunies pour permettre aux partenaires sociaux d'apporter une contribution significative sur des questions où ils ont un rôle crucial à jouer, telles que les relations de travail en général et la formation des salaires en particulier, la capacité d'adaptation des entreprises et de la main-d'œuvre, et pour garantir un équilibre correct entre flexibilité et sécurité. Des progrès considérables devraient être réalisés sans délai dans ce domaine, compte tenu des défis auxquels la plupart des pays candidats sont confrontés en termes de modernisation de leur organisation de travail, y compris la formation et le temps de travail de leurs salariés.

2.7 *Promouvoir l'égalité des chances*

Dans tous les pays d'Europe centrale et orientale, la participation des femmes au marché du travail, qui était généralement élevée, a chuté de manière spectaculaire au cours des premières années de la transition. Plus récemment, alors qu'elle stagnait ou continuait à décroître dans plusieurs pays, la participation des femmes s'est accrue en Lettonie, en Slovaquie, en Bulgarie et à Chypre; dans certains de ces pays, cette augmentation intervient pour pratiquement 100% dans l'accroissement total de l'offre de main-d'œuvre. Les taux d'activité des femmes sont actuellement égaux ou supérieurs à la moyenne communautaire, sauf à Malte⁵, en Hongrie et, dans une moindre mesure, en Bulgarie (tableau 1). Le taux d'emploi féminin est supérieur ou égal à la moyenne communautaire, sauf en Hongrie, à Malte, en Pologne, en Bulgarie et, dans une moindre mesure, en Slovaquie. L'écart du taux d'emploi entre les femmes et les hommes tend à être moins élevé que dans l'UE dans son ensemble, mais ceci reflète également les taux d'emploi masculin particulièrement faibles. Contrairement aux schémas de l'UE, dans plusieurs pays candidats, notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale, le chômage n'est pas considérablement plus élevé chez les femmes que chez les hommes mais le chômage féminin se caractérise par le fait que davantage de femmes hautement qualifiées sont sans emploi et par le fait que les femmes qui sont au chômage y restent également plus longtemps en général. Les marchés du travail des pays candidats présentent une forte ségrégation entre les genres et il existe d'importants écarts de rémunération entre les hommes et les femmes.

Les décideurs politiques sont conscients de la nécessité de réaliser l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, et des cadres juridiques ainsi que stratégiques ont été mis en place en lien avec le respect de l'acquis; ils doivent maintenant être intégralement mis en œuvre. Les progrès sont en général plus lents dans d'autres initiatives nécessaires pour soutenir une

⁵ D'après l'EFT nationale, les taux d'activité et d'emploi des femmes (groupe d'âge des 15-64 ans) étaient respectivement de 34,2% et de 31,6% en 2001.

participation accrue des femmes. À part les dispositions de base en matière de congé de maternité et de congé pour raisons familiales, les aménagements du temps de travail en faveur de la vie familiale demeurent peu développés. La plupart des pays candidats doivent mettre en place des services de garde d'enfants accessibles, notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale où de tels services ont disparu à la suite de l'effondrement de l'ancien système.

2.8 *Renforcer les capacités afin de permettre une élaboration et un dosage appropriés de politiques (coordination entre domaines politiques) et de garantir leur mise en œuvre*

Le document de stratégie "Vers l'Union élargie"⁶ publié par la Commission en 2002 souligne la nécessité de développer les capacités administratives appropriées pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques dans tous les domaines, y compris les politiques sociales et de l'emploi. Les JAP soulignent également le fait que tous les pays candidats doivent améliorer leurs capacités de planification et de mise en œuvre afin de pouvoir répondre aux défis complexes en matière de politique de l'emploi auxquels ils doivent faire face en période de restructuration rapide. Le dosage des différentes dimensions des politiques de l'emploi doit être correct, et leurs dimensions doivent s'intégrer dans la stratégie globale de politique économique.

