



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 14.1.2003

COM (2003) 6 final

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

L'avenir de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE)

"Une stratégie pour le plein emploi et des emplois de meilleure qualité pour tous"

Introduction.....	3
1. La SEE: un élément essentiel de l'agenda de Lisbonne.....	4
1.1. Répondre aux défis à moyen et long terme.....	4
1.2. Des instruments privilégiant la mise en oeuvre et les résultats	6
1.3. Assurer la cohérence avec d'autres processus.....	8
1.4. Améliorer la gouvernance.....	8
2. Une nouvelle génération de lignes directrices pour l'emploi.....	9
2.1. Trois objectifs globaux	9
2.1.1. Le plein emploi	9
2.1.2. Qualité et productivité du travail	10
2.1.3. Cohésion et marché du travail favorisant l'insertion.....	10
2.2. Priorités des futures lignes directrices	11
2.2.1. Mesures actives et préventives en faveur des chômeurs et des inactifs.....	11
2.2.2. Rendre le travail plus avantageux.....	12
2.2.3. Favoriser l'esprit d'entreprise pour multiplier et améliorer les emplois.....	12
2.2.4. Transformer le travail non déclaré en emploi régulier	13
2.2.5. Promouvoir le vieillissement actif	13
2.2.6. Immigration	13
2.2.7. Promouvoir la capacité d'adaptation sur le marché du travail	14
2.2.8. Investissement dans les ressources humaines et stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie	15
2.2.9. Égalité entre les femmes et les hommes	15
2.2.10. Soutenir l'intégration des personnes défavorisées et lutter contre les discriminations dont elles sont victimes sur le marché du travail	16
2.2.11. Corriger les disparités régionales en matière d'emploi	17
2.3. Mise en oeuvre et gouvernance	17
2.3.1. Des services de mise en oeuvre efficaces	17
2.3.2. Un engagement fort des Partenaires Sociaux	18
2.3.3. Mobilisation de tous les acteurs concernés.....	19
2.3.4. Des financements appropriés	20
Annexe: Exemples d'indicateurs et des objectifs quantifiés eventuels pour la SEE.....	21

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

L'avenir de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE).

"Une stratégie pour le plein emploi et des emplois de meilleure qualité pour tous"

INTRODUCTION

Lorsque le sommet de l'emploi à Luxembourg (en novembre 1997) a lancé la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) en se fondant sur les nouvelles dispositions contenues sous le titre "Emploi" du traité, son ambition était de réaliser des progrès déterminants dans un délai de cinq ans.

La communication du 17 juillet 2002¹ a fait le point sur l'expérience des cinq années d'application de la SEE dans le cadre du "processus de Luxembourg" et elle a identifié les principales questions à aborder au cours du débat sur l'avenir de la SEE.

Cette communication a suscité, au sein de l'ensemble des institutions, un débat animé qui a débouché notamment sur une résolution du Parlement européen² ainsi que sur une position commune du comité de l'emploi et du comité de politique économique, qui a été soumise au Conseil. Les partenaires sociaux européens et d'autres parties concernées ont également apporté leur contribution au débat. Le débat a confirmé la contribution importante de la SEE à l'amélioration de la situation en matière d'emploi et au rapprochement des politiques de l'emploi menées au sein de l'Union européenne au cours des cinq années écoulées. Il a également mis en évidence la nécessité d'aménager la SEE afin de l'aligner davantage sur la stratégie de Lisbonne et de relever de nouveaux défis.

S'inscrivant dans le prolongement de la communication sur l'évaluation et complétant celle-ci, la communication de la Commission du 3 septembre 2002 concernant la rationalisation des cycles annuels de coordination de la politique économique et de la politique de l'emploi³ a obtenu un large soutien de la part des institutions de l'Union européenne à la fin 2002. Ensuite a été présenté, en novembre, le projet de rapport conjoint sur l'emploi⁴, dans lequel la Commission a indiqué les grandes orientations à suivre à l'avenir.

En vue de l'adoption des lignes directrices pour l'emploi à la lumière des orientations politiques du Conseil Européen de printemps, suivant la nouvelle procédure révisée, la présente communication a pour objet de présenter les grandes lignes de la nouvelle stratégie, avec des exemples concrets d'objectifs existants et des considérations et des suggestions d'éventuels nouveaux objectifs. Ceci servira de base pour un débat ouvert avec toutes les parties intéressées, en particulier les États membres, le Parlement européen, les organisations représentatives des partenaires sociaux et la société civile. Dans la ligne de la nouvelle approche rationalisée pour le suivi général de l'agenda de Lisbonne, la Commission présentera une proposition officielle de lignes directrices et de recommandations pour l'emploi s'inspirant

¹ COM(2002)416 du 17 juillet 2002 - "Bilan de cinq années de stratégie européenne pour l'emploi".

² PE316.370 du 25.09.2002

³ COM(2002)487

⁴ COM(2002)621 final du 13.11.2002

de ce débat et des orientations politiques générales données par le Conseil européen de printemps. Cette proposition devrait ensuite être adoptée par le Conseil à la fin du premier semestre de 2003.

Le présent texte est un document de discussion. La Commission soumettra, en avril 2003, à la lumière des conclusions du Conseil Européen de printemps, ses propositions détaillées pour les Grandes Orientations de Politique Economique et les Lignes Directrices pour l'Emploi, de façon à assurer une cohérence d'approche entre les deux documents.

Dans le cadre de la démarche de rationalisation des processus de coordination politique, la présente communication est présentée, avec le rapport de synthèse de la Commission, le rapport sur la mise en oeuvre des grandes orientations de politique économique et le rapport sur la mise en oeuvre de la stratégie pour le marché intérieur, à titre de contribution aux travaux du Conseil européen de printemps. Le rapport de synthèse contient les messages clés que la Commission adresse au Conseil européen de printemps et la présente communication expose plus en détail les implications de ces messages en ce qui concerne la politique de l'emploi.

1. LA SEE: UN ELEMENT ESSENTIEL DE L'AGENDA DE LISBONNE

Lors du Conseil européen de Lisbonne, l'Union européenne a défini une stratégie générale de croissance économique à long terme, de plein emploi, de cohésion sociale et de développement durable dans une société de la connaissance. Il est aujourd'hui largement admis qu'il y a lieu de faire de la SEE un instrument essentiel de soutien de la stratégie de Lisbonne dans l'Union européenne élargie. De cette façon, la SEE contribuera aussi à la cohésion économique et sociale.

1.1. Répondre aux défis à moyen et long terme

Les réformes passées ont aidé à accroître la résistance de l'emploi face au ralentissement économique, à créer 10 millions d'emplois supplémentaires et à réduire le chômage de 10.1% à 7.4% (4 millions de personnes) et le chômage de longue durée de 5.2% à 3.3% au cours des années du processus de Luxembourg. Il importe donc de poursuivre et étendre les réformes afin de créer encore les 15 millions d'emplois nécessaires à la réalisation des objectifs de Lisbonne en matière d'emploi. Même si des améliorations structurelles majeures ont été apportées aux marchés du travail de l'Union européenne, des faiblesses structurelles importantes subsistent et il convient d'y remédier avec détermination. Les *taux d'emploi et d'activité* dans l'Union européenne restent insuffisants. Le *chômage* reste élevé dans un certain nombre d'États membres, en particulier dans certaines catégories de la population telles que les jeunes (trois millions de chômeurs en 2001), les travailleurs âgés, les femmes ou certains groupes défavorisés. Parallèlement, des *goulets d'étranglement* apparaissent dans certains secteurs et régions de l'Union européenne. Les *écarts entre les hommes et les femmes* restent importants en ce qui concerne tant l'emploi que le chômage, la rémunération ou la ségrégation sectorielle et professionnelle. L'intégration effective de la dimension d'égalité hommes-femmes dans toutes les politiques est loin d'être mise en oeuvre dans tous les États membres. Il subsiste des *disparités importantes au sein des régions et entre celles-ci*. Il est également essentiel d'inverser la tendance à la baisse de croissance de la *productivité du travail*.

