



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 27.6.2007
COM(2007) 359 final

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

Vers des principes communs de flexicurité:

Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité

{SEC(2007) 861}
{SEC(2007) 862}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Les défis et les opportunités de la mondialisation et du changement	3
2.	Une approche intégrée de la flexicurité	4
3.	Les politiques de la flexicurité: l'expérience des États membres	8
4.	Flexicurité et dialogue social	9
5.	Definir des principes communs de flexicurité	10
6.	Les parcours de la flexicurité	11
7.	La dimension financière de la flexicurité.....	12
8.	Prochaines étapes: La flexicurité et la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi.....	14
	ANNEXE I – LES PARCOURS DE LA FLEXICURITÉ	25
	ANNEXE II - EXEMPLES DE FLEXICURITÉ.....	21
	ANNEXE III – INDICATEURS DE RÉFÉRENCE PERTINENTS EN MATIÈRE DE FLEXICURITÉ.....	24

1. LES DEFIS ET LES OPPORTUNITES DE LA MONDIALISATION ET DU CHANGEMENT

Le mode de vie et la manière de travailler des citoyens européens change rapidement¹. Quatre raisons principales peuvent être soulignées: l'intégration économique aux niveaux international et européen; le développement des nouvelles technologies, en particulier dans les domaines de l'information et de la communication; le vieillissement démographique des sociétés européennes, combiné à des taux d'emploi moyens encore relativement faibles et à un chômage de longue durée élevé, qui menacent la viabilité des systèmes de protection sociale; ainsi qu'une segmentation progressive des marchés du travail dans de nombreux pays², où se côtoient des travailleurs relativement bien protégés et des travailleurs dépourvus de toute protection (les travailleurs en place et les exclus).

Globalement, la mondialisation profite à la croissance et à l'emploi, mais les changements qu'elle entraîne exigent des adaptations rapides de la part des entreprises et des travailleurs. L'emploi progresse dans l'UE et le chômage diminue de manière constante. S'il est vrai que l'on peut s'appuyer sur des évolutions positives, il reste néanmoins 17 millions de chômeurs dans l'UE (2007) et la restructuration des économies européennes reste à achever. Pour s'adapter, il faut un marché du travail plus souple et des niveaux de sécurité qui répondent aux besoins nouveaux tant des employeurs que des travailleurs. L'Europe doit créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour faire face au changement et à de nouveaux risques sociaux. Elle doit réduire la segmentation des marchés du travail et la précarisation des emplois, de même qu'encourager une intégration soutenue et l'acquisition de compétences. Les femmes, les jeunes et les migrants sont déjà sur-représentés dans la catégorie des "exclus" du marché du travail et les travailleurs plus âgés ont du mal à conserver ou à trouver un emploi³. Même les travailleurs qui ont des contrats à durée indéterminée se sentent menacés: en effet, en cas de licenciement, ils sont confrontés aux mêmes difficultés pour retrouver un emploi de qualité.

Pour réaliser les objectifs de Lisbonne, à savoir créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, de nouvelles formes de flexibilité et de sécurité sont nécessaires pour les individus et les entreprises, mais aussi les États membres et l'Union. Les individus ont de plus en plus besoin d'une sécurité dans l'emploi et non d'une sécurité de l'emploi, car ils sont de moins en moins nombreux à avoir le même emploi à vie. Les entreprises, en particulier les PME, doivent pouvoir adapter leur personnel en fonction de l'évolution de la situation économique. Elles doivent pouvoir recruter du personnel dont les compétences correspondent mieux à leurs besoins et qui sera davantage productif et capable de s'adapter, avec pour résultat une innovation et une compétitivité accrues. Toutefois, l'Europe ne s'adapte pas aussi bien qu'elle le pourrait aux chocs que subit son économie. Les préoccupations concernant la sous-traitance et les délocalisations pourraient s'en trouver renforcées⁴, tandis que les

¹ BEPA (2007): La réalité sociale de l'Europe.

² Commission européenne, Emploi en Europe 2004, chapitre 4.

³ OCDE (2006): "Vivre et travailler plus longtemps". Voir aussi Perspectives de l'emploi de l'OCDE, édition 2007.

⁴ BEPA (2006): Compétitivité et localisation des industries de l'UE.

inégalités et les écarts de revenus entre les travailleurs qualifiés et non qualifiés pourraient s'aggraver⁵. L'UE et ses États membres doivent progresser davantage vers une économie de la connaissance dynamique et performante, en distribuant plus équitablement les fruits de la prospérité dans la société. Le changement doit profiter à un plus grand nombre de personnes et il faut plus de mobilité ascensionnelle. Plus de "démunis" doivent sortir de leur condition.

Les citoyens européens acceptent la nécessité de l'adaptation et du changement. 76 % d'entre eux reconnaissent que l'emploi à vie auprès d'un même employeur appartient au passé. 76 % considèrent également que la capacité de changer facilement de travail est, de nos jours, un atout pour trouver un emploi. 72 % indiquent que les contrats de travail devraient être plus souples pour encourager la création d'emplois. Enfin, ce sont 88 % des citoyens qui disent qu'une formation régulière améliore les possibilités de carrière⁶.

La réponse politique globale de l'UE aux défis et aux opportunités de la mondialisation se trouve dans la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi. Le Conseil européen a invité les États membres à "élaborer plus systématiquement, dans le cadre des programmes nationaux de réforme, des stratégies globales pour améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises". La Commission a été invitée à réfléchir, avec les États membres et les partenaires sociaux, à "l'élaboration d'un ensemble de principes communs sur la flexicurité", qui pourraient servir de cadre de référence utile dans le contexte de la mise en place de marchés du travail plus ouverts et plus réactifs et de lieux de travail plus productifs⁷.

2. UNE APPROCHE INTEGREE DE LA FLEXICURITE

L'existence d'une approche intégrée de la flexicurité se justifie par la nécessité de réaliser les objectifs de la stratégie de Lisbonne renouvelée⁸ - en particulier la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité - et en même temps de moderniser les modèles sociaux européens. Il faut pour cela des politiques qui couvrent à la fois la flexibilité des marchés du travail, de l'organisation du travail et des relations de travail et la sécurité (sécurité dans l'emploi et sécurité sociale).

Le but de la flexicurité est de garantir que les citoyens européens puissent bénéficier d'un niveau élevé de sécurité dans l'emploi, c'est-à-dire de la possibilité de trouver facilement un emploi à toutes les étapes de leur vie active, et de bonnes perspectives de développement de carrière dans un environnement économique en évolution rapide. Le but est aussi d'aider les travailleurs comme les employeurs à saisir les opportunités offertes par la mondialisation. La flexicurité crée donc un environnement dans lequel la sécurité et la flexibilité se renforcent mutuellement.

Les États membres doivent faire plus pour favoriser l'emploi sur leur marché du travail: les mesures politiques sont souvent conçues et mises en œuvre au coup par

⁵ J. Hudson: *Inequality and the Knowledge economy: Running or standstill?*.

⁶ La politique européenne sociale et de l'emploi, Eurobaromètre spécial n° 261, octobre 2006.

⁷ Conclusions de la Présidence, Conseil européen, 23 et 24 mars 2006 et 8 mars 2007.

⁸ Rapports annuels de progrès de janvier et décembre 2006: Ligne directrice 21.

coup, selon une approche qui ne répond pas aux problèmes plus globaux du marché du travail. Trop souvent, les politiques visent à augmenter *soit* la flexibilité pour les entreprises, *soit* la sécurité pour les travailleurs; le résultat est qu'elles se neutralisent ou se contredisent. La reprise économique, caractérisée par une croissance qui n'a jamais été aussi élevée depuis six ans et la création de 7 millions d'emplois nouveaux entre 2005 et 2008, constitue une opportunité pour l'Union et les États membres: il est temps de redoubler d'efforts et d'entreprendre les réformes nécessaires pour que l'Union respecte ses engagements en matière de croissance et d'emploi, mais aussi de cohésion économique et sociale.

Qu'est-ce que la flexicurité?

La flexicurité peut être définie comme une stratégie intégrée visant à améliorer simultanément la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail.

La flexibilité, d'une part, c'est réussir les changements (les "transitions") dans la vie: entre le système éducatif et le monde du travail, entre les emplois, entre le chômage ou l'inactivité et le travail, entre le travail et la retraite. Cela ne signifie pas seulement qu'il faut donner plus de liberté aux entreprises pour recruter ou licencier du personnel, ni que les contrats à durée indéterminée appartiennent au passé. Il s'agit de faciliter la progression des travailleurs vers de meilleurs emplois, de favoriser la "mobilité ascensionnelle" et le développement optimal des talents. La flexibilité, c'est également celle de l'organisation du travail qui permet, avec rapidité et efficacité, de répondre à de nouveaux besoins en termes de production et de maîtriser les nouvelles compétences nécessaires, et de faciliter la conciliation des responsabilités professionnelles et privées. La sécurité, d'autre part, représente bien plus que l'assurance de garder son emploi. Il s'agit de donner aux individus les compétences qui leur permettent de progresser dans leur vie professionnelle et de les aider à trouver un nouvel emploi. Il s'agit aussi de leur donner des indemnités de chômage adaptées pour faciliter les transitions. Enfin, cela inclut aussi des possibilités de formation pour tous les travailleurs (en particulier les travailleurs peu qualifiés et plus âgés).

Cette approche permet ainsi aux entreprises comme aux travailleurs de tirer profit de la flexibilité *et* de la sécurité, c'est-à-dire d'une meilleure organisation du travail⁹, de la mobilité ascensionnelle qui résulte du développement des compétences et d'investissements dans la formation rentables pour les entreprises, tout en aidant les travailleurs à s'adapter et à accepter le changement.

Les composantes de la flexicurité

La Commission et les États membres, s'appuyant sur leur expérience et plusieurs analyses, sont parvenus à un consensus selon lequel les politiques de flexicurité peuvent être conçues et mises en œuvre à travers quatre composantes politiques:

- *Souplesse et sécurisation des dispositions contractuelles* (du point de vue tant des employeurs que des travailleurs - des travailleurs en place comme des

⁹ OCDE (2006): "Vivre et travailler plus longtemps".

exclus) dans le cadre d'un droit du travail, de conventions collectives et d'une organisation du travail modernes;

- des *stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie* pour garantir une capacité d'adaptation et une aptitude à l'emploi permanentes des travailleurs, en particulier des plus vulnérables;
- des *politiques actives du marché du travail (PAMT) efficaces* permettant aux individus de faire face aux changements rapides, de réduire les périodes de chômage et de faciliter les transitions vers de nouveaux emplois;
- des *systèmes de sécurité sociale modernes* qui fournissent une aide au revenu adéquate, encouragent l'emploi et facilitent la mobilité sur le marché du travail. Cela suppose une large gamme de prestations de protection sociale (indemnités de chômage, pensions et soins de santé) permettant aux individus de concilier leur travail et leurs responsabilités privées et familiales telles que la garde d'enfants.

Comment fonctionne la flexicurité

L'analyse économique¹⁰ confirme que ces quatre composantes peuvent se renforcer mutuellement et améliorer les résultats en matière d'emploi (de l'emploi global, mais aussi de l'emploi des femmes, des jeunes et des travailleurs plus âgés), de taux de risque de pauvreté et de capital humain.

Alors que certains travailleurs connaissent une flexibilité élevée et une sécurité réduite, d'autres travaillent selon des *modalités contractuelles* qui découragent ou retardent les transferts. C'est notamment le cas de toute législation stricte de protection de l'emploi contre les licenciements économiques. Selon des analyses¹¹, une législation stricte de protection de l'emploi¹² réduit certes le nombre de licenciements, mais aussi le taux de réintégration dans le marché du travail après une période de chômage. Lorsqu'elles décident de recruter du personnel nouveau, les entreprises prennent en considération la probabilité d'avoir à supporter plus tard des coûts élevés de licenciement. C'est tout particulièrement vrai pour les petites entreprises. Certaines analyses¹³ suggèrent aussi que la législation stricte de protection de l'emploi a un impact limité sur le chômage global et qu'elle peut en outre avoir un impact négatif pour les groupes les plus susceptibles d'être confrontés aux problèmes d'accès au marché du travail, comme les jeunes, les femmes, les travailleurs plus âgés et les chômeurs de longue durée. Les femmes, par exemple, sont plus susceptibles que les hommes de passer de périodes d'activité à des périodes d'inactivité, notamment lorsqu'elles tentent de concilier le travail et la vie familiale, et sont donc plus touchées par les difficultés de recrutement liées à la législation stricte de protection de l'emploi. Celle-ci encourage fréquemment le recours à toute

¹⁰ Commission européenne, *Emploi en Europe 2006*, chapitre 2.

¹¹ Perspectives de l'Emploi de l'OCDE, édition 2007, p. 69 à 72.

¹² L'OCDE évalue la rigidité globale de la législation de protection de l'emploi. Voir par exemple les perspectives de l'emploi, édition 2004.

¹³ E.g. Algan and Cahuc (2004), *Job Protection: the Macho Hypothesis*, IZA DP no. 1192 and Nickell and Layard, (1999), *Labour Market Institutions and Economic Performance*, in: Ashenfelter and Card (Eds.), *Handbook of Labour Economics*.

une gamme de contrats temporaires assortis d'une protection faible – souvent conclus par des femmes et des jeunes – qui limitent la progression vers des emplois à durée indéterminée¹⁴. Il en résulte une segmentation du marché du travail – problème que la flexicurité tente de résoudre. Naturellement, la législation de protection de l'emploi a aussi des effets positifs; en particulier, elle encourage les entreprises à investir dans la formation et les salariés à être loyaux et plus productifs.

Il est nécessaire de disposer de *stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie* et d'améliorer l'investissement dans les ressources humaines pour s'adapter à la rapidité des changements et des innovations. Cet élément est de plus en plus crucial, tant pour la compétitivité des entreprises que pour l'aptitude à l'emploi à long terme des travailleurs. Une formation initiale de haute qualité, des aptitudes fondamentales larges et un investissement continu dans les compétences améliorent les chances des entreprises de s'adapter aux changements économiques, mais aussi les chances des travailleurs de garder leur emploi ou de trouver un nouvel emploi. Une forte participation à l'apprentissage tout au long de la vie est associée à un taux d'emploi élevé et à un chômage (de longue durée) réduit¹⁵. Toutefois, trop souvent, ces investissements ne profitent qu'aux personnes qualifiées¹⁶: celles qui ont le plus besoin de formation, comme les travailleurs peu qualifiés, les travailleurs temporaires, les travailleurs indépendants et les travailleurs plus âgés, souffrent le plus d'un sous-investissement dans ce domaine. Les entreprises peuvent être découragées d'investir dans les compétences, parce que le personnel formé peut être recruté par d'autres employeurs. Le partage des coûts, par exemple grâce à des fonds au niveau sectoriel, peut en partie prévenir ce problème. Les stratégies d'apprentissage tout au long de la vie favorables à la participation de tous nécessitent une implication active des gouvernements, des partenaires sociaux, des entreprises et de chaque travailleur.

Les systèmes de sécurité sociale modernes qui offrent des indemnités de chômage suffisantes, ainsi que les *politiques actives du marché du travail*, sont des éléments essentiels qui apportent une sécurité des revenus et une aide lors des transitions entre les emplois. De bons systèmes d'allocations chômage sont nécessaires pour pallier les conséquences négatives sur les revenus lors des transitions entre les emplois, mais peuvent avoir un effet négatif sur l'intensité des recherches d'emploi et atténuer l'effet des incitations financières qui poussent à accepter un travail. Cela peut être largement compensé par l'offre d'une assistance à la recherche d'emploi et des mesures d'incitation à travailler efficaces¹⁷, qui garantissent un équilibre entre droits et obligations. On constate que l'assistance directe à la recherche d'un emploi, comme les stages de recherche d'emplois et les clubs de chercheurs d'emplois, figurent parmi les mesures les plus efficaces pour aider les chômeurs à trouver du travail¹⁸. Les dépenses dans le domaine des politiques actives du marché du travail sont associées à

¹⁴ Commission européenne, L'emploi en Europe 2004.

¹⁵ Emploi en Europe 2006: p. 108.

¹⁶ OCDE (2005): Promouvoir la formation des adultes.

¹⁷ OCDE (2005): *From unemployment to work*.

¹⁸ Jochen Kluge, The Effectiveness of Active Labour Market Policy, IZA Discussion Paper, mars 2007

une réduction du chômage global¹⁹. L'efficacité de ces politiques a un impact positif sur l'assouplissement de la législation de protection de l'emploi²⁰.

Pour réussir, toute stratégie de flexicurité doit reposer sur un équilibre délicat entre le rôle de garantie des revenus du système d'allocations chômage et une stratégie d'"activation" adéquate, conçue pour faciliter les transitions entre les emplois et dynamiser l'évolution de carrière. L'expérience montre que les travailleurs se sentent mieux protégés par des allocations chômage adéquates que par une protection stricte contre le licenciement. Les politiques actives du marché du travail influent, elles aussi, positivement sur le sentiment de sécurité chez les travailleurs²¹. Interrogées sur leurs chances de trouver un nouvel emploi si elles sont licenciées, les personnes sondées réagissent très différemment d'un pays d'Europe à l'autre. Ainsi, les travailleurs français, qui sont couverts par une législation de protection de l'emploi élevée, pensent avoir très peu de chances de trouver un nouvel emploi, alors que les travailleurs danois, soumis à une législation de protection de l'emploi modérée, pensent en avoir de très bonnes²². Cela montre que de bonnes allocations chômage, des politiques actives du marché du travail efficaces et des marchés du travail dynamiques renforcent le sentiment de sécurité des individus.

3. LES POLITIQUES DE LA FLEXICURITE: L'EXPERIENCE DES ÉTATS MEMBRES

Ces dernières années, le débat relatif à la flexicurité s'est nourri des bons résultats de certains États membres dans les domaines socio-économique et de l'emploi, comme le souligne la stratégie réévaluée pour l'emploi de l'OCDE²³. Pour l'OCDE, les caractéristiques de la flexicurité peuvent globalement être définies comme suit: législation de protection de l'emploi modérée; participation élevée à l'apprentissage tout au long de la vie; dépenses importantes consacrées aux politiques (passives et actives) du marché du travail; systèmes d'allocations chômage généreux qui garantissent un équilibre entre droits et obligations; large couverture des systèmes de sécurité sociale; et importante présence syndicale. Les résultats socio-économiques sont caractérisés par des taux d'emploi élevés, de faibles taux de chômage et des taux de pauvreté relatifs peu élevés par rapport à la moyenne de l'UE. Les travaux menés par l'OCDE²⁴, l'OIT²⁵ et la Commission européenne²⁶ indiquent que les politiques de flexicurité contribuent à ces bons résultats.

Conformément à la stratégie pour la croissance et l'emploi, la flexicurité doit être envisagée dans un contexte plus large. Des politiques macro-économiques saines et

¹⁹ OCDE (2006): Stratégie de l'OCDE pour l'emploi: *Lessons from a decade's experience*.

²⁰ Jochen Kluge (voir *supra*).

²¹ OCDE (2004, voir ci-dessus) et Postel-Vinay et Saint-Martin (2004) "Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi?".

²² La politique européenne sociale et de l'emploi, Eurobaromètre spécial n° 261, p. 27.

²³ OCDE (2006), Stimuler l'emploi et les revenus, Les leçons à tirer de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi.

²⁴ Ibidem.

²⁵ OIT, septième réunion régionale européenne, 14-18 février 2005: conclusions officielles n° 18; BIT, Changements dans le monde du travail, rapport du Directeur général, juin 2006: pages 33-35. Et aussi: S. Cazes and A. Nesporova, Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe, OIT 2007.

²⁶ OCDE (2006), Stimuler l'emploi et les revenus, Les leçons à tirer de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Commission européenne, DG EMPL, Emploi en Europe 2006.

financièrement viables et des politiques micro-économiques efficaces, de même que des marchés de produits, de services et de capitaux ouverts et compétitifs, créent un environnement dans lequel les entreprises peuvent saisir les opportunités qui se présentent, financer de nouvelles idées commerciales et créer des emplois. De même, la flexicurité doit être complétée par des politiques sociales qui ciblent les personnes défavorisées et les plus éloignées du marché du travail.

L'annexe II présente des exemples de pays qui mettent en œuvre des politiques de flexicurité efficaces ou relèvent leurs défis de manière globale, selon une orientation favorable à la flexicurité.

Pour évaluer l'efficacité des politiques de flexicurité, les États membres et la Commission envisagent de définir et d'utiliser des indicateurs pertinents; les premiers résultats de ces travaux, toujours en cours, sont présentés en annexe III.

4. FLEXICURITE ET DIALOGUE SOCIAL

La participation active des partenaires sociaux est essentielle pour garantir que la flexicurité profite à tous. Il est également crucial que toutes les parties intéressées soient prêtes à accepter le changement et à en assumer la responsabilité. Les politiques intégrées de flexicurité se retrouvent souvent dans les pays où le dialogue - et surtout la confiance - entre les partenaires sociaux, mais aussi entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, jouent un rôle important. Les partenaires sociaux sont souvent les mieux placés pour répondre aux différents besoins des employeurs et des travailleurs et pour détecter les synergies qu'ils peuvent mettre en place, par exemple dans le domaine de l'organisation du travail ou de la définition et mise en œuvre de stratégies d'apprentissage tout au long de la vie. Le soutien des partenaires sociaux aux objectifs clés de la stratégie de Lisbonne représente un atout non négligeable; il appartient aux gouvernements comme aux partenaires sociaux de traduire ce soutien en initiatives politiques concrètes. L'adoption d'une approche globale de la flexicurité – et non de mesures politiques isolées – est, semble-t-il, la meilleure façon de garantir que les partenaires sociaux participent à un débat global sur la capacité d'adaptation.

L'expérience montre qu'une approche fondée sur le partenariat est la plus adaptée pour développer une politique de flexicurité. Naturellement, il appartient aux parties prenantes concernées en tant qu'organisations autonomes de décider elles-mêmes des modalités de leur participation au dialogue social sur le thème des politiques de flexicurité.

Au niveau des États membres, la flexicurité servirait de cadre à un processus visant à établir des objectifs nationaux en faveur de l'adaptation et du changement dans le domaine de l'emploi, de la productivité, de la flexibilité et de la sécurité. Ce processus exigerait une sensibilisation accrue aux besoins spécifiques de changement et d'amélioration des politiques. Il serait lancé par les pouvoirs publics, tout en essayant de recueillir l'engagement des partenaires sociaux et le cas échéant d'autres parties intéressées. Un dialogue pourrait être établi au niveau national avec des représentants des employeurs, des travailleurs, du gouvernement et d'autres parties pour formuler une série d'approches politiques ou négocier un ensemble de mesures. Cela pourrait conduire à l'adoption d'une stratégie nationale de flexicurité intégrée.

La Commission encourage les États membres à travailler avec les partenaires sociaux afin d'inclure leurs approches de la flexicurité dans leurs programmes nationaux de réforme.

5. DEFINIR DES PRINCIPES COMMUNS DE FLEXICURITE

S'il est vrai que les politiques et mesures relatives à la flexicurité doivent tenir compte de situations nationales très différentes, tous les États membres de l'UE sont confrontés au même défi de la modernisation et de l'adaptation à la mondialisation et au changement. Par conséquent, pour faciliter les débats nationaux à la lumière des objectifs communs de la stratégie pour la croissance et l'emploi, il semble bon de parvenir à un consensus au niveau de l'UE sur une série de "principes communs de flexicurité".

Ces principes communs pourraient servir de cadre de référence utile dans le contexte de la mise en place de marchés du travail plus ouverts et plus réactifs et de lieux de travail plus productifs. Ils devraient aider les États membres à établir et mettre en œuvre des stratégies de flexicurité qui tiennent pleinement compte de leurs défis particuliers, de leurs opportunités et de leurs situations spécifiques, avec la participation active des partenaires sociaux.

Ces principes communs pourraient être les suivants:

- (1) La flexicurité implique la souplesse et la sécurisation des dispositions contractuelles (du point de vue tant des employeurs que des travailleurs – des travailleurs en place comme des exclus), des stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie, des politiques actives du marché du travail efficaces et des systèmes de sécurité sociale modernes. Son objectif est de renforcer la mise en œuvre de la stratégie pour la croissance et l'emploi, de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et de consolider les modèles sociaux européens, en proposant de nouvelles formes de flexibilité et de sécurité pour améliorer la capacité d'adaptation, l'emploi et la cohésion sociale.
- (2) La flexicurité suppose un équilibre entre droits et responsabilités des employeurs, des travailleurs, des personnes à la recherche d'un emploi et des pouvoirs publics.
- (3) La flexicurité doit être adaptée aux situations, aux marchés du travail et aux relations industrielles propres à chaque État membre. La flexicurité, ce n'est pas proposer un modèle de marché du travail ni une stratégie politique uniques.
- (4) La flexicurité doit réduire l'écart qui sépare les travailleurs en place et les exclus du marché du travail. Aujourd'hui, les travailleurs en place ont besoin d'être préparés aux transitions entre les emplois et d'être protégés pendant celles-ci. Les exclus – y compris les personnes sans emploi, parmi lesquelles les femmes, les jeunes et les migrants sont sur-représentés – ont besoin, eux, de points d'accès aisés au marché du travail et de tremplins pour leur permettre de progresser vers des contrats de travail stables.

- (5) La flexicurité interne (dans l'entreprise), mais aussi externe (entre les entreprises), doit être encouragée. Une souplesse suffisante pour recruter et licencier doit s'accompagner de transitions sûres entre les emplois. La mobilité ascensionnelle doit être facilitée, de même que la mobilité entre les situations de chômage ou d'inactivité et de travail. Des lieux de travail de qualité bien encadrés, une bonne organisation du travail et l'amélioration constante des compétences font partie des objectifs de la flexicurité. La protection sociale doit soutenir, et non entraver, la mobilité.
- (6) La flexicurité doit soutenir l'égalité entre les hommes et les femmes en promouvant l'égalité d'accès à des emplois de qualité pour les femmes et les hommes et en offrant des possibilités de concilier la vie professionnelle et la vie familiale, ainsi qu'en donnant les mêmes chances aux travailleurs migrants, jeunes, handicapés et plus âgés.
- (7) La flexicurité exige un climat de confiance et de dialogue entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, dans lequel tous sont prêts à assumer la responsabilité du changement et à définir des ensembles de politiques équilibrés.
- (8) Les politiques de flexicurité ont des coûts budgétaires et doivent aussi être mises en œuvre afin de contribuer à des politiques budgétaires saines et financièrement viables. Elles doivent tendre à une répartition équitable des coûts et des bénéfices, notamment entre les entreprises, les individus et les budgets publics, avec une attention particulière à la situation spécifique des PME. En même temps, les politiques effectives de flexicurité peuvent contribuer à cet objectif global.

6. LES PARCOURS DE LA FLEXICURITE

La mise en œuvre des principes communs de flexicurité dans les États membres exige l'établissement de combinaisons et de séquences de politiques et de mesures soigneusement planifiées et négociées. Les contextes socio-économique, culturel et institutionnel des États membres étant très différents, les combinaisons et les séquences particulières de politiques et de mesures à mettre en œuvre doivent, elles aussi, être différentes.

Si la flexicurité ne prétend pas imposer un seul modèle de marché du travail, ni une stratégie politique unique, les meilleures pratiques observées dans l'Union donnent néanmoins largement l'occasion aux États membres de tirer mutuellement les leçons de leurs expériences, en analysant ce qui fonctionne le mieux dans leur contexte national.

Un certain nombre de combinaisons et de séquences générales "classiques" des différentes composantes politiques de la flexicurité peuvent être définies pour contribuer à relever les défis auxquels les pays sont habituellement confrontés sur la voie de la flexicurité; on les appelle les "parcours de la flexicurité". Les quatre parcours classiques décrits en annexe I – et les défis qu'ils tendent à résoudre - ne reflètent pas – et ne peuvent refléter - la situation concrète d'un pays en particulier.

Toutefois, chaque parcours – ou combinaison de parcours - répond à des défis spécifiques communs à plusieurs États membres.

Ces parcours ont été conçus à la lumière des situations des États membres et du rapport du groupe d'experts sur la flexicurité²⁷.

Les États membres devraient examiner, en tenant compte de leur situation particulière et de leur cadre institutionnel, et en consultation avec les partenaires sociaux et les autres parties intéressées, les défis spécifiques et les parcours classiques de flexicurité qui peuvent contribuer à les relever, afin d'élaborer leur propre parcours global pour mieux combiner flexibilité et sécurité.

Ces parcours classiques devraient aussi servir d'outil pour l'apprentissage mutuel et la comparaison ("benchmarking") dans le cadre de la stratégie de Lisbonne renouvelée.

7. LA DIMENSION FINANCIERE DE LA FLEXICURITE

À cause de l'accélération des changements économiques et du marché du travail, les travailleurs doivent passer plus fréquemment par des transitions entre différents emplois pendant leur carrière. Cela peut les contraindre à recourir aux indemnités de chômage tout en étant aidés dans leur recherche active d'emploi et l'amélioration de leurs compétences.

Dans les pays où un système d'allocations de chômage est déjà en place et où ces allocations sont généreuses, l'application du principe de l'équilibre entre droits et obligations doit contribuer à rentabiliser le système. Dans les pays où les systèmes d'allocations sont moins développés, les autorités peuvent envisager de réallouer les ressources publiques pour renforcer les politiques de flexicurité et répartir les coûts additionnels éventuels entre différentes sources, par l'augmentation soit de la fiscalité, soit des cotisations sociales.

Toutefois, les coûts de la flexicurité devraient toujours être mesurés à l'aune des bénéfices budgétaires provenant d'un dynamisme accru du marché du travail et d'une hausse de l'emploi et de la productivité. Une étude²⁸ estime qu'une augmentation de 10 % des dépenses faites, par chômeur, dans les politiques actives du marché du travail réduit de 0,4 % le taux de chômage. Une intervention précoce réduit à long terme les coûts du chômage, mais aussi les coûts des problèmes de santé et de l'exclusion sociale qui y sont associés²⁹.

L'amélioration de l'apprentissage tout au long de la vie exigera une utilisation plus efficace, parfois accrue, des ressources publiques et privées, mais cela devrait être rentable du point de vue de la création d'emplois et de l'augmentation de la productivité de la main-d'œuvre. Il a été estimé que les individus qui suivent une

²⁷ *Flexicurity Pathways*, rapport du Prof. Ton Wilthagen, rapporteur du groupe d'experts sur la flexicurité, mai 2007.

²⁸ Bassani et Duval, "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", OECD WP n° 35, 2006.

²⁹ Iskra Beleva, Long-Term Unemployment as Social Exclusion, Rapport sur le développement humain, PNUD 1997.

formation professionnelle sur le tas gagnent en moyenne 5 % de plus que ceux qui n'en suivent pas³⁰. Une part élevée des coûts de formation sur le tas est actuellement supportée par les employeurs et continuera de l'être. En outre, les politiques publiques peuvent également stimuler l'apprentissage tout au long de la vie financé par les individus, par exemple grâce à des allègements fiscaux. Dans la plupart des pays, les travailleurs peuvent aussi être responsabilisés eu égard à l'investissement dans l'apprentissage tout au long de la vie et à l'acceptation des offres de formation. Par conséquent, les travailleurs peuvent également supporter une partie des coûts, par exemple en faisant l'investissement de leur temps.

Le renforcement des politiques actives du marché du travail peut nécessiter de concentrer les nouvelles ressources sur des politiques individualisées et préventives. On n'améliore toutefois pas l'efficacité de ces politiques en augmentant simplement les dépenses totales. Leur efficacité dépend de leur qualité et de leur pertinence à l'égard du marché du travail, ainsi que de la question de savoir si elles sont adaptées à la situation et combinent efficacement sécurité et volonté d'accepter le changement et le dynamisme des marchés du travail. Les politiques actives du marché du travail sont aussi complétées par des politiques efficaces de lutte contre les discriminations.

Les politiques de flexicurité ont souvent des implications budgétaires et doivent rester pleinement compatibles avec des politiques budgétaires saines et financièrement viables. Dans certains pays, les dépenses liées à la flexicurité sont en soi assez élevées, mais leur efficacité doit être renforcée, notamment en améliorant la structure de l'apprentissage tout au long de la vie et des politiques actives du marché du travail. Dans d'autres pays, il y a clairement un besoin de ressources supplémentaires et donc d'une augmentation des dépenses – publiques et privées – (au moins à court terme); toutefois, ce financement supplémentaire ne provient pas nécessairement d'une augmentation des dépenses publiques, mais peut aussi résulter d'une répartition équitable des coûts entre les entreprises, les individus et les budgets publics et d'un transfert des dépenses publiques d'une priorité politique à une autre.

Le financement des politiques de flexicurité: la contribution communautaire

Les orientations communautaires en matière de cohésion et celles pour le développement rural mettent en lumière la contribution de la politique de cohésion et du développement rural aux objectifs stratégiques de l'Union, et notamment à la stratégie de Lisbonne. Plus précisément, toutes les mesures qui relèvent des lignes directrices pour l'emploi (donc y compris des politiques de flexicurité) peuvent bénéficier du financement du Fonds social européen (FSE), qui mettra à la disposition des États membres quelque 70 milliards d'euros pour la période de programmation 2007-2013; dans de nombreux cas, le Fonds européen de développement régional peut lui aussi apporter une contribution financière. Parmi les actions qui pourraient être financées figurent la formation dans l'entreprise et les mesures actives du marché du travail, y compris l'assistance à la recherche d'emploi pour les chômeurs, l'apprentissage tout au long de la vie et la promotion du travail indépendant et de l'esprit d'entreprise. Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation peut aussi fournir une importante contribution communautaire.

³⁰ De la Fuente et Ciccone, " Le capital humain dans une économie mondiale fondée sur la connaissance", mai 2002.

8. PROCHAINES ETAPES: LA FLEXICURITE ET LA STRATEGIE DE LISBONNE POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI

Le but de la présente communication est de favoriser un débat global entre les institutions de l'UE, les États membres, les partenaires sociaux et d'autres parties intéressées, de manière à ce que le Conseil européen puisse adopter, avant la fin de 2007, une série de principes communs sur la flexicurité. Ces principes communs devraient ensuite inspirer la mise en œuvre des lignes directrices intégrées sur la croissance et l'emploi et en particulier des lignes directrices pour l'emploi, et y contribuer.

Le prochain rapport conjoint sur l'emploi 2007/2008 devrait axer son analyse sur la question de savoir dans quelle mesure les États membres élaborent des stratégies politiques globales qui couvrent les quatre composantes de la flexicurité. Dans son analyse des programmes nationaux de réforme de Lisbonne de cette année, la Commission présentera des observations initiales sur la manière dont les États membres pourraient tirer profit de principes communs et de parcours de la flexicurité dans l'élaboration de leurs politiques spécifiques.

Tout au long du prochain cycle des lignes directrices intégrées, les États membres seront invités à faire usage de leurs programmes nationaux de réforme pour rendre compte explicitement de leurs stratégies en matière de flexicurité. La Commission effectuera un suivi de ces stratégies dans les rapports de progrès annuels et rendra compte des progrès accomplis concernant les stratégies de flexicurité à la fin du cycle de Lisbonne. Elle proposera un programme d'apprentissage mutuel renforcé plus ciblé pour s'assurer que les États membres profitent des expériences réussies dans le domaine des politiques de flexicurité.

Compte tenu du rôle du dialogue social dans l'établissement et la mise en œuvre de stratégies de flexicurité fructueuses, la Commission invite les partenaires sociaux européens à engager, au niveau communautaire, un dialogue sur la base des principes communs de flexicurité approuvés par le Conseil européen. Ce débat compléterait et renforcerait le rôle essentiel des partenaires sociaux dans leurs contextes nationaux respectifs. Le sommet social tripartite de 2008 pourrait ainsi axer ses débats sur la flexicurité.

ANNEXE I LES PARCOURS DE LA FLEXICURITÉ

1^{er} parcours: résoudre le problème de la segmentation contractuelle

Ce parcours classique présente un intérêt pour les pays principalement confrontés au défi d'une segmentation des marchés du travail, entre les travailleurs "en place" et les "exclus". Il vise à répartir la flexibilité et la sécurité de manière plus égale au sein de la population active. Il fournit des points d'accès au marché du travail pour les nouveaux venus et soutient leur progression vers de meilleurs contrats.

Dans ces pays, les contrats à durée indéterminée sont considérés comme le principal moyen permettant d'accéder à la protection offerte par la législation du travail et les conventions collectives. Les possibilités de formation et les prestations de sécurité sociale tendent également à dépendre du fait de disposer d'un contrat à durée indéterminée. Dans le cadre de tentatives visant à augmenter la souplesse du marché du travail, les contrats à durée déterminée, les contrats de travail intermittent, le travail par agence d'intérim, etc., se sont développés. Souvent, les travailleurs se voient offrir des contrats à durée déterminée successifs pendant une longue période avant d'obtenir un contrat à durée indéterminée. Au lieu de jouer le rôle de tremplins, ces contrats risquent de "piéger" les travailleurs. Dans ces pays, la sécurité tend à reposer plus sur la protection de l'emploi que sur les prestations sociales. En conséquence, les allocations chômage y sont plutôt faibles et les systèmes d'assistance sociale peu développés. Dans la situation actuelle, leurs administrations sociales et leurs services publics de l'emploi ont besoin d'un renforcement institutionnel pour proposer aux chômeurs une bonne gestion et des politiques actives du marché du travail qui soient efficaces.

Les bénéfices pour les citoyens et la société seraient supérieurs avec la mise en place de tremplins efficaces permettant aux travailleurs d'accéder au marché du travail, d'y progresser et de réussir leur mobilité ascensionnelle.

En ce qui concerne les contrats, ce parcours vise à améliorer la situation des travailleurs recrutés sur des contrats à durée déterminée, des contrats d'intérim, des contrats de travail intermittent, etc. Il garantirait une protection adéquate à ces travailleurs, par exemple une égalité de rémunération et un nombre minimum d'heures de travail pour les travailleurs intermittents. Les conditions d'emploi secondaires, telles que la couverture par des régimes de retraite professionnels et l'accès à la formation, s'appliqueraient également à ces travailleurs. La législation et les conventions collectives limiteraient l'utilisation consécutive de contrats atypiques et encourageraient une progression en temps voulu vers de meilleurs contrats.

Une approche complémentaire consisterait à redéfinir le contrat à durée indéterminée. Dans cette option, les travailleurs auraient un contrat à durée indéterminée dès le début de leur relation de travail avec leur employeur et ne commenceraient plus, comme cela est aujourd'hui souvent le cas, par une série de contrats à durée déterminée ou intérimaires. Le contrat à durée indéterminée serait redéfini pour inclure la mise en place progressive d'une protection de l'emploi. Il s'agirait au début d'une protection de base, puis celle-ci serait progressivement élargie avec la durée d'occupation du poste, jusqu'à être "complète". Cette approche liée à la durée des fonctions garantirait une progression automatique vers de meilleures conditions contractuelles; le risque d'être "prisonnier" de contrats moins protecteurs serait ainsi réduit.

La redéfinition des règles applicables aux licenciements économiques serait envisagée pour les contrats à durée indéterminée, de manière à réduire la bureaucratie et la durée des procédures, à améliorer la transparence des résultats et à rendre le processus plus fiable.

En ce qui concerne *l'apprentissage tout au long de la vie*, les employeurs et les pouvoirs publics devraient collaborer pour améliorer les possibilités de formation des travailleurs temporaires. À l'heure actuelle, il est fréquent que ces travailleurs ne bénéficient pas de possibilités de formation, parce que leur employeur ne sait pas combien de temps il les gardera dans son entreprise. Des fonds et des instituts de formation seraient mis en place aux niveaux sectoriel ou régional, afin de garantir que tout travailleur puisse bénéficier d'une formation. Les mesures d'incitation pour les travailleurs et les entreprises, y compris les aides financières et les allègements fiscaux, seraient renforcés pour améliorer la participation à la formation.

La mise en œuvre des *politiques actives du marché du travail* commencerait par un renforcement des services publics de l'emploi en termes de personnel et de compétences. Une coopération avec des partenaires sur le marché, comme les agences de travail intérimaire, serait envisagée. Les politiques actives du marché du travail seraient conçues pour soutenir non seulement les chômeurs (de longue durée), mais aussi les personnes qui doivent passer par de fréquentes périodes de chômage.

Les systèmes de sécurité sociale garantiraient aux travailleurs temporaires la possibilité d'accumuler des droits et amélioreraient la portabilité de ces droits entre les entreprises ou les secteurs. Ces systèmes seraient remaniés de manière à offrir des prestations plus généreuses pendant les courtes périodes de chômage. L'introduction d'un système d'assistance sociale serait considérée comme susceptible d'augmenter la mobilité des citoyens et de les rendre moins dépendants du soutien familial informel.

La confiance entre les *partenaires sociaux* serait consolidée en leur donnant la possibilité de rendre les bénéfices du changement visibles au niveau local.

Quant à *l'ordre chronologique des mesures et à leur financement*, la priorité irait à la lutte contre la segmentation du marché, ce qui implique des coûts directs limités. Les mesures inhérentes à l'"apprentissage tout au long de la vie" et aux "politiques actives du marché du travail" sont primordiales, mais peuvent mettre du temps à produire des résultats. Ces mesures exigent également des investissements publics et privés. L'amélioration de la sécurité sociale, en particulier la mise en place d'une assistance sociale, peut nécessiter une augmentation ou un redéploiement des dépenses publiques, qui doit aller de pair avec le contrôle et la conditionnalité des prestations, de manière à garantir la rentabilité de ces dépenses. La redéfinition des règles applicables aux licenciements économiques pourrait se faire parallèlement à la mise en place de ces conditions.

2^{ème} parcours: développer la flexicurité au sein de l'entreprise et offrir la sécurité lors des transitions

Ce parcours classique présente un intérêt pour les pays dont le marché du travail enregistre peu de mouvements. Il permet d'augmenter les investissements destinés à favoriser l'aptitude à l'emploi, afin de permettre aux travailleurs, au sein des entreprises, de mettre constamment à niveau leurs compétences et d'être ainsi mieux préparés aux futurs changements des

méthodes de production ou de l'organisation du travail. Ce parcours dépasse aussi le cadre d'un emploi et d'un employeur particuliers en instaurant des systèmes qui garantissent des transitions sûres et fructueuses entre les emplois en cas de restructurations d'entreprises et de licenciements.

Les pays concernés par ce parcours sont dominés par de grandes entreprises et offrent des niveaux élevés de protection de l'emploi. Les travailleurs sont fortement attachés à leur entreprise et le marché du travail y est peu dynamique. Depuis quelques années, cette tradition est menacée, car les restructurations d'entreprises et la sous-traitance deviennent plus fréquentes. Les systèmes de sécurité sociale de ces pays sont pour la plupart bien développés et les prestations sociales y sont adéquates. La combinaison de prestations suffisantes à de fortes incitations pour que les travailleurs acceptent un emploi reste un défi. Les dépenses relatives aux politiques actives du marché du travail ont souvent fortement augmenté, mais les programmes mis en œuvre ne sont pas toujours efficaces, notamment lorsqu'il s'agit de faire retrouver un emploi aux chômeurs de longue durée.

Les citoyens et la société tireraient profit d'une mobilité accrue des travailleurs entre les entreprises. Les travailleurs seront davantage enclins à assumer les risques associés aux transferts entre des emplois si les prestations qui leur sont offertes pendant les périodes de transition sont suffisantes et si les perspectives de trouver un nouvel emploi meilleur sont réelles.

Les *dispositions contractuelles* devraient répondre aux exigences suivantes: (a) une approche préventive, avec un investissement permanent dans l'apprentissage tout au long de la vie (voir ci-dessous), une plus grande souplesse dans l'horaire de travail et des aménagements pour concilier le travail et les responsabilités familiales; (b) une intervention précoce impliquant que la recherche d'un nouvel emploi ne doit pas commencer au moment du licenciement, mais dès qu'il apparaît évident que ce licenciement est probable et (c) une action conjointe de toutes les parties concernées. Les employeurs, les partenaires sociaux, les services publics de l'emploi et les agences d'intérim collaboreraient pour organiser les transitions et empêcher que les travailleurs licenciés ne deviennent des chômeurs (de longue durée). Si ces conditions sont réunies, les procédures de licenciement peuvent être considérablement allégées, moins coûteuses et moins longues.

On attendrait des entreprises qu'elles augmentent sensiblement leurs investissements dans *l'apprentissage tout au long de la vie* et l'aptitude à l'emploi de leur personnel. Cela se ferait en tenant compte de la diversité des entreprises et de leur taille. Les programmes de développement des compétences offrirait à chaque travailleur des programmes de formation et de développement de carrière personnalisés. Ces programmes feraient partie du contrat de travail et s'accompagneraient d'une obligation réciproque de faire son possible pour répondre à des besoins de compétences prédéfinis. L'aptitude à l'emploi ferait également l'objet de négociations aux niveaux de l'entreprise ou du secteur. Les conventions collectives définiraient des besoins de compétences pour chaque profession, prévoiraient la mise en place des structures de formation nécessaires pour acquérir ces compétences et fixeraient des délais pour leur acquisition par les travailleurs. Dans les secteurs dominés par les PME, une coopération sectorielle serait utile pour mettre en place des politiques efficaces de développement du capital humain.

Les *politiques actives du marché du travail* mises en œuvre par les services publics de l'emploi contribueraient au succès des transitions entre les emplois (voir ci-dessus). En outre, les services publics de l'emploi se concentreraient sur les chômeurs de longue durée. Ils

proposeraient des programmes répondant mieux aux besoins du marché du travail, de même qu'un accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi.

Le rôle principal des *systèmes de sécurité sociale* serait de garantir le caractère conditionnel des prestations et le contrôle efficace des efforts de recherche d'emploi. Les niveaux de prestations, bien que généralement suffisants, pourraient devoir être relevés au début de la période de chômage, afin d'améliorer la situation des travailleurs en transition.

Bien que le dialogue social institutionnel soit bien développé, la confiance entre les *partenaires sociaux* doit être renforcée de manière urgente, en particulier au niveau national. Dans la mesure du possible, les négociations se feraient aussi à un niveau décentralisé.

Quant à *l'ordre chronologique des mesures et à leur financement*, la priorité irait aux mesures et aux investissements aux niveaux des entreprises et des secteurs, dans le but de développer davantage la flexicurité interne et la sécurité au moment des transitions. Cela s'accompagnerait d'une réorientation des procédures de licenciement vers une intervention et une transition précoces. L'amélioration des politiques actives du marché du travail exigerait une meilleure affectation des dépenses et non une augmentation de celles-ci.

3^{ème} parcours: remédier à l'insuffisance des compétences et des opportunités au sein de la main-d'œuvre

Ce parcours classique présente un intérêt pour les pays principalement confrontés au défi d'une insuffisance marquée de compétences et d'opportunités au sein de la population. Il donnerait plus d'occasions aux personnes peu qualifiées d'entrer sur le marché du travail et de développer leurs compétences afin de parvenir à se maintenir durablement sur ce marché.

Dans ces pays, les taux d'emploi tendent à être élevés, mais tous les groupes ne sont pas concernés dans une même mesure. La mobilité ascensionnelle doit être encouragée. Les dispositions contractuelles tendent à être suffisamment souples, mais devraient peut-être dans certains cas offrir plus de protection aux groupes les plus faibles sur le marché du travail. L'insuffisance des compétences et le manque d'opportunités peuvent conduire à une segmentation au niveau des secteurs et des lieux de travail, mais aussi des résultats sur le marché du travail. Certains groupes (les femmes, les mères célibataires, les migrants, les handicapés, les jeunes et les travailleurs plus âgés) sont exclus du marché du travail. Cela peut conduire à une augmentation du nombre de personnes percevant des allocations de façon permanente et à une hausse des taux de pauvreté. Les politiques actives du marché du travail prévoient de fortes incitations à accepter les emplois, mais des efforts seraient peut-être nécessaires pour garantir une progression du point de vue de la qualité des emplois et des niveaux de qualifications.

Les citoyens et la société tireraient profit d'une amélioration des possibilités de mobilité sociale pour les personnes peu qualifiées en préparant les individus à progresser vers des professions différentes qui leur offrent de nouvelles opportunités.

Les *contrats* permettraient aux travailleurs peu qualifiés d'accéder au marché du travail à des conditions favorables aux employeurs potentiels, mais également de progresser vers des contrats plus stables en améliorant leurs compétences et en bénéficiant d'une relation de travail plus permanente.

Les politiques *d'apprentissage tout au long de la vie* offriraient des opportunités à la main-d'œuvre, en commençant par le système éducatif de base. Le décrochage scolaire serait combattu et les qualifications générales des jeunes à la sortie du système éducatif seraient améliorées. Les problèmes d'analphabétisme et d'innumérisme dans la population adulte seraient combattus. La formation de la main-d'œuvre ciblerait en particulier les travailleurs peu qualifiés. La formation en alternance et la mobilité entre les systèmes de formation seraient encouragées. L'apprentissage informel serait reconnu et validé, tandis que des formations de base, facilement accessibles, en langues et en informatique seraient organisées dans l'entreprise et en dehors de celle-ci. En tenant compte de leur diversité et de leur taille, les entreprises élaboreraient des stratégies globales de mise à niveau permettant à l'ensemble de leur personnel de se former et d'acquérir de nouvelles compétences. Les pouvoirs publics pourraient améliorer les mesures d'incitation pour que les entreprises investissent dans leur personnel, en faisant usage de mesures d'incitation fiscales ou autres. Les mesures d'incitation à l'égard des travailleurs seraient aussi renforcées, par exemple en mettant en place un système de comptes individuels de formation. Ces comptes permettraient aux travailleurs de consacrer une partie de leur temps (de travail) et une certaine somme d'argent à leur développement personnel, en coopération avec leur employeur.

Les politiques actives du marché du travail distingueraient clairement les chercheurs d'emploi suffisamment qualifiés de ceux qui ont besoin de renforcer leurs compétences. Pour les premiers, l'accent peut être mis sur l'aide individuelle à la recherche d'emploi. Pour les seconds cependant, les politiques actives du marché du travail seraient axées sur l'offre d'une formation appropriée pour soutenir la mobilité ascensionnelle et une réintégration durable – plutôt que rapide - du marché du travail.

Les systèmes de sécurité sociale comporteraient des mesures d'incitation pour les allocataires peu qualifiés et veilleraient à la conditionnalité de ces allocations, de manière à garantir que l'acceptation d'un emploi soit rentable, si nécessaire en accordant des prestations supplémentaires ou en réduisant celles-ci progressivement. Ils contribueraient ainsi à éviter les problèmes des travailleurs pauvres. Ils contribueraient également à réduire les coûts non salariaux d'une main d'œuvre peu qualifiée.

Lorsque le rôle des *partenaires sociaux* n'est pas très développé, le dialogue social pourrait être redynamisé en inscrivant de nouvelles questions à l'ordre du jour, comme la R & D, l'innovation, l'éducation et les compétences.

Quant à *l'ordre chronologique des mesures et à leur financement*, il s'agirait d'améliorer en priorité l'enseignement fondamental, mais ces mesures mettront du temps à produire des résultats. L'amélioration de la formation sur le tas exigerait des investissements privés, encouragés par des mesures d'incitation publiques. Les politiques actives du marché du travail efficaces et les politiques dans le domaine de la sécurité sociale visant à renforcer le caractère attrayant du recrutement de travailleurs peu qualifiés, doivent être renforcées.

4^{ème} parcours: améliorer les chances des allocataires sociaux et des travailleurs informels

Ce parcours classique présente un intérêt pour les pays qui ont récemment connu d'importantes restructurations économiques, qui ont abouti à une augmentation sensible du nombre d'allocataires sociaux de longue durée ayant de maigres perspectives de retour sur le marché du travail. Il vise à améliorer les chances des allocataires sociaux et à réduire le

travail informel au profit du travail formel par le biais de politiques actives du marché du travail efficaces et de systèmes d'apprentissage tout au long de la vie combinés à des allocations chômage suffisantes.

Dans ces pays, des entreprises traditionnelles, souvent industrielles, ont été contraintes de licencier un grand nombre de salariés. Les travailleurs au chômage bénéficient de prestations qui sont souvent conçues comme des "allocations de sortie du marché du travail" et non comme des "indemnités de transition vers un nouvel emploi". Les investissements dans les politiques actives du marché du travail sont limités et les chances de trouver un nouvel emploi faibles. Les administrations de la sécurité sociale et les services publics de l'emploi ont besoin d'un renforcement institutionnel pour pouvoir mettre en œuvre des politiques actives du marché du travail efficaces. De nouvelles activités économiques se développent, principalement dans le secteur des services. Pour les allocataires sociaux, il est difficile de saisir les opportunités d'emploi liées à cette nouvelle évolution économique. Les nouveaux emplois sont souvent associés à des niveaux de protection faibles, tandis que certaines mesures applicables aux anciens emplois peuvent être trop restrictives. Les écarts entre les sexes persistent. Beaucoup de personnes ont recours à l'économie informelle. En raison de l'inefficacité des systèmes de formation professionnelle, les travailleurs peu qualifiés et les jeunes sans expérience professionnelle ont du mal à s'adapter aux besoins du marché du travail.

L'ouverture de nouvelles opportunités d'emploi pour les chômeurs et l'intégration des activités économiques informelles dans l'économie formelle seraient profitables aux citoyens et à la société.

Les *dispositions contractuelles* garantiraient que les travailleurs employés dans les nouveaux secteurs de l'économie - dont un grand nombre travaillent sur des contrats à durée déterminée ou des contrats intermittents - bénéficient de niveaux de protection adéquats. La régularisation du travail informel pourrait devenir plus attrayante en améliorant les droits des travailleurs informels et en leur donnant accès à la formation professionnelle. Une régularisation accrue du travail augmenterait les recettes fiscales et les cotisations sociales. Les transitions vers l'emploi formel exigeraient également de réformer la fiscalité du travail, de définir une obligation d'enregistrement des entreprises, ainsi que de renforcer les inspections du travail et les institutions financières qui combattent le travail informel. Les travailleurs employés sur des contrats à durée indéterminée bénéficieraient de plus grands investissements dans leur formation et d'une intervention précoce en cas de risque de licenciement. Si ces conditions sont réunies, les règles applicables aux licenciements économiques n'ont pas besoin d'être aussi strictes.

L'apprentissage tout au long de la vie, les systèmes d'éducation et de formation professionnelle seraient développés en collaboration étroite avec les entreprises, en fonction des besoins du marché du travail. Les investissements des entreprises dans l'apprentissage tout au long de la vie seraient encouragés. L'obligation, incombant aux employeurs, d'investir dans leur personnel pourrait être une question essentielle à examiner dans le cadre des négociations collectives. Le développement de systèmes d'apprentissage tout au long de la vie et de formation professionnelle exigerait un partenariat étroit entre les entreprises privées et les pouvoirs publics. Pour que ces systèmes soient rentables, il faut renforcer le lien entre l'affectation des ressources et les résultats en matière d'éducation.

La capacité administrative des services publics de l'emploi serait une priorité. Il faut pour cela des améliorations en termes d'effectifs, de compétences, de processus décisionnel et

d'organisation du travail. La coopération entre les administrations de la sécurité sociale et les services publics de l'emploi serait renforcée pour que les politiques actives du marché du travail soient efficaces. Les politiques actives du marché du travail cibleraient les chômeurs de longue durée et les travailleurs handicapés, ainsi que les travailleurs menacés de licenciement. Elles fourniraient une assistance sur mesure, y compris des programmes répondant mieux aux besoins du marché du travail, pour que les demandeurs d'emploi réussissent à retrouver un travail. Un partenariat public-privé entre tous les acteurs concernés (pouvoirs publics à tous les niveaux, éducateurs et formateurs, partenaires sociaux, entreprises, ONG, sociétés de recrutement privées) pourrait contribuer à l'efficacité des politiques actives du marché du travail.

En ce qui concerne les systèmes de sécurité sociale, les allocations chômage seraient portées à un niveau suffisant, pour permettre aux chômeurs de chercher un emploi sans devoir recourir à des emplois informels. Parallèlement, les mesures d'incitation à travailler et la conditionnalité des allocations doivent être renforcées, à l'égard tant des travailleurs que des employeurs. Elles encourageraient en effet les allocataires sociaux capables de travailler à chercher un emploi et les employeurs à créer de nouveaux emplois. Les conditions d'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail seraient facilitées. La portabilité des droits en matière de sécurité sociale serait améliorée.

La capacité des partenaires sociaux serait renforcée, par exemple en développant les droits de négocier les aspects clés des conditions de travail, y compris le temps de travail. Les gouvernements encourageraient la création de grandes organisations d'employeurs et de travailleurs et leur fusion au sein d'instances élargies. Le dialogue social tant bipartite que tripartite pourrait être renforcé. Le dialogue social pourrait aussi être développé aux niveaux sectoriel et régional.

Quant à l'ordre chronologique des mesures et à leur financement, la priorité irait à la régularisation du travail informel. Le renforcement institutionnel des services publics de l'emploi et les améliorations à apporter dans le domaine de la sécurité sociale seraient ainsi moins coûteux. Les investissements dans l'apprentissage tout au long de la vie exigeraient des efforts conjoints des pouvoirs publics et des entreprises. L'adaptation des procédures de licenciement serait faisable en parallèle avec l'amélioration des politiques actives du marché du travail, de l'apprentissage tout au long de la vie et de la sécurité sociale.

ANNEXE II EXEMPLES DE FLEXICURITÉ

Les exemples suivants illustrent le fonctionnement possible des politiques de flexicurité. Ils mettent en lumière le bien-fondé d'une approche intégrée qui reprend au moins quelques-unes des quatre composantes de la flexicurité, et dans laquelle la flexibilité et la sécurité se renforcent mutuellement.

Le système autrichien des indemnités de licenciement. Le système autrichien combine une flexibilité plutôt élevée du marché du travail avec un niveau moyen de prestations sociales et des politiques actives du marché du travail efficaces, tout en s'appuyant fortement sur le dialogue avec les partenaires sociaux. Le droit du travail autrichien ne prévoit, de fait, qu'une protection de l'emploi relativement faible, bien que les statistiques présentent un indice moyen. Cette divergence est liée à des aspects de procédure, qui contribuent à la facilité relative des procédures de licenciement. Les employeurs ont relativement peu besoin de recourir aux contrats à durée déterminée, dont la part est inférieure à la moyenne (9 % en 2006, contre 14,4 % en moyenne dans l'UE). Le taux de chômage compte parmi les plus faibles d'Europe (4,8 %). Le chômage de longue durée est de 1,3 %. Les taux d'emploi atteignent l'objectif de Lisbonne (70,2 % au total et 63,5 % pour les femmes). La participation à l'apprentissage tout au long de la vie a atteint l'objectif de l'UE et s'établit à 12,9 % (2005). Le taux de risque de pauvreté est faible (12 %).

Dans ce contexte, une innovation majeure a eu lieu en 2003, avec l'entrée en vigueur du nouveau système d'indemnités de licenciement. Dans l'ancien système, le versement d'indemnités aux travailleurs au chômage dépendait de la durée de la relation de travail. Cela signifiait que les travailleurs qui changeaient d'employeur perdaient leurs droits accumulés jusqu'alors. Le nouveau système oblige l'employeur à verser une somme mensuelle fixe sur un compte personnalisé détenu par le travailleur. Les travailleurs peuvent effectuer un retrait de ce compte en cas de licenciement. Ce nouveau système supprime les effets qui décourageaient la mobilité et évite que les travailleurs perdent leurs droits s'ils mettent eux-mêmes un terme à la relation de travail. En outre, les fondations pour l'emploi (*Arbeitsstiftungen*) sont des modèles de réussite en ce qui concerne l'atténuation des conséquences des restructurations. Elles servent d'agences de transition pour faciliter le placement des travailleurs en cas de risque de licenciement massif, en appliquant les principes d'intervention précoce et d'action conjointe de toutes les personnes publiques et privées concernées.

Le triangle d'or danois. Le marché du travail danois combine avec réussite la flexibilité et la sécurité: il se caractérise par une législation du travail souple et une protection de l'emploi relativement faible, de grands efforts en matière d'apprentissage tout au long de la vie et de politiques actives du marché du travail, ainsi qu'un système de sécurité sociale généreux. Cela remonte à l'accord dit "de septembre" 1899, lorsque le développement d'un système public de prestations liées à l'emploi a été négocié contre le droit de recruter et de licencier. Dans les années 60, avec la création du service public de l'emploi, l'Etat a pris en charge une grande partie du risque de chômage. À la fin des années 80 et au début des années 90, les politiques actives du marché du travail ont été introduites, afin d'encourager les chômeurs à chercher et à accepter des emplois ainsi qu'à améliorer leurs qualifications. Le développement des compétences a été encouragé par un système de rotation des emplois, qui permet aux travailleurs de se former pendant que des chômeurs les remplacent temporairement. Pris conjointement, ces éléments forment le "triangle d'or" de la flexibilité des dispositions contractuelles, de la générosité des régimes de sécurité sociale et de prévoyance sociale et de

l'application extensive des politiques actives du marché du travail. Le Danemark est caractérisé par des taux d'emploi très élevés (77,4 % en 2006), un chômage global (3,9 %), un chômage des jeunes (7,7 %) et un chômage de longue durée (0,8 %) très réduits, une rotation élevée de la main d'œuvre (un quart des salariés travaillent pour le même employeur depuis moins d'un an), une forte participation à l'apprentissage tout au long de la vie (27,4 %), un faible taux de risque de pauvreté (12 %) et un fort sentiment général de sécurité dans la population.

Le travail temporaire aux Pays-Bas. L'accord néerlandais "Wassenaar" (1982) portait sur la négociation de l'emploi contre une modération des salaires et a ouvert la voie au développement d'emplois à temps partiel dans le cadre des conventions collectives. Ces emplois à temps partiel sont essentiellement des contrats à durée indéterminée et ne doivent pas être confondus avec la notion d' "emploi précaire". La grande majorité des travailleurs à temps partiel - principalement des femmes - a fait ce choix de son plein gré. Dans les années 90, la rigidité relative du marché du travail suscitait des préoccupations croissantes, mais les pouvoirs publics ne parvenaient pas à se mettre d'accord sur une modernisation du droit du travail. Les partenaires sociaux (au sein de la "Stichting van de Arbeid") ont finalement été invités à négocier un accord global. Cet accord a été axé sur la consolidation de la situation des travailleurs employés sur des contrats temporaires, réduisant ainsi leur précarité sans supprimer l'aspect "flexibilité". Il contenait trois volets principaux: (1) limitation de l'utilisation successive de contrats à durée déterminée au nombre de trois (le contrat suivant devant être à durée indéterminée); (2) élimination des obstacles pour les agences d'intérim; (3) reconnaissance des contrats à durée déterminée et des contrats d'intérim dans le code du travail et introduction d'une protection et d'une rémunération minimales. Les travailleurs intérimaires seraient couverts par une convention collective offrant des garanties de rémunération, une formation et une pension complémentaire. L'accord a été incorporé à la législation; la loi sur flexibilité et la sécurité est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Pendant les années 90, les Pays-Bas ont enregistré une baisse sensible du chômage et une forte création d'emplois. Les taux d'emploi sont élevés, en général (74,3 % en 2006), mais aussi chez les femmes (67,7 %). L'emploi en équivalent temps plein est inférieur en raison du taux élevé d'emploi à temps partiel. Le chômage est faible (3,9 %), notamment le chômage des jeunes (6,6 %) et le chômage de longue durée (1,7 %). La participation à l'apprentissage tout au long de la vie est relativement élevée (15,9 %), tandis que le taux de risque de pauvreté est relativement bas (11 %).

Limitation de l'utilisation des contrats à durée déterminée en Espagne. En Espagne, la part des contrats à durée déterminée reste élevée: ceux-ci représentent environ 34 % de l'emploi total. Un accord global entre les partenaires sociaux, signé en mai 2006 et valide jusque fin 2007, et soutenu par le gouvernement, a réduit l'utilisation excessive des contrats à durée déterminée et allégé les obligations qui pèsent sur les employeurs. Tout travailleur qui a signé deux contrats à durée déterminée ou plus avec la même société et qui a travaillé dans le même poste pendant plus de 24 mois sur une période de 30 mois, reçoit automatiquement un contrat à durée indéterminée; dans ce contrat, l'indemnité de licenciement obligatoire passe de 45 à 33 jours de salaire par année de travail.

L'accord des partenaires sociaux irlandais "Vers 2016". L'économie et le marché du travail irlandais ont rapidement changé ces dernières années. L'Irlande, dont l'économie se caractérisait autrefois par de bas revenus, une faible croissance et des taux de chômage élevés, est devenue un pays à forte croissance, à revenus élevés et au chômage réduit. L'Irlande a un marché du travail souple et consolide ses investissements dans les politiques actives du marché du travail (0,75 % du PIB, contre 0,5 % en moyenne dans l'UE). Le faible niveau

d'éducation des travailleurs plus âgés (41,7 % des 45-54 ans ont tout au plus achevé leurs études secondaires inférieures) reflète le sous-investissement passé dans l'éducation, mais depuis, la situation s'améliore considérablement pour les jeunes générations. L'apprentissage tout au long de la vie n'a pas encore atteint les meilleurs résultats au niveau de l'UE et reflète les difficultés rencontrées par l'Irlande pour offrir des possibilités de formation aux travailleurs peu qualifiés et plus âgés. L'accord de 2006 intitulé "Vers 2016" relève ces défis dans le cadre d'une approche globale. Il identifie la nécessité d'une participation, d'une productivité et d'une intégration dans le marché du travail accrues, en mettant davantage l'accent sur les chômeurs de longue durée, les jeunes au chômage et les personnes les plus éloignées du marché du travail. Il souligne aussi que l'amélioration des compétences doit cibler la formation sur le tas (y compris en termes de compétences de base), ainsi que les travailleurs moins qualifiés, vulnérables, mais aussi les migrants. Il envisage un développement de la formation sur le tas et une augmentation des crédits alloués au fonds pour l'éducation de base sur le lieu du travail qui vise à lutter contre l'analphabétisme et l'innumérisme.

ANNEXE III

INDICATEURS DE RÉFÉRENCE PERTINENTS EN MATIÈRE DE FLEXICURITÉ

Les indicateurs énumérés ci-dessous, dont la majorité coïncide avec la liste approuvée servant au suivi des lignes directrices pour l'emploi, peuvent être considérés comme pertinents au regard de chaque composante de la flexicurité, ainsi que des performances générales du marché du travail.

A. Souplesse des modalités contractuelles

- Rigidité de la protection de l'emploi: en général, pour les travailleurs permanents et non permanents (OCDE)
- Diversité des modalités contractuelles et de travail et justifications (EUROSTAT)

B. Stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie

- Pourcentage de la population adulte âgée de 25 à 64 ans qui participe à l'éducation et à la formation (EUROSTAT)
- Niveau d'études des groupes d'âge 45-54 ans et 25-34 ans (part de la population ayant au moins un niveau d'études secondaires supérieures (EUROSTAT)

C. Efficacité des politiques actives du marché du travail

- Dépenses liées aux politiques actives et passives du marché du travail en pourcentage du PIB (EUROSTAT)
- Dépenses liées aux politiques actives et passives du marché du travail par chômeur (EUROSTAT)
- Nombre de participants aux politiques actives du marché du travail, par type de mesure (OCDE)
- Part des chômeurs jeunes ou adultes qui ne se sont pas vu proposer un emploi ou une mesure d'activation dans un délai de 6 ou 12 mois respectivement (EUROSTAT)

D. Systèmes de sécurité sociale modernes

- Taux de remplacement nets au cours de la première année et après 5 ans (OCDE)
- "Piège" du chômage, comme mesure des niveaux de prestations (OCDE-EUROSTAT)

E. Performances du marché du travail

- Taux d'emploi, au total, pour les femmes et les travailleurs plus âgés (EUROSTAT)

- Taux de chômage des jeunes (15-24 ans) (EUROSTAT)
- Taux de chômage de longue durée (EUROSTAT)
- Augmentation de la productivité de la main d'œuvre (EUROSTAT)
- Qualité du travail (en construction)
- Taux de risque de pauvreté (EUROSTAT)