La coopération entre les différents départements gouvernementaux et le système éducatif est décisive à cet égard. La nécessité s'impose dans la plupart des pays candidats de faire du SPE la principale agence de mise en œuvre des politiques actives. Les politiques de l'emploi requièrent une contribution notable des partenaires sociaux, notamment en ce qui concerne leur responsabilité au niveau de la promotion de la modernisation du marché du travail.

Dans de nombreux pays candidats, les préparatifs administratifs en vue de la gestion du FSE suscitent des préoccupations, notamment dans le domaine de la gestion et du contrôle financiers. Les préparatifs en vue du FSE doivent être accélérés, l'accent devant notamment être placé sur une dotation suffisante en personnel et sur l'organisation de formations qui fournissent au personnel les qualifications pertinentes. Il est essentiel que ces préparatifs ne soient pas exclusivement ciblés sur les administrations centrales mais également sur tous les organismes intermédiaires et bénéficiaires finaux, en particulier, les structures régionales de mise en œuvre du FSE.

2.9 *Garantir la disponibilité des ressources pour les politiques de l'emploi, y compris l'investissement dans le capital humain et l'infrastructure sociale*

Les politiques d'emploi exposées dans les JAP requièrent la mobilisation de ressources aux fins d'investissements dans des politiques actives du marché du travail, dans le capital humain et dans l'infrastructure sociale appropriée. Il s'agit là d'une triple tâche. Premièrement, il convient de procéder à un examen de la structure des finances publiques afin de traduire les engagements politiques du gouvernement dans des niveaux appropriés de dépenses publiques. Deuxièmement, le gouvernement et les partenaires sociaux doivent veiller à ce que les personnes et les entreprises soient dûment incitées à investir afin d'améliorer la capacité d'insertion professionnelle et les qualifications. Troisièmement, les gouvernements doivent garantir que les fonds communautaires sont pleinement utilisés conformément aux priorités

⁶ "Vers l'Union élargie", document de stratégie et rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion, COM(2002) 700 final.

fixées et qu'il n'y a pas de pertes de temps dès que les fonds structurels deviennent disponibles.

3. PROCHAINES ETAPES

La présente Communication confirme que les pays candidats ont réalisé des progrès en matière de transformation du fonctionnement de leurs marchés du travail et d'élaboration de politiques en vue de progresser vers les objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi. Les progrès demeurent cependant variables.

La coopération entre les futurs États membres et la Commission devra se poursuivre pendant la période précédant l'adhésion en se concentrant sur quatre domaines:

- Le travail conjoint relatif aux JAP et au suivi aide déjà à ébaucher les plans de développement nationaux (PDN) que les futurs États membres doivent soumettre au début 2003. Ces plans détermineront le cadre dans lequel s'inscrira le développement de l'emploi et des ressources humaines, y compris les options et priorités politiques pour les futures interventions financières du FSE, et devront être cohérents avec les politiques de l'emploi. Ils devront notamment prendre en compte la nécessité de renforcer les capacités aux fins de la conception et de la mise en œuvre des politiques.
- L'examen de la stratégie européenne pour l'emploi s'achèvera en juin 2003 avec l'adoption de nouvelles lignes directrices pour l'emploi. Ceci permettra aux futurs États membres de commencer à mettre au point leurs plans d'action nationaux à présenter en octobre 2004. Dans ce contexte, la Commission propose que chaque futur État membre procède à un examen approfondi des politiques, de l'environnement institutionnel et des capacités administratives pour la politique de l'emploi et les activités liées au FSE. Ces examens devraient se dérouler au cours du printemps et de l'été 2003.
- Les futurs États membres participeront aux "mesures d'incitation à l'emploi" (MIE) dès de 2003. Les activités MIE les aideront à réaliser plus rapidement des progrès. La Commission propose d'axer les activités MIE prévues en 2004 sur le soutien aux préparatifs en vue de la participation à la stratégie européenne pour l'emploi.
- Dans son document de stratégie 2002 relatif à l'élargissement⁷, la Commission propose qu'après la signature du traité d'adhésion, les représentants des futurs États membres participent en qualité d'observateurs au Comité de l'emploi ainsi qu'au Comité du FSE.