Ces faiblesses structurelles, bien que d'ampleur variable, sont partagées par les États membres actuels et *futurs*. Même si la situation de l'emploi varie énormément d'un pays candidat à

l'autre, les principaux défis à relever sont les suivants: la nécessité d'accroître l'offre de main-d'œuvre pour contribuer à assurer une croissance économique durable; la nécessité de combler le retard en matière de taux d'emploi, surtout en ce qui concerne les hommes et, plus particulièrement, les travailleurs âgés; la nécessité d'assurer un transfert ordonné de l'agriculture et de l'industrie vers les services sans aggraver les disparités régionales à moyen terme; et la nécessité d'améliorer et d'actualiser les compétences afin de permettre aux pays candidats d'être réellement compétitifs dans l'Union élargie et dans l'économie globale. Tous les pays candidats ont engagé d'importantes réformes du marché du travail au cours de la dernière décennie et la SEE devra les aider à gérer leur mutation économique et sociale.

Tout en remédiant aux problèmes structurels qui continuent de caractériser le marché du travail de l'Union européenne, la SEE devrait aussi tenir compte des nouveaux défis qui apparaissent.

Les *tendances démographiques* constituent un défi spécifique à moyen et à long terme. Elles indiquent un vieillissement de la main d'oeuvre et une diminution à long terme de la population en âge de travailler. Elles contribueront à limiter l'offre de main d'oeuvre et le potentiel de croissance économique et mettre en péril la pérennité des systèmes de protection sociale. En conséquence, l'augmentation de la *participation au marché du travail*⁵ est devenue une priorité et le rôle que peuvent jouer les travailleurs des pays tiers est examiné plus attentivement.

La mondialisation et l'évolution vers la société de la connaissance accélèrent par ailleurs le rythme des restructurations économiques, comportant un risque d'érosion des compétences et d'exclusion sociale. La gestion positive des mutations économiques et sociales devient l'une des principales priorités de la politique de l'emploi. Il est essentiel d'*investir dans les ressources humaines* pour atteindre l'objectif de Lisbonne consistant à faire de l'Union européenne l'économie de la connaissance la plus compétitive. La part croissante des services dans l'économie, le rythme des changements technologiques, l'accroissement de la part de la connaissance et de l'information dans la valeur de production ainsi que l'ampleur des restructurations économiques et sociales renforcent les arguments militant en faveur d'un tel investissement. L'Union européenne souffre d'un manque d'investissement dans les ressources humaines et d'un investissement insuffisant dans les TIC nécessaires pour accroître la productivité et la qualité du travail.

La vie professionnelle se complexifie en même temps que les formules de travail deviennent plus irrégulières. Une série de *transitions* doivent à présent être envisagées, notamment entre l'école et la vie professionnelle, entre des emplois, entre différents statuts professionnels, entre la vie active et la retraite et entre le travail et la formation, les interruptions de carrière et les périodes de garde et de soins. Ce dernier point soulève la question d'une répartition équitable des travaux rémunérés et non rémunérés entre hommes et femmes. *L'équilibre entre flexibilité et sécurité* devient un sujet de préoccupation réel pour une partie croissante de la main-d'œuvre.

La SEE doit apporter aux défis précités une réponse politique qui s'articule autour de l'objectif ambitieux, fixé à Lisbonne, de plein emploi, de qualité du travail ("des emplois meilleurs") et d'inclusion sociale.

⁵ Voir le rapport conjoint intitulé "Vers l'accroissement de la participation au marché du travail et la promotion du vieillissement actif", adopté sur la base du document COM(2002)9 final du 25.01.2002.

La cohérence générale entre la SEE et l'agenda de Lisbonne sera favorisée par un alignement du calendrier de la SEE sur l'horizon à moyen terme (2010) fixé à Lisbonne, prévoyant notamment une évaluation à mi-parcours en 2006⁶ Cette dernière coïncidera avec la révision des fonds structurels, ce qui permettra d'assurer une bonne cohérence et un soutien mutuel entre les instruments politiques et les instruments financiers, en particulier le Fonds social européen.

1.2. Des instruments privilégiant la mise en oeuvre et les résultats

La méthode ouverte de coordination de la SEE, fondée sur l'article 128 du traité, a fait ses preuves. Conformément à la demande, formulée par le Conseil européen de Barcelone, de renforcement de la SEE et de clôture du débat mené au sein du Conseil sur la rationalisation, il convient de se pencher sur l'utilisation optimale des instruments prévus par le traité et mis au point sur le terrain jusqu'ici.

Des lignes directrices pour l'emploi stables et axées sur les résultats

Il est désormais largement admis qu'à la suite des révisions successives intervenues depuis 1997 les lignes directrices sont devenues complexes et devraient être *simplifiées*. Dans l'Union élargie et compte tenu de l'augmentation du nombre d'acteurs auxquels elles s'adresseront, les lignes directrices devraient fournir des orientations et stratégies plus générales de réforme des politiques de l'emploi, en identifiant les actions prioritaires et en déterminant clairement les responsabilités.

L'accord atteint au Conseil sur la rationalisation appuie la proposition de la Commission visant à stabiliser davantage les lignes directrices. L'expérience révèle qu'il faut souvent du temps pour élaborer, adopter et appliquer des mesures importantes relatives au marché du travail et plus de temps encore pour que ces mesures produisent leur effet sur le marché du travail. Alors que le traité prévoit l'élaboration de lignes directrices annuelles, sauf exceptions motivées, il conviendrait d'éviter les changements avant l'évaluation à mi-parcours, prévue en 2006.

Pour être efficaces, les lignes directrices devraient également être davantage *axées sur les résultats*, ce qui implique de mettre moins l'accent sur les méthodes employées et de mieux définir les résultats à atteindre, en fixant, lorsque c'est possible, des objectifs quantitatifs adéquats.

Un accompagnement politique spécifique au moyen de recommandations

Depuis leur première utilisation, en 2000, les recommandations en matière d'emploi se sont révélées efficaces pour maintenir le rythme des réformes politiques. Dans un contexte de plus grande diversité au sein de l'Union européenne et de lignes directrices plus axées sur les résultats, la formulation de recommandations n'en deviendra que plus importante. Ces recommandations permettent une différenciation justifiée de l'accompagnement politique d'un État membre à l'autre selon la situation respective de chacun et offrent un moyen de se concentrer sur la mise en oeuvre, conformément à la stratégie de rationalisation. Elles seront réexaminées chaque année et pourront au besoin être mises à jour en fonction de l'évolution de la situation et des politiques économique ou sociale du pays concerné.

⁶ Voir les conclusions du Conseil européen de Barcelone, point 30.

Les PAN au service de la SEE

Les PAN ont été prévus par le traité et devront continuer à servir de base à l'établissement efficace de rapports sur la mise en oeuvre des lignes directrices pour l'emploi en tant qu'éléments indépendants du "paquet mise en oeuvre" national. Ils se sont avérés un instrument essentiel de surveillance multilatérale dans le cadre de la SEE. Les PAN doivent contenir des éléments d'information essentiels sur: les principaux éléments de la réponse politique aux lignes directrices; l'incidence des mesures antérieures; l'application des recommandations; les progrès réalisés sur la voie de la réalisation des objectifs; les nouvelles orientations et initiatives politiques; et les budgets impliqués, notamment en rapport avec le FSE.

La stabilité des lignes directrices facilitera l'établissement des rapports et allégera la charge correspondante qui pèse sur les États membres.

Le rapport conjoint sur l'emploi

En vertu du traité, le Conseil européen se fonde sur le *rapport conjoint sur l'emploi* pour adopter des conclusions sur la situation de l'emploi. Dans le cadre de la stratégie rationalisée, ce rapport, qui contiendra des messages politiques importants sur les problèmes de l'emploi et du marché du travail, sera la contribution spécifique du Conseil "Emploi, politique sociale, santé et consommateurs" au Conseil européen du printemps.

