

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Strasbourg, le 26.11.2010
COM(2010) 682 final/2

CORRIGENDUM : page 9, encadré
Concerne EN, FR, DE

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN, AU
CONSEIL, AU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN ET AU COMITE
DES REGIONS**

**Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois:
une contribution européenne au plein emploi**

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN, AU
CONSEIL, AU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN ET AU COMITE
DES REGIONS**

**Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois:
une contribution européenne au plein emploi**

INTRODUCTION

Avec l'objectif convenu d'un taux d'emploi de 75 % des hommes et des femmes de 20 à 64 ans d'ici à l'année 2020, l'Union européenne a pris un engagement ambitieux en faveur de la pérennité du modèle social, des systèmes de protection sociale, de la croissance économique et des finances publiques de l'Europe.

Atteindre cet objectif ne sera pas chose aisée. Avec la crise, le taux d'activité a chuté à 69 % et le taux de chômage a grimpé à 10 %; même si le marché du travail se stabilise en 2010-2011, il faudra que la croissance moyenne de l'emploi dépasse légèrement un pour cent par an pour atteindre un taux d'emploi de 75 % d'ici à 2020. En raison de la baisse des taux de fertilité, la population européenne en âge de travailler (de 15 à 64 ans) va commencer à diminuer dès 2012, même si l'arrivée d'immigrants se poursuit. Une main-d'œuvre qualifiée est un atout essentiel pour l'avènement de l'économie compétitive, durable et innovante visée avec la stratégie «Europe 2020». Dans des temps de contraintes budgétaires et de pression concurrentielle mondiale sans précédent, la priorité doit être accordée par l'Union européenne à des politiques de l'emploi et des compétences qui contribuent à façonner la transition vers une économie verte, intelligente et innovante.

L'Union européenne peut relever tous ces défis et élever notablement les taux d'activité, des femmes, des jeunes et des travailleurs âgés surtout, **mais il lui faudra mener une action résolue centrée sur les quatre priorités fondamentales** suivantes.

- **En premier lieu, il faut améliorer le fonctionnement des marchés du travail.** Des taux de chômage structurel chroniquement élevés entraînent une perte de capital humain inacceptable: ils découragent les travailleurs et sont source de sorties prématurées du marché du travail et d'exclusion sociale. Les politiques de flexicurité sont le meilleur instrument de modernisation des marchés du travail: elles doivent être revues et adaptées au contexte de l'après-crise, afin d'accélérer le rythme des réformes, de réduire la segmentation du marché du travail, de favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes et de rendre les transitions positives.
- **Il faut ensuite accroître les qualifications de la main-d'œuvre,** qui doit être capable de contribuer aux mutations technologiques et de s'y adapter grâce à de nouveaux modèles d'organisation du travail. Il s'agit d'un formidable défi au regard des compétences nécessaires, en constante évolution, et du déséquilibre persistant de l'offre et de la demande de qualifications sur le marché du travail de l'Union. Investir dans les systèmes d'éducation et de formation, anticiper les besoins de qualifications, disposer de services de mise en adéquation de l'offre et de la demande et d'orientation: voilà les piliers de la progression de la productivité, de la compétitivité, de la croissance économique et, au bout du compte, de l'emploi. L'Union européenne s'est engagée à améliorer les niveaux

d'éducation par la réduction du taux d'abandon scolaire à 10 % au plus et par l'accroissement du nombre des titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou d'une qualification équivalente à 40 % au moins d'ici à 2020. Le potentiel de mobilité au sein de l'Union et celui que représentent les flux entrants de migrants de pays tiers ne sont ni complètement valorisés ni suffisamment visés pour satisfaire les besoins du marché du travail, malgré la contribution majeure des migrants à l'emploi et à la croissance.

- **La troisième priorité est d'améliorer la qualité des emplois et les conditions de travail.** En matière d'emploi, qualité et quantité ne peuvent se concevoir au détriment l'une de l'autre: dans l'Union, une qualité d'emploi élevée va de pair avec une productivité et une participation à l'emploi tout aussi élevées. S'il n'est pas tenu compte des conditions de travail et de la santé physique et mentale des travailleurs, ceux-ci ne pourront faire face aux exigences d'une carrière professionnelle actuelle, marquée par un nombre plus élevé de transitions entre des emplois plus intenses et plus exigeants et par de nouvelles formes d'organisation du travail.
- **Enfin, il faut renforcer les politiques destinées à favoriser la création d'emplois et à soutenir la demande de travail.** Il ne suffit pas de s'assurer que les citoyens restent actifs et se dotent des compétences adéquates pour décrocher un emploi: la reprise doit être fondée sur une croissance génératrice d'emplois. Les conditions à même de permettre la création de davantage d'emplois doivent être mises en place, y compris dans les sociétés qui s'appuient sur des qualifications élevées et des modèles d'entreprise fortement axés sur la recherche et le développement. Des réductions sélectives des coûts de main-d'œuvre non-salariaux ou des subventions à l'emploi bien ciblées peuvent inciter les employeurs à recruter des chômeurs de longue durée ou d'autres travailleurs en décrochage professionnel. Il est également essentiel, pour améliorer les taux d'activité, de mener des politiques de valorisation des principales sources de création d'emplois et de soutien à l'esprit d'entreprise et à l'emploi non-salarié.

Il incombe essentiellement aux États membres d'atteindre ces objectifs et de mettre en place les instruments nécessaires pour y arriver, dans le respect du traité et du principe de subsidiarité. L'objectif d'un taux d'emploi des hommes et des femmes de 75 % d'ici à l'an 2020 ne sera toutefois pas atteint si tous les efforts et tous les instruments ne sont pas conjugués. **La présente initiative phare, «Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois», décrit, en treize actions clés assorties de mesures préparatoires et complémentaires,** la contribution que l'Union européenne pourrait apporter à cet effort commun dans le cadre de la stratégie «Europe 2020». La Commission fera aussi en sorte que les objectifs fixés dans la présente stratégie soient pris en compte par les pays concernés par le processus d'élargissement de l'Union et par la politique européenne de voisinage.

LES PRIORITÉS DE LA STRATÉGIE

1. DONNER UN NOUVEL ELAN A LA FLEXICURITE: REDUIRE LA SEGMENTATION ET FACILITER LES TRANSITIONS

Des enseignements ont été tirés de la crise: les politiques de flexicurité ont aidé à passer le cap, mais les groupes vulnérables ont été touchés le plus durement

En décembre 2007, le Conseil a adopté les principes communs de flexicurité de l'Union européenne et les quatre composantes de la flexicurité comme outil de modernisation des

marchés du travail et de soutien à l'emploi grâce à de nouvelles formes de flexibilité et de sécurité¹. Pour que l'adaptabilité, l'emploi et la cohésion sociale soient renforcés, les États membres ont été invités à définir leurs propres modalités nationales de flexicurité et à concevoir des stratégies de réforme de leur marché du travail en concertation avec les partenaires sociaux. Depuis lors, la crise a mis à l'épreuve ces stratégies nationales de réforme et de flexicurité. Les enseignements tirés de ces deux dernières années sont à la fois encourageants et inquiétants².

D'une part, des éléments attestent de l'utilité des politiques de flexicurité pour passer le cap de la crise. De nombreux États membres ont instauré de nouvelles mesures temporaires de chômage partiel subventionné, ou accru le montant, l'ampleur et la durée de mesures existantes et facilité le recours à celles-ci. Grâce à cette flexibilité interne renforcée, les États membres sont parvenus à réduire le ralentissement de la croissance de l'emploi en 2008-2009 de 0,7 point de pourcentage en moyenne sur une base annuelle, contribuant ainsi à la lutte contre la perte de ressources humaines spécifiques à chaque entreprise, à la limitation des frais supportés lorsqu'il faut réembaucher des travailleurs licenciés et à l'atténuation des épreuves endurées par les travailleurs.

De même, plusieurs États membres ont élargi leurs systèmes d'assurance chômage (en revoquant, par exemple, le montant des prestations ou leur durée, ou en étendant la couverture de l'assurance à de nouveaux groupes). Les mesures actives du marché du travail ont été multipliées, avec des incitations financières au lancement de nouvelles entreprises ou des programmes de formation et d'acquisition d'expérience professionnelle, par exemple. Les Services publics de l'emploi (SPE) ont fourni une aide à la recherche d'emploi mieux ciblée à des groupes particuliers tels que les jeunes, les immigrants, les travailleurs sous contrat de courte durée, ceux qui viennent de perdre leur emploi ou les personnes qui ne bénéficient d'aucune prestation. Dans certains pays, les services de l'emploi ont étoffé leur personnel de 10 % ou plus pour faire face à l'afflux de demandeurs d'emploi.

D'autre part, la crise a mis en lumière la nécessité urgente de mener à bien des réformes du marché du travail sans réduire l'espace de consensus et de confiance entre les partenaires sociaux – un préalable essentiel à la réussite des politiques de flexicurité. Les politiques tendant à réduire la segmentation n'ont pas suffi: les jeunes, les travailleurs temporaires et les migrants ont été parmi les plus durement touchés par la récession. Le taux de chômage des jeunes (moins de 25 ans) a progressé de 5,8 points de pourcentage depuis mars 2008 pour s'établir à plus de 20%, celui des adultes (de 25 à 64 ans) n'ayant augmenté que de la moitié pour atteindre les 8,3% actuels. Au plus fort de la récession, les pertes d'emploi des travailleurs temporaires ont été presque quatre fois plus nombreuses que celles des travailleurs sous contrat permanent. La poussée du chômage a aussi été très forte chez les migrants.

