

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres»

COM(2006) 815 final — 2006/0271 (CNS)

(2007/C 168/10)

Le 12 janvier 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 mars 2007 (rapporteuse: Mme O'NEILL).

Lors de sa 435^e session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 25 avril 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 129 voix pour, 4 voix contre et 0 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Conformément à l'article 128, paragraphe 2 du traité, pour être maintenues en 2007, les lignes directrices pour l'emploi qui sont actuellement en vigueur doivent être confirmées par une décision du Conseil, à la suite des consultations avec le Parlement européen, le Comité des régions et le CESE.

1.2 Le CESE soutient la proposition de maintenir les lignes directrices pour l'emploi 2005-2007 en 2007, tout en gardant à l'esprit les sujets de préoccupations et les recommandations qui ont été soulignés.

1.3 Le CESE recommande fortement que le calendrier et le processus adoptés soient communiqués largement et en temps utile à toutes les parties prenantes, afin de tirer le maximum de bénéfice de ce processus, de s'appuyer sur les bonnes volontés et de garantir la participation la plus large des parties prenantes, en leur laissant le temps nécessaire pour répondre, au niveau européen comme au niveau national, au stade de l'élaboration.

1.4 Le CESE recommande d'insister davantage sur l'intégration des personnes à besoins spécifiques dans les nouvelles lignes directrices pour l'emploi, au moyen d'objectifs spécifiques et d'une meilleure reconnaissance de ce qu'exige la politique sociale. Le CESE souligne qu'il est essentiel d'impliquer les partenaires sociaux et la société civile au stade le plus précoce possible de l'élaboration des lignes directrices par la Commission, et il lui importe également d'être consulté au sujet du document final.

1.5 Le CESE recommande que la Commission prenne immédiatement des mesures pour s'engager avec le CESE sur le développement des lignes directrices pour l'emploi en établissant des contacts formels et informels, de manière à adopter une approche volontariste de l'évolution des lignes directrices pour les trois prochaines années.

1.6 Le CESE invite à fixer des objectifs beaucoup plus ambitieux et mesurables, qui pourront être évalués dans les nouvelles lignes directrices à l'échelle de l'Union et des États membres, et à conférer une plus grande compétence d'exécution à la Commission.

1.7 Le CESE recommande de mettre à disposition dans tous les États membres les systèmes de TIC nécessaires pour garantir une amélioration du recueil des données et pour faciliter le contrôle et l'évaluation, à la fois par l'État membre et la Commission.

1.8 Le CESE réitère sa recommandation visant à ce que les programmes nationaux de réforme comportent des éléments

plus concrets concernant des objectifs définis, des calendriers, des coûts et des prévisions budgétaires.

2. La proposition de décision de la Commission

2.1 Au début de l'année 2007, la Commission a adressé au CESE la présente proposition dans le cadre du processus de consultation destiné à valider les «lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres» pour 2007 qui nécessitent d'être confirmées par une décision du Conseil.

2.2 La Commission propose que les lignes directrices pour les politiques de l'emploi présentées pour la période 2005-2008 ⁽¹⁾ et reposant sur l'article 128 du traité soient maintenues en 2007 et prises en compte par les États membres dans leurs politiques de l'emploi ⁽²⁾.

2.3 Par cette proposition de décision, la Commission tient compte de la stratégie de Lisbonne, mise en œuvre depuis 2005, qui repose sur un nouveau cycle de gouvernance comprenant un ensemble intégré de lignes directrices valables jusqu'en 2008. Celles-ci recouvrent des dimensions à la fois économique, sociale et environnementale.

2.4 Les États membres ont été invités à préparer des programmes nationaux de réforme qui ont été évalués par la Commission. Cette révision annuelle expose les progrès accomplis pour respecter les lignes directrices et apporte les conclusions à partir desquelles il a été proposé de prolonger ces lignes directrices.

3. Observations précédentes du CESE

Le CESE a communiqué ses remarques au sujet des lignes directrices dans deux précédents avis ⁽³⁾. Les questions suivantes ont fait l'objet de préoccupations spécifiques:

— le calendrier d'élaboration et d'adoption des lignes directrices, extrêmement serré, ne permettait pas sur cet important sujet, de véritable débat impliquant les différentes parties prenantes, tant à l'échelon de l'Union que sur le plan national, ce qui a eu un impact sur le processus démocratique, en particulier au moment de l'élaboration des programmes nationaux,

⁽¹⁾ COM(2005) 141 final, «Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi» (2005-2008).

⁽²⁾ COM(2006) 815 final, «Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres».

⁽³⁾ Avis CESE sur «Les lignes directrices pour l'emploi 2005-2008» (rapporteur: M. MALOSSÉ), JO C 286 du 17 novembre 2005; avis CESE sur «Les lignes directrices pour l'emploi» (rapporteur: M. GREIF), JO C 195 du 18 août 2006.

- les lignes directrices actuelles insistant pour que les États membres fixent leurs propres objectifs, l'inquiétude subsiste au sujet du fait que les mesures d'aide à l'emploi ne puissent plus être évaluées à l'aune d'objectifs spécifiques et quantifiables, comme c'était le cas dans les précédents programmes, avec la conséquence que les programmes nationaux de réforme étaient moins ambitieux par rapport à la politique de l'emploi et aux droits et obligations des travailleurs,
- il est nécessaire d'insister beaucoup plus sur l'intégration des jeunes au sein du marché du travail, en leur assurant d'une certaine manière un premier emploi ouvrant des perspectives d'avenir,
- il est nécessaire d'insister en permanence sur la lutte contre la discrimination liée à l'âge, au handicap ou aux origines ethniques,
- la transition vers une économie de la connaissance nécessite une approche plus rigoureuse et plus ciblée de la formation professionnelle et de l'éducation tout au long de la vie afin de favoriser l'adaptation aux nouvelles technologies, la restructuration de la base industrielle et permettre aux individus d'acquérir des compétences transférables,
- il devrait y avoir une plus grande cohérence dans les investissements consacrés à la recherche, au développement et à l'innovation, à la fois pour stimuler l'économie et développer de nouveaux emplois,
- l'attention accordée à l'égalité entre les hommes et les femmes, et à la nécessaire conciliation entre vie professionnelle et vie familiale est insuffisante,
- il convient d'accorder une attention accrue aux conséquences de l'évolution démographique et au problème du vieillissement des travailleurs,
- il est nécessaire de renforcer et de contrôler la mise en œuvre des politiques d'immigration et leur impact sur les plans nationaux pour l'emploi,
- disposer des financements nécessaires à l'échelon national ou européen afin de mettre en œuvre les politiques en faveur de l'emploi est important.

4. Remarques générales

4.1 Le CESE a salué dans ses précédents avis l'adoption des lignes directrices intégrées pour 2005-2008 et continue à souligner que leur succès dépendra du sérieux avec lequel les États membres assumeront leurs responsabilités et mettront en pratique à l'échelon national les priorités établies conjointement. Il