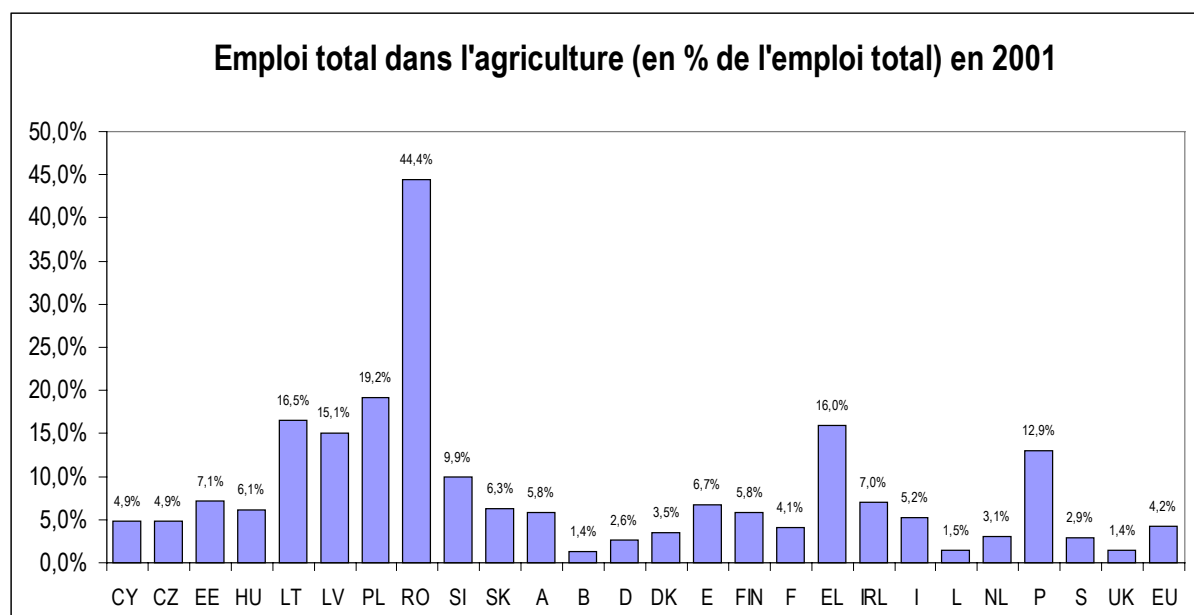
La coopération avec la Roumanie et la Bulgarie se poursuivra dans le cadre du processus de suivi des JAP. Compte tenu de l'importante restructuration économique et sociale à venir dans ces deux pays et dans les limites de l'augmentation prévue de l'assistance financière de l'UE à compter de 2004, un financement de préadhésion relatif au type de soutien du FSE pourrait apporter une contribution importante au redéploiement de la main-d'œuvre et au développement des ressources humaines conformément aux priorités identifiées dans les JAP. La préparation du JAP avec la Turquie débutera dès que la Turquie aura achevé son étude de fond.

⁷ Cf. note n° 6.

La Commission présentera un rapport final sur le suivi des documents d'évaluation conjointe au cours de l'automne 2003.