En parallèle, la crise a illustré combien il était difficile de mener des politiques véritablement intégrées. Ainsi, les mesures de chômage partiel n'ont pas assez souvent été complétées par des propositions de formation aux salariés. Même dans les États membres proposant des aides supplémentaires à la formation, trop peu de bénéficiaires théoriques ont profité de ces possibilités pour se reformer.

¹ Conclusions du Conseil des 5 et 6 décembre 2007, «Vers des principes communs de flexicurité» (doc. 16201/07).

² Conclusions du Conseil du 8 juillet 2009, «La flexicurité en temps de crise» (doc. 10388/09).

Un nouvel élan: renforcer les composantes de la flexicurité et affermir sa concrétisation

Les principes communs de flexicurité de l'Union européenne, bien équilibrés et globaux, sont toujours valables aujourd'hui. Les quatre composantes de la flexicurité (des dispositions contractuelles flexibles et fiables, des politiques actives du marché du travail, une éducation et une formation tout au long de la vie et des systèmes de sécurité sociale modernes) doivent toutefois être renforcées pour garantir que, dans le contexte de l'après-crise, les États se concentrent sur les réformes les plus efficaces d'un point de vue économique tout en améliorant la flexibilité et la sécurité.

Les mesures arrêtées par les États membres en faveur de la flexicurité peuvent être intensifiées et adaptées au nouveau contexte socio-économique si un nouvel équilibre est trouvé entre les quatre composantes de la flexicurité, et à l'intérieur de chacune d'elles, ainsi que dans la séquence chronologique entre différentes mesures. Il faut également renforcer les institutions du marché du travail de sorte que les travailleurs puissent tirer parti des transitions entre emplois, activités, secteurs ou statuts professionnels. Il est essentiel de rendre ces transitions positives pour assurer aux travailleurs la sécurité qui leur permettra d'accepter la mobilité et de s'y adapter correctement. Enfin, la concrétisation de la flexicurité et sa bonne gestion publique doivent permettre d'améliorer la coordination des politiques et de mieux associer les partenaires sociaux et les autres parties prenantes.

1.1. Priorités destinées à renforcer les quatre composantes de la flexicurité

Pour consolider la réforme et la modernisation du marché du travail, et partant des principes communs de l'Union européenne, **la Commission propose les grandes priorités d'action décrites ci-dessous, destinées à renforcer les quatre composantes de la flexicurité en partenariat avec les États membres et les partenaires sociaux.**

Des dispositions contractuelles flexibles et fiables

- *Mettre l'accent sur la réduction de la segmentation du marché du travail.* Selon le contexte national, différentes voies peuvent être choisies, comme la décentralisation de la négociation collective ou la révision des modalités contractuelles existantes, par exemple. Si, dans certains cas, des particularités territoriales et sectorielles peuvent justifier une variété contractuelle plus grande, dans les marchés du travail fortement segmentés, une piste prometteuse à explorer pourrait être d'étendre le recours à des dispositions contractuelles à durée indéterminée prévoyant une période d'essai suffisamment longue et une progressivité des droits en matière de protection, ainsi que l'accès à des formations, à des mesures d'éducation et formation tout au long de la vie et à des services d'orientation pour tous les salariés. Ces dispositions permettraient de réduire l'écart existant entre les travailleurs sous contrat temporaire et ceux qui détiennent un contrat permanent.
- *Donner plus de poids à la flexibilité interne durant les récessions économiques.* Si la flexibilité externe est aussi importante que la flexibilité interne sur l'ensemble du cycle économique, cette dernière peut aider les employeurs à adapter le volume de main-d'œuvre à une chute temporaire de la demande tout en préservant des postes viables à plus long terme. Les employeurs évitent ainsi de perdre des travailleurs aux qualifications spécifiques à l'entreprise et de courir le risque de devoir les réembaucher à des conditions plus favorables pour ces travailleurs lorsque la reprise prend corps. Parmi les formes de flexibilité interne figure l'adaptation de l'organisation du travail ou du temps de travail (dont les possibilités de chômage partiel). La flexibilité permet par ailleurs aux femmes et

aux hommes de combiner emploi et obligations familiales, et singulièrement d'améliorer la contribution des femmes à l'économie formelle et à la croissance par leur travail rémunéré hors foyer. Si la flexibilité interne est importante, la flexibilité externe n'en est pas moins essentielle en cas d'adaptation structurelle nécessaire pour permettre une réaffectation efficace des ressources.

Vers une éducation et une formation tout au long de la vie plus globales

- *Améliorer l'accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie*, afin d'aider les citoyens à trouver des emplois dans des secteurs à haute valeur ajoutée et à des métiers en expansion, tels ceux qui émergent grâce aux mesures liées à la «croissance durable», aux politiques et législation en matière d'égalité des chances ou encore au secteur médico-social (les «emplois blancs»). Des parcours d'éducation et de formation plus flexibles sont de nature à favoriser les transitions entre phases de travail et d'éducation ou de formation, notamment grâce à la modularisation des programmes d'éducation et de formation. Ces parcours devraient également permettre la validation de l'éducation et de la formation non-formelles et informelles, s'appuyer sur les acquis de l'apprentissage et permettre l'intégration des systèmes d'éducation et de formation et des systèmes d'orientation de carrière.
- *Adopter des démarches ciblées en faveur des travailleurs les plus vulnérables*, en particulier les moins qualifiés, les chômeurs, les jeunes et les travailleurs âgés, les personnes handicapées ou présentant des troubles mentaux, ou encore les minorités (comme les migrants ou les Roms, par exemple): les SPE devraient fournir des conseils en orientation de carrière ainsi que des programmes de formation et d'acquisition d'expérience professionnelle bien ciblés et adaptés. Il convient également d'accorder une priorité particulière i) à l'amélioration des compétences des travailleurs âgés, particulièrement vulnérables en cas de restructuration économique, ii) à la requalification des parents revenant au travail après une période de prise en charge d'un membre de la famille et iii) à la requalification des travailleurs «en col bleu» en vue d'une transition vers des emplois «en col vert».
- *Améliorer la participation des parties prenantes et le dialogue social* lors d'actions d'éducation et de formation tout au long de la vie. Les partenariats conclus aux niveaux régional et local entre services publics, prestataires d'éducation ou de formation et employeurs peuvent efficacement amener à la détection des besoins de formation, améliorer la pertinence de l'éducation et de la formation et faciliter l'accès des individus à l'éducation et à la formation permanentes. Le dialogue entre les partenaires sociaux revêt une importance toute particulière lorsqu'il s'agit de partager les coûts de manière efficace, de réaliser des actions de formation sur le lieu de travail et de favoriser la coopération entre les organismes publics et les entreprises.
- *Mettre en place des incitations et des modalités de partage des coûts efficaces*, afin de mieux rentabiliser les investissements publics et privés dans la formation continue de la main-d'œuvre et d'accroître la participation des travailleurs aux actions d'éducation et de formation tout au long de la vie. Parmi les mesures envisageables figurent notamment la déductibilité fiscale, des programmes de chèques formation destinés à des groupes précis, des comptes de formation ou d'autres systèmes par lesquels les travailleurs peuvent accumuler à la fois du temps et un capital. Si ces mesures doivent respecter la réglementation de l'Union européenne en matière d'aides d'État, les États membres

peuvent néanmoins tirer parti des possibilités offertes par le règlement général d'exemption par catégorie [le règlement (CE) n° 800/2008].

Les politiques actives du marché du travail (PAMT)

- *Adapter l'éventail des PAMT et leur articulation institutionnelle afin de réduire le risque de chômage de longue durée.* Les États membres ont sensiblement progressé sur cette composante de la flexicurité: en partie grâce à la stratégie européenne pour l'emploi, les PAMT sont aujourd'hui bien meilleures et plus robustes qu'il y a dix ans. Il reste que des améliorations sont possibles, notamment sur le plan de l'orientation professionnelle individuelle, de l'assistance à la recherche d'un emploi et des mesures d'amélioration des compétences et de l'employabilité. Par ailleurs, l'efficacité économique des PAMT et la subordination de l'octroi des prestations de chômage à la participation à ces politiques constituent deux domaines à suivre plus particulièrement. Ces mesures d'intervention sur l'offre de travail risquent d'être insuffisantes si le rythme des créations d'emploi ralentit: il y a donc lieu de les compléter par des mesures agissant sur la demande de travail, telles que des subventions à l'embauche ciblées et économiquement efficaces. Pour limiter le poids de ces subventions sur les finances publiques, il convient de les concentrer sur la création nette d'emplois et des travailleurs «difficiles à placer», moins qualifiés ou peu expérimentés, par exemple.

