



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, X.X.2005
COM(2005)xxx

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Projet de rapport conjoint sur l'emploi 2004/2005

SEC(2005)zzzz

SYNTHÈSE

Projet de rapport conjoint sur l'emploi 2004/2005

Le présent projet de rapport conjoint sur l'emploi fait partie du "paquet mise en œuvre" et accompagne le rapport de printemps 2005 de la Commission en vue de la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne. Il fait suite au souhait exprimé au printemps 2004 par le Conseil européen, qui avait demandé au Conseil et à la Commission que lui soit présenté, pour sa réunion de 2005, un rapport concis sur l'application des lignes directrices européennes pour l'emploi et des recommandations du Conseil.

De précédentes réformes du marché du travail ont renforcé la résistance de l'emploi au ralentissement économique. Des facteurs de rattrapage ont également favorisé l'augmentation de la productivité de la main-d'œuvre dans certains États membres relativement plus pauvres. Pour le reste, peu de progrès ont été accomplis récemment sur la voie des trois objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE): plein emploi, amélioration de la qualité et de la productivité au travail et renforcement de la cohésion et de l'inclusion sociales.

- Le taux d'emploi global a stagné à 63%, bien que le taux d'emploi des femmes ait poursuivi sa progression et que celui des travailleurs âgés ait récemment augmenté. Il paraît de plus en plus difficile d'atteindre pour 2010 l'objectif de 70% fixé à Lisbonne. Le taux d'emploi des travailleurs âgés, qui a tout juste dépassé 40% en 2003, a le plus grand écart à combler pour parvenir aux 50% visés pour 2010; celui des femmes, quant à lui, a ralenti dans sa progression vers l'objectif de 60%.
- La croissance de la productivité de la main-d'œuvre a chuté de façon spectaculaire. Il est urgent d'inverser la tendance. Les progrès enregistrés dans l'amélioration de la qualité de l'emploi sont mitigés. Les synergies entre qualité de l'emploi et productivité ne sont pas pleinement exploitées.
- Le ralentissement économique a fait ressortir les problèmes d'inclusion sociale et l'élargissement a ajouté à la complexité et à la diversité des situations dans l'ensemble de l'Union pour ce qui est en particulier des chiffres nationaux et régionaux de l'emploi et du chômage.

La capacité de l'Union de stimuler en même temps la croissance de l'emploi et celle de la productivité dépendra de la réalisation de réformes structurelles supplémentaires non seulement sur le marché du travail, mais aussi sur les marchés des services et des produits et sur les marchés financiers. Cette capacité est actuellement limitée par une demande intérieure faible et par les ajustements macroéconomiques liés aux déséquilibres mondiaux.

Pour ce qui est du marché du travail, il est essentiel d'augmenter la productivité de la main-d'œuvre et, en particulier, le taux d'emploi des travailleurs âgés. Le présent rapport confirme les conclusions du rapport de la task-force européenne sur l'emploi selon lesquelles il convient de se concentrer sur quatre priorités: accroître la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises, inciter un plus grand nombre de personnes à entrer sur le marché du travail et à y rester, investir davantage et plus efficacement dans le capital humain et l'éducation et la

formation tout au long de la vie, et enfin, assurer une application efficace des réformes par une meilleure gouvernance.

Le rapport fournit une évaluation des mesures prises par les États membres en réponse aux recommandations qui leur étaient spécifiquement adressées. Cette évaluation ne constitue pas un jugement des politiques ni des systèmes en place dans les domaines concernés.

Les mesures les plus énergiques prises par les États membres pour donner suite aux lignes directrices et recommandations en matière d'emploi consistent à :

- prévoir des incitations financières pour rendre le travail rentable;
- réformer les services publics de l'emploi;
- revoir les stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie et en concevoir d'autres;
- faciliter la création et le développement des entreprises.

Par ailleurs, des mesures de grande ampleur sont prises pour :

- rendre les salaires et autres coûts du travail favorables à l'emploi;
- promouvoir la flexibilité en même temps que la sécurité sur le marché du travail, bien que des risques de segmentation subsistent;
- promouvoir les services de garde d'enfants et autres services d'accueil pour accroître la participation des femmes;
- renforcer les politiques actives du marché du travail, bien que les efforts paraissent insuffisants compte tenu de la montée du chômage, surtout chez les jeunes;
- faire face à la situation des personnes défavorisées sur le marché du travail.