Évaluation et apprentissage mutuel

La valeur ajoutée de la SEE est étroitement liée à sa capacité de favoriser l'apprentissage mutuel et de développer une culture d'évaluation pour améliorer la qualité des politiques et des mesures. Le *programme d'évaluation entre pairs*⁷ s'est avéré utile à cet égard et il facilitera à l'avenir le transfert de savoir-faire entre les États membres actuels et futurs. Il devrait être considéré comme un élément essentiel de la SEE et il conviendrait d'assurer une diffusion plus large de ses résultats.

Un *programme d'évaluation permanent* devrait être mis sur pied au niveau de l'Union européenne et au niveau national sur la base de l'expérience acquise dans le cadre du grand programme d'évaluation de la SEE organisé par la Commission et les États membres en 2001/2002. Le nouveau programme de mesures d'incitation dans le domaine de l'emploi⁸ devrait être utilisé pour soutenir des projets pertinents.

Les *indicateurs* jouent un rôle important dans l'évaluation des politiques de l'emploi nationales et des performances du marché de l'emploi dans l'Union européenne. Ils doivent se fonder sur des statistiques consistantes et des données harmonisées. Les États membres devraient réaliser les investissements nécessaires pour collecter les données pertinentes. La base de données sur la politique du marché du travail,⁹ récemment créée, constituera un instrument précieux de suivi des futures lignes directrices.

⁷ <http://peerreview.almp.org>

⁸ Décision 1145/2002/CE du 10.06.2002

⁹ Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001.
Cat. n° KS-36-01-920-EN-N.

1.3. Assurer la cohérence avec d'autres processus

Une meilleure articulation avec les processus de coordination politique concernés - soit bien établis et fondés sur le traité comme c'est le cas des grandes orientations de politique économique (GOPE), soit plus récents comme dans le domaine de l'éducation et de la formation, de la création d'entreprises, de l'inclusion sociale, des retraites et de l'immigration - constituera une priorité pour la future SEE.

Le récent accord sur la rationalisation¹⁰ fournit une bonne base pour renforcer la complémentarité et la cohérence entre la SEE et les GOPE. Il confirme le rôle des GOPE comme instrument général de coordination des politiques économiques et le rôle de premier plan que doit jouer la SEE dans l'orientation et la coordination des priorités auxquelles les États membres doivent souscrire en matière de politique de l'emploi.

Le 3 décembre 2002, le Conseil a confirmé que "faciliter l'accès à l'emploi des personnes désireuses et capables de travailler" est un objectif important de la stratégie d'insertion sociale qu'il convient de poursuivre dans le cadre de la SEE. Bien que, dans le domaine de l'insertion, le champ d'application de la méthode ouverte de coordination dépasse largement le cadre de l'emploi et du marché du travail, les deux stratégies partagent un même objectif dans ce domaine et elles devraient par conséquent être étroitement coordonnées.

Dans le même ordre d'idées, il y a des interactions importantes entre la SEE et la méthode ouverte de coordination pour les pensions, dans le cadre de laquelle les États membres se sont mis d'accord sur une série d'objectifs communs et un cadre d'échange de bonnes pratiques pour la mise sur pied d'un système de retraites adéquat et durable compte tenu du vieillissement de la population. Des aspects importants des stratégies des États membres pour assurer l'avenir des pensions doivent être poursuivis dans le cadre de la SEE.

En juin 2002, le Conseil européen a exprimé sa détermination d'accélérer le développement d'une politique commune de l'UE sur l'immigration. L'importance croissante de l'immigration pour palier l'impact du vieillissement démographique sur l'emploi et la croissance économique de l'UE met en lumière la nécessité d'assurer une plus grande coordination avec SEE.

1.4. Améliorer la gouvernance

Depuis son origine, la SEE a été un processus ouvert. Le Conseil européen de Luxembourg consacré à l'emploi en novembre 1997 a appelé "*à la mobilisation de tous les acteurs: États membres, régions, partenaires sociaux, institutions communautaires, afin de saisir la chance unique qui s'offre aujourd'hui de changer le cours des choses en s'associant à la nouvelle démarche cohérente et déterminée définie par le Conseil européen (...).*" Depuis lors, ce message a été réitéré par de nombreux Conseils européens. Le livre blanc relatif à la gouvernance a reconnu l'apport innovant positif de la "méthode ouverte de coordination", en montrant qu'elle peut contribuer à la mise sur pied d'une nouvelle structure de gouvernement plus efficace et plus démocratique dans l'Union européenne.

La mise en oeuvre énergique et durable de la SEE implique d'accroître sa notoriété et sa visibilité. La participation de toutes les parties intéressées devrait être encouragée, conformément aux principes et normes minimales de consultation de la Commission, dans le but, non seulement d'accroître l'efficacité de l'élaboration et de la mise en oeuvre des

¹⁰ Rapport adopté par le Conseil EPSCO et ECOFIN le 3.12.2002 sur la "Rationalisation des processus de coordination politique".

politiques, mais aussi de valoriser une meilleure gouvernance du processus, ce qui contribuerait également à une meilleure intégration des objectifs de la SEE dans le cadre général des politiques nationales. Cela nécessite de poursuivre le développement de la dimension territoriale de la SEE, tant au niveau régional qu'au niveau local, par le biais d'un dosage de politiques stratégiques fondé sur le partenariat, l'activation d'organisations de la société civile dans le but d'enrichir l'élaboration des politiques et la participation accrue des organes parlementaires au processus. Par ailleurs, la Commission entend intensifier le dialogue social triparti sur l'emploi.

2. UNE NOUVELLE GENERATION DE LIGNES DIRECTRICES POUR L'EMPLOI

La nouvelle génération de lignes directrices pour l'emploi traduira les principes énoncés ci-dessus. Une restructuration - s'écarterant des actuels "objectifs horizontaux" et des lignes directrices spécifiques regroupées en quatre "piliers" - s'avère nécessaire compte tenu de la nécessité de faire face aux nouveaux défis que doit relever l'Union européenne et de simplifier les choses. Sans préjuger à ce stade de la forme précise que revêtiront les futures lignes directrices, il paraît nécessaire qu'elles tiennent compte des éléments suivants:

- les trois objectifs globaux reflétant l'équilibre de Lisbonne;
- une accentuation de l'application et de la gouvernance de la SEE;
- l'identification d'un nombre limité de priorités;
- l'envoi de messages spécifiques aux partenaires sociaux;
- la définition d'objectifs adéquats.

La définition d'objectifs quantifiés a constitué un "acquis" important et un élément de succès de la Stratégie Européenne pour l'Emploi. La révision de la stratégie avec des lignes directrices plus axées sur les résultats implique une adaptation de ces objectifs. Les objectifs quantifiés devraient sous-tendre les trois objectifs globaux et les priorités d'action spécifiques identifiées ci-après. Des exemples de domaines et d'indicateurs pour d'éventuels objectifs quantifiés, dont beaucoup ont déjà été adoptés au niveau de l'UE, sont présentés dans l'annexe pour examen avant que la Commission soumette une proposition officielle de lignes directrices après le Conseil européen de printemps.

2.1. Trois objectifs globaux

Les futures lignes directrices devront assurer la poursuite des réformes structurelles du marché du travail dans le cadre d'une stratégie de promotion et de gestion du changement tant dans les États membres actuels que dans les États membres futurs. Conformément à l'équilibre politique de l'agenda de Lisbonne, les lignes directrices proposées devraient promouvoir trois objectifs complémentaires et se renforçant mutuellement.

