

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 6.11.2003
COM(2003) 663 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 (JAP)
concernant les politiques de l'emploi dans les pays adhérents**

**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 (JAP)
concernant les politiques de l'emploi dans les pays adhérents**

Résumé

La présente Communication actualise, pour les dix pays adhérents, l'évaluation présentée dans la Communication de la Commission "*État d'avancement de la mise en œuvre des documents d'évaluation conjointe concernant les politiques de l'emploi dans les pays candidats*" (COM (2003) 37 final). L'analyse reflète les conclusions des séminaires qui ont eu lieu entre la Commission et les pays adhérents au cours du printemps et de l'été derniers. Ces séminaires visaient à aider les futurs États membres à se préparer pour leur participation à la stratégie européenne pour l'emploi et l'élaboration de leur plan national d'action pour l'emploi en 2004 et ont conclu le processus de coopération basé sur les documents d'évaluation conjointe (JAP).

La Communication souligne les défis stratégiques pour les marchés du travail des pays adhérents : accroître l'emploi et l'offre de main d'œuvre, s'assurer que le fonctionnement du marché du travail soutienne la restructuration en cours de l'économie et adapter les qualifications de la main d'œuvre. Elle évalue le progrès accompli en matière de réformes du marché du travail et conclut que des efforts et réformes importants sont nécessaires pour développer des politiques permettant de progresser vers les objectifs européens fixés dans la nouvelle stratégie européenne pour l'emploi.

La Communication passe également en revue certains éléments constitutifs de la gouvernance et du partenariat. Des efforts substantiels sont nécessaires pour aller vers une approche plus coordonnée pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'emploi, pour augmenter les capacités administratives pour la planification et la mise en œuvre des politiques, et pour promouvoir la participation des partenaires sociaux. Des préoccupations existent aussi concernant les ressources financières et les capacités administratives nécessaires pour la pleine utilisation des Fonds Structurels et du FSE en particulier.

I Introduction

A la suite de leur adhésion, les nouveaux États membres participeront au processus de coordination européenne des politiques de l'emploi et ils présenteront leur premier plan d'action national (PAN) en octobre 2004. Les nouvelles lignes directrices pour l'emploi (LDE), qui, avec les grandes orientations des politiques économiques (GOPE), constituent désormais un "paquet lignes directrices" fournissent aux futurs États membres un point de départ clair pour procéder aux nécessaires réformes de leur marché du travail (voir annexe 1).

Les pays adhérents siègent en tant qu'observateurs au comité de l'emploi et à ses groupes de travail depuis avril 2003. Ce statut leur a déjà permis de prendre connaissance d'aspects importants de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et d'apporter d'ores et déjà leur concours à l'élaboration de la politique au niveau de l'UE.

La communication de la Commission intitulée "*État d'avancement de la mise en œuvre des documents d'évaluation conjointe concernant les politiques de l'emploi dans les pays candidats*"¹ (ci-après dénommée "rapport JAP") a présenté de manière résumée la coopération développée dans le domaine de l'emploi sur la base de documents d'évaluation conjointe concernant les priorités des politiques de l'emploi ("JAP"). Un document d'appui² a décrit les évolutions propres à chaque pays.

Pour conclure la coopération sur base des "JAP", la Commission avait proposé, dans son rapport, à chaque pays adhérent d'organiser un séminaire afin d'examiner en profondeur l'état d'avancement des politiques de l'emploi, le cadre institutionnel et les capacités administratives pour la politique de l'emploi et les activités liées au FSE. Ces séminaires ont eu lieu entre mai et juillet 2003. Ils ont examiné la manière dont les futurs États membres pourraient aligner leurs politiques de l'emploi sur les nouvelles LDE et devraient préparer leur premier PAN.

Le présent document actualise les conclusions du "rapport JAP" sur les enjeux politiques communs et sur le cadre institutionnel et les capacités administratives en se fondant sur les examens approfondis. Le document d'appui décrit les évolutions propres à chaque pays.

II Tendances et défis du marché du travail

Dans le contexte de restructuration économique profonde et rapide qui caractérise la plupart des pays candidats, le "rapport JAP" avait identifié quatre grands défis stratégiques pour le marché du travail, défis qui sont largement confirmés:

- ***Accroître l'offre de main-d'œuvre : une condition préalable du développement économique et social***

A la mi-2002, lors de l'élaboration du "rapport JAP", les taux d'activité de certains pays montraient certains signes de reprise, mais aucun élément n'est venu confirmer à ce jour qu'il s'agissait d'évolutions durables. En 2002, la participation au marché du travail a continué de

¹ COM (2003) 37 final.

² SEC (2003) 200.

stagner ou de décliner comme lors des années précédentes - en particulier dans la classe d'âge de forte activité - dans tous les pays sauf en Lettonie.

- ***Augmenter l'emploi pour soutenir la croissance économique et rattraper le retard en matière de revenu dans l'UE élargie***

En dépit d'une croissance assez forte du PIB réel en 2002 (2,4% de dans les dix pays adhérents (PA-10) contre 1,3% dans l'UE-15), on n'a pas observé de changement significatif de la composante emploi de la croissance, celle-ci demeurant conditionnée par des gains importants de productivité alors que l'emploi continue d'augmenter faiblement ou de stagner.

Les trois pays baltes sont les seuls à avoir enregistré des augmentations significatives de leurs taux d'emploi en 2002. Les taux d'emploi sont restés en dessous de la moyenne communautaire, sauf à Chypre et en République tchèque (graphique 1).

L'augmentation du taux l'emploi des travailleurs âgés reste un défi de taille dans la plupart des pays, en particulier en Hongrie, à Malte, en Pologne, en Slovénie et en Slovaquie (graphique 3); le taux d'emploi des travailleuses âgées est également très bas dans ces pays et même exceptionnellement bas à Malte, en Slovaquie et en Slovénie. Des efforts considérables devront être accomplis pour atteindre les objectifs de l'UE fixés à Stockholm et à Barcelone, à savoir atteindre un taux d'emploi de 50% pour les travailleurs âgés et relever progressivement d'environ 5 ans l'âge du retrait du marché du travail d'ici 2010. Les efforts pour promouvoir des politiques visant à prolonger la vie active impliquent une limitation du recours aux régimes de retraite anticipée.