ANNEXE

Graphique 1

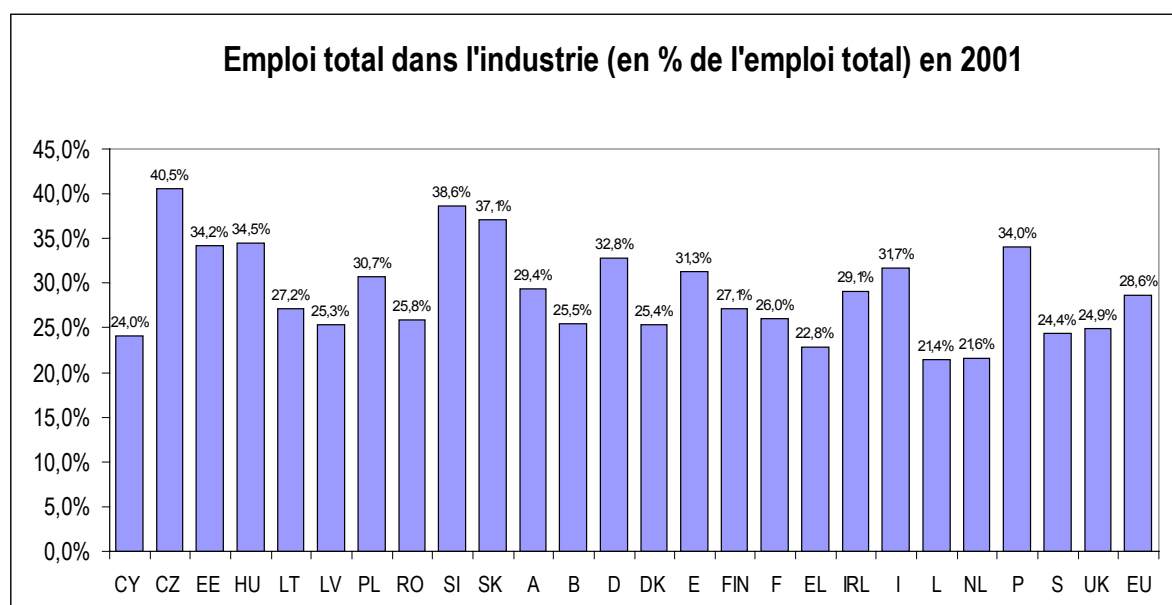


Remarque:

- En raison du pourcentage extrêmement élevé de personnes exerçant une activité agricole en sus de leur principale activité en Bulgarie, l'EFT ne fournit pas une estimation précise de l'emploi total par secteur.
- Pas de données de l'EFT d'Eurostat disponibles pour Malte.

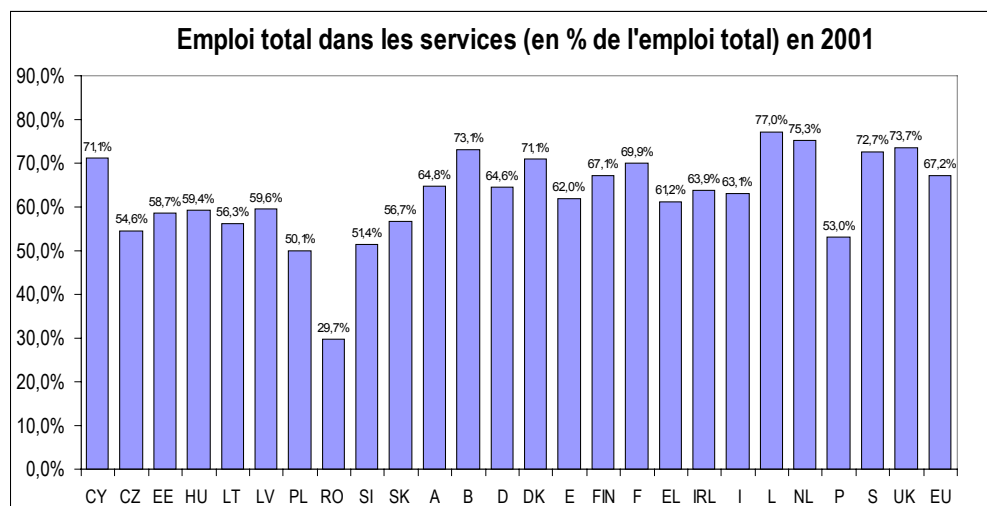
Source: EFT, Eurostat. Données portant sur 2000 pour la Suède.