Les mesures prises par les États sont nettement plus faibles lorsqu'il s'agit :

- de mettre au point des stratégies pour le vieillissement actif;
- d'améliorer l'investissement dans le capital humain du point de vue de son volume, de son efficacité et de sa répartition et, notamment, de réduire le décrochage scolaire et d'accroître la participation des moins qualifiés à la formation;
- de combler l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes;
- de lutter contre le travail non déclaré;
- de prévoir et de gérer les restructurations économiques

Il faut réduire l'écart entre les priorités communautaires en matière d'emploi et les mesures concrètes dans les États membres. Il est essentiel que les États s'approprient collectivement les

objectifs de l'Union et qu'ils contribuent à convaincre leur population de la nécessité de traduire les engagements communautaires en actions sur le plan national et local. Des partenariats pour la réforme, la fixation d'objectifs nationaux et un soutien financier approprié sont essentiels.

Les plans d'action nationaux (PAN) pour l'emploi doivent acquérir une légitimité politique accrue et faire partie intégrante du processus décisionnel. La réaction de bon nombre de nouveaux États membres est clairement encourageante. La transparence et la visibilité des PAN doivent être encore améliorées afin de renforcer l'apprentissage mutuel dans les États membres comme à l'échelle de l'Union.

La SEE joue le rôle principal dans la réalisation des objectifs relatifs à l'emploi de la stratégie de Lisbonne - un rôle qui doit être mieux mis en évidence. La révision à mi-parcours est une occasion de donner à la SEE un plus grand retentissement à tous les niveaux, de simplifier le processus de coordination et d'insister davantage sur la concrétisation.

1. LE ROLE DU RAPPORT CONJOINT SUR L'EMPLOI 2004/2005

À la suite de la publication du rapport conjoint sur l'emploi 2003/2004 et du rapport de la task-force sur l'emploiⁱ, le Conseil européen a demandé, à sa réunion du printemps 2004, que des progrès réels soient accomplis dans l'application de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Il a également demandé qu'un rapport concis sur ce point lui soit présenté à sa réunion de 2005, de manière qu'il puisse examiner les résultats ainsi obtenus. Le groupe de haut niveau sur la stratégie de Lisbonne a souligné la nécessité de se concentrer sur la mise en pratique des recommandations.

Le présent rapport s'appuie principalement sur les PAN présentés à l'automne 2004, qui se fondent sur les lignes directrices et recommandations en matière d'emploi. Les États membres qui ont adhéré à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004 ont présenté leur premier PAN. Le document de travail des services de la Commission qui accompagne ce rapport analyse plus en détail l'évolution des résultats sur le terrain de l'emploi et de la concrétisation des politiques.

Le présent rapport fait partie intégrante du "paquet mise en œuvre" de la Commission, avec les rapports d'application des grandes orientations des politiques économiques et de la stratégie du marché intérieur, lesquels contribueront à la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne en 2005.

2. CONTEXTE ECONOMIQUE ET PROGRES ACCOMPLIS DANS LE SENS DE LA REALISATION DES OBJECTIFS DE L'UE EN MATIERE D'EMPLOI

Dans le contexte de la SEE, les États membres se sont engagés à poursuivre de manière équilibrée trois objectifs globaux et interdépendants: le plein emploi, la qualité et la productivité au travail et la cohésion et l'inclusion sociales.

Les bons résultats de la croissance économique pour la période 1997-2001 ont été suivis d'un ralentissement dont les effets se sont fait ressentir sur le marché du travail comme sur la réalisation des objectifs de l'Union en matière d'emploiⁱⁱ. Une reprise économique est essentielle, mais elle ne suffira pas. Le potentiel économique sous-jacent de l'Europe dépend de la capacité de celle-ci de stimuler en même temps la croissance de l'emploi et de la productivité. Cette capacité sera tributaire de la réalisation de réformes structurelles supplémentaires non seulement sur le marché du travail, mais aussi sur les marchés des services et des produits et sur les marchés financiers.

Il est essentiel d'améliorer le fonctionnement du marché du travail, d'accroître la qualité de l'emploi, de faire pièce à l'exclusion sociale et de s'attaquer aux disparités régionales si l'on veut attirer et retenir davantage de personnes dans le monde du travail et renforcer la productivité. L'Union doit intensifier ses efforts et exploiter pleinement les synergies entre ses trois objectifs en matière d'emploi, ainsi qu'entre la SEE et l'action menée dans le domaine de l'inclusion sociale.

ATTEINDRE LE PLEIN EMPLOI

Pour atteindre l'objectif d'un taux d'emploi de 70% en 2010, l'Union doit encore créer plus de 22 millions d'emplois. Elle n'atteindra pas le taux d'emploi intermédiaire visé pour 2005 (67%) ni, sauf évolution nettement plus favorable, l'objectif fixé pour 2010.