2.1.1. Le plein emploi

La réalisation de l'objectif de *plein emploi* par le relèvement des *taux d'emploi* vers les niveaux cibles fixés à Lisbonne et à Stockholm est une condition essentielle de la croissance économique de l'Union européenne et de la pérennité des systèmes de protection sociale. Le rapport conjoint sur l'emploi 2002 a montré que, même si les États membres adoptent une approche plus stratégique à l'égard de ces objectifs (en identifiant mieux les réserves de main-

d'œuvre potentielle et en cherchant des solutions politiques globales), il est nécessaire de poursuivre les efforts notamment pour progresser vers le plein emploi, compte tenu des conditions économiques incertaines.

Les objectifs de Lisbonne et de Stockholm pour le taux d'emploi global (67% en 2005 et 70% en 2010 en moyenne pour l'UE), pour le taux d'emploi féminin (57% et 60% respectivement) et pour les travailleurs âgés (50% en 2010) ont par conséquent un rôle central pour les lignes directrices. Les Etats membres ont été encouragés à fixer leurs propres objectifs nationaux à cet égard. En outre, une augmentation de l'emploi et de la croissance économique devrait être soutenue par la croissance de l'offre de travail.

L'augmentation des taux d'emploi et d'activité nécessite un large éventail de politiques comprenant à la fois des mesures afférentes à l'offre et des mesures afférentes à la demande. D'autres politiques communautaires et nationales présentent un intérêt de ce point de vue, en particulier les politiques qui influencent le climat macro-économique et l'environnement général pour favoriser la création d'emplois.

2.1.2. Qualité et productivité du travail

L'agenda de Lisbonne requiert d'accroître le nombre *et la qualité* des emplois; il importe que la SEE reflète cette approche équilibrée. La qualité se trouve au coeur du modèle social européen et comporte plusieurs dimensions, comme l'a reconnu le Conseil européen de Laeken à la fin de 2001. Celles-ci comprennent notamment une rémunération et des conditions de travail satisfaisantes, la santé et la sécurité sur le lieu de travail, les possibilités d'organisation flexible du travail et d'aménagement des horaires de travail et l'équilibre entre flexibilité et sécurité.

Comme le souligne le rapport conjoint du Conseil et de la Commission intitulé "Vers l'accroissement de la participation au marché du travail et la promotion du vieillissement actif", présenté au Conseil européen de Barcelone, la qualité des emplois offerts exerce une influence sur la décision d'accéder au marché du travail ainsi que de demeurer dans un emploi ou se maintenir sur le marché du travail. L'évolution vers des emplois de meilleure qualité est aussi étroitement liée à la marche vers *une économie fondée sur la connaissance*; c'est dans les secteurs qualifiés et à forte intensité cognitive que la création d'emplois s'est concentrée récemment. La qualité est aussi étroitement liée à la *productivité* et peut ainsi contribuer de manière déterminante à l'accroissement de la compétitivité de l'Union européenne.

Il est essentiel que toute l'attention soit donnée à l'augmentation de la productivité, notamment par l'investissement continu dans le capital humain, la technologie et l'organisation du travail.

2.1.3. Cohésion et marché du travail favorisant l'insertion

La résorption du chômage et des *disparités* qui subsistent en matière d'accès au marché du travail, qu'elles soient de nature socio-économique ou régionale, est une question d'équité et d'efficacité de la SEE.

L'accès à un emploi, les possibilités offertes d'acquérir les compétences nécessaires pour accéder au marché du travail et s'y maintenir (compte tenu en particulier de l'utilisation très large des TIC et de l'évolution vers une société fondée sur la connaissance) et la possibilité de progresser en termes de rémunération et de qualifications sont des facteurs importants d'insertion sociale. Une stratégie générale s'adressant aux personnes défavorisées doit traiter les problèmes rencontrés non seulement par les chômeurs, mais aussi par toutes les personnes

inactives désireuses de travailler. Le risque d'exclusion sociale est élevé parmi les chômeurs de longue durée (environ 5.5 millions de personnes en 2001). Si l'on tient compte de l'ensemble des chômeurs et des personnes inactives désirant travailler, l'Union européenne disposait d'un potentiel de main-d'œuvre inexploité de plus de 23 millions de personnes en 2001. Les handicapés représentent à eux seuls une population de 38 millions de personnes dans l'Union européenne; seulement 46% des personnes atteintes d'une invalidité faible et 24% de celles atteintes d'une invalidité grave travaillent. En cette année 2003, déclarée année européenne des personnes handicapées, il est essentiel de reconnaître les difficultés rencontrées par ces personnes pour accéder au marché du travail et s'y maintenir et de prendre des mesures décisives pour mieux exploiter le potentiel d'emploi que représentent les personnes handicapées.

L'exclusion du marché du travail présente souvent une forte dimension régionale ou locale. De nombreux États membres actuels ou futurs connaissent d'importantes disparités régionales en termes d'emploi et de chômage. Certaines zones rurales ou urbaines souffrent de taux de chômage ou d'inactivité particulièrement élevés. Il importe que la SEE cherche à remédier à ces inégalités et soutienne la cohésion économique et sociale.

2.2. Priorités des futures lignes directrices

Compte tenu de l'évaluation des cinq premières années d'application de la SEE ainsi que des débats consacrés ces derniers mois à l'avenir de la SEE, la Commission estime que les priorités ci-après, qui soutiennent les trois objectifs généraux susmentionnés, seraient les plus appropriées pour les futures lignes directrices. Certaines suggestions spécifiques, basées sur l'expérience avec la SEE, sont présentées ci-dessous pour chacune des priorités en vue de débat et d'examen avant la proposition formelle de la Commission pour les lignes directrices pour l'emploi.

2.2.1. Mesures actives et préventives en faveur des chômeurs et des inactifs

L'une des principales incidences de la SEE à ce jour a été l'introduction ou le renforcement dans l'ensemble des États membres d'une politique préventive et plus active à l'égard des chômeurs. Cette approche est particulièrement importante dans un contexte de ralentissement économique et de restructuration à grande échelle.

Cette approche devrait être consolidée avec l'objectif de minimiser les entrées dans le chômage de longue durée. *Présenter une offre appropriée à la personne appropriée au moment approprié* pourrait être un principe directeur à cet égard. Cette approche pourrait reposer sur une *identification précoce* des besoins de chaque demandeur d'emploi et l'élaboration précoce d'un *plan d'action personnalisé* en vue d'assurer une intégration durable sur le marché du travail.

Il convient de revoir les ambitions à la hausse en ce qui concerne l'offre de mesures actives aux demandeurs d'emploi. Etant donné que l'objectif actuel de 20% a été dépassé par la plupart des États membres et considérant la nécessité d'améliorer davantage la performance en termes d'intégration effective des chômeurs dans le marché du travail, il semblerait approprié d'augmenter le taux de façon substantielle. Cela devrait être réalisé tout en mettant davantage l'accent sur la qualité des programmes, *l'intégration effective* des bénéficiaires sur le marché du travail et le rapport coût/efficacité, en tirant les leçons des évaluations effectuées jusqu'ici. L'extension des mesures actives à l'ensemble des personnes sans emploi désireuses de réintégrer le marché du travail - qu'elles soient ou non inscrites au chômage - devrait devenir une priorité plus importante compte tenu de la nécessité d'augmenter le taux d'activité de la

main-d'œuvre. Les personnes actuellement employées, mais menacées par le chômage, devraient également bénéficier d'une plus grande attention.

Les résultats principaux attendus de l'approche préventive et active incluent les réductions dans le *chômage des jeunes* et dans le *chômage de longue durée*.

2.2.2. *Rendre le travail plus avantageux*

Le système des avantages financiers est l'un des principaux déterminants de la participation au marché du travail et a été largement pris en considération dans les lignes directrices pour l'emploi et les GOPE. La différence entre le revenu du travail - qui résulte des niveaux de rémunération et d'imposition - et le revenu lié au chômage ou à l'inactivité détermine le choix d'accéder au marché du travail ou d'y demeurer. L'objectif consistant à "rendre le travail plus avantageux" devrait être poursuivi dans l'intérêt tant du demandeur d'emploi que de l'employeur. Conformément aux recommandations formulées dans le rapport conjoint concernant l'accroissement de la participation au marché du travail, il importe de procéder à une révision systématique des systèmes d'imposition et d'indemnisation visant en particulier à éliminer les pièges du chômage et de la pauvreté, à encourager les femmes à entrer et à rester sur le marché du travail ou à le réintégrer après une interruption de carrière, et à prolonger la vie professionnelle des travailleurs âgés.