Graphique 2



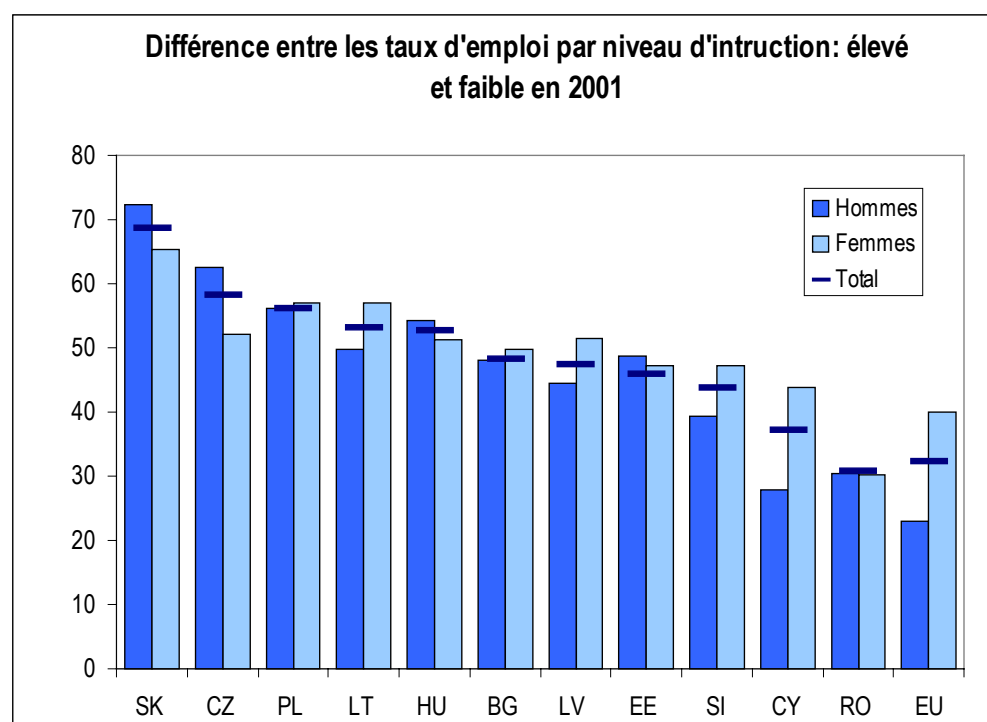
Source: EFT, Eurostat. Données portant sur 2000 pour la Suède.

Graphique 3



Source: EFT, Eurostat. Données portant sur 2000 pour la Suède.