Conséquence du ralentissement économique prolongé, la hausse du taux d'emploi global s'est arrêtée: celui de l'UE-25 a ainsi stagné à 63% en 2003 (55% pour les femmes et 40% pour les travailleurs âgés). Toutefois, les réformes antérieures du marché du travail ont renforcé la résistance de l'emploi. En chiffres nets, l'UE-15 n'a perdu aucun emploi lors du récent ralentissement économique, alors que la récession de 1992-1993 en avait vu disparaître plus de 3 millions. Ces dernières années, les nouveaux États membres ont connu une croissance économique assez solide qui reste toutefois déterminée par de fortes hausses de productivité, alors que la progression de l'emploi a été très modeste, voire négative.

Tableau 1. Taux d'emploi globaux

Rythme de progression depuis 1997 Taux en 2003 (%)	Faible	Proche de la moyenne	Élevé
> 70	DK	SE, UK	NL
65-70		AT, CY, DE, PT	FI, IE
< 65	CZ, EE, LT, MT, PL, SI, SK	BE, EL, FR, LU, LV	ES, HU, IT

Le taux d'emploi des femmes a continué de s'améliorer en 2003, mais sa progression s'est ralentie. Pour atteindre l'objectif de 60% au moins, le rythme de son augmentation annuelle moyenne, tel qu'observé depuis 1997, devra être maintenu jusqu'en 2010.

Tableau 2. Taux d'emploi des femmes

Rythme de progression depuis 1997 Taux en 2003 (%)	Faible	Proche de la moyenne	Élevé
> 60	DK	AT, FI, PT, SE, UK	CY, NL
55-60	CZ, EE, LT, SI	DE, FR, LV	IE
< 55	MT, PL, SK	BE, EL HU	ES, IT, LU

Malgré des progrès visibles, le taux d'emploi des travailleurs âgés est bien en deçà de l'objectif de 50%. S'il ne s'améliore pas de manière spectaculaire, le taux d'emploi global de 70% restera hors d'atteinte.

Tableau 3. Taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans)

Rythme de progression depuis 1997 Taux en 2003 (%)	Faible	Proche de la moyenne	Élevé
> 50	CY, EE	PT, SE	DK, UK
40-50	EL	CZ, ES, LT	FI, IE, LV, NL
< 40	AT, DE, PL, SI, SK	BE, IT, LU, MT	FR, HU

La reprise économique s'est renforcée dans l'Union, mais la croissance de l'emploi a été faible en 2004 et les perspectives pour 2005 restent modestes. Comme pour la croissance économique, le retour à une croissance de l'emploi plus forte dépendra de manière cruciale de l'évolution de la demande interne et externe, les déséquilibres de l'économie américaine pouvant agir comme un frein.

AMELIORER LA QUALITE ET LA PRODUCTIVITE AU TRAVAIL

La croissance de la productivité de la main-d'œuvre, pourtant essentielle pour la compétitivité de l'Union et pour sa capacité de créer une croissance durable, a accusé une baisse spectaculaire dans l'UE-15. Au début des années 90, l'Union affichait de meilleurs résultats que les États-Unis, mais la situation s'est inversée depuis le milieu de la même décennie. Alors que les Américains ont su associer emploi fort et productivité en hausse, la progression de l'emploi s'accompagne, dans l'Union, d'une perte de croissance de la productivité. L'entrée de travailleurs dans des secteurs à productivité plus faible a pu jouer un rôle ici, mais le ralentissement de la productivité donne à penser que les économies européennes éprouvent des difficultés sous-jacentes plus générales à stimuler et assimiler l'innovation.

Tableau 4. Croissance du PIB, de l'emploi et de la productivité de la main-d'œuvre (moyennes annuelles)

	1990-1996		1997-2000		2001-2003	
	UE-15	US	UE-15	US	UE-15	US
1. PIB	1,5	3	3,2	4,1	1,0	2,5
2. Emploi	-0,4	1,6	1,9	2,1	0,4	0,5
3. Productivité de la main-d'œuvre (par travailleur)	1,9	1,7	1,3	2,0	0,6	2,9
4. Productivité horaire de la main-d'œuvre	2,2	1,3	1,9	1,4	1,1	3,3

Le niveau et la dynamique de la productivité varient considérablement à travers l'Union, les nouveaux États membres rattrapant clairement leur retard dans ce domaine.

Tableau 5. Croissance et niveaux de la productivité de la main-d'œuvre (par personne employée)

Taux de croissance annuel moyen du PIB réel par personne employée (1997-2003)	Faible	Médian	Élevé
PIB par personne employée à la PPA en 2003 (UE-25 = 100)			
≥ 110	IT	AT, FI, BE, FR, LU, NL	IE
75-110	ES	DE, DK, SE, UK	CY, EL, MT
50-75		PT	CZ, HU, PL, SI, SK
≤ 50			EE, LV, LT

S'il existe un lien positif entre productivité et qualité de l'emploi, les progrès accomplis récemment dans l'amélioration de la qualité de l'emploi sont mitigés. Les schémas de transition sur le marché du travail et l'ampleur du travail non déclaré varient beaucoup et une segmentation apparaît dans de nombreux États membres. Les salaires moyens des hommes et des femmes affichent un écart considérable qui, depuis plusieurs années, se maintient à 16% en moyenne. La faible proportion d'adultes suivant une formation est préoccupante et ceux qui en ont le plus besoin (les moins qualifiés, les travailleurs âgés et les travailleurs des PME) ont le moins de chances d'en bénéficier. Bien qu'en recul, le nombre d'accidents du travail reste élevé et les progrès accomplis dans ce domaine sont inégaux.