- ***Veiller à ce que le fonctionnement du marché du travail soutienne la restructuration en cours de l'économie***

La plupart des nouveaux États membres vont continuer de connaître des restructurations rapides et des déplacements d'emplois de l'agriculture et des industries traditionnelles vers les services. Ces changements se produisent dans des sociétés et cultures de travail qui, à certains égards, ne sont pas encore totalement adaptées à l'économie de marché et au marché unique. Les personnes qualifiées et capables de s'adapter seront les bénéficiaires de cette évolution, tandis que les personnes peu qualifiées ayant de la peine à faire face au changement et autrement défavorisées pourraient en pâtir. Des poches de chômage, de faible taux d'activité et de pauvreté potentiellement importantes tendront à apparaître et à persister.

Le "rapport JAP" a déjà relevé que les marchés du travail ont tendance à être très segmentés, une fracture existant entre les capitales et leurs régions, qui concentrent l'économie moderne et dynamique et la main-d'œuvre qualifiée, et les autres régions,. Le problème de la segmentation est aujourd'hui davantage reconnu. En effet, les pénuries de main-d'œuvre dans les régions les plus développées coexistent avec un chômage important dans les autres régions. La disparité de situation sur le marché du travail reste importante entre les travailleurs très qualifiés et les travailleurs peu qualifiés. Sauf s'ils parviennent à inverser cette tendance, la plupart des pays adhérents risquent fortement de marginaliser des parties importantes de leurs populations et de les exclure d'un emploi régulier. Encourager la mobilité régionale et professionnelle reste un défi majeur.

Le faible taux d'activité (voir plus haut) et un chômage de longue durée élevé sont autant de signes d'une segmentation croissante: le chômage de longue durée est passé de 6,5% en 1997 à 8,1% en 2002 dans les pays adhérents, et il a même dépassé 10% en Pologne et en Slovaquie.

Un autre signe de distorsions importantes du marché du travail est la persistance d'un vaste secteur informel et du travail non déclaré, qui reflète une faible productivité, en particulier dans l'agriculture, mais aussi l'incapacité politique à créer un environnement institutionnel et juridique stable et à résoudre les problèmes socio-économiques résultant de la transition.

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

Les pénuries et les inadéquations de qualifications révèlent que l'adaptation et l'amélioration des qualifications restent un défi majeur. Or, l'ajustement sera supporté en grande partie par une main-d'œuvre vieillissante qui ne possède ni les qualifications ni les capacités d'adaptation nécessaires pour faire face à un environnement en rapide évolution. C'est pourquoi l'éducation et la formation tout au long de la vie sont clairement à l'ordre du jour dans tous les pays.

L'adaptation et l'amélioration des qualifications concernent également les jeunes générations, car le chômage des jeunes reste élevé en dépit d'un niveau d'éducation relativement élevé attesté par la proportion de jeunes âgés de 20 à 24 ans ayant au moins un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur. Cette situation reflète entre autre le degré encore limité de réactivité de la formation professionnelle aux besoins du marché du travail.

III Progrès réalisés dans le traitement des questions politiques clés

Des efforts accrus sont nécessaires pour garantir que l'évolution des salaires et les systèmes de formation des salaires seront favorables à l'emploi ...

Le "rapport JAP" a attiré l'attention sur la nécessité pour les partenaires sociaux et les gouvernements d'encourager une évolution des salaires favorable à l'emploi et de surveiller l'incidence des augmentations salariales et des salaires minimaux sur l'emploi.

Les récentes évolutions salariales en République tchèque, en Estonie et en Hongrie confirment cette nécessité, étant donné qu'elles ont dépassé les tendances d'évolution de la productivité. Tandis que les écarts salariaux liés aux qualifications continuent d'encourager l'acquisition de compétences, les différentiels de salaire entre régions constituent désormais une source de préoccupation plus importante. Combinés avec des frais de logement et de transport élevés, ils ne semblent guère contribuer à attirer les travailleurs vers les régions confrontées à des pénuries de qualifications et de main-d'œuvre.

L'augmentation régulière du salaire minimum vise à encourager l'acceptation d'un emploi en augmentant l'écart entre le salaire minimum et le niveau des prestations sociales. Ceci devrait également contribuer à prévenir l'activité informelle et la sous-déclaration des salaires. Il faut veiller à ne pas renchérir le coût des travailleurs peu qualifiés. La Pologne a instauré un salaire minimal réduit pour les jeunes et la Slovaquie envisage l'instauration d'un salaire minimum différencié sur le plan régional.

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

Tout en reconnaissant la complexité de la tâche, le "rapport JAP" a souligné la nécessité de réduire la charge fiscale pesant sur le travail et en particulier sur les bas salaires afin d'encourager la création et l'acceptation d'emplois dans le secteur formel. En ce qui concerne les systèmes de prestations, le rapport a insisté sur l'importance d'assurer la cohérence entre

les politiques d'activation et les politiques de protection des revenus afin d'encourager l'acceptation d'un emploi.

Les tentatives récentes d'allègement de la charge fiscale sur le travail se concentrent sur le relèvement du revenu non imposable, mais ceci a une incidence limitée sur le coin fiscal, qui se compose souvent presque exclusivement des cotisations de sécurité sociale dans le cas des petits revenus. Seules la Hongrie et la Lettonie ont réduit les cotisations sociales et, dans la plupart des pays, ces cotisations alourdissent fortement la charge fiscale générale qui pèse sur le travail. Vu la nécessité de soutenir l'assainissement des finances publiques, les efforts devraient porter essentiellement sur une réduction importante de la charge fiscale pesant sur les travailleurs à salaire modeste, conformément à la LDE 8.

Les réformes des systèmes d'allocations de chômage progressent. Dans les régimes actuels, les niveaux des allocations sont bas, mais peuvent encore constituer des pièges à l'emploi, en particulier pour les chômeurs ayant des enfants. La Hongrie a instauré, à côté de l'allocation de chômage ordinaire, une prime à la recherche d'emploi. Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Slovaquie ont entamé ou prévoient la réforme de leurs systèmes d'aide sociale dans le but de réduire la dépendance et d'encourager l'acceptation d'un emploi.

De récents travaux sur les systèmes de prestations, effectués notamment en Pologne et en Hongrie, ont montré que d'autres régimes de prestations sociales, tel le régime de prestations d'invalidité et d'autres allocations liées à la santé, destinées aux personnes en âge de travailler, sont souvent plus importants que les allocations de chômage ou l'aide sociale et doivent être examinés et réformés. Il est préférable d'assurer la protection sociale de la population par le biais d'une assurance chômage clairement liée à la recherche d'un emploi et à l'activation plutôt que par le biais d'allocations qui encouragent le retrait du marché du travail.

Les relèvements progressifs de l'âge de la retraite et les réformes des régimes de retraite anticipée n'ont eu jusqu'ici qu'une incidence limitée sur la participation et l'emploi des travailleurs âgés. Des stratégies plus proactives et plus exhaustives seront nécessaires pour promouvoir la prolongation de la vie active conformément à la LDE 5.

Garantir un juste équilibre entre la flexibilité et la sécurité reste un défi important

Les examens approfondis ont confirmé que le développement de contrats et d'aménagements du travail plus flexibles pourraient contribuer de manière importante à la création d'emplois et à l'augmentation de la participation, en particulier des femmes et des travailleurs âgés. Par exemple, la proportion de travail à temps partiel (8%) et de travail à durée déterminée (11%) dans l'emploi total dans les dix pays adhérents reste nettement inférieure au niveau qu'elle atteint dans l'UE-15, où la disponibilité de conditions de travail plus diversifiées a contribué à stimuler davantage la composante emploi de la croissance³. Il est crucial que la poursuite des réformes du droit du travail liées notamment à la transposition de l'acquis communautaire visent, entre autres, à faciliter la flexibilisation des horaires et des contrats de travail sans compromettre la sécurité des travailleurs.

La mise en place d'un cadre légal est une étape importante, mais il faut que les nouvelles dispositions soient utilisées et acceptées par les entreprises et les travailleurs, qui considèrent souvent les nouvelles dispositions contractuelles ou concernant l'aménagement du travail

³ Voir "L'Emploi en Europe 2002", chapitre 2.

comme une charge bureaucratique supplémentaire ou comme une menace pour leur sécurité. Permettre aux partenaires sociaux et aux entreprises de jouer leur rôle en garantissant un juste équilibre entre flexibilité et sécurité constitue désormais un défi important, pour répondre à l'objectif de promotion de l'adaptabilité et de la mobilité de la LDE 3.

Lutter contre le travail non déclaré et informel: une nouvelle priorité politique

Le "rapport JAP" a attiré l'attention sur le fait que le niveau des prélèvements et des prestations peut encourager le travail informel et non déclaré. Les examens approfondis ont révélé que le travail non déclaré est également une source de préoccupation dans les pays adhérents (voir LDE 9). Des efforts sont faits pour améliorer le contrôle des enregistrements et des déclarations des entreprises, mais il est nécessaire de mieux comprendre la nature et de mieux estimer l'importance de l'économie informelle. La transformation du travail non déclaré en emploi régulier nécessite de surveiller l'incidence du système de garantie des revenus des chômeurs ou des personnes (officiellement) inactives, y compris les retraités, et de la fiscalité sur le travail, tout en mettant au point un contrôle adéquat des systèmes de prestations et un soutien à la recherche et à l'acceptation d'un emploi.

Les progrès réalisés en matière de développement des ressources humaines doivent être consolidés

Le "rapport JAP" a soutenu les réformes des systèmes d'éducation et de formation initiales réalisées pour les adapter aux exigences des économies et sociétés modernes. Comme les "monographies pays" de l'ETF⁴, le rapport a souligné la nécessité d'améliorer la qualité de l'éducation et de la formation et a préconisé d'appliquer le concept d'éducation et de formation tout au long de la vie.

La mise en œuvre des réformes a bien progressé dans l'enseignement général et elle s'intéresse désormais à rendre l'éducation et la formation professionnelles plus réactives aux besoins du marché du travail. L'amélioration de la qualité de l'éducation au profit de tous reste un enjeu important. L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont pris des mesures pour lutter contre l'abandon prématuré des études et ce problème a récemment motivé une modification de la loi relative à l'éducation en Hongrie. Il sera nécessaire de poursuivre les efforts entrepris et de suivre attentivement les résultats obtenus pour progresser vers l'objectif européen consistant à limiter la proportion des jeunes qui quittent prématurément l'école à 10 % au maximum d'ici 2010, contenu dans la LDE 7.

Les examens approfondis ont mis en évidence des progrès en matière d'élaboration de stratégies crédibles et de cadres opérationnels pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, en particulier en République tchèque, en Pologne et en Lituanie. Des systèmes de définition et de reconnaissance des qualifications et de certification des organismes de formation des adultes sont en train d'être mis en place.

Partout, l'instauration d'incitations à la formation pour les entreprises et les individus reste un enjeu essentiel. La Hongrie a instauré un système assez complet d'incitations financières à la

⁴ European Training Foundation, "Country monographs" (monographies sur la formation professionnelle et les services publics de l'emploi) ; "Cross country summary of needs in the fields of employment/human resource development" (rapport de synthèse des monographies, avril 2003); "Treize ans de réformes des systèmes de formation professionnelle dans les pays candidats : quels enseignements dans la perspective des objectifs de Lisbonne?" (version juin 2003).

formation (prestations et crédits d'impôt) en faveur des travailleurs, des chômeurs et des inactifs.

Des systèmes sont mis progressivement en place, mais la participation effective à la formation reste faible (voir graphique 4) et des efforts considérables devront être accomplis pour atteindre l'objectif de l'UE contenu dans la LDE 4 et consistant à atteindre un taux de participation de la population adulte en âge de travailler à l'éducation et à la formation tout au long de la vie d'au moins 12,5% en moyenne.

Par ailleurs, les taux très faibles de participation des adultes peu qualifiés⁵ à l'éducation et à la formation, inférieurs à 1% en République tchèque, en Hongrie et en Pologne, sont préoccupants. Assurer l'accès de l'éducation et de la formation tout au long de la vie à tous, et en particulier aux personnes ayant un niveau d'éducation et de qualification très bas, risque d'être, pour tous les pays, un défi difficile à relever.

De sérieux efforts importants sont nécessaires en matière d'activation et de prévention

Les politiques actives du marché du travail (PAMT) et les approches préventives sont des éléments déterminants pour aider les personnes à s'adapter aux changements structurels. Le "rapport JAP" a demandé d'évoluer vers des mesures favorisant la capacité d'insertion professionnelle et d'adaptation des personnes et de privilégier la prévention ainsi que d'améliorer le ciblage des mesures.

Il y a une prise de conscience plus large de la nécessité d'appliquer des mesures d'activation et des approches plus préventives, ce qui se traduit par l'adoption de mesures encourageant les plans d'action individuels et les programmes ciblant les chômeurs de longue durée et les jeunes. Le bilan est plus mitigé en ce qui concerne l'évolution vers des mesures favorisant la capacité d'insertion professionnelle, en particulier en matière de formation, et les programmes de plusieurs pays restent axés sur l'emploi temporaire. Le ciblage et l'évaluation restent des éléments cruciaux pour assurer un rendement élevé des dépenses en politique active.

Les progrès réalisés récemment devraient offrir aux pays un bon point de départ pour passer de programmes pilotes à une approche générale. Même dans les pays enregistrant des taux de chômage relativement bas, la durée de celui-ci augmente. Tous les pays devront accomplir des efforts importants pour atteindre les objectifs contenus dans la LDE 1 en matière de prévention et d'activation.

L'intégration des personnes défavorisées et la création de marchés du travail favorisant l'insertion restent essentielles pour augmenter l'offre de main-d'œuvre et promouvoir la cohésion sociale

Des marchés du travail favorisant plus l'insertion favorisent la cohésion sociale et contribuent aussi à augmenter la participation et l'emploi. Tout en reconnaissant les efforts réalisés dans le domaine de l'éducation, le "rapport JAP" a demandé plus de rigueur dans l'application des stratégies d'intégration orientées vers les minorités ethniques défavorisées, en particulier les Roms.

⁵ La population âgée de 25 à 64 ans n'ayant pas obtenu de diplôme de l'enseignement secondaire supérieur. Données EFT uniquement disponibles pour CZ, HU, POL et SK.

Depuis peu, les pays adhérents mettent davantage l'accent sur l'intégration dans le marché du travail des personnes handicapées, qui représentent une proportion non négligeable des personnes inactives en âge de travailler, notamment en Hongrie, en Pologne, en Estonie et en République tchèque. Il est nécessaire, pour promouvoir une intégration effective dans le marché du travail, de relier les programmes spécifiques aux politiques de santé et de réformer les systèmes de prestations y afférents.

L'amélioration de l'accès à l'enseignement général initial reste la priorité en matière d'intégration des Roms. Il n'y a guère d'informations nouvelles en ce qui concerne la mise en œuvre des stratégies d'intégration déjà adoptées en République tchèque et en Hongrie. L'intégration des Roms est depuis peu une priorité pour la Slovaquie, mais il est nécessaire que cette priorité se reflète rapidement dans des mesures concrètes. Il reste indispensable, dans la plupart des pays adhérents d'Europe centrale et orientale, de créer les conditions et de prévoir les ressources nécessaires pour permettre l'accès aux mesures stimulant l'activation et aux services de l'emploi et, de manière plus générale, permettre à la communauté rom de s'insérer dans la société à tous les niveaux.

Le "rapport JAP" a mis en évidence le risque de chômage accru de la population non indigène dans les pays baltes, en particulier en Lettonie et en Estonie. Peu de progrès ont été réalisés en Lettonie, c'est pourquoi il reste urgent d'élaborer une politique encourageant l'intégration des non-Letton dans le marché du travail et de lever les éventuels obstacles à leur inscription auprès des SPE. L'Estonie doit surveiller l'efficacité des programmes en faveur de l'emploi destinés aux régions défavorisées où se concentre la population non-estonienne.

Des efforts importants devront être accomplis pour réaliser une réduction significative des écarts en termes de taux de chômage en faveur des personnes défavorisées, conformément à la LDE 7.

La main-d'œuvre étrangère sous contrat temporaire constitue une partie importante de la main-d'œuvre à Chypre et sa contribution à l'économie doit être pleinement reconnue et reflétée dans la politique globale de l'emploi et dans la politique sociale.

Peu de changement en ce qui concerne la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes

Le "rapport JAP" a reconnu qu'il y a une prise de conscience de la nécessité de mener des politiques favorisant l'égalité entre les femmes et les hommes et a demandé la mise en œuvre intégrale des cadres juridiques et stratégiques en rapport avec l'acquis. Comme cela a déjà été relevé dans le présent rapport, les taux d'emploi des femmes sont supérieurs à la moyenne UE, sauf à Malte, en Hongrie, en Pologne et en Slovaquie (voir tableau 1 et graphique 2), mais tant la participation des femmes au marché du travail que l'emploi des femmes ont tendance à diminuer ou à stagner dans la plupart des pays. Les femmes restent fortement exposées au chômage de longue durée, y compris dans les pays ayant un taux de chômage relativement bas.

Les examens approfondis ont mis en évidence que la rareté des contrats de travail favorables à la vie de famille et des horaires de travail flexibles fait obstacle à l'activité des femmes, mais l'évolution reste lente dans ce domaine. Il y a également une prise de conscience plus grande de la nécessité de promouvoir des services de garde des enfants abordables, mais des efforts importants devront être accomplis pour atteindre les objectifs fixés dans la LDE 6.

IV Garantir la bonne gouvernance dans le cadre de la mise en œuvre de la SEE

Le "rapport JAP" a mentionné le renforcement des capacités au sens large en tant que condition préalable à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques de l'emploi. Il a recommandé d'améliorer la planification et la coordination des politiques ainsi que les capacités de mise en œuvre, y compris en vue du soutien du FSE. Il a souligné la responsabilité des partenaires sociaux en matière de modernisation des marchés du travail. Il s'agit dans tous les cas d'éléments relevant de la bonne gouvernance et de l'approche de partenariat qui sont considérées comme déterminantes pour la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi dans les nouvelles LDE.

Planification, orientation et supervision des politiques

Tous les pays élaborent depuis plusieurs années des stratégies pour l'emploi. Les "JAP" ont contribué à identifier les priorités pour une approche globale en matière de politique de l'emploi. Néanmoins, des efforts sont encore nécessaires dans de nombreux pays, en particulier en Lettonie, pour élaborer, une approche stratégique au-delà d'une série de mesures et de programmes,.

Les stratégies adoptées ont été préparées avec le concours des ministères compétents et ont débouché sur la création de structures de coordination ad hoc. Les éléments d'appréciation dont on dispose varient en ce qui concerne la mesure dans laquelle la planification et l'orientation des politiques reflètent les situations régionales et locales. Il est maintenant nécessaire d'assurer une coordination politique permanente, de sorte qu'elle se traduise effectivement dans les orientations politiques à tous les niveaux et soit reflétée dans les premiers PAN.

Les stratégies pour l'emploi des pays manquent souvent d'objectifs précis et réalistes, qui ont été identifiés dans l'évaluation de la SEE comme un élément essentiel pour stimuler les réformes. Parallèlement, les insuffisances des systèmes de suivi et d'évaluation et l'absence de rétroaction organisée vers tous les niveaux et partenaires concernés ont des répercussions sur la capacité à mesurer effectivement les progrès. La culture d'évaluation des politiques en est toujours à ses balbutiements et les capacités doivent être renforcées dans ce domaine, tant dans les SPE que dans les ministères.

Tous les pays adhérents évoluent progressivement vers une approche plus coordonnée et plus intégrée dans le domaine de l'emploi et des politiques s'y rapportant. Toutefois, il est nécessaire que les PAN approfondissent la manière dont les diverses politiques, en particulier les politiques économique, régionale, fiscale et d'éducation et de formation, peuvent favoriser l'emploi.

Les PAN doivent également traduire les synergies existant entre politiques de l'emploi et politiques sociales. L'amélioration, par exemple, de la situation des personnes défavorisées sur le marché du travail requiert une application judicieuse de l'acquis antidiscriminatoire et des politiques de l'emploi. La mise en œuvre de l'acquis, notamment concernant le droit du travail, l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes, le dialogue social, la santé et la sécurité, devrait aider à promouvoir l'emploi. Si les politiques sont menées indépendamment les unes des autres, leur incidence sera faible et les objectifs ne seront pas atteints, alors que si elles sont coordonnées, elles peuvent faire la différence.

Les efforts d'amélioration de la planification des politiques présentent aussi un rapport direct avec la planification aux fins des interventions financières des Fonds structurels, notamment du FSE. Les "JAP" définissent les éléments essentiels des documents de programmation du FSE. Ces programmes doivent clairement aborder les principaux défis décrits dans les "JAP"

en élaborant des stratégies correspondantes et des actions concrètes en vue d'un financement du FSE. Cet exercice est essentiel pour ajuster progressivement les politiques et les institutions des pays adhérents aux fins de la mise en œuvre de la SEE.

Partenariat social.

Les partenaires sociaux ont un rôle important à jouer en matière de bonne gouvernance et sont expressément invités à contribuer à la mise en œuvre effective des nouvelles LDE. Comme l'a signalé le "rapport JAP" de la Commission, il existe des structures tripartites nationales dans tous les pays adhérents, mais, à l'exception de Chypre et de la Slovaquie où le partenariat social est bien ancré, il est possible de renforcer et de dynamiser le rôle des partenaires sociaux à ce niveau et d'instaurer aussi le tripartisme aux niveaux régional et local.

Le dialogue social autonome bipartite reste insuffisamment développé pour permettre aux partenaires sociaux de jouer un rôle important dans les domaines de la formation des salaires, le développement des ressources humaines, la capacité d'adaptation des entreprises et des travailleurs, la synergie entre flexibilité et sécurité ainsi que la protection de la santé et la sécurité au travail.

Alors que les gouvernements sont généralement favorables à un engagement accru des partenaires sociaux, il n'est pas certain que ces derniers saisissent toujours pleinement leur rôle et leurs responsabilités dans le domaine des politiques de l'emploi. Le renforcement des capacités des partenaires sociaux progresse mais il reste beaucoup à faire pour que le dialogue social devienne une réalité à tous les niveaux.

Les partenaires sociaux doivent également être associés au processus de mise en œuvre du FSE. La plupart des pays adhérents font mention des partenaires sociaux dans certaines mesures, mais il n'y a pas encore de garantie suffisante concernant leur pleine implication dans le processus.

Systèmes de mise en œuvre

Le "rapport JAP" a souligné la nécessité d'affecter des moyens humains et financiers suffisants aux politiques de l'emploi, afin notamment de pouvoir exploiter totalement le potentiel des Fonds structurels européens et, en particulier, du FSE dès l'adhésion. Le rapport a plus particulièrement souligné le rôle essentiel des services publics de l'emploi (SPE) en tant qu'institutions chargées d'appliquer les politiques et, souvent, de mettre en œuvre le soutien du FSE.

En ce qui concerne la modernisation des SPE, des progrès ont récemment été réalisés en Lituanie et les engagements pris à cet égard ont été confirmés en République tchèque et en Hongrie. Une fois concrétisée, l'intention des autorités polonaises de rétablir une coordination nationale des SPE constituera un progrès important pour le système de mise en œuvre dans ce pays. Les structures des SPE sont progressivement modernisées pour faire face au nombre croissant de tâches et de responsabilités confiées aux SPE, mais il reste beaucoup à faire, en particulier en Slovaquie, en Lettonie ainsi qu'en Slovaquie.

La plupart des pays font des efforts importants pour améliorer les qualifications du personnel des SPE, mais des goulets quantitatifs subsistent. L'attribution de personnel aux SPE locaux est loin d'être optimale et il reste beaucoup à faire pour que les SPE soient des partenaires significatifs aux niveaux régional et local.

La mise en place des structures nécessaires à la mise en œuvre et à la gestion du FSE exige des efforts supplémentaires. La Slovaquie a pris un retard particulièrement préoccupant en ce qui concerne la désignation et la mise en place des structures de mise en œuvre du FSE. Les capacités administratives ont été ou sont améliorées dans la plupart des autres pays, mais une intensification des efforts accomplis dans ce domaine sera nécessaire, notamment dans les trois pays baltes, en République tchèque et en Hongrie. Il est essentiel pour tous les pays de prendre ou d'améliorer les dispositions permettant d'assurer une coordination adéquate. Sans progrès considérables dans le domaine du système de mise en œuvre des politiques et de l'affectation des ressources, il n'est pas certain que la mise en œuvre du FSE soit efficace. Étant donné que la principale ressource des pays adhérents réside dans leur main-d'œuvre, il est essentiel pour leur développement économique et social qu'ils fassent un usage optimal de l'aide du FSE.

Ressources financières

Ainsi que cela a été souligné dans les nouvelles LDE, la disponibilité de ressources financières adéquates est essentielle à la mise en œuvre efficace des politiques de l'emploi. Actuellement, même si la plupart des pays font de l'emploi une priorité politique, l'incertitude qui règne dans l'environnement budgétaire général ainsi que dans la planification et la supervision des politiques ne permet pas une affectation durable et crédible des ressources financières. Étant donné la situation financière préoccupante, il est d'autant plus important de mettre l'accent sur la qualité des dépenses et l'efficacité des mesures.

Les dépenses actives ont diminué ou stagné dans plusieurs pays et le niveau global des dépenses actives (en % du PIB) reste bas compte tenu du niveau du chômage, en particulier dans les trois pays baltes, en Pologne et en Slovaquie.

Les dépenses publiques consacrées à l'éducation restent relativement élevées dans la plupart des pays, mais ont tendance à diminuer ou à stagner. La répartition des moyens est déséquilibrée au profit de l'enseignement général et une réorientation des dépenses est nécessaire pour répondre au besoin de qualité accrue. Faute de mécanismes de financement, il est impossible de garantir aux stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie un apport cohérent de ressources.

L'élaboration de politiques actives du marché du travail et la modernisation des SPE, la mise au point de systèmes d'éducation et de formation professionnelles et la promotion de mesures visant à garantir un accès égal et juste au marché du travail indépendamment du sexe, de l'âge ou de l'origine ethnique sont des tâches qui s'inscrivent directement dans le cadre des interventions soutenues par le FSE, lequel doit être l'instrument privilégié de financement structurel de telles tâches. Comme cela a été rappelé dans les LDE, les Fonds structurels et, en particulier, le FSE peuvent également contribuer de manière importante au renforcement des capacités institutionnelles afférentes aux politiques de l'emploi.

V Prochaines étapes

En automne 2003, les États membres ont présenté leur PAN 2003 élaboré sur la base des nouvelles LDE. La Commission adoptera le projet de rapport conjoint sur l'emploi (RCE) mi-janvier 2004, en même temps que le projet de rapport de mise en œuvre des GOPE. Le comité de l'emploi procédera à son examen multilatéral des PAN et, au cours des premier et deuxième trimestres de 2004, il examinera le projet de rapport conjoint sur l'emploi (RCE) présenté par la Commission et les recommandations individuelles à adresser aux États membres actuels. Étant donné qu'ils participent au comité de l'emploi, les futurs États membres seront associés aux travaux. Ces derniers leur permettront de se familiariser encore avec le processus d'élaboration des PAN, les grands enjeux politiques et le processus de coordination de l'emploi avant de présenter leur premier PAN pour octobre 2004.

- Les pays adhérents ont participé au programme de "mesures d'incitation à l'emploi" (MIE) en 2003 et ils ont tous signé le protocole d'accord sur les MIE. Ils présenteront au comité des MIE leurs besoins dans le cadre du programme de travail 2004 destiné à soutenir leur participation à la SEE.

Grâce au programme MIE, les pays adhérents bénéficieront aussi d'une aide opérationnelle pour se préparer à la mise en œuvre de la SEE. Ils participeront en particulier à l'échange d'expériences et à l'identification des bonnes pratiques en matière de politiques de l'emploi à la faveur de l'exercice d'évaluation par les pairs effectué dans le cadre de la SEE. Ils seront également associés aux deux réseaux spécialisés (MISEP et SYSDEM) de l'Observatoire européen de l'emploi. La coopération entre les services publics de l'emploi se poursuivra et comprendra une série de modules de formation pour les pays adhérents financés par le programme MIE.

- Les documents de programmation du FSE actuellement examinés avec la Commission fixeront le cadre des priorités en matière de développement des ressources humaines en vue d'un financement futur du FSE. L'établissement de liens appropriés entre les enjeux politiques identifiés dans les "JAP" et le financement du FSE a particulièrement retenu l'attention de la Commission. Dès lors, les documents doivent faire clairement ressortir que les stratégies de développement des ressources humaines se situent dans la ligne des enjeux et priorités identifiés dans les "JAP". Les négociations portant sur les documents devront être achevées pour la fin 2003 pour permettre au FSE de verser ses premières aides en 2004, comme prévu.

ANNEXE 1

La nouvelle stratégie européenne pour l'emploi

En juillet 2003, le Conseil a adopté les nouvelles lignes directrices pour l'emploi⁶. Les nouvelles lignes directrices poursuivent trois objectifs généraux:

- le plein emploi, et en particulier la réalisation des objectifs d'emploi fixés à Lisbonne et à Stockholm;
- l'amélioration de la qualité et de la productivité du travail, en tenant compte en particulier, du besoin de plus d'emplois dans une économie fondée sur la connaissance et de la nécessité de promouvoir la compétitivité de l'UE;
- la promotion de la cohésion sociale et de marchés du travail inclusifs, y compris la réduction des disparités régionales en matière d'emploi.

Elles comprennent aussi dix lignes directrices spécifiques:

- mesures actives et préventives en faveur des chômeurs et des inactifs ;
- création d'emplois et esprit d'entreprise ;
- faire face au changement et promouvoir la capacité d'adaptation au travail et la mobilité;
- promouvoir le développement du capital humain ainsi que l'éducation et la formation tout au long de la vie ;
- augmenter l'offre de main-d'œuvre et promouvoir le vieillissement actif ;
- égalité entre les femmes et les hommes ;
- promouvoir l'intégration des personnes défavorisées sur le marché du travail et lutter contre la discrimination dont elles font l'objet ;
- rendre l'emploi financièrement plus attrayant grâce à des incitations ;
- transformer le travail non déclaré en emploi régulier ;
- s'attaquer aux disparités régionales en matière d'emploi.

Un accent particulier est également mis sur l'amélioration de la mise en œuvre et de la gouvernance. Ceci inclut les efforts pour renforcer les systèmes de mise en œuvre, l'implication des partenaires sociaux et le soutien par des moyens financiers adéquats.

⁶ Décision du Conseil du 22 juillet 2003, (2003/578/CE), Journal Officiel de l'Union européenne, L 197, 5.8.2003

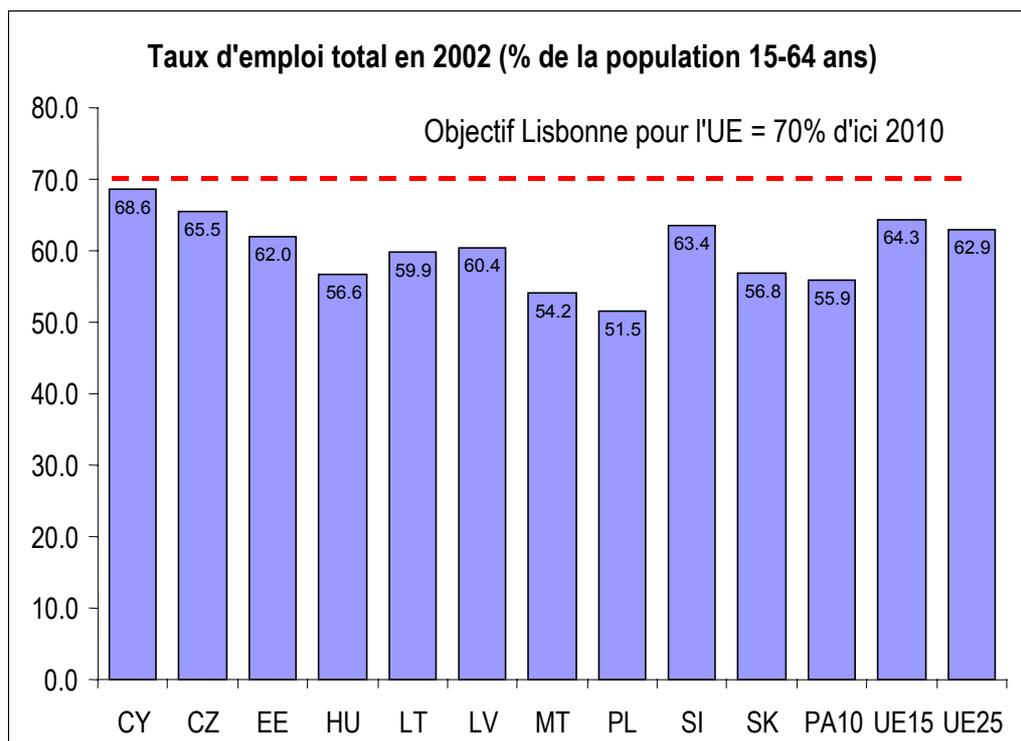
ANNEXE 2

Tableau 1

Emploi, participation et chômage en 2002												
Performances relatives aux objectifs UE 2010 pour les taux d'emploi							Activité et chômage					
Taux d'emploi des 15-64 en 2002 (% population 15-64)			Taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans en 2002 (%)			Taux d'activité des 15-64 ans en 2002 (%)			Taux de chômage harmonisé total en 2002 (% forces de travail)			
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
CY	68,6	78,8	59,2	49,2	67,0	32,1	71,0	81,0	61,7	3,8	2,9	5,0
CZ	65,5	74,0	57,1	40,8	57,3	26,0	70,7	78,7	62,8	7,3	5,9	9,0
EE	62,0	66,5	57,9	51,6	58,4	46,5	69,3	74,6	64,4	9,1	9,8	8,4
HU	56,6	63,5	50,0	26,6	36,7	18,5	60,1	67,7	52,9	5,6	6,0	5,1
LT	59,9	62,7	57,2	41,6	51,5	34,1	69,6	73,6	65,8	13,1	13,3	13,0
LV	60,4	64,3	56,8	41,7	50,5	35,2	68,8	74,1	63,9	12,8	13,7	11,8
MT	54,2	76,4	31,6	31,0	52,5	11,3	-	-	-	7,4	6,4	9,8
PL	51,5	56,9	46,2	26,1	34,5	18,9	64,6	70,6	58,7	19,9	19,1	20,9
SI	63,4	68,2	58,6	24,5	35,4	14,2	67,8	72,5	63,0	6,0	5,7	6,4
SK	56,8	62,4	51,4	22,8	39,1	9,5	69,9	76,7	63,2	18,6	18,4	18,8
AC10	55,9	61,8	50,2	30,5	41,2	21,4	65,8	72,3	59,5	14,8	14,2	15,6
EU15	64,3	72,8	55,6	40,1	50,1	30,5	69,7	78,4	60,9	7,7	6,9	8,7
EU25	62,9	71,0	54,7	38,7	48,9	29,1	69,0	77,4	60,7	8,9	8,0	9,9

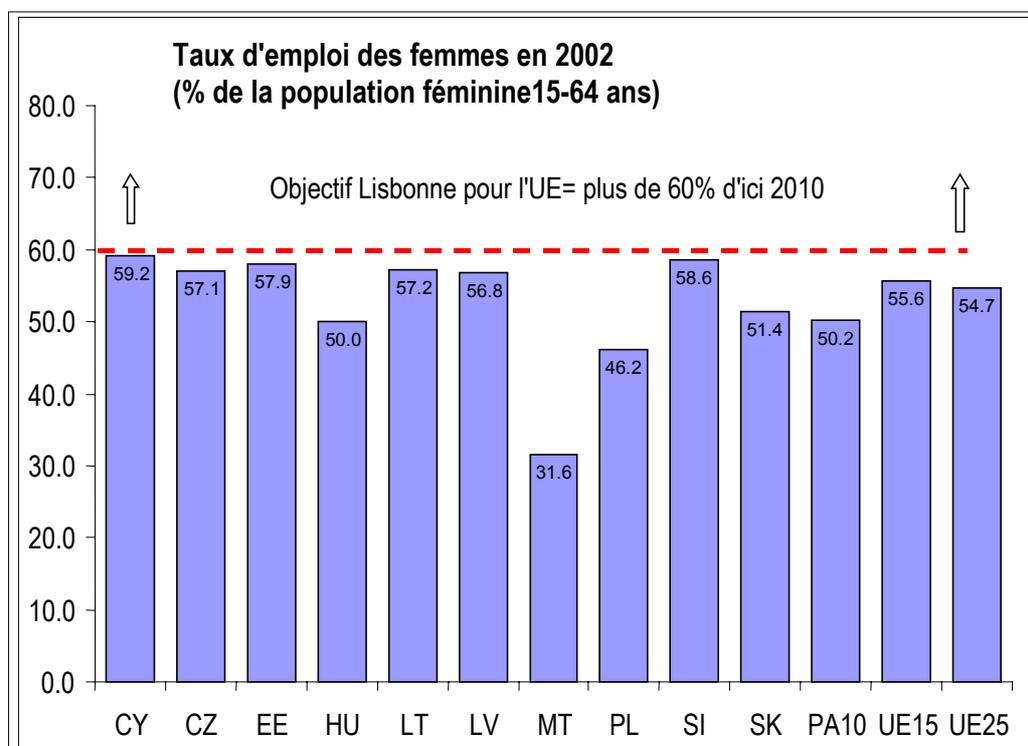
Source: Les taux d'emploi pour Malte se réfèrent aux 4ème trimestre 2001, Taux d'emploi et d'activité : moyennes annuelles calculées sur la base de l'enquête forces de travail, Eurostat - Taux de chômage, séries harmonisées du chômage, Eurostat

Graphique 1



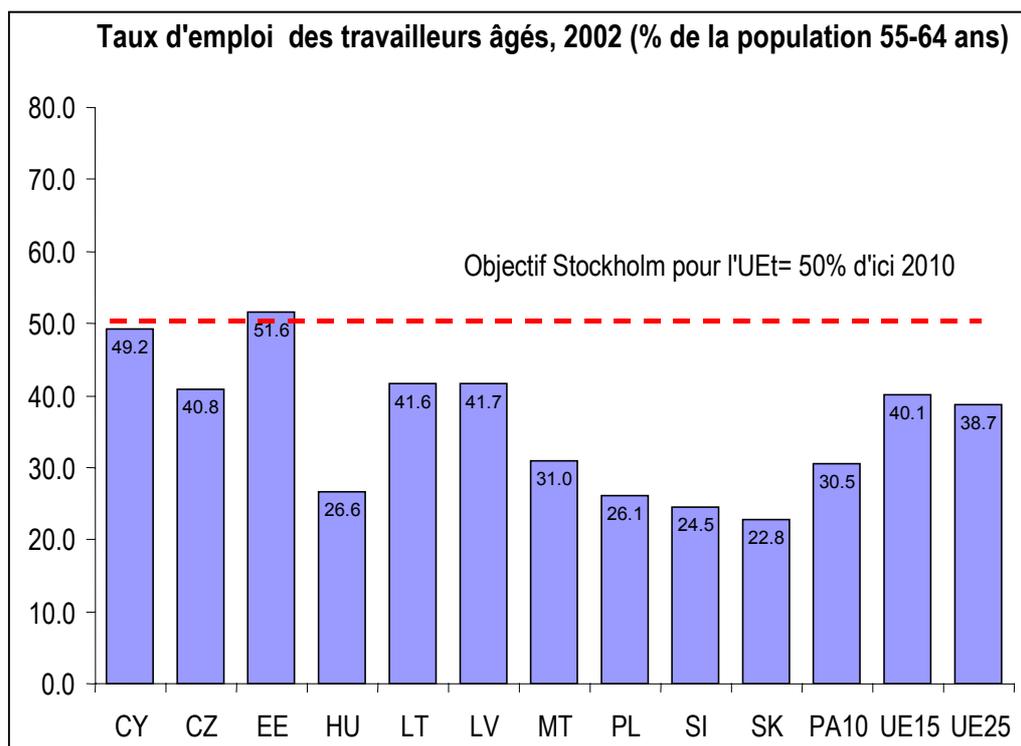
Source: moyennes annuelles calculées sur la base de l'enquête trimestrielle sur les forces de travail, Eurostat. MT, 4ème trimestre 2001.

Graphique 2



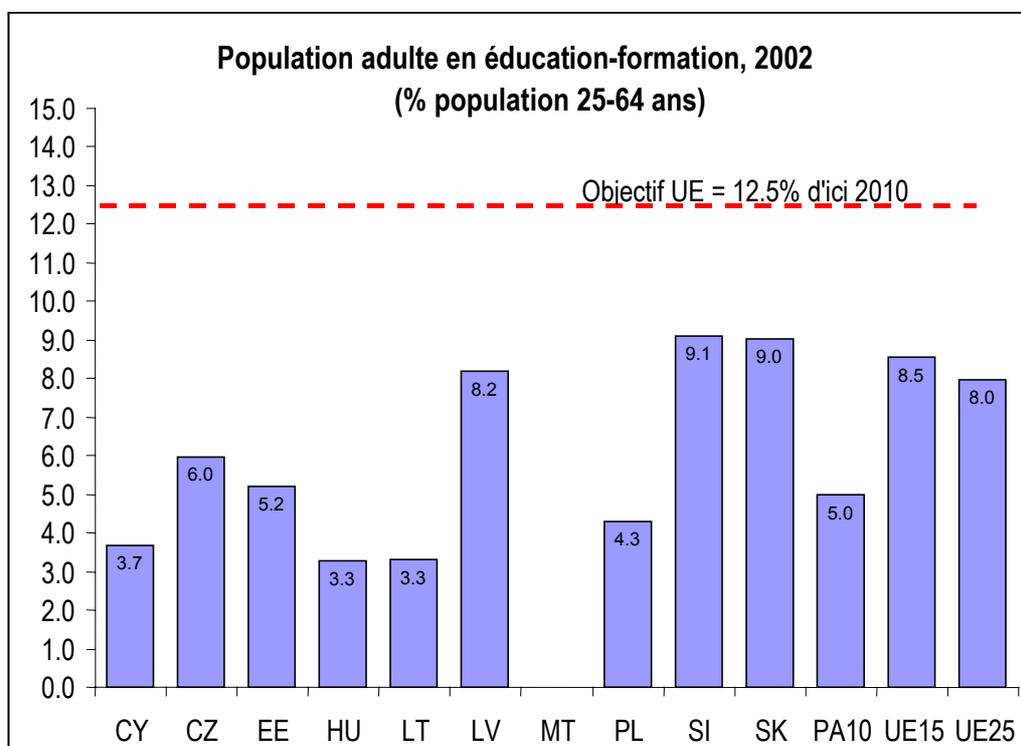
Source: moyennes annuelles calculées sur la base de l'enquête trimestrielle sur les forces de travail, Eurostat. MT, 4ème trimestre 2001.

Graphique 3



Source: moyennes annuelles calculées sur la base de l'enquête trimestrielle sur les forces de travail, Eurostat. MT, 4ème trimestre 2001.

Graphique 4



Source: enquête sur les forces de travail (définitions UE), résultats du printemps, Eurostat.