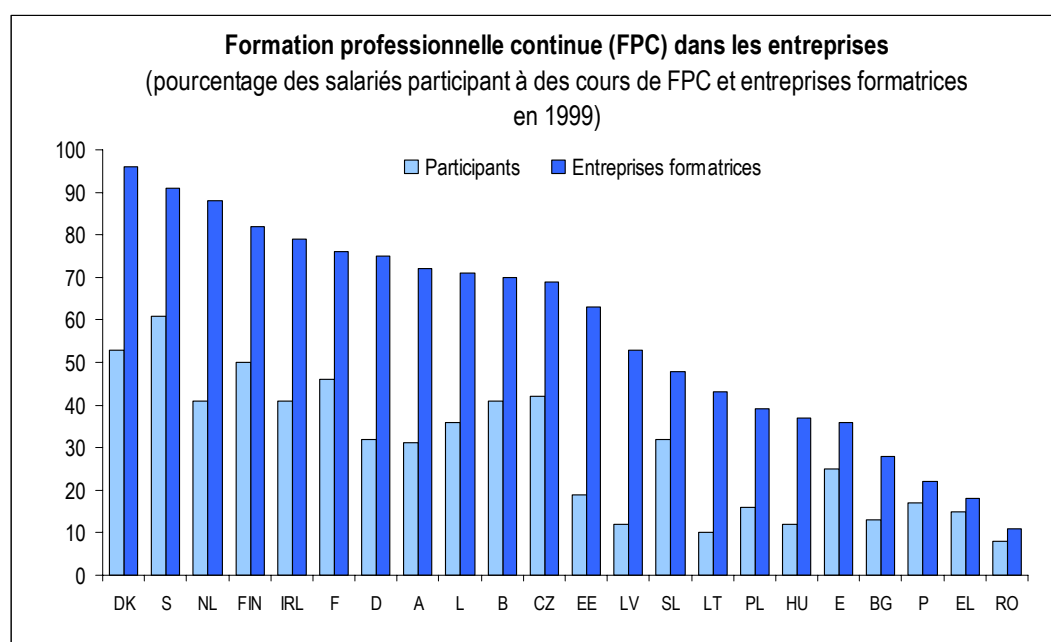
Graphique 4



Remarque: Les barres (et la ligne) représentent la différence - en points de pourcentage - entre les taux d'emploi des travailleurs hautement qualifiés (diplômés de l'enseignement universitaire) et ceux des travailleurs faiblement qualifiés (diplômés de l'enseignement secondaire du premier cycle) par sexe (pour le total).

Source: EFT, Eurostat. Données portant sur 2000 pour l'UE.

Graphique 5

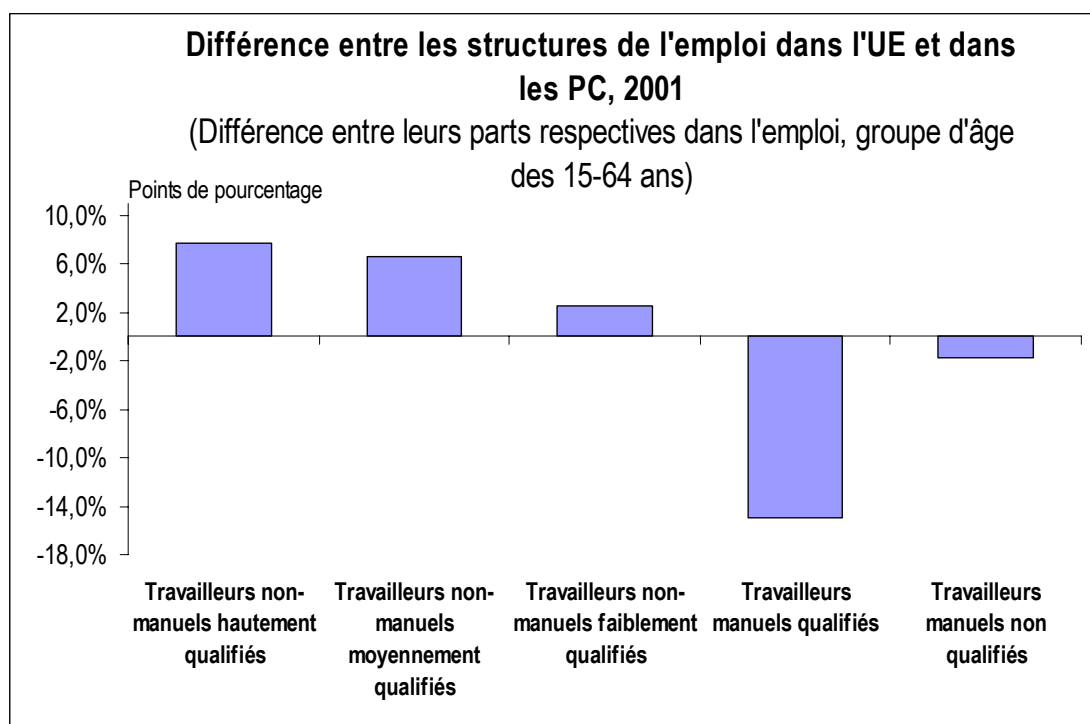


Remarque:

- Formation professionnelle continue (FPC): mesures ou activités de formation entièrement ou partiellement financées par les entreprises à l'intention de leurs salariés sous contrat d'emploi. Aux fins de cette enquête, le terme "salariés" indique les personnes employées, à l'exclusion des apprentis et des stagiaires.
- Entreprises formatrices: nombre d'entreprises offrant des cours de FPC à leurs salariés en tant que pourcentage du nombre total d'entreprises.
- Participants: nombre de salariés ayant participé à un ou plusieurs cours de FPC au cours de l'année 1999 en tant que pourcentage du nombre total de salariés.