RENFORCER LA COHESION ET L'INCLUSION SOCIALES

Le ralentissement économique a entraîné une augmentation modérée du chômage. Après avoir baissé en permanence depuis 1997, le chômage de longue durée a également augmenté et l'on observe des signes inquiétants d'une détérioration des perspectives d'emploi pour les jeunes, les moins qualifiés et d'autres groupes vulnérables, comme les personnes handicapées, les immigrants et les minorités, dont la situation est aggravée par divers éléments, dont les risques de discrimination.

Il faut contrecarrer ces tendances en remettant l'accent sur l'insertion des exclus du marché du travail, notamment par des actions conjuguant politiques actives du marché du travail, filets de sécurité et accès à des services sociaux.

Si un emploi offre la meilleure protection contre l'exclusion sociale, environ un quart des personnes exposées à un risque de pauvreté dans l'UE-25 exercent pourtant une activité professionnelle. Pour assurer l'inclusion sociale, il est essentiel de favoriser l'accès à un emploi de qualité, donnant, notamment, la possibilité de suivre une formation, ainsi qu'à un revenu permettant de participer pleinement au monde du travail et à la société.

L'élargissement a rendu le défi de la cohésion plus difficile à relever. Les disparités régionales sur le double plan de l'emploi et du chômage restent importantes, dès lors que les taux de

chômage sont très élevés dans de nombreuses régions. En général, les régions qui connaissent des niveaux d'emploi faibles sont aussi celles où la productivité est peu élevée.

3. MISE EN PRATIQUE DES LIGNES DIRECTRICES ET DES RECOMMANDATIONS

Les recommandations du Conseil pour 2004 s'articulaient autour des quatre priorités d'action relevées par la task-force sur l'emploi. Le présent point 3 récapitule les principaux changements qui se sont produits récemment. L'annexe 1 du présent rapport résume l'évaluation des suites données par chaque État membre aux recommandations. Cette évaluation porte sur l'application des recommandations spécifiques adressées à chaque État membre dans les différentes catégories. Il ne s'agit pas d'une appréciation de la politique globale ou des systèmes en place dans la catégorie en question.

3.1 AMELIORER LA CAPACITE D'ADAPTATION DES TRAVAILLEURS ET DES ENTREPRISES

Promouvoir la flexibilité en même temps que la sécurité sur le marché du travail

De plus en plus, les États membres cherchent à équilibrer flexibilité et sécurité, souvent par un dialogue avec les partenaires sociaux. L'aménagement du temps de travail sert à mieux tenir compte des besoins de l'entreprise et du travailleur. La modernisation de l'organisation du travail est mise en avant en Finlande et en Suède. Toutefois, les mesures prises pour remédier à la segmentation du marché du travail dans l'ensemble de l'Union sont limitées et l'on observe des différences importantes entre les types de contrats, les statuts professionnels et les groupes d'âges. En particulier, il reste beaucoup à faire pour améliorer l'organisation du travail et faciliter la mobilité et les transitions sur le marché du travail, surtout pour les jeunes.

Dix États membres ont reçu une recommandation spécifique sur la modernisation du droit du travail. La plupart des nouveaux États membres instaurent une diversité accrue dans le domaine du temps de travail et des contrats. Renforcer l'attrait du travail à temps partiel est de plus en plus considéré comme une priorité, mais les mesures prises à cet effet restent insuffisantes. Au Portugal, la réalisation de la réforme du code du travail ouvre la voie à un meilleur contrôle des contrats à durée déterminée et de l'emploi indépendant. La proportion élevée de contrats à durée déterminée est une question que l'Espagne doit aborder prochainement, dans le cadre du dialogue social, en adaptant les niveaux de protection des emplois classiques afin de les rendre plus attractifs. L'Italie doit encore réaliser de grands pans des réformes destinées à prévenir et à combattre la segmentation du marché du travail. La France, quant à elle, commence seulement à prendre des mesures.