En outre, l'imposition de la main-d'œuvre, en particulier des travailleurs peu qualifiés, devrait être adaptée de manière à réduire l'attrait du travail non déclaré et à encourager la création d'emplois.

2.2.3. *Favoriser l'esprit d'entreprise pour multiplier et améliorer les emplois*

L'innovation et l'activité entrepreneuriale sont des éléments essentiels pour améliorer la compétitivité, assurer la croissance et la création d'emplois durables plus productifs et de meilleure qualité. Favoriser l'esprit d'entreprise implique la mise en oeuvre d'un large éventail de politiques prévoyant en particulier: un meilleur cadre réglementaire et administratif, l'accès à la main-d'œuvre qualifiée, l'encouragement d'attitudes plus positives à l'égard de l'activité entrepreneuriale et des compétences managériales, un environnement financier favorable, des marchés de produits et du travail performants et un environnement favorable à la recherche et à l'innovation.

La rationalisation de la stratégie pour l'emploi et d'autres processus pertinents et la recherche de lignes directrices plus simples et plus axées sur les résultats impliqueraient une approche plus ciblée sur des aspects touchant plus directement aux ressources humaines et au potentiel de création d'emplois des nouvelles entreprises. Une attention particulière pourrait être accordée à la sensibilisation au choix de l'activité entrepreneuriale comme option de carrière et au développement des *compétences managériales* des entrepreneurs actuels ou potentiels dans l'ensemble du système éducatif, afin de soutenir la création et le développement d'entreprises; encourager *l'esprit d'entreprise des femmes* et la création d'entreprises par des chômeurs ou des personnes inactives et des jeunes; la réduction des obstacles administratifs, fiscaux ou financiers à *l'embauche de personnel*, spécialement dans les sociétés innovantes et de petite taille; la sensibilisation des entreprises à leur *responsabilité sociale* (responsabilité sociale des entreprises); l'assistance aux entreprises afin de faciliter *l'amélioration de l'organisation du travail et des conditions de travail*, y compris en rapport avec l'introduction de nouvelles technologies, par exemple sous forme d'informations et de conseils appropriés.

2.2.4. *Transformer le travail non déclaré en emploi régulier*

Le travail non déclaré affecte dans une plus ou moins grande mesure tous les États membres et est souvent lié à des emplois de piètre qualité qui n'offrent guère de sécurité aux travailleurs et qui sont parfois occupés par des immigrés clandestins. Le *travail non déclaré* compromet le financement et les prestations de la sécurité sociale et des services publics.

La lutte contre le travail non déclaré requiert un *ensemble de mesures alliant action préventive et application de sanctions*. Dans ce contexte, les initiatives politiques à promouvoir pourraient comprendre: la simplification des procédures et de la législation; la sensibilisation accrue du public aux effets négatifs éventuels du travail non déclaré et de l'économie souterraine; l'échange d'informations et communication accrue; la coopération entre les autorités; l'abaissement de la charge fiscale pesant sur le travail; la surveillance et sanctions efficaces; et la mise en oeuvre complète du plan global de lutte contre l'immigration clandestine¹¹.

Il est vital que les États membres améliorent la collecte des données et surveillent les progrès réalisés dans ce domaine, notamment en procédant à une évaluation de l'incidence des initiatives politiques.

2.2.5. *Promouvoir le vieillissement actif*

La réalisation de l'objectif fixé à Stockholm, à savoir atteindre d'ici 2010 un taux d'emploi de 50% parmi les travailleurs âgés (55-64 ans), et de l'objectif fixé à Barcelone, à savoir relever de cinq ans d'ici 2010 l'âge moyen d'accès à la retraite dans l'UE, constitue un défi majeur pour l'Union européenne et les États membres. Comme prévu dans le rapport conjoint intitulé "Vers l'accroissement de la participation au marché du travail et la promotion du vieillissement actif"¹², ceci requiert une approche préventive dynamique s'articulant autour d'objectifs importants tels que: créer des emplois plus nombreux et améliorer la qualité du travail; rendre le travail plus avantageux; favoriser des compétences professionnelles plus élevées et adaptables et faire du travail une véritable option pour tous. En établissant ce cadre, le rapport propose que la priorité soit donnée à la formulation de stratégies globales et aux initiatives communes des gouvernements et des partenaires sociaux visant à maintenir les travailleurs plus longtemps en activité, sur un réexamen ciblé des systèmes d'imposition et d'indemnisation, des stratégies plus générales de lutte contre les écarts de rémunération et d'accès au marché du travail entre les femmes et les hommes, l'amélioration du soutien aux personnes assumant des responsabilités familiales et l'évaluation des efforts accomplis pour réduire les décrochages scolaires.

2.2.6. *Immigration*

Compte tenu du vieillissement de la population et des déficits de qualifications liés, la concrétisation des objectifs de Lisbonne en 2010 et au-delà dépendra en particulier de la forme et de la dynamique de l'immigration dans l'Union européenne. L'immigration économique peut être pertinente pour remédier aux pénuries de main-d'œuvre à court terme dans de nombreux secteurs. À long terme, l'immigration peut avoir un impact sur la manière dont la l'Union européenne fait face au vieillissement et aux déséquilibres démographiques

¹¹ Adopté par le Conseil le 28 février 2002 (JO/C142 du 14 juin 2002)

¹² Voir le rapport conjoint intitulé "Vers l'accroissement de la participation au marché du travail et la promotion du vieillissement actif", adopté sur la base du document COM(2002) 9 final du 24.01.2002.

ainsi qu'à leur incidence sur l'emploi et la croissance économique. L'Union européenne doit en premier lieu mobiliser ses ressources humaines actuelles, y compris les travailleurs migrants en résidence légale sur son territoire. Toutefois, les politiques d'immigration peuvent également contribuer à corriger les déséquilibres du marché du travail. Ces politiques doivent être conçues de manière à soutenir les objectifs de développement à long terme des pays d'origine.

La contribution des immigrants à la croissance de l'emploi et de l'économie dépendra de leur intégration dans le marché du travail et de leur capacité d'intégration dans la société. Les écarts entre les taux d'emploi des ressortissants des Etats membres de l'UE et ceux des pays hors l'UE doivent être réduits. Les mesures axées sur l'emploi devraient être liées à des stratégies d'intégration globales qui tiennent dûment compte de l'incidence de la migration sur les pays d'origine. Les défis essentiels à relever dans le cadre de telles stratégies consistent notamment à: promouvoir la pleine participation et l'emploi des migrants de la deuxième génération (qui rencontrent souvent d'importants problèmes sociaux et d'emploi); répondre aux besoins spécifiques des femmes immigrées; et lutter contre l'immigration illégale et le travail non déclaré (étant entendu que les deux phénomènes s'entretiennent mutuellement). D'autres politiques devraient aussi être mises au point pour conférer aux immigrants des droits et des responsabilités comparables à ceux des citoyens de l'UE de manière à assurer leur pleine participation à la vie sociale, culturelle et civique.

Le développement de la politique d'immigration de l'UE comprenant l'établissement d'un cadre transparent et commun pour l'admission et les conditions de résidence des travailleurs migrants et de leur mobilité dans l'UE constitue une priorité.

2.2.7. Promouvoir la capacité d'adaptation sur le marché du travail

La capacité des sociétés et de leurs travailleurs à bien gérer le changement sera un élément clé du succès des futures politiques de l'emploi. Elle sera conditionnée par un bon équilibre entre flexibilité et sécurité sur le marché du travail.