Source: Deuxième enquête sur la formation professionnelle continue dans les entreprises (CVTS 2), Eurostat.

Graphique 6



Remarque: les cinq catégories reprises dans le graphique ci-dessus sont issues de la classification internationale type des professions CITP-88. Le regroupement a été opéré au niveau des grands groupes, soit le plus haut niveau d'agrégation. Les cinq catégories sont les suivantes (codes indiqués entre parenthèses):

- Travailleurs non-manuels hautement qualifiés (100 + 200 + 300). Membres de l'exécutif et des corps législatifs, cadres supérieurs de l'administration publique, dirigeants et cadres supérieurs d'entreprises (100); spécialistes (200); techniciens et assimilés (300).
- Travailleurs non-manuels moyennement qualifiés (400). Employés de type administratif (400).
- Travailleurs non-manuels faiblement qualifiés (500). Personnel des services et vendeurs de magasin et de marché (500).
- Travailleurs manuels qualifiés (600 + 700). Artisans et ouvriers des métiers de type artisanal (700). Ce groupe comprend notamment les ouvriers du bâtiment, les ouvriers des métiers de la métallurgie et de la construction métallique, les souffleurs de verre, les ouvriers des métiers d'artisanat sur bois et sur textile ainsi que les ouvriers de la mécanique de précision. Agriculteurs et ouvriers qualifiés de l'agriculture et de la pêche (600).
- Travailleurs manuels non qualifiés (800 + 900). Conducteurs d'installations et de machines et ouvriers de l'assemblage (800); ouvriers et employés non qualifiés (900).

Source: EFT, Eurostat. Les données portent sur 2001 pour les pays candidats et sur 2000 pour l'UE.

Tableau 1

	Emploi, participation et chômage en 2001										
	Taux d'emploi des 15-64 ans			Taux d'activité des 15-64 ans			Taux de chômage 15 ans+			Taux de chômage des jeunes	Taux de chômage de longue durée
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Total
BG	50,7%	53,6%	47,9%	63,3%	67,8%	59,1%	19,9%	20,8%	18,9%	39,3%	12,5%
CY	67,9%	79,7%	56,5%	70,8%	81,9%	60,0%	4,0%	2,7%	5,8%	8,4%	0,9%
CZ	65,0%	73,2%	57,0%	70,7%	78,5%	63,0%	8,0%	6,7%	9,6%	16,3%	4,1%
EE	61,1%	65,6%	56,9%	69,9%	74,5%	65,6%	12,4%	11,8%	13,1%	24,5%	5,8%
HU	56,3%	63,3%	49,6%	59,7%	67,6%	52,2%	5,7%	6,3%	4,9%	10,5%	2,5%
LT	58,6%	59,8%	57,4%	70,4%	74,5%	66,5%	16,5%	19,4%	13,5%	30,9%	9,3%
LV	58,9%	61,9%	56,1%	68,0%	72,7%	63,6%	13,1%	14,6%	11,5%	22,9%	7,7%
PL	53,8%	59,2%	48,4%	66,1%	71,6%	60,8%	18,4%	17,0%	20,0%	41,5%	9,2%
RO	63,3%	68,6%	58,2%	68,3%	74,3%	62,4%	6,6%	7,0%	6,0%	17,6%	3,2%
SI	63,6%	68,5%	58,6%	67,5%	72,5%	62,5%	5,7%	5,4%	6,0%	15,7%	3,6%
SK	56,7%	61,8%	51,8%	70,4%	77,4%	63,6%	19,4%	20,1%	18,6%	38,9%	11,3%
EU15	64,0%	73,0%	54,9%	69,2%	78,1%	60,2%	7,6%	6,6%	9,0%	15,3%	3,2%

Remarque: À l'heure actuelle, tous les pays candidats (à l'exception de la Turquie) fournissent des données EFT conformément aux définitions d'EUROSTAT. En 2001, la plupart de ces pays (à l'exception de Chypre, de la Lettonie et de la Lituanie) procédaient à une enquête trimestrielle sur les forces de travail. Des séries de données chronologiques sur le marché du travail sont publiées régulièrement dans "L'emploi en Europe". La disponibilité des données varie d'un pays à l'autre: 1996-2001 (SL, HU), 1997-2001 (PL, CZ, EE, RO), 1998-2001 (LT, LV), 1999-2001 (CY, SK). Les données pour Malte avec 2000 pour point de départ n'ont pas encore été publiées par Eurostat. Pour des raisons juridiques, EUROSTAT n'a pas encore reçu les données EFT pour la Turquie, bien qu'il y ait une EFT dans ce pays et que les définitions utilisées suivent les lignes directrices fixées dans le règlement du Conseil susmentionné.

Source: Eurostat.

Tableau 2 - Coin fiscal (en %) pour un salaire ouvrier moyen

Bulgarie	43
Chypre	n.d.
République tchèque	43
Estonie	42
Hongrie	52
Lettonie	50
Lituanie	48
Malte	n.d.
Pologne	43
Roumanie	48,2
République slovaque	42
Slovénie	n.d.
Allemagne	47
France	48
Suède	50
Maximum UE	56 (Belgique)
Minimum UE	29 (Irlande)

Remarque: Le coin fiscal représente les impôts sur le revenu des personnes physiques plus les cotisations sociales de l'employeur et du salarié en tant que pourcentage du coût total du travail (y compris la cotisation de l'employeur).

Source: "Labour market and social policies in the Baltic States", OCDE (à paraître en 2003), données portant sur 2000. Bulgarie, Roumanie: JAPs.

Tableau 3 – Dépenses publiques consacrées à l'éducation (en % du PIB)

Bulgarie	3,6
Chypre	5,6
République tchèque	4,6
Estonie	7,6
Hongrie	5,1
Lettonie	7,2
Lituanie	6,0
Malte	5,5
Pologne	5,4
Roumanie	4,0
République slovaque	4,0
Slovénie	5,6
Moyenne UE	5,0
Maximum UE	8,3 (Suède)
Minimum UE	3,5 (Grèce)

Remarque: Données portant sur 1998 pour Malte et la Pologne; sur 1999 pour la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie et la Slovaquie; sur 2000 pour Chypre, la République tchèque et la Slovaquie; sur 2001 pour la Hongrie, la Roumanie et l'UE.

Source: Country monographs on vocational education and training and employment services, Fondation européenne pour la formation (EE, MT, PL, SK, SI), rapports intérimaires (CY, CZ, HU, LT), JAP (BG, LV, RO).

Tableau 4 – Ratio chômeurs/effectifs des SPE

Bulgarie	214
Chypre	203
République tchèque	236
Estonie	228
Hongrie	286
Lettonie	300
Lituanie	360
Malte	n.d.
Pologne	n.d.
Roumanie	182
République tchèque	100
Slovénie	118
UE 15	212

Source: JAP et rapports intérimaires, Fondation européenne pour la formation, Country Monographs.

Tableau 5 - Dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail (en % du PIB)

Bulgarie	0,35
Chypre	n.d.
République tchèque	0,10
Estonie	0,09
Hongrie	0,48
Lettonie	0,15
Lituanie	0,12
Malte	0,18
Pologne	n.d.
Roumanie	0,15
République slovaque	0,23
Slovénie	0,36
Moyenne UE	0,92
Maximum UE	1,64 (Danemark)
Minimum UE	0,25 (Grèce, Portugal)

Source: JAP et rapports intermédiaires. Données portant sur 2001, sauf pour la Lettonie (2000) et la République tchèque. UE: RCE 2002, données portant sur 2000.