Une autre recommandation spécifique – portant, celle-là, sur la modernisation de l'organisation du travail et la diffusion de l'innovation – a été adressée à trois États membres. Cet aspect continue de représenter un défi considérable, notamment pour les PME. La participation des partenaires sociaux est essentielle pour accomplir de véritables progrès. Les rapports présentés sur les mesures visant l'amélioration des conditions de travail sont généralement faibles, mais la fixation d'objectifs nationaux concernant la santé et la sécurité et la réduction du nombre d'accidents du travailⁱⁱⁱ est bienvenue.

Faciliter le développement des entreprises

Dans l'ensemble, les États membres ont pris de bonnes mesures pour améliorer l'environnement de leurs entreprises; ils se sont concentrés sur la réduction des obstacles

administratifs et réglementaires à la création d'entreprises, en portant une attention moindre à l'expansion et à la viabilité des entreprises existantes. Le Danemark, les Pays-Bas et la Suède ont collaboré afin d'évaluer le fardeau administratif que représentent les réglementations.

Dix États membres ont reçu une recommandation spécifique. La mise en place de guichets uniques, de services en ligne et de conseils aux entreprises se poursuit, mais la difficulté d'obtenir un financement et la faiblesse de l'investissement dans l'innovation et la R&D restent des contraintes importantes. Les États membres doivent donc obtenir de meilleurs résultats, même si la plupart d'entre eux ont adopté des mesures destinées à stimuler l'entrepreneuriat et l'emploi indépendant. En outre, l'objectif prioritaire consistant à alléger les charges administratives doit être pleinement mis en pratique, notamment par l'assouplissement des procédures de recrutement.

Rendre les coûts du travail favorables à l'emploi

En 2003/2004, l'évolution générale des salaires a globalement correspondu à celle de la productivité et à la stabilité des prix à moyen terme, et des efforts soutenus ont été déployés pour réduire ou contenir les coûts non salariaux du travail.

Neuf États membres ont reçu une recommandation spécifique sur l'évolution des salaires et les systèmes de négociation salariale. Certaines démarches positives peuvent être observées dans ces pays, mais leur progression doit être supervisée. Malgré l'appel à une révision des mécanismes de fixation des salaires, aucune initiative importante n'est signalée en Espagne et en Italie, où la responsabilité de ces aspects est confiée aux partenaires sociaux. En Allemagne, la marge de manœuvre prévue dans les conventions collectives est de plus en plus mise à profit pour traiter la question.

Quatorze États membres ont reçu une recommandation spécifique sur la réduction des coûts non salariaux du travail, surtout pour les bas salaires. La plupart d'entre eux ont pris des mesures, en particulier pour les cotisations de sécurité sociale des employeurs. Les progrès restent néanmoins limités, notamment dans un grand nombre de nouveaux États membres.

Anticiper et gérer les restructurations économiques

De nombreux PAN soulignent la nécessité d'une gestion active des restructurations, surtout en cas de licenciement collectif, mais cela ne suffit pas, tant s'en faut. Des mesures sont prises pour améliorer la capacité des pouvoirs publics d'anticiper et de réagir d'une manière coordonnée. En Slovaquie, la création de "fonds du travail" vise à offrir des services aux travailleurs qui risquent d'être licenciés.

Cinq États membres ont reçu une recommandation spécifique. La Belgique, la France et le Portugal ont, avec des fortunes diverses, appelé les partenaires sociaux à mettre en place des mécanismes efficaces aux niveaux sectoriel et local.

Transformer les emplois non déclarés en emplois réguliers

Les efforts pour transformer les emplois non déclarés en emplois réguliers sont inégaux. La France s'attache particulièrement à mieux décrire la nature du travail non déclaré.

Huit États membres ont reçu une recommandation spécifique. Des progrès initiaux sont signalés en Italie et en Lettonie. Le faible degré de priorité accordé à cette question par un grand nombre de nouveaux États membres est préoccupant.

3.2 INCITER D'AVANTAGE DE PERSONNES A ENTRER SUR LE MARCHE DU TRAVAIL ET A Y RESTER: FAIRE DU TRAVAIL UNE VERITABLE OPTION POUR TOUS

Renforcer les politiques actives du marché du travail (PAMT)

Les progrès réalisés dans l'offre de services préventifs aux sans-emploi sont mitigés. En ce qui concerne la proportion de chômeurs de longue durée ayant participé à une mesure active, dix États membres ont atteint l'objectif de 25%^{iv}, même si la proportion a été moins élevée que l'année dernière en Autriche, au Danemark, en Allemagne, en France, au Royaume-Uni et en Slovaquie^v. Dix États membres ne fournissent pas de données comparables^{vi}.

Vingt États membres ont reçu une recommandation visant à moderniser les services publics de l'emploi (SPE), à améliorer l'accès aux PAMT, à faciliter l'insertion des personnes défavorisées et à améliorer la mobilité professionnelle et géographique. Une réforme des SPE est en cours; pour les PAMT, cependant, les réactions sont inégales. Cette situation est particulièrement inquiétante alors que le chômage progresse, surtout chez les jeunes.

Rendre le travail rentable

Dans l'ensemble des États membres, des mesures importantes ont été prises, mais les résultats sont mitigés. Nombre d'entre eux se sont engagés à améliorer les effets conjugués de la fiscalité et des prestations sociales sur l'emploi, ainsi que leur corrélation avec les mesures d'activation. On observe également une détermination plus affirmée à s'attaquer au problème des travailleurs pauvres par l'introduction de prestations complémentaires et l'augmentation des salaires minimaux. Les dispositions prises sont moins énergiques en ce qui concerne l'amélioration des mesures d'encouragement au travail dans les systèmes de prestations, y compris les règles d'admissibilité et les incitations financières connexes (comme les frais de transport et de logement).

Quinze États membres ont reçu une recommandation spécifique. La plupart d'entre eux ont pris des mesures pour y donner suite. Dans un certain nombre de nouveaux États membres, il est impératif de progresser afin de réduire le travail non déclaré. Dans d'autres, l'accent est mis sur la réforme des régimes de prestations de maladie et d'invalidité.

Accroître la participation des femmes

Le taux d'emploi des femmes est en augmentation et l'offre de services de garde d'enfants et autres services d'accueil s'est améliorée. Le fort écart de rémunération entre les hommes et les femmes persiste et n'est que mollement combattu. La moitié des États membres se sont fixé des objectifs nationaux^{vii}. Une politique d'intégration de la dimension de genre n'est visible qu'en Suède.

Sept États membres ont reçu une recommandation spécifique. Les disparités entre hommes et femmes dans les domaines de l'emploi et du chômage sont largement négligées en tant qu'objectifs. Bien que l'écart de rémunération entre hommes et femmes soit largement tenu pour un problème sérieux, les nouveaux objectifs et actions concrets sont rares. La conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée suscite une attention générale; en revanche, il est fait peu de cas du partage équitable des responsabilités entre les femmes et les hommes.

Établir des stratégies globales de vieillissement actif

Malgré certains progrès, l'UE est loin d'atteindre le taux d'emploi des travailleurs âgés qu'elle s'est fixé comme objectif pour 2010 et les politiques menées ne répondent pas aux attentes. Le taux d'emploi enregistré dans l'Union dépasse à présent 40%, mais il reste obstinément faible dans de nombreux États membres, surtout pour les femmes.

La plupart des États membres ont reçu une recommandation spécifique. Des efforts sont déployés pour définir des stratégies nationales en matière de vieillissement actif^{viii}; toutefois, plutôt que de s'appuyer sur le renforcement de la capacité d'insertion professionnelle et de la participation tout au long de la vie – y compris pour les jeunes –, ces actions consistent souvent en une réforme fragmentaire des systèmes socio-fiscaux et des régimes de retraite, l'objectif étant de dissuader les éventuels candidats à une retraite anticipée. La France et l'Italie semblent miser fortement sur les effets des réformes antérieures des retraites. Par ailleurs, la Belgique et le Luxembourg se sont essentiellement contentés de formuler des propositions de dialogue social tripartite.

Promouvoir l'insertion des immigrants et des personnes défavorisées

Le potentiel des migrants et des personnes défavorisées, comme les membres des minorités et les personnes handicapées, demeure insuffisamment reconnu et l'exclusion du marché du travail continue à poser un problème.

Six États membres ont reçu une recommandation spécifique. Certains ont mis au point des stratégies visant à accroître la participation au marché du travail de tous les groupes qui y sont sous-représentés. Des politiques spécifiques en faveur de l'insertion des migrants et des minorités sont en cours d'élaboration; elles privilégient l'assimilation et l'accès au marché du travail, et notamment la formation linguistique, les programmes d'alphabétisation ou l'orientation professionnelle. Toutefois, c'est souvent aux personnes concernées qu'il incombe de s'adapter. Les Roms et les migrants, par exemple, semblent souvent considérés comme largement responsables de leur situation.

3.3 INVESTIR DAVANTAGE ET PLUS EFFICACEMENT DANS LE CAPITAL HUMAIN ET L'ÉDUCATION ET LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE

Développer les stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie et l'investissement dans le capital humain

L'UE n'assure pas "l'investissement accru dans les ressources humaines" demandé. Les PAN ne fournissent que peu d'informations systématiques sur le niveau ou l'efficacité des ressources. L'investissement public dans ce domaine n'affiche qu'une hausse très légère (5,1% du PIB pour l'UE-15), la fourchette allant de 8,5% au Danemark à 3,9% en Grèce et au Luxembourg.