Outre le cadre réglementaire que doivent définir les gouvernements, la négociation entre les partenaires sociaux a un rôle important à jouer dans le contexte de la présente priorité.

La flexibilité devrait continuer à être encouragée, en particulier en termes de disponibilité de différentes conditions contractuelles ou modalités concernant le temps de travail. Il conviendrait simultanément de prendre des mesures afin d'éviter une segmentation du marché du travail entre différents types de travailleurs et de faciliter les transitions entre différentes formes de travail. Une meilleure diffusion des initiatives visant à moderniser l'organisation du travail et à améliorer la flexibilité interne des sociétés devrait être encouragée.

Une approche dynamique de la sécurité devrait également être favorisée, en tenant compte de l'importance de *l'accès à la formation*. Alors que *l'investissement des entreprises* dans la formation des travailleurs adultes représente 2,3% des coûts totaux de la main-d'œuvre, selon les données les plus récentes disponibles, il est important de l'augmenter afin de promouvoir l'adaptabilité de la main-d'œuvre, augmenter la productivité et encourager le vieillissement actif.

L'amélioration des conditions de travail - y compris en matière de *santé et de sécurité sur le lieu de travail* - contribue également à l'instauration de l'indispensable équilibre entre flexibilité et sécurité et s'avère particulièrement nécessaire pour augmenter la participation au marché du travail, notamment en ce qui concerne les travailleurs âgés et les personnes

handicapées. La réduction du nombre *d'accidents de travail et de maladies professionnelles* est une priorité importante pourrait être ainsi envisagée à la fois au niveau national et de l'UE comme une priorité importante.

2.2.8. Investissement dans les ressources humaines et stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie

Des progrès importants ont été réalisés ces quelques dernières années en ce qui concerne l'élaboration de stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie. Il reste cependant encore beaucoup à faire. Ceci est une condition importante pour améliorer la qualité du travail et la productivité et est aussi un facteur de promotion de la participation au marché du travail et de l'inclusion sociale.

Pour être efficace, l'action politique requiert la participation de toutes les parties concernées, notamment les pouvoirs publics, les personnes, les entreprises, les partenaires sociaux, les ONG et les prestataires de formation. Les gouvernements devraient montrer la voie en définissant les composantes des stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie¹³. Ils devraient aussi réexaminer les dépenses publiques afin de les réorienter vers l'accumulation de capital humain et accroître l'efficacité des investissements dans l'éducation et la formation. Réduire les taux d'échec et de décrochage scolaire, relever les niveaux d'éducation, créer les bases pour l'accès futur à l'éducation et à la formation tout au long de la vie demeurent des défis importants pour de nombreux États membres actuels et futurs. En outre, les pouvoirs publics devraient établir des normes de qualité et prévoir des incitations en faveur des employeurs et des personnes afin d'accroître le volume et la qualité des investissements privés dans les ressources humaines.

Les entreprises doivent investir davantage dans la formation des adultes pour accroître la productivité, tenir les compétences des travailleurs à jour et prolonger leur vie professionnelle. L'inégalité croissante en matière d'accès à la formation, qui pénalise les travailleurs peu qualifiés et âgés, est très préoccupante. La tendance actuelle, qui est telle que les investissements des sociétés dans la formation diminuent avec l'âge des travailleurs, devrait être inversée.

La récente Communication de la Commission sur "Critères de référence européens pour l'éducation et la formation"¹⁴ fournit des critères pertinents à utiliser dans le contexte de la SEE.

2.2.9. Égalité entre les femmes et les hommes

L'augmentation continue de la participation des femmes au marché du travail est essentielle pour atteindre les objectifs fixés à Lisbonne en matière d'emploi, ce qui implique en particulier d'encourager les travailleuses âgées à rester plus longtemps sur le marché du travail et de faciliter la participation des mères ayant de jeunes enfants.

Le renforcement de l'*intégration de la dimension hommes-femmes* dans d'autres domaines de la politique de l'emploi serait nécessaire, en adoptant par exemple une approche globale, en

¹³ De telles composantes ont été définies dans la communication de la Commission intitulée "Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie", COM (2001) 678, et comprennent: travail en partenariat, connaissance de la demande d'éducation et de formation, ressources adéquates, facilités d'accès, création d'une culture de l'apprentissage et recherche de l'excellence.

¹⁴ COM(2002)629 du 20.11.2002

évaluant systématiquement l'incidence sur l'égalité hommes-femmes des nouvelles propositions, en créant des mécanismes institutionnels et des systèmes de surveillance et en renforçant la formation et la sensibilisation.

Afin d'intensifier la croissance de l'emploi et d'améliorer la qualité du travail, il importe que les politiques de l'emploi *se concentrent sur les inégalités structurelles* du marché du travail, parmi lesquelles les disparités entre les hommes et les femmes dans les domaines de l'emploi, du chômage et des formes d'emploi atypiques, la ségrégation fondée sur le sexe dans les différents secteurs et professions, les écarts de rémunération entre hommes et femmes et les difficultés d'accès des femmes à des postes décisionnels. La sous-représentation des femmes dans des domaines clés pour le façonnement de la future société fondée sur la connaissance, à savoir l'enseignement supérieur et la recherche, doit être significativement réduite.

En outre il est important de *favoriser l'émergence de conditions* permettant aux femmes et aux hommes d'accéder au marché du travail, de s'y réinsérer et de s'y maintenir. Les politiques de conciliation à mener à cet effet consistent notamment à assurer une offre adéquate de services de garde des enfants et autres personnes dépendantes, d'un accès et d'une qualité acceptable, assurer une répartition égale des responsabilités domestiques et en matière de garde, encourager les hommes à prendre un congé parental et à recourir à d'autres formules de congé et permettre tant aux femmes qu'aux hommes de bénéficier de formules de travail flexibles.

À cet égard, l'objectif de Barcelone en termes d'*offre de structures de garde d'enfants* est essentiel¹⁵.

2.2.10. Soutenir l'intégration des personnes défavorisées et lutter contre les discriminations dont elles sont victimes sur le marché du travail

Intégrer les personnes défavorisées sur le marché du travail est important pour prévenir l'exclusion sociale, augmenter les taux d'emploi et assurer la pérennité des systèmes de protection sociale.

Il semblerait nécessaire que les États membres puissent identifier les personnes ou groupes dont la participation au marché du travail est particulièrement faible (en raison par exemple d'une invalidité, de l'origine ethnique, de la situation familiale, de l'âge, du lieu de résidence, etc.) et élaborer des réponses politiques adéquates, en fixant si possible des objectifs quantifiés. Ceci exigerait un plus grand effort pour améliorer les données et le suivi de la position respective des personnes considérées comme défavorisées, tout en respectant le droit à la protection des données personnelles. Fondées sur les évaluations réalisées, les réponses politiques devraient combiner des mesures bien ciblées d'activation et de prévention sur le marché du travail, des mesures visant à développer des possibilités d'emploi adéquates, des mesures d'incitation à l'embauche et de sensibilisation destinées aux employeurs. Dans ce contexte, il conviendrait d'exploiter davantage les possibilités de création d'emplois dans l'économie sociale ou dans des secteurs répondant à une nouvelle demande. Un soutien devrait aussi provenir d'un ensemble plus large de mesures d'accompagnement, de politiques permettant réellement aux personnes concernées de faire le choix du travail et de mesures

¹⁵ Les conclusions du Conseil européen de Barcelone ont fixé l'objectif de "fournir des services de garde d'enfants d'ici 2010 pour au moins 90% des enfants entre 3 ans et l'âge scolaire obligatoire et pour au moins 33% des enfants sous 3 ans"

visant à éliminer les discriminations sur le marché du travail, fondées notamment sur les directives européennes en la matière¹⁶.

2.2.11. Corriger les disparités régionales en matière d'emploi

Les disparités régionales en matière d'emploi et de chômage demeurent un problème tenace. Il serait essentiel que la politique de l'emploi corrige ces disparités, car les régions peu performantes rendent plus difficile la concrétisation des objectifs de Lisbonne en matière d'emploi. Les efforts accomplis pour corriger les disparités régionales sont également essentiels pour renforcer la cohésion dans l'Union européenne.

L'amélioration de la qualité des ressources humaines par des investissements significatifs en faveur de l'acquisition de compétences et de l'éducation et de la formation tout au long de la vie est essentielle pour atteindre cet objectif. Les compétences de la main-d'œuvre varient considérablement d'une région à l'autre, les régions peu performantes ayant une concentration importante de travailleurs peu qualifiés. Les taux de participation des femmes au marché du travail sont également faibles dans ces dernières.

Il est essentiel de créer des partenariats aux niveaux local et régional pour exploiter pleinement le potentiel de création d'emplois et pour élaborer des stratégies permettant de faire face plus efficacement aux pénuries de qualifications. Les services publics de l'emploi ont également un rôle important à jouer afin d'identifier les possibilités régionales et locales et d'améliorer le fonctionnement du marché du travail en remédiant aux pénuries de qualifications et aux goulets d'étranglement. Enfin, plus d'efforts pourraient être faits pour renforcer la capacité de l'économie sociale à créer plus d'emplois et améliorer la qualité de ceux-ci.

Dans de nombreux États membres, les accords salariaux doivent mieux tenir compte des différences régionales en matière de productivité et de conditions du marché du travail.

2.3. Mise en oeuvre et gouvernance

L'évaluation des cinq premières années de mise en oeuvre de la SEE a révélé la valeur ajoutée de la méthode de coordination politique appliquée dans le domaine de l'emploi, mais elle a également souligné la nécessité d'améliorer la gouvernance à l'avenir. Dans sa résolution de septembre 2002, le Parlement européen a insisté sur la nécessité de mieux intégrer la SEE et les politiques du marché du travail nationales, régionales et locales des États membres et les politiques du FSE. En particulier, il a appelé les parlements nationaux, les acteurs locaux, les ONG et la société civile à participer plus étroitement au processus de l'emploi européen et les partenaires sociaux à s'engager davantage.

L'amélioration de la mise de la SEE devrait dès lors être un objectif prioritaire de la prochaine génération de lignes directrices.

2.3.1. Des services de mise en oeuvre efficaces

La réussite de la mise en oeuvre des politiques de l'emploi dépend d'un certain nombre de services opérationnels. Cela a été clairement reconnu lors des récentes négociations

¹⁶ Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 et directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000.

d'adhésion, au cours desquelles une attention particulière a été accordée au renforcement des capacités institutionnelles en tant qu'élément de l'acquis communautaire.

Les services opérationnels en oeuvre qui jouent un rôle particulièrement important dans le cadre de la SEE mériteraient l'attention. Ceux-ci comprennent en particulier:

- Les services de l'emploi: des services de l'emploi modernes sont nécessaires à la mise en oeuvre effective et efficace de stratégies actives et préventives, y compris la gestion des dossiers individuels. Ils sont également responsables de la mise en concordance effective de l'offre et de la demande sur le marché du travail, ce qui implique notamment d'améliorer la transparence des marchés du travail aux niveaux local, régional, national et communautaire, de manière à faciliter la mobilité des travailleurs. En outre, les services de l'emploi ont souvent une responsabilité en matière de gestion des flux d'immigration;
- Les services de réinsertion sociale, dans le cadre de leur rôle en matière d'intégration dans le marché de l'emploi. L'expérience montre qu'il est nécessaire d'établir une coopération étroite entre les services de l'emploi et les services sociaux afin d'éviter le développement de systèmes à deux niveaux correspondant au statut des demandeurs d'emploi, et de promouvoir les parcours d'insertion.
- Les services de formation, qui - se fondant sur un marché mixte public/privé - doivent dispenser une formation de qualité adaptée aux besoins individuels tout en s'alignant sur la demande de compétences du marché du travail;
- Les services d'inspection du travail, qui peuvent aider les entreprises à améliorer les conditions de travail et sanctionner les infractions graves, y compris le travail non déclaré.

2.3.2. Un engagement fort des Partenaires Sociaux

Le Conseil européen de Barcelone a engagé "les partenaires sociaux à mettre leurs stratégies aux différents niveaux territoriaux (européen, national, régional et local) et sectoriels au service de la stratégie et des objectifs de Lisbonne." Pour ce faire, il les a invités à présenter, à l'occasion du Sommet social, un rapport annuel sur leurs contributions tant au niveau national, dans leurs plans pour l'emploi, qu'au niveau européen. Et il a souligné que la SEE réformée devait "renforcer le rôle et la responsabilité des partenaires sociaux dans la mise en oeuvre et le suivi des lignes directrices."¹⁷

Comme ils l'avaient annoncé dans leur déclaration conjointe au Conseil européen de Laeken, les partenaires sociaux ont adopté, le 28 novembre 2002, un programme de travail pluriannuel (2003-2005) abordant une série de thèmes importants à l'appui de la stratégie de Lisbonne. Ce programme prévoit l'établissement de rapports sur les actions menées par les partenaires sociaux dans les États membres pour exécuter les lignes directrices pour l'emploi ainsi que d'autres initiatives pertinentes dans les domaines de l'égalité entre les femmes et les hommes, du stress et du harcèlement, du vieillissement actif et de la mobilité, du télétravail, du travail non déclaré et de la gestion des conséquences sociales des changements économiques. À Laeken, les partenaires sociaux ont également exprimé le désir de remplacer le comité permanent de l'emploi et de créer un organe de concertation tripartite sur la croissance et

¹⁷ Conclusions du Conseil européen de Barcelone, points 29 et 30.

l'emploi; cette idée a été reprise par la Commission, qui a proposé qu'un sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi ait lieu chaque année à la veille du Conseil européen du printemps.

Sans préjudice de l'autonomie des partenaires sociaux, il serait souhaitable:

- d'inviter les États membres à baser leurs politiques de l'emploi sur un partenariat solide avec les partenaires sociaux à tous les niveaux, soit de l'élaboration des politiques à leur évaluation en passant par leur mise en oeuvre et l'établissement de rapports sur celles-ci;
- d'inviter les partenaires sociaux organisés au niveau national à contribuer à la réussite de la mise en oeuvre des lignes directrices dans tous les domaines relevant de leur responsabilité; dans ce contexte, l'attention des partenaires sociaux pourrait être attirée sur certaines priorités fixées par les lignes directrices, telles que les restructurations économiques, le vieillissement actif, les ressources humaines et l'éducation et la formation tout au long de la vie¹⁸, l'organisation du travail et l'équilibre entre flexibilité et sécurité, la réduction des disparités salariales entre les femmes et les hommes ou la lutte contre les discriminations;
- d'inviter les partenaires sociaux au niveau de l'Union européenne à contribuer à la réussite de la stratégie grâce, en particulier, à leur programme de travail conjoint et à leur contribution au Sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi.

2.3.3. Mobilisation de tous les acteurs concernés

La première génération des lignes directrices pour l'emploi avait pour but de stimuler la participation des parties intéressées à la SEE, en particulier celle des partenaires sociaux et des autorités territoriales. Des progrès importants ont été réalisés en ce qui concerne le développement d'une véritable dimension territoriale, mais la société civile reste absente du processus. Par ailleurs, les PAN sont trop souvent perçus comme étant "la propriété" de départements ministériels et ils ne sont pas intégrés complètement ou de manière cohérente dans le cadre politique national global, en raison notamment d'un manque de participation des instances parlementaires.

Les États membres pourraient être encouragés à diffuser davantage d'informations ciblées sur les objectifs poursuivis et les procédures mises en place dans le cadre de la SEE, de manière à améliorer sa visibilité ainsi qu'à inciter les parties intéressées potentielles à y participer et à leur en donner davantage les moyens. Ils devraient associer activement toutes les parties intéressées (y compris la société civile) et encourager et soutenir la participation des niveaux politiques ou administratifs appropriés à l'élaboration et la mise en oeuvre des stratégies nationales. Les stratégies de l'emploi locales et régionales fondées sur le partenariat devraient être encouragées et appuyées. Les PAN devraient être pleinement intégrés dans le cadre décisionnel national dans un souci de plus grande cohérence. Les bonnes pratiques qui ont cours dans certains États membres, notamment en ce qui concerne la participation des parlements, devraient être répandues.

¹⁸ Inviter les partenaires sociaux à mettre en oeuvre le "cadre d'actions pour le développement des compétences et des qualifications tout au long de la vie" adopté d'un commun accord.

2.3.4. Des financements appropriés

Pour que la SEE soit efficace, il est également nécessaire que des moyens financiers soient affectés à la mise en oeuvre des lignes directrices pour l'emploi. Une participation accrue des organes parlementaires au processus d'élaboration et de mise en oeuvre des PAN devrait en soi faciliter l'intégration des stratégies pour l'emploi dans le cadre politique national et les propositions de changement du calendrier en application de l'accord de rationalisation devraient permettre de mieux insérer le processus dans le cycle budgétaire national, les PAN étant finalisés à l'automne.

Le Conseil européen de Berlin en 1999 a consacré le Fonds social européen (FSE) comme instrument financier clé pour soutenir la stratégie européenne pour l'emploi. Toutefois, il reste nécessaire d'axer encore davantage le FSE et les autres fonds structurels sur la mise en oeuvre de la SEE. L'enjeu consiste à veiller à ce que les programmes des fonds structurels tiennent davantage compte de l'évolution des besoins des marchés du travail régionaux et nationaux et qu'ils continuent à obtenir un financement adéquat pour avoir un impact sur ces problèmes spécifiques. L'évaluation à mi-parcours des programmes, prévue en 2003, fournira une première occasion de faire le point sur les programmes et, au besoin, de les réorienter pour mieux tenir compte des priorités des plans d'action nationaux pour l'emploi et pour mieux remédier aux insuffisances spécifiquement nationales des marchés du travail.

*

La présente communication vise à appuyer et compléter le Rapport de printemps de la Commission, qui constitue la contribution de la Commission au Conseil européen de printemps. Elle doit servir de base à une vaste consultation des institutions de l'Union européenne et de l'ensemble des intéressés au cours de la période précédant ledit Conseil européen. Sur la base de cette consultation et des conclusions du Conseil européen du printemps, la Commission présentera une proposition officielle de lignes directrices et de recommandations pour l'emploi en avril 2003.

**ANNEXE: EXEMPLES D'INDICATEURS ET DES OBJECTIFS QUANTIFIES EVENTUELS
POUR LA SEE**

INDICATEUR	Objectif actuel au niveau de l'UE (2010)	Situation actuelle dans l'UE	Objectifs pour la nouvelle SEE (2010) ¹⁹
Plein emploi			
➤ Taux d'emploi	Objectifs de Stockholm et Lisbonne		
- Taux global	67% (2005), 70%	64.5% (2001)	
- Femmes	57% (2005), 60%	55% (2001)	
- Travailleurs âgés	50%	38.8% (2001)	
➤ Augmentation annuelle de l'offre de main d'oeuvre dans l'UE		0.7% (moyenne annuelle 1995 - 2001)	
Mesures actives et préventives pour les chômeurs et inactifs			
➤ Prévention du chômage de longue durée.	Offrir à chaque chômeur jeune ou adulte un nouveau départ avant 6 ou 12 mois respectivement (Lignes directrices emploi)	Application entière par 5 Etats membres (Projet JER2002, COM(2002) 621)	
➤ Proportion des chômeurs participant dans des mesures actives.	20% (Lignes directrices emploi)	Moyenne 33% (2001) Trois meilleurs EM: 51% (2001)	
➤ Réduction du ratio de chômage des jeunes		Moyenne UE : 7.1% en 2001 Moyenne de 3 meilleurs Etats membre 3% (1997 - 2001)	
➤ Réduction du chômage de longue durée		Moyenne UE : 3.1% en Moyenne de 3 meilleurs Etats membre 1% (1997 - 2001)	

¹⁹ Des objectifs appropriés pourraient être définis après le Conseil européen de printemps dans des domaines pertinents identifiés parmi les thèmes indiqués dans ce tableau

Rendre le travail plus avantageux			
➤ Diminution de la pression fiscale sur les bas salaires	A fixer par les Etats Membres (Lignes directrices emploi)	37.8%	
➤ Réduction du nombre des travailleurs pauvres ²⁰ en % de la population active (salariés et indépendants)		Salariés: 6% Indépendants: 17% (1997)	
Promouvoir l'esprit d'entreprise pour créer plus et meilleurs emplois			
➤ Taux de création des entreprises			
➤ Taux de survie des nouvelles entreprises.			
Transformer le travail non déclaré en emploi régulier			
➤ Réduire le travail non déclaré		Variations importantes entre Etats membres	
Promouvoir le vieillissement actif			
➤ Augmentation de l'âge effectif moyen de sortie du marché du travail	Augmentation de 5 ans, c.-à-d. à 65 ans	59.9 ans	
Immigration			
➤ Réduction de l'écart du taux de chômage entre ressortissants des EM et ressortissants de pays tiers.		8.3 p.p.	

²⁰

Les travailleurs pauvres se définissent comme les personnes qui sont occupées et qui ont un revenu disponible équivalent inférieur à 60% du revenu disponible équivalent médian national. Le revenu disponible équivalent se définit comme le revenu disponible total d'un ménage divisé par sa "taille équivalente".

Promouvoir l'adaptabilité dans le marché du travail			
➤ Réduire l'écart dans l'accès à la formation des travailleurs à temps partiel et à durée déterminée par rapport aux travailleurs à plein temps et à durée indéterminée.			
➤ Investissement des entreprises dans la formation des travailleurs adultes		2.3% (1999) du coût total de la main d'oeuvre	
➤ Nombre d'accidents de travail et de maladies professionnelles pour 100.000 salariés		Indices (1994 = 100, 1999 = 90)	
Investissement en ressources humaines et formation tout au long de la vie²¹			
➤ Réduction du taux de décrochages scolaires	10% au niveau de l'UE et réduire de moitié le pourcentage de 2000 dans chaque Etat membre	19.4%	
➤ Élévation du niveau d'études des personnes âgées de 25 à 64 ans (secondaire supérieur)	80%	63.8%	
➤ Participation des adultes à l'éducation et à la formation	15% au niveau de l'UE et aucun Etat membre en dessous de 10%	8.4%	
➤ Investissements par habitant en ressources humaines	Augmentation annuelle importante; objectifs à fixer au niveau national		

²¹

La Commission a proposé ces objectifs dans le cadre de sa Communication "Critères de référence européens pour l'éducation et la formation", COM(2002) 629.

Egalité entre hommes et femmes			
➤ Ecart entre les hommes et les femmes -Emploi -Chômage		18 p.p. 2.3 p.p.	
➤ Ecart de rémunération entre les hommes et les femmes		16% (1998)	
➤ Ecart entre les hommes et les femmes en matière de fonctions d'encadrement		7 p.p. (1998)	
➤ Taux de couverture des services de garde pour les enfants de 0 à 3 ans	33%	7-70%	
➤ Taux de couverture des services de garde pour les enfants ayant entre 3ans et l'âge de la scolarité obligatoire	90%	50-90%	
Promouvoir l'intégration and lutter contre la discrimination dans le marché de travail des personnes défavorisées.			
➤ Réduction de l'écart entre les taux de chômage pour les personnes défavorisées (e.g. minorités ethniques, handicapés, etc.)	A fixer par les Etats membres (Lignes directrices emploi)		
Réduire les disparités régionales d'emploi			
➤ Dispersion des taux régionaux d'emploi.		Pour les données, voir Rapport de Printemps 2003	