Des systèmes de sécurité sociale modernes

- *Réformer les systèmes de prestations de chômage pour faciliter l'adaptation des montants et de l'étendue de la couverture sur l'ensemble du cycle économique* (accorder plus de ressources en temps de crise et moins en haute conjoncture, par exemple). Le rôle de stabilisation automatique joué par les prestations serait ainsi renforcé, l'accent étant mis, en période de creux conjoncturel, sur la protection des revenus et les besoins de stabilisation plutôt que sur des incitations à la recherche d'un emploi, et vice-versa en haut de cycle. Au fur et à mesure de la reprise des marchés du travail, les États membres devraient envisager l'arrêt des extensions temporaires des prestations et de la durée de l'assurance chômage décidées au cours de la récession, afin d'éviter des répercussions négatives sur les incitations au réemploi. Le réexamen des prestations octroyées respectivement aux actifs et aux inactifs afin d'améliorer l'intérêt financier d'accepter un emploi doit aller de pair avec des mesures d'incitation à la formation et d'autres régimes d'activation, sous réserve que des prestations soient toujours accordées pour éviter la paupérisation des sans-emplois.
- *Améliorer la protection sociale des travailleurs les plus vulnérables*, comme les travailleurs sous contrat à durée déterminée, les jeunes dans leur premier emploi et les travailleurs non salariés. Une telle amélioration passe, lorsque c'est nécessaire, par l'extension de la couverture offerte par les prestations du système d'assurance chômage et le renforcement d'autres droits à la sécurité sociale (congé parental et autres droits à la conciliation entre vie privée et vie professionnelle, congé maladie, prestations accordées en cas de handicap, etc.); le niveau des prestations de chômage devrait être proportionnel à la carrière professionnelle de chacun.
- *Revoir le système des retraites afin d'assurer durablement des retraites d'un montant suffisant à ceux dont les carrières d'assurance sont incomplètes* en raison de périodes de chômage, de maladie, de prise en charge d'un proche, ou de contrats de courte durée. La réforme des retraites devrait être assortie de mesures facilitant les transitions sur le marché du travail pour les personnes âgées, et la sortie du chômage vers l'activité professionnelle, en particulier.

1.2. Priorités destinées à améliorer la concrétisation, le suivi et la gestion de la flexicurité

Les partenaires sociaux européens ont appuyé l'adoption des principes communs de flexicurité et ont souligné l'importance d'une démarche combinant les volets interne et externe de la flexicurité. Si, dans de nombreux pays, les partenaires sociaux ont été associés à l'exécution et au suivi des stratégies nationales de flexicurité, il y a lieu de renforcer la consultation et le dialogue. En effet, les politiques de flexicurité ne seront couronnées de succès que si les partenaires sociaux s'approprient pleinement les réformes du marché du travail.

Comme elle l'a annoncé dans l'«Acte pour le marché unique»³ et dans l'initiative phare «Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation»⁴, la Commission procède à une nouvelle consultation des partenaires sociaux européens pour que les restructurations soient soumises à un nouveau cadre à l'échelle de l'Union européenne, afin que l'anticipation prenne le pas sur la réaction dans les stratégies et que ce nouveau cadre soit pleinement appliqué. Des stratégies d'anticipation permettent la prise en compte des besoins liés tant à la transition vers une économie à faible émission de carbone qu'aux secteurs présentant des capacités excédentaires de façon structurelle. Elles peuvent également contribuer à éviter les conflits sociaux grâce à la gestion négociée des opérations de restructuration, par l'élaboration de formations professionnelles et la mise en place de reconversions économiques, par exemple.

Les deux dernières années ont permis de tirer une leçon fondamentale, qui réside dans l'importance des institutions du marché du travail. Les services de l'emploi – publics, en particulier (les SPE) – peuvent faire office d'agences de transition, en renforçant leur prestation de services. Si leur mission principale, à l'heure actuelle, est de répondre aux besoins des personnes au chômage, les services de l'emploi peuvent aussi jouer un rôle plus global de prestataires de services tout au long de la vie, dans des domaines tels que l'évaluation des compétences, l'établissement de profils, l'organisation de formations, l'orientation professionnelle individuelle et le conseil aux clients (travailleurs et employeurs), en mettant en adéquation des personnes et des profils d'emploi et en offrant des services aux employeurs, tout en aidant les personnes les plus en marge du marché du travail à faire face aux difficultés qu'elles rencontrent. Il serait bon également que les services de l'emploi encouragent les partenariats entre les services (services de l'emploi des secteurs public et privé et du troisième secteur), les prestataires d'enseignement et de formation, les ONG et les institutions de prévoyance, et au sein de ces différentes structures.

Enfin, l'exécution de politiques saines de flexicurité impose un suivi systématique et efficace des progrès réalisés par les États membres. Depuis l'adoption des Principes communs, le comité de l'emploi a mis au point un cadre analytique comprenant une large série d'indicateurs. La Commission s'appuiera sur ce cadre et assurera une surveillance et une évaluation régulières des politiques de flexicurité menées dans l'ensemble de l'Union européenne.

³ COM(2010) 608 du 27.10.2010.

⁴ COM(2010) 614 du 28.10.2010.

Flexicurité - Actions clés 1 à 3

1. Un nouvel élan en faveur de la flexicurité doit découler d'une approche commune de cette stratégie par les institutions de l'Union européenne, les États membres et les partenaires sociaux. Sur la base des principes communs de flexicurité adoptés par l'Union européenne, les priorités proposées dans la présente initiative phare établissent les modalités d'**un vaste débat sur le renforcement des quatre composantes de la flexicurité** (par exemple sur les dispositions contractuelles à durée indéterminée ou la réforme des systèmes d'allocations). Ces priorités pourraient être débattues au début de l'année 2011, lors d'une **conférence des parties prenantes sur la flexicurité**, organisée par la Commission avec les États membres, le Parlement européen et les partenaires sociaux. Le consensus autour de la flexicurité en tant que contribution essentielle à la réalisation de l'objectif fixé par la stratégie «Europe 2020» en matière de taux d'emploi devrait être consolidé, au premier semestre 2012, par une communication sur un nouvel élan pour la flexicurité.

2. L'importance capitale que revêt l'acquisition d'aptitudes et de compétences tout au long de la vie professionnelle nécessite des stratégies globales en matière d'**éducation et de formation tout au long de la vie et, en particulier, une nouvelle approche de l'éducation et de la formation des adultes, fondée sur des principes communs** tels que la responsabilité commune et le partenariat, des mécanismes de financement efficaces, des parcours flexibles, ainsi qu'une formation initiale et une formation continue ciblée de qualité. Forte des progrès accomplis dans le cadre du processus de Copenhague, la Commission présentera, en 2011, une communication sur **la mise en place de stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie et le développement des compétences, un guide stratégique européen** définissant un cadre pour la mise en œuvre des mesures d'éducation et de formation tout au long de la vie et un **plan d'action renouvelé pour l'éducation et la formation des adultes**.

3. Pour renforcer, à l'échelon de l'Union européenne, la participation et l'adhésion des partenaires sociaux à la Stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois, la Commission propose de tenir, à partir de 2011, un **Forum social tripartite**. Ce forum permettrait d'examiner la mise en œuvre de la stratégie et, en particulier, des politiques de flexicurité, en prélude au sommet social tripartite qui précède le Conseil de printemps dans le cadre du semestre européen.

Mesures d'accompagnement et de préparation

En complément de ces actions clés, pour renforcer les mécanismes de gouvernance et de mise en œuvre et pour soutenir les États membres, la Commission compte:

- instaurer, à partir de 2011, une **méthodologie globale visant à suivre les progrès** accomplis par les États membres dans l'application des principes de flexicurité, fondée sur les travaux en cours au sein du comité de l'emploi;
- établir, d'ici fin 2011, un **partenariat entre les services de l'emploi** des secteurs public et privé et du troisième secteur, afin de favoriser, au niveau de l'Union européenne, un dialogue stratégique de nature à permettre la mise à profit des transitions. Ce partenariat assurera également un financement limité de projets de meilleures pratiques; les bonnes pratiques évaluées et éprouvées seront diffusées au moyen d'un nouvel outil web;
- lancer, en 2011, auprès **des partenaires sociaux européens, une consultation sur le cadre européen pour la restructuration**.

2. DOTER LES INDIVIDUS DES COMPETENCES NECESSAIRES A L'EXERCICE D'UN EMPLOI

Il reste extrêmement difficile de faire coïncider l'offre de compétences et les besoins du marché du travail.

Dans la communication de 2008 intitulée «Des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux», qui a été suivie de deux Conclusions du Conseil et d'un rapport établi par des experts indépendants, la nécessité d'anticiper et de faire coïncider les compétences requises et les besoins du marché du travail a été érigée au rang de priorité absolue pour l'Union européenne par la Commission⁵. En mai 2009, les États membres ont adopté le «cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation», qui prévoit le développement des compétences des citoyens de tous âges et leur participation à l'éducation et la formation tout au long de la vie.

La crise a mis en évidence l'importance du défi: elle a accéléré le rythme des restructurations économiques; de nombreux travailleurs de secteurs en déclin se sont retrouvés au chômage car ils ne possédaient pas les compétences requises dans les secteurs en expansion. À présent, les premiers signes de reprise économique vont de pair avec des difficultés à recruter du personnel hautement qualifié.

Les perspectives à long terme font également ressortir l'importance des compétences. Au sein de l'Union européenne, le nombre d'emplois occupés par des personnes très qualifiées devrait augmenter de 16 millions d'unités d'ici 2020, tandis que le nombre de postes occupés par des travailleurs peu qualifiés devrait baisser de quelque 12 millions d'unités. De trop nombreuses personnes ne possèdent pas les compétences requises pour réussir sur le marché du travail; les adultes à faible niveau d'études ont sept fois moins de chances de participer à l'éducation et la formation continues que les personnes à haut niveau d'études et, en conséquence, éprouvent des difficultés croissantes à s'adapter à des besoins de compétences nouveaux et en constante évolution.

Les graves pénuries de professionnels qualifiés ainsi que de compétences techniques et de gestion propres à certains emplois entravent la réalisation des objectifs de l'Europe en matière de croissance durable. C'est également le cas des déficits constatés dans des domaines indispensables pour l'innovation, en particulier les sciences, les technologies, l'ingénierie et les mathématiques. Dans le secteur automobile et la construction navale, par exemple, la demande de véhicules hybrides et d'investissements offshore dans les énergies durables nécessite d'ores et déjà de nombreuses compétences autres que celles dont les travailleurs de ces secteurs sont actuellement dotés. Il va dès lors falloir investir énormément dans ces compétences «vertes» pour que l'Europe puisse réaliser son ambition de compter trois millions de travailleurs «en col vert» à l'horizon 2020. D'ici 2015, il manquera entre 384 000 et 700 000 professionnels des TIC, une pénurie telle qu'elle va non seulement mettre le secteur lui-même en péril mais aussi nuire fortement à la diffusion de ces technologies dans l'ensemble des secteurs de l'économie. En outre, plus de 30 % des Européens n'ont que rarement, voire jamais utilisé internet, ce qui réduit considérablement leurs possibilités d'emploi puisque la plupart des postes requièrent déjà la maîtrise des compétences numériques⁶. D'ici 2020, le secteur de la santé pourrait connaître une pénurie d'environ un

⁵ COM(2008) 868 du 16.12.2008. Conclusions du Conseil du 9.3.2009 et du 7.6.2010, «New Skills for New Jobs: Action Now», rapport du groupe d'experts, février 2010.

⁶ Ces compétences sont définies dans le document COM(2007) 496 du 7.9.2007.

million de professionnels, voire deux millions si l'on tient compte des auxiliaires de santé, ce qui représente 15% des soins nécessaires dans l'Union européenne. Par ailleurs, l'avènement souhaité d'une Union de l'innovation nécessitera un million de chercheurs supplémentaires.

L'inadéquation entre les compétences requises et les compétences disponibles a également une composante géographique: des pénuries de compétences et des goulets d'étranglement dans des régions à forte croissance coexistent avec la persistance d'un taux de chômage élevé dans d'autres régions. Or, la mobilité demeure très faible dans l'Union: en 2009, seuls 2,4 % de sa population étaient constitués de citoyens d'un autre État membre. La migration économique prend également une importance stratégique dans le cadre des mesures visant à remédier aux pénuries de compétences. En 2009, les ressortissants de pays tiers représentaient près de vingt millions de personnes, soit 4,0 % de la population totale des 27 États membres; en l'absence de migration nette, la population en âge de travailler se réduirait de 12% en 2030 et de 33% en 2060, par rapport à 2009. Il n'en demeure pas moins que, trop souvent, les travailleurs migrants occupent des emplois peu qualifiés et de qualité médiocre, ce qui souligne la nécessité d'une meilleure gestion du potentiel et des compétences de ces travailleurs.

Renforcer la capacité de l'Union à anticiper et à faire coïncider les compétences requises et les besoins du marché du travail

Les répercussions de la crise et la persistance d'un taux de chômage élevé ont accru la nécessité de mieux cerner les domaines dans lesquels des pénuries de compétences pourraient apparaître dans l'Union européenne. Les connaissances acquises depuis 2008 à la faveur de différentes actions doivent être rassemblées en un examen systématique des besoins de compétences au niveau de l'UE. Les actions menées par les États membres pour relever les niveaux de compétences doivent être complétées par une action de l'UE mettant fortement l'accent sur la mobilité géographique en tant que mécanisme d'ajustement permettant de réduire les poches régionales de chômage et de répondre aux besoins du marché. La Commission continuera également d'appuyer la création de conseils sectoriels européens sur les compétences lorsque des parties intéressées (les partenaires sociaux ou les observatoires concernés, par exemple) en prendront l'initiative. De façon similaire, dans le droit fil du programme de Stockholm⁷ et, en particulier, du développement de la législation de l'UE en matière de migration légale, la Commission prendra des mesures en vue d'exploiter plus efficacement le potentiel des migrants déjà présents sur le territoire de l'Union. Les cinq domaines d'action principaux sont présentés ci-après.

2.1. Développer la veille du marché du travail et la gouvernance des compétences

La plupart des États membres développent leur veille du marché du travail au regard des besoins de compétences actuels et futurs par l'intermédiaire d'organes tels que des observatoires, qui rassemblent des acteurs du marché du travail et des prestataires d'enseignement et de formation. Ces analyses facilitent l'élaboration de normes de qualification et l'adaptation des systèmes de formation aux besoins du marché du travail.

Toutefois, il demeure largement possible de développer davantage les outils prévisionnels relatifs au marché du travail existant aux niveaux des États membres, des régions et des secteurs, ainsi qu'à l'échelle européenne, et de diffuser les résultats obtenus grâce à ces outils, pour pouvoir mieux remédier aux pénuries de compétences. La Commission facilitera la

⁷ COM(2010) 171 du 20.4.2010.

coopération entre les organismes qui s'occupent de gouvernance des compétences (anticipation des besoins de compétences et réactivité des systèmes d'éducation et de formation) dans les États membres, afin de promouvoir le partage d'informations et une meilleure utilisation des données relatives au marché du travail dans le cadre des politiques en faveur de l'emploi, de l'éducation et de la formation.

2.2. Garantir le bon dosage de compétences

Sans considération d'âge, de sexe, d'origine socio-économique, d'appartenance ethnique ou de handicap, tous les citoyens de l'Union européenne devraient avoir la possibilité d'acquérir et d'étoffer la combinaison de connaissances, de compétences et d'aptitudes dont ils ont besoin pour réussir sur le marché du travail.

À cette fin, les systèmes d'éducation et de formation doivent offrir le bon dosage de compétences, comprenant des compétences transversales fondamentales et numériques, l'éducation aux médias, et la communication dans une langue étrangère. Ils doivent également être conçus de telle sorte que les jeunes diplômés de l'enseignement secondaire et supérieur possèdent des aptitudes et des compétences propres à leur assurer un passage à l'emploi rapide et réussi. La lutte contre les abandons scolaires et la faible maîtrise de compétences de base telles que la lecture et l'écriture, le calcul et les sciences, y compris chez les adultes, constitue un élément essentiel pour l'inclusion, l'emploi et la croissance. La formation continue doit atteindre le critère de référence de 15% des adultes participant à des activités d'éducation et de formation tout au long de la vie⁸.

Des progrès notables ont été accomplis dans l'adaptation des programmes d'études, l'instauration de réformes s'inscrivant dans le cadre défini concernant les compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, et l'utilisation de l'Europass. Toutefois, les États membres devraient accélérer le rythme des réformes et mettre en place des cadres nationaux des certifications fondés sur les acquis de l'éducation et de la formation, comme indiqué dans la recommandation établissant le cadre européen des certifications. De même, le processus de Copenhague devrait contribuer à améliorer l'attractivité de l'enseignement et la formation professionnels initiaux.

Compte tenu du rôle transversal joué par les compétences numériques dans l'économie, la Stratégie numérique pour l'Europe est un catalyseur essentiel qui peut contribuer à doter les travailleurs et les demandeurs d'emploi des compétences numériques appropriées, grâce à des efforts ciblés visant à doter les personnes les moins compétentes – personnes âgées, moins formées ou travailleurs de PME – d'une culture numérique de base, mais aussi à faire acquérir des compétences spécialisées et de pointe en TIC aux personnes ayant un profil professionnel particulier, comme les spécialistes en TIC.

2.3. Faire coïncider les compétences individuelles et les emplois disponibles, et exploiter les emplois potentiels en Europe

S'il importe de veiller à un bon dosage des compétences, il est tout aussi primordial d'éviter de sous-utiliser les talents et le potentiel des individus. Cela impose d'assurer, d'une part, une meilleure coopération entre le monde du travail et celui de l'éducation et de la formation et, d'autre part, une transparence accrue sur le marché du travail, en dépassant les attitudes

⁸ Conclusions du Conseil concernant un cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation («Éducation et formation 2020») (doc. 9845/09).

traditionnelles consistant à ne mesurer les compétences qu'à l'aune des qualifications formelles.

Le passage à des conceptions fondées sur les compétences et les aptitudes entraîne d'ores et déjà une évolution notable des systèmes d'enseignement, des marchés du travail, et des liens qui les unissent. Cette évolution a, quant à elle, des incidences importantes sur le travail des services de l'emploi dans des domaines tels que l'évaluation des compétences, l'établissement de profils, l'organisation de formations, la coopération avec les prestataires de formation, l'orientation professionnelle et le conseil aux clients (en ce compris les employeurs). Il y a lieu d'intensifier la coopération entre les services de l'emploi et les centres d'orientation dans le domaine de l'enseignement, afin que ces derniers puissent fournir des conseils en prise directe avec le marché du travail.

Les conseils et l'aide aux entreprises, y compris les PME, ainsi que les mesures d'incitation prises à leur égard sont eux aussi essentiels pour les aider à exploiter le mieux possible et à valoriser les compétences présentes sur le lieu de travail. Il conviendrait d'encourager les employeurs à co-investir et à participer aux activités des établissements d'enseignement et de formation, particulièrement dans l'enseignement supérieur et dans l'enseignement et la formation professionnels; ces partenariats sont susceptibles d'entraîner un développement et une actualisation des profils de compétences, ainsi que des programmes d'études et qualifications pluridisciplinaires, et de faciliter la mise en place de la formation par le travail, allant des apprentissages aux doctorats industriels. Ces partenariats structurés pourraient constituer un moyen efficace et systémique de développer ces liens.

Afin de combler l'écart de compétences pour les emplois de demain et rendre nos systèmes d'enseignement plus réceptifs aux besoins futurs de notre économie (économie verte, par exemple), il est nécessaire de promouvoir de nouvelles spécialisations universitaires, de façon à atteindre une masse critique permettant d'accroître la compétitivité européenne.

2.4. Renforcer la mobilité géographique dans l'ensemble de l'Union européenne

La mobilité interrégionale et transnationale est influencée par de nombreux facteurs non réglementaires: le logement, la langue, les perspectives d'emploi du partenaire, les mécanismes de retour, les «barrières» historiques et la reconnaissance de l'expérience de mobilité, en particulier dans les PME. Les efforts accomplis récemment en vue d'améliorer la mobilité géographique étaient axés sur la suppression des obstacles juridiques et administratifs (par exemple en matière de reconnaissance des qualifications et de portabilité des droits à pension complémentaire). Les citoyens doivent à présent être mieux informés de ces changements, afin de ne pas hésiter à traverser les frontières pour leur évolution de carrière; il y a également lieu de mettre davantage l'accent sur l'accroissement de la transparence des vacances d'emploi dans l'ensemble de l'Union européenne. Dans le cadre de la coordination des systèmes de sécurité sociale, la Commission étudiera également, en coopération avec les États membres, la situation des catégories professionnelles très mobiles, en particulier les chercheurs pratiquant des activités de recherche rémunérées, en vue de faciliter leur mobilité géographique et intersectorielle dans l'optique d'un achèvement de l'espace européen de la recherche pour 2014.

Certains professionnels doivent encore se soumettre à des procédures longues et lourdes pour voir leurs qualifications reconnues. La Commission procède actuellement à une évaluation de la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, afin de déterminer

les solutions possibles (la carte professionnelle, par exemple) et de simplifier la situation existante.

2.5. Valoriser le potentiel de la migration

Pour maximiser la contribution potentielle de la migration au plein emploi, il conviendrait de mieux intégrer les migrants qui résident déjà légalement dans l'Union européenne, notamment en supprimant les obstacles à l'emploi tels que la discrimination ou la non-reconnaissance des compétences et des qualifications, qui exposent les migrants au chômage et à l'exclusion sociale. Les moins bons résultats obtenus par les ressortissants de pays tiers dans le contexte des systèmes éducatifs des États membres, par rapport à la population autochtone, constituent également une question sur laquelle il serait bon de se pencher.

Un meilleur suivi et une meilleure anticipation des besoins de compétences ainsi que des améliorations dans la reconnaissance des compétences et des qualifications, y compris celles acquises hors de l'Union européenne, peuvent réduire de manière notable le «gaspillage de cerveaux» constitué par le fait que des migrants ayant un haut niveau d'études occupent des emplois peu qualifiés ou de qualité médiocre. Dans le respect du principe de préférence communautaire et du droit des États membres à déterminer le nombre de travailleurs de pays tiers admissibles, une cartographie des profils de compétences des ressortissants de pays tiers qui résident déjà sur le territoire de l'Union aiderait à déterminer comment le cadre juridique en expansion des systèmes d'admission des travailleurs migrants existants à l'échelle de l'UE et au niveau national pourrait contribuer à réduire les pénuries de compétences. Une politique d'admission flexible, fondée sur la demande, pourrait contribuer de façon significative à répondre aux besoins de main-d'œuvre futurs. La mise en adéquation des compétences peut également être améliorée par une coopération renforcée avec les pays tiers sur plusieurs plans: reconnaissance des compétences, partage d'informations sur les besoins du marché du travail, et collaboration avec les cabinets de recrutement et les bureaux de placement.

Amélioration et mise en adéquation des compétences - Actions clés 4 à 8

La Commission compte:

- 4. établir, à partir de 2012, un **panorama européen des compétences**, destiné à assurer une transparence accrue pour les demandeurs d'emploi, les travailleurs, les entreprises et/ou les administrations publiques. Ce panorama sera disponible en ligne et contiendra des prévisions actualisées sur l'offre de compétences et les besoins du marché du travail jusqu'en 2020. Il fournira: i) des informations actualisées sur les vingt-cinq professions les plus en progression dans l'Union européenne et sur les cinq professions les plus demandées par État membre, ii) une analyse des besoins de compétences basée sur les informations recueillies par l'Observatoire des postes vacants au sein de l'UE, iii) une analyse de l'inadéquation des compétences et de l'utilisation des compétences sur le lieu de travail, fondée sur des enquêtes réalisées auprès d'employeurs, d'apprenants et de diplômés, iv) une analyse prospective au niveau sectoriel, reposant sur les travaux des conseils sectoriels européens sur l'emploi et les compétences, et v) des projections établies par le Cedefop⁹ et les États membres. Le cas échéant, le panorama rendra compte des besoins de compétences dans des domaines particulièrement importants tels que les sciences, les technologies, l'ingénierie et les mathématiques;

⁹ Centre européen pour le développement de la formation professionnelle.

- 5. achever d'ici 2012, dans toutes les langues européennes, la **classification européenne des aptitudes, des compétences et des métiers (ESCO)**, en tant qu'interface commune entre le monde de l'emploi et le monde de l'enseignement et de la formation;
- 6. envisager, en 2012, la possibilité de présenter des propositions susceptibles de contribuer à la **réforme des systèmes de reconnaissance des qualifications professionnelles**, sur la base de l'évaluation de la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles;
- 7. lancer, en 2011, un **Nouveau programme pour l'intégration** des ressortissants des pays tiers, afin de mettre en place des structures et outils améliorés, destinés à faciliter l'échange de connaissances et le recentrage des priorités des États membres en matière d'intégration dans tous les domaines d'action concernés;
- 8. envisager, en 2012, la possibilité de présenter des propositions susceptibles de contribuer à l'amélioration de **l'application des droits des travailleurs migrants de l'UE**, en rapport avec le principe de la libre circulation des travailleurs.

Mesures d'accompagnement et de préparation

En coopération avec les États membres, la Commission entend également:

- proposer, d'ici 2011, un **nouveau critère de référence relatif à l'éducation pour l'employabilité** afin qu'un accent nouveau soit mis sur la préparation des jeunes à la transition vers le marché du travail, proposer une recommandation du Conseil sur la **réduction du taux d'abandon scolaire** et mettre en place un **groupe d'experts de haut niveau sur la lutte contre l'illettrisme** chez les jeunes et les adultes;
- lancer, avant la fin de 2010, une **campagne de sensibilisation sur la manière dont les citoyens peuvent tirer parti des règles européennes en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale pour circuler en Europe** sans perdre leurs droits;
- dans le cadre de l'**examen des performances des PME**, évaluer les besoins futurs en matière de compétences dans les microentreprises et les entreprises artisanales pour un échantillon représentatif d'États membres en vue de mieux intégrer les besoins de ces entreprises dans les initiatives existantes de l'UE;
- à partir de 2011, appuyer l'acquisition de compétences utiles au développement durable et encourager le développement de compétences dans les domaines concernés par la **feuille de route vers une Europe utilisant les ressources de manière efficace** et par le **nouveau plan d'action pour l'éco-innovation**;
- à partir de 2011, soutenir les **alliances de la connaissance**, qui réunissent entreprises et établissements d'enseignement et de formation dans l'élaboration de nouveaux programmes d'études destinés à faire face aux déficits de compétences dans l'innovation et à répondre aux besoins du marché du travail; les doctorats industriels européens dans le cadre des actions Marie Curie et le stage Erasmus en entreprise seront également développés;
- proposer, en 2011, une **recommandation** du Conseil sur l'identification, l'enregistrement et la **validation des compétences** acquises hors du secteur formel de l'éducation et de la

formation, y compris notamment un **passport européen des compétences** qui permettra à chacun de détailler ses compétences acquises tout au long de la vie;

- en 2011, présenter une **analyse de la contribution des politiques migratoires à l'adéquation entre le marché du travail et les compétences**, dans le prolongement du programme de Stockholm. Un **réseau stratégique pour l'amélioration de l'éducation des migrants** sera constitué pour étudier l'écart de niveau de formation entre les étudiants migrants et la population indigène à l'école;
- d'ici 2012, **réformer les services européens de l'emploi EURES et leur base juridique** afin d'en développer la capacité de mise en concordance et de placement au service de la stratégie européenne pour l'emploi et de les étoffer en faveur du projet Ton premier emploi EURES;
- d'ici 2012, proposer une méthode et des instruments européens en vue de soutenir les États membres dans **l'intégration des compétences en TIC et de la culture numérique (compétences numériques) dans les principales politiques d'éducation et de formation tout au long de la vie**;
- à l'horizon 2012, présenter une **communication sur la politique européenne du multilinguisme** qui proposera des priorités pour les systèmes d'éducation et de formation européens et un critère de référence linguistique européen fondé sur les résultats de l'enquête européenne sur les compétences linguistiques de manière à réaliser l'objectif «langue maternelle +2» fixé à Barcelone;
- d'ici à 2012, élaborer, en coopération avec les États membres, un **plan d'action contre la pénurie de personnel de santé**. Ce plan sera accompagné d'une action commune au titre du programme Santé sur les prévisions des besoins en personnel de santé et la planification des effectifs;
- d'ici à 2012, planifier et encourager les **centres d'excellence européens dans les nouvelles spécialisations universitaires** pour les emplois de demain. La Commission analysera le meilleur moyen de favoriser la mobilité des étudiants (européens et internationaux) vers ces centres d'excellence.

3. AMELIORER LA QUALITE DU TRAVAIL ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL

Qualité de l'emploi: résultats contrastés dans l'UE ces dix dernières années

Une qualité élevée du travail va de pair avec une participation élevée à l'emploi. L'environnement de travail est en effet essentiel pour accroître le potentiel de la main-d'œuvre et constitue un facteur de compétitivité de premier plan. Pour innover et obtenir rapidement et efficacement des résultats, les entreprises européennes ont besoin, pour leur survie et leur expansion, d'une main-d'œuvre motivée qui se développe dans un environnement de travail de qualité, associant sécurité et hygiène sur les lieux de travail.

Ces dix dernières années, les bonnes nouvelles ont alterné avec les mauvaises en ce qui concerne la qualité de l'emploi en Europe. La satisfaction au travail a globalement progressé. Les accidents de travail, y compris les accidents mortels, ont diminué même si, pour une minorité du moins, le travail est devenu plus intense et stressant. Par contre, la proportion de

travailleurs occupant involontairement des emplois temporaires et à temps partiel est passée de 53,7% et 18% respectivement en 2001 à 60,3% et 25,6% en 2009. Les salaires ont moins augmenté que la productivité dans la plupart des États membres tandis que le phénomène des travailleurs pauvres persiste: le nombre de travailleurs vivant sous le seuil de pauvreté est resté stable, autour de 8%, depuis 2005. Dans beaucoup de pays, le travail non déclaré continue de laisser des segments importants de la main-d'œuvre sans protection, en situation de vulnérabilité.

En raison de la crise, plus d'emplois ont été exposés à la pression concurrentielle et à une détérioration des conditions de travail. Souvent, les nouvelles formes de travail et les transitions plus nombreuses entre les emplois ne se sont pas accompagnées de conditions de travail adéquates, d'où une augmentation du stress psychologique et des troubles psychosociaux. Cette évolution a un coût social et économique et peut nuire à la capacité concurrentielle de l'Europe parce que des environnements de travail peu sûrs et insalubres se traduisent par un accroissement des demandes de prestations d'invalidité et par un retrait anticipé de la vie active.

Revoir la législation de l'UE et favoriser les instruments «non contraignants»

Améliorer la qualité de l'emploi passera par une réaction coordonnée au niveau de l'UE et une action des États membres. L'Union dispose d'un acquis législatif solide qui complète l'action des États membres dans l'amélioration des conditions de vie et de travail grâce à l'application, dans l'Union, de normes minimales concernant les conditions de travail, la santé et la sécurité au travail, les droits des travailleurs en matière d'information, de consultation et de participation, l'égalité entre les femmes et les hommes et la non-discrimination, sur lesquelles reposent des conditions de concurrence plus équitables, des niveaux de productivité élevés et la création d'emplois de qualité. L'acquis doit toutefois être adapté pour clarifier la mise en œuvre ou l'interprétation de la réglementation et en rendre la compréhension et l'application plus faciles pour les citoyens et les entreprises, pour répondre à l'apparition de nouveaux risques pour la sécurité et la santé humaine sur le lieu de travail et pour réduire les formalités administratives. D'une manière plus générale, l'acquis doit être maintenu en phase avec les nouvelles formes de travail et les nouvelles technologies afin qu'il favorise l'adaptation du lieu de travail plus qu'il ne l'entrave.

Un texte législatif européen n'est pas toujours suffisant. Les instruments non contraignants tels que l'analyse comparative, la coordination stratégique, l'échange de bonnes pratiques, la comparaison des performances, les guides de mise en œuvre, les cadres d'action, les codes de conduite et les recommandations peuvent contribuer de manière significative à la formation du consensus et à la mise en place des mesures d'incitation appropriées pour une action à l'échelle des États ou des entreprises. De nouvelles initiatives doivent dès lors être prises pour asseoir un cadre législatif plus intelligent, consolider une perspective stratégique à long terme afin d'améliorer la mise en œuvre de la législation à l'échelle nationale par les autorités nationales et les partenaires sociaux, et pour revoir le concept de qualité du travail et les indicateurs correspondants.

3.1. Un cadre législatif européen plus intelligent pour l'emploi et pour la santé et la sécurité au travail

La Commission procédera à une vaste évaluation progressive de l'acquis. Les travaux ont déjà débuté avec l'évaluation de deux textes législatifs importants, l'un sur le temps de travail, l'autre sur le détachement de travailleurs. Ces travaux porteront aussi sur d'autres éléments

liés à l'emploi et à la santé et à la sécurité. Cette évaluation complète n'empêchera pas la préparation de nouvelles propositions législatives si le besoin d'une action immédiate se fait clairement sentir et si les nouvelles dispositions sont justifiées par une analyse approfondie de leur incidence économique et sociale.

Par ailleurs, il est nécessaire d'évaluer dans le détail plusieurs dispositions législatives qui peuvent apparaître inefficaces ou difficilement applicables, par exemple les règles relatives à la protection des bénéficiaires de retraites professionnelles complémentaires en cas d'insolvabilité de l'employeur. Au terme d'une évaluation appropriée, la Commission proposera d'inclure les gens de mer et les pêcheurs dans le champ d'application de la législation de l'UE en matière d'emploi. Dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, les priorités seront notamment la révision des directives concernant la protection des travailleurs exposés aux champs électromagnétiques, aux agents cancérigènes et mutagènes, et la prévention des troubles musculosquelettiques. Les risques découlant de l'exposition à la fumée de tabac ambiante feront l'objet d'une attention particulière. Les risques associés aux nanomatériaux et les causes de l'incidence croissante des maladies mentales au travail seront également étudiés.

3.2. Une démarche stratégique fondée sur des instruments non contraignants

La Commission peut jouer un rôle en mobilisant des moyens auprès des États membres, des partenaires sociaux et des agences de l'UE. À travers le dialogue social européen, les partenaires sociaux intersectoriels et sectoriels ont également développé un socle important d'instruments non contraignants, notamment les accords autonomes; ces derniers contribuent à l'amélioration des normes de travail et ont un effet direct et concret sur les conditions de travail de millions de travailleurs dans l'UE. Tout en respectant l'autonomie des partenaires sociaux, la Commission continuera de soutenir et de financer cette activité et, lorsque cela se justifie, elle évaluera l'incidence de ce type d'accords.

Les enseignements tirés de la stratégie européenne en matière de santé et de sécurité au travail 2007-2012 devraient permettre de lancer le débat sur le renouvellement de cette stratégie, ainsi que son extension possible à d'autres domaines d'action.

Le travail non déclaré, y compris la classification inappropriée de travailleurs en tant que contractants indépendants par certains employeurs, continue de gagner du terrain et prend de plus en plus une dimension transfrontalière: des efforts renouvelés sont nécessaires pour intensifier, à l'échelle européenne, la coopération entre les inspections du travail et les autres organismes chargés de contrôler l'application de la législation en matière d'emploi.

Une action est également requise pour réexaminer la définition et les indicateurs communs de l'UE en matière de qualité du travail afin de les rendre davantage opérationnels pour l'évaluation et la comparaison des performances des politiques des États membres dans ce domaine. En particulier, l'accent mis sur la qualité de l'emploi doit être réexaminé à la lumière des évolutions récentes, telles que la flexicurité et la volonté de «Rendre les transitions positives», et de l'expansion de nouvelles formes de travail.

Qualité du travail et conditions de travail - Actions clés 9 à 12:

La Commission engagera les actions suivantes:

- 9. en 2011, réexaminer la **directive sur le temps de travail** et présenter une proposition législative en vue d'une meilleure mise en œuvre de la **directive sur le détachement de**

travailleurs. Le cas échéant, la Commission lancera une action en vue de **modifier, préciser ou simplifier la législation existante en matière d'emploi**, à condition qu'elle soit justifiée par une étude d'impact et après consultation des partenaires sociaux européens;

- 10. en 2011, procéder à l'**évaluation finale de la stratégie 2007-2012 en matière de santé et de sécurité au travail** et, sur cette base, proposer en 2012 une **stratégie de suivi pour la période 2013-2020**;
- 11. en 2012, **examiner l'efficacité de la législation européenne en matière d'information et de consultation des travailleurs ainsi que les directives sur le travail à temps partiel et les contrats à durée déterminée et leur incidence sur la participation des femmes à l'emploi et l'égalité de rémunération**, la collaboration avec les partenaires sociaux et le respect de l'autonomie du dialogue social;
- 12. d'ici à 2014, procéder à un **examen complet de la législation en matière de santé et de sécurité** en partenariat avec les États membres et les partenaires sociaux européens, dans le cadre du comité consultatif sur la sécurité et la santé au travail.

Mesures d'accompagnement et de préparation

En coopération avec les États membres et les partenaires sociaux, la Commission entend également:

- étudier, en 2011, la **faisabilité d'une initiative destinée à intensifier la coopération entre les inspections du travail et les autres organismes chargés de faire respecter la législation** en vue de prévenir le travail non déclaré et de lutter contre celui-ci;
- en 2011, **réexaminer et moderniser le concept de qualité du travail** en coopération avec les États membres et les partenaires sociaux;
- examiner, en 2012, l'**incidence des directives en matière de non-discrimination en rapport avec l'emploi**, à savoir les directives 2000/78/CE¹⁰ et 2000/43/CE¹¹.

4. SOUTENIR LA CREATION D'EMPLOIS

La crise économique a eu des répercussions considérables sur la création d'emplois, mais certains obstacles à la demande de main-d'œuvre sont structurels.

Il ne suffit pas de s'assurer que les citoyens restent actifs et se dotent des qualifications adéquates pour décrocher un emploi: la reprise doit être fondée sur la création d'emplois, qui dépend d'abord et avant tout de la croissance économique. Depuis 2008, le ralentissement de l'activité économique a effectivement eu une incidence considérable sur la création d'emplois: il a annulé la majeure partie des gains constants enregistrés pendant les dix années précédentes en matière de croissance de l'emploi et de réduction du chômage dans l'UE. La

¹⁰ Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

¹¹ Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

croissance économique dans l'UE a repris au second semestre de 2009, après cinq trimestres de baisse consécutifs. Les marchés du travail européens ont commencé à montrer des signes de stabilisation et les taux de vacance d'emploi ont légèrement progressé ces derniers trimestres.

Cette évolution positive est certes appréciable, mais le climat économique n'est pas à l'origine de tous les changements observés ces deux dernières années: la création d'emplois dépend aussi des politiques du marché du travail menées à l'échelle européenne et nationale. Pour créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, stimuler la croissance peut se révéler insuffisant. L'environnement des entreprises doit aussi être favorable à l'emploi.

Les politiques en faveur de la création d'emplois doivent tenir compte de la contribution importante des petites et moyennes entreprises (PME) à une grande partie de l'activité économique et professionnelle en Europe. Plus de 99% des entreprises de l'UE sont des PME qui représentent les deux tiers des emplois du secteur privé, d'où l'importance de la prise en compte des besoins des PME lors de l'élaboration de la législation applicable à l'emploi. Cependant, trop peu de nos PME innovantes se muent en grandes sociétés employant plus de personnes. L'UE compte aussi moins de jeunes entreprises innovantes à forte intensité de R&D que les États-Unis. Des pénuries marquées de compétences en matière d'innovation et de culture numérique empêchent les PME d'adopter des modèles d'entreprise intelligents novateurs et les nouvelles technologies. Les travailleurs indépendants représentent 15% de la main-d'œuvre européenne et, même pendant les périodes de prospérité économique, leur nombre n'a pas augmenté de manière notable: la part des travailleurs indépendants dans la population active de l'UE a baissé d'un point de pourcentage entre 2000 et 2008.

Rétablir la création d'emplois pour que tous ceux qui veulent travailler puissent obtenir un emploi

La croissance économique reste le principal levier de la création d'emplois. Dans la stratégie Europe 2020, les initiatives phares «L'Union de l'innovation»¹² et «Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation»¹³ définissent un ensemble d'actions important en faveur d'une nouvelle vision stratégique de l'innovation et d'une base industrielle concurrentielle; ces actions doivent contribuer à stimuler la croissance économique, en lui donnant la connaissance et les activités à forte valeur ajoutée comme points d'ancrage, et à déterminer les possibilités d'investissement et de création d'emplois. L'Acte pour le marché unique¹⁴ contient également un ensemble de propositions destinées à exploiter pleinement le potentiel du marché unique et à renforcer la croissance et l'emploi. De même, l'initiative phare «Jeunesse en mouvement»¹⁵ a déjà défini un cadre particulier pour l'emploi des jeunes.

Toutefois, au-delà de ces initiatives, il faut aussi mettre en place les conditions propices à la création d'emplois plus nombreux, notamment aux deux extrémités du spectre des compétences. Reconnaissant que l'UE dispose toujours d'une marge d'amélioration certaine dans le transfert de l'innovation vers les systèmes de production, la Commission proposera des solutions qui faciliteront la création d'emplois dans les entreprises qui s'appuient sur des qualifications élevées et des modèles d'entreprise à forte intensité de R&D. Elle étudiera également des mesures d'incitation pour les employeurs afin qu'ils embauchent des chômeurs

¹² COM(2010) 546 du 6.10.2010.

¹³ COM(2010) 614 du 28.10.2010.

¹⁴ COM(2010) 608 du 27.10.2010.

¹⁵ COM(2010) 477 du 15.9.2010.

de longue durée et d'autres travailleurs en décrochage professionnel. En complément de l'action des États membres, la Commission accordera également une attention particulière à l'entrepreneuriat et au travail non salarié comme vecteurs essentiels de l'augmentation des taux d'emploi. Toutes les initiatives respecteront le principe de la priorité aux petites entreprises («think small first») afin de tenir compte des caractéristiques des PME.

4.1. Consolider les conditions cadres de la création d'emplois

Selon les estimations de la Commission, une réduction de 25% de la charge administrative pourrait, à long terme, aboutir à une augmentation du PIB de 1,4%. Pour associer croissance économique et création d'emplois, il conviendrait de supprimer les obstacles administratifs à la création d'entreprises et à l'embauche. Cet aspect est particulièrement important dans les sociétés actives dans des secteurs en évolution rapide, à forte intensité de R&D, où la demande de qualifications élevées peut être significative. En fait, la réalisation de l'objectif de 3% du PIB de l'UE consacrés à la R&D permettrait la création de 3,7 millions d'emplois à l'horizon 2020¹⁶. À cet égard, il conviendrait d'investir davantage en faveur de l'accroissement du nombre des diplômés en sciences, en technologie, en ingénierie et en mathématiques de manière à créer les conditions propices au déploiement des technologies génériques essentielles indispensables dans les stratégies de R&D et d'innovation de l'industrie et des services.

En période de chômage élevé, il est capital de favoriser l'embauche par une réduction des coûts non salariaux de la main-d'œuvre (par exemple en reportant la fiscalité sur le travail sur la consommation d'énergie ou la pollution) étant donné que les coûts du maintien des systèmes d'assurance chômage dépasseront très probablement la perte de recettes pour le système de sécurité sociale. Cet aspect est particulièrement important pour les personnes qui rencontrent des difficultés spécifiques pour retrouver un emploi après une période de récession, par exemple les personnes peu qualifiées ou les chômeurs de longue durée. Des mesures d'incitation destinées à réorienter des emplois informels vers l'économie formelle sont aussi essentielles; un bon exemple est le développement d'emplois réguliers (déclarés) dans les activités domestiques, les services sociaux et d'autres activités sans but lucratif qui offrent un point d'entrée sur le marché du travail important pour les personnes qui en sont les plus éloignées.

4.2. Promouvoir l'entrepreneuriat, l'emploi indépendant et l'innovation

Les entreprises d'économie sociale, les coopératives, les mutuelles et les microentreprises, y compris les indépendants, peuvent constituer une source de solutions innovantes pour répondre à la demande sociale dans un processus participatif en offrant des possibilités d'emploi spécifiques pour les personnes les plus en marge du marché du travail. Dans sa communication sur l'Acte pour le marché unique¹⁷, la Commission a déjà annoncé plusieurs actions destinées à développer l'économie sociale et les entreprises sociales, par exemple l'initiative pour l'entrepreneuriat social ou la consultation publique sur la mise en œuvre du règlement sur le statut de la coopérative européenne. L'Institut européen d'innovation et de technologie favorisera la création et le développement des entreprises par une recherche axée sur l'innovation, notamment en privilégiant l'esprit d'entreprise.

¹⁶ COM(2010) 546 du 6.10.2010.

¹⁷ COM(2010) 608 du 27.10.2010.

La création d'entreprises devrait devenir un moyen plus répandu de créer des emplois et de lutter contre l'exclusion sociale. L'accent doit être mis sur la formation pour faire en sorte que les systèmes d'éducation fournissent véritablement les bases nécessaires à l'éclosion de nouveaux entrepreneurs et que les personnes désireuses de créer et gérer une PME acquièrent les compétences correspondantes. Les États membres devraient développer l'entrepreneuriat dans les programmes d'enseignement afin de générer une masse critique d'enseignants dans cette matière et de favoriser les collaborations transfrontalières entre les universités et les centres de recherche dans le domaine de l'innovation et de l'entrepreneuriat.

Soutenir la création d'emplois – Action clé 13:

13. En 2011, la Commission proposera des **principes directeurs en faveur de l'instauration des conditions propices à la création d'emplois**. Ces principes comporteront les méthodes pour: i) agir sur les obstacles administratifs et juridiques au recrutement et au licenciement, à la création d'entreprises et à l'emploi non salarié; ii) réduire les coûts non salariaux de la main-d'œuvre; iii) passer d'un travail informel ou non déclaré à un emploi régulier.

Mesures d'accompagnement et de préparation

Dans le cadre du «Small Business Act», la Commission:

- lancera, d'ici à la fin de 2010, une proposition visant à **prolonger l'action préparatoire Erasmus pour jeunes entrepreneurs et à la convertir en un programme permanent**;
- soutiendra des programmes spécifiques de formation pédagogique et l'échange de bonnes pratiques en vue de **développer la formation des enseignants en entrepreneuriat** et lancera un manuel sur l'enseignement de l'entrepreneuriat afin d'accroître la diffusion, l'efficacité et la qualité de cet enseignement en Europe.

INSTRUMENTS FINANCIERS DE L'UE AU SERVICE DES COMPETENCES NOUVELLES ET DES EMPLOIS

Compte tenu des contraintes qui pèsent sur les budgets nationaux, les États membres et la Commission doivent se concentrer sur une meilleure utilisation des ressources financières de l'UE. La politique de cohésion contribue déjà au développement des compétences nouvelles et à la création d'emplois, notamment dans le secteur en expansion de l'économie verte. Il est possible d'agir davantage pour tirer pleinement parti des possibilités offertes par les instruments financiers et la réglementation de l'UE à l'appui de réformes dans les domaines de l'emploi, de l'éducation et de la formation: cela concerne en premier lieu le Fonds social européen (FSE), mais aussi le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie et le programme Progress.

En particulier, conformément aux propositions contenues dans le réexamen du budget¹⁸ et dans le cinquième rapport sur la cohésion¹⁹, il conviendrait d'accroître l'efficacité des

¹⁸ COM(2010) 700 du 19.10.2010.

¹⁹ COM(2010) 642 du 9.11.2010.

instruments de la politique de cohésion, notamment du FSE, en respectant quatre priorités: 1) concentrer les moyens financiers sur un nombre réduit d'axes prioritaires; 2) renforcer les conditions et mesures d'incitation afin d'encourager les États membres à réaliser les réformes institutionnelles annoncées dans les plans nationaux de réforme; 3) se concentrer sur les résultats, grâce à un ensemble d'objectifs et d'indicateurs clairs et mesurables définis d'un commun accord par la Commission et les États membres, et 4) mettre en place des contrats d'investissement pour le développement et le partenariat entre la Commission et les États membres.

Le réexamen en profondeur des instruments financiers fera partie des discussions qui accompagneront la préparation du prochain cadre financier pluriannuel, mais ces quatre priorités doivent servir d'orientations pour accroître, dès maintenant, la contribution des Fonds et du budget de l'UE à la Stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois.

Les États membres sont invités à concentrer les interventions du FSE et des autres Fonds sur les réformes structurelles clés, à favoriser les conditions structurelles et à contribuer de cette manière aux actions clés et aux mesures proposées dans la présente stratégie ainsi qu'aux objectifs européens et nationaux de la stratégie Europe 2020, en particulier dans les domaines suivants:

1. flexicurité: les programmes du FSE peuvent financer la définition de politiques plus appropriées telles que des mesures actives sur le marché du travail et l'éducation et la formation tout au long de la vie, ainsi que des outils et des institutions, par exemple les services publics de l'emploi. Les **partenaires sociaux** peuvent aussi bénéficier d'un soutien du FSE à travers des partenariats pour les réformes en matière d'emploi. L'aide du FSE pour le renforcement des capacités administratives peut contribuer à une mise en place intégrée de la flexicurité. Le **7^e programme-cadre pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration peut contribuer à une prise de décisions fondée sur des données probantes.**

2. Amélioration et mise en concordance des compétences: le FSE peut intervenir dans la prévision et le développement des compétences et des qualifications et soutenir la réforme des systèmes d'éducation et de formation afin qu'ils soient plus en phase avec le marché du travail. L'échange d'expériences et la constitution de réseaux entre l'enseignement supérieur, la recherche et les centres d'entreprises peuvent aussi être financés pour faire face aux besoins de compétences nouvelles. Les emplois liés à l'écologisation de l'économie et aux services sociaux et de santé, tout comme les compétences en TIC étant donné l'importance de ces technologies dans l'économie et la société actuelles, peuvent aussi bénéficier d'une aide accrue du FSE et des autres Fonds européens. Le FEDER peut financer des investissements dans l'infrastructure de l'enseignement. Enfin, le FSE et les autres Fonds structurels peuvent agir en synergie avec d'autres instruments comme le **Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers**, pour accroître la participation des migrants à l'emploi et lutter contre la discrimination, et le **programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie.**

3. Qualité du travail et conditions de travail: le FSE peut cofinancer la définition et la diffusion de formes innovantes et plus productives d'organisation du travail, y compris l'amélioration des conditions de santé et de sécurité au travail. Pour l'élimination des écarts entre les femmes et les hommes, le FSE peut financer des mesures permettant la conciliation du travail et de la vie privée et l'intégration des questions d'égalité entre les hommes et les

femmes, ainsi que des actions de lutte contre la ségrégation fondée sur le sexe sur le marché du travail.

4. Création d'emplois: le FSE et les autres Fonds européens peuvent financer la promotion de l'entrepreneuriat, de la création d'entreprises et de l'emploi non salarié. L'ingénierie financière peut créer le lien manquant entre les marchés financiers et les petits entrepreneurs. Le FSE, l'initiative **JASMINE** (action commune pour soutenir les institutions de microfinance en Europe) financée par le FEDER et le récent **instrument européen de microfinancement Progress** peuvent aider des personnes à sortir du chômage et de l'exclusion sociale en leur permettant de créer leur propre entreprise ou d'accéder au statut d'indépendant. Ces mesures complètent les autres investissements du FSE en faveur des personnes les plus vulnérables.

Enfin, le FSE et les autres Fonds peuvent aussi apporter une **aide spécifique et ciblée à des groupes particuliers dans tous les domaines prioritaires de la stratégie**. L'aide apportée aux **Roms** dans certains États membres dans des domaines comme le conseil, l'éducation, la formation et l'orientation pour les travailleurs indépendants en est un exemple.

CONCLUSION

Les treize actions clés et les mesures d'accompagnement et de préparation proposées dans la présente stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois exigent de combiner plusieurs instruments d'action de l'UE, notamment la législation, la coordination des politiques, le dialogue social, le financement et les partenariats stratégiques. La stratégie est complétée par d'autres initiatives axées sur des groupes spécifiques, par exemple l'initiative phare Europe 2020 «Jeunesse en mouvement»²⁰ et la «Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2010-2015»²¹. Plus important encore, bon nombre de domaines d'action de la présente stratégie, la création d'emplois par exemple, dépendent de la vision intégrée développée dans la stratégie Europe 2020 et n'en sont qu'un élément.

La mise en œuvre et la participation sont essentielles pour le succès de la stratégie. En particulier, les partenaires sociaux ont un rôle prépondérant dans la mise en œuvre de la flexicurité et d'autres aspects de la présente stratégie. Les actions entreprises pourraient faire l'objet d'une analyse annuelle au niveau de l'UE au sein d'un forum social tripartite. La coopération à l'échelon local et régional entre les partenaires sociaux, les services publics de l'emploi, les services sociaux, les établissements d'éducation et de formation, et les organisations de la société civile, sera essentielle pour atteindre les personnes qui éprouvent des difficultés à s'établir durablement sur le marché du travail.

Les **Fonds européens, notamment le Fonds social européen**, peuvent apporter une contribution significative à la stratégie de l'UE et jouer un rôle de catalyseur et de levier à l'appui des priorités d'action de l'Union.

La Commission mettra aussi en avant la dimension internationale de la stratégie. La crise a provoqué l'émergence d'un consensus mondial sur la coexistence, sur un pied d'égalité, des objectifs économiques et financiers, d'une part, et des objectifs en matière d'emploi et à caractère social, de l'autre. Au moment où la reprise s'amorce, la Commission

²⁰ COM(2010) 477 du 15.9.2010.

²¹ COM(2010) 491 du 21.9.2010.

prônera la mise en commun des moyens à l'échelle internationale dans les cadres multilatéraux (OIT, G20, OCDE et Nations unies), au sein des structures de coopération bilatérale existantes avec des partenaires stratégiques (notamment les États-Unis, le Canada, la Chine, l'Inde, le Japon, l'Afrique du sud, la Russie et le Brésil) et dans les cadres stratégiques régionaux (ASEM et UE-Amérique latine).

La Commission **réexaminera les priorités de la stratégie en 2014** et les adaptera au nouveau cadre financier pluriannuel. Dans l'intervalle, elle rendra compte des progrès accomplis dans les enquêtes annuelles sur la croissance, dans le cadre de la stratégie Europe 2020.