La Suède, la Finlande et le Danemark obtiennent des résultats par rapport aux critères de référence européens, et s'engagent à des volumes d'investissement bien supérieurs à la moyenne communautaire. L'inverse est également vrai. Les États membres dont les résultats sont médiocres ont tendance à investir moins et appliquent des stratégies peu développées pour renforcer leur capital humain.

S'il est reconnu que les acteurs doivent partager les responsabilités, aucun État membre ne paraît appliquer une méthode véritablement globale. Certains font appel à des prélèvements pour inciter les employeurs (en particulier les PME) à investir. En Belgique, en Italie, aux Pays-Bas, des fonds sectoriels sont également utilisés. Une réforme fiscale est envisagée dans d'autres États membres (Estonie, Irlande, Slovaquie, Royaume-Uni).

Sept États membres ont reçu une recommandation spécifique. Les suites données en sont encore, en grande partie, au stade de la conception et du développement. Il est important de passer plus rapidement à l'application concrète, car la plupart de ces États membres doivent encore se doter de systèmes et de moyens propres à offrir des possibilités d'éducation et de formation tout au long de la vie pour tous.

Élargir la participation et l'offre dans le domaine de l'éducation et de la formation

L'objectif de l'Union consistant à faire en sorte que, à l'horizon 2010, 85% des jeunes âgés de 22 ans parviennent au terme de l'enseignement secondaire supérieur représente un défi majeur. La moyenne de l'Union (76,7% en 2003) n'a guère progressé depuis 2000. Les disparités sont importantes: la fourchette va de 94,1% en Slovaquie à 43% à Malte. Les taux d'achèvement sont également très faibles en Espagne, en Italie, au Luxembourg et au Portugal.

Malgré des progrès récents encourageants, il faudra travailler sans relâche pour atteindre, d'ici 2010, l'objectif visant à ce que 12,5% des adultes suivent des études ou une formation tout au long de leur vie. La plupart des États membres doivent réaliser d'autres réformes pour favoriser cette participation. Les taux de participation ont augmenté de manière constante depuis 2001 (7,9%) pour atteindre le chiffre actuel de 9,3% (2003). Cependant, la participation reste particulièrement faible en République tchèque, en Grèce, en Italie, en Lituanie, à Malte, au Portugal et en Slovaquie, et elle présente de fortes variations en fonction de l'âge et du niveau d'éducation.

Aucun engagement systématique n'est pris pour améliorer la situation des personnes défavorisées. La Suède constitue une exception notable: les municipalités y sont tenues d'offrir un enseignement secondaire supérieur à tous les jeunes jusqu'à l'âge de 20 ans. Après cet âge, des qualifications peuvent être acquises dans le cadre de l'éducation des adultes, tous les salariés ayant droit à un congé de formation.

Vingt États membres ont reçu une recommandation spécifique. Chypre modifie actuellement son système de formation en apprentissage. Confrontée à un manque de places d'apprenti, l'Allemagne a conclu un accord national avec l'industrie de manière que tous les jeunes désireux de suivre une formation professionnelle puissent le faire; la Hongrie, quant à elle, a annoncé une augmentation importante des moyens de financement affectés à l'éducation des adultes.

Réduire le nombre d'élèves en décrochage scolaire

On reconnaît certes l'importance de cette question, mais les actions menées dans ce domaine sont souvent décousues. La plupart d'entre elles consistent en mesures spéciales visant à soutenir les étudiants les plus vulnérables en dehors du système d'éducation et de formation traditionnel.

Dix-sept États membres ont reçu une recommandation spécifique. La proportion de jeunes en décrochage scolaire^{ix} a légèrement baissé pour s'établir à 15,9% en 2003, chiffre bien supérieur à l'objectif de 10% fixé pour 2010. Dans sept États membres^x, les taux ont augmenté depuis 2002. Pour se rapprocher de l'objectif de l'UE, il faut faire des progrès en Espagne, en Italie, à Malte et au Portugal, où l'on enregistre des proportions nettement supérieures à la moyenne communautaire. Des baisses importantes se sont produites dans les États membres où les taux sont les plus élevés, notamment au Portugal et à Malte (où les chiffres restent supérieurs à 40%).

3.4 GARANTIR L'APPLICATION EFFICACE DES REFORMES GRACE A UNE MEILLEURE GOUVERNANCE

Créer des partenariats pour la réforme

Pour appliquer la stratégie de Lisbonne et la SEE, il faut mener une action coordonnée et obtenir l'adhésion du public à un programme de réformes plus complet, notamment en ce qui concerne la gestion des mutations économiques. Le Conseil européen a appelé les États membres à créer des partenariats pour la réforme. Si de nombreux États membres ont adopté des méthodes faisant appel au partenariat, seule l'Irlande a évoqué la création de partenariats pour la réforme dans son PAN.

Promouvoir le rôle et la visibilité des plans d'action nationaux

Pour avoir de l'influence, les PAN doivent jouir d'une légitimité politique. La participation des parlements est insuffisante, car ceux-ci ne jouent pratiquement aucun rôle dans la procédure d'approbation, à l'exception notable de Malte. Cet effacement peut être l'une des raisons pour lesquelles les PAN ne bénéficient pas d'une contribution ou d'un soutien importants de la part de la société civile.

Les PAN sont essentiellement des rapports de synthèse. Toutefois, ils sont davantage mis en lumière dans un grand nombre de nouveaux États membres, où ils ont tendance à avoir un caractère plus prospectif et à jouer un rôle central dans le cycle politique. Ils doivent devenir attrayants et accessibles aux fins de diffusion (en Belgique, par exemple).

Définir des engagements et des objectifs nationaux

Il a été recommandé aux États membres de définir des objectifs nationaux reflétant ceux qui ont été convenus à l'échelon de l'Union. Certaines mesures positives ont été prises en 2004; ainsi, l'Espagne et sept des nouveaux États membres se sont fixé des objectifs nationaux en matière d'emploi^{xi}. Moins de la moitié des États membres ont établi des objectifs visant une augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés. La France, la Finlande et le Portugal avaient déjà arrêté des objectifs concernant l'âge de sortie du marché du travail, tandis que Chypre en a défini un nouveau. Un plus grand nombre d'États membres ont établi des objectifs en vue de renforcer leur capital humain.

Adéquation aux besoins, transparence et coût-efficacité dans l'allocation des moyens financiers

Les réformes doivent s'appuyer sur des moyens financiers adéquats et sur une utilisation efficace de l'argent public. Les informations fournies dans les PAN sont insuffisantes. Elles

devraient comprendre les dépenses réelles, les budgets alloués et les principales mesures prévues.

Environ la moitié des États membres fournissent certaines données comparables sur les dépenses liées aux PAMT et, dans une moindre mesure, sur les investissements dans les ressources humaines^{xii}. Le Danemark et Chypre décrivent assez bien la situation à l'aide de données nationales. Quelques États membres^{xiii} fournissent des données financières ventilées par ligne directrice. Le rôle du Fonds social européen (FSE) est mis en exergue, mais les rapports le concernant sont inégaux.

Développer un apprentissage mutuel plus efficace

L'apprentissage mutuel et le partage des compétences apportent une contribution enrichissante à l'élaboration des politiques. Certains États membres comparent leurs résultats dans le domaine de l'emploi avec la moyenne communautaire et avec les résultats des autres. Les PAN citent rarement des exemples de politiques inspirées par l'expérience des autres. Le nouveau programme d'apprentissage mutuel de l'Union constitue une occasion de renforcer cet élément clé.

-
- i Le rapport conjoint sur l'emploi concerne les progrès accomplis par les États membres dans l'application des lignes directrices et recommandations en matière d'emploi adoptées sur la base de l'article 128 du traité. Tous les documents relatifs à la stratégie européenne pour l'emploi, parmi lesquels le rapport de la task-force sur l'emploi, les lignes directrices et recommandations de l'UE en matière d'emploi et les plans d'action nationaux pour l'emploi 2004, peuvent être consultés à l'adresse suivante: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_fr.htm
- ii Pour une analyse détaillée des tendances et résultats récents du marché du travail de l'UE, voir le rapport "Emploi en Europe 2004" de la Commission européenne (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/employ_fr.htm). Pour consulter les dernières informations sur la situation macroéconomique, voir les prévisions économiques de l'automne 2004 ("Economic Forecasts Autumn 2004") de l'Union européenne (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/forecasts_en.htm). Les sources et méthodes utilisées pour l'établissement des tableaux présentés ici sont décrites dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne ce rapport
- iii DK, CY, EL, FR, LV, PT et UK
- iv BE, DE, ES, FI, IT, LU, LV, SE, UK et FR (sur la base des chiffres de 2002)
- v Le chiffre de SI est soumis à confirmation
- vi CY, CZ, EE, IE, MT, NL, PL, PT, SI, SK
- vii AT, CY, EE, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LV, PL, PT (EL n'a pas confirmé l'objectif fixé dans son PAN 2003)
- viii CY, CZ, EE, FI, FR, LV, NL, PT, UK
- ix Pourcentage de jeunes âgés de 18 à 24 ans ayant accompli le cycle inférieur de l'enseignement secondaire tout au plus et ne suivant pas d'autres études ou formations
- x BE, CZ, CY, DE, DK, ES, FR
- xi CY, EE, HU, LT, LV, SI, SK
- xii AT, BE, DE, EE, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LV, PT, SE
- xiii BE, ES, HU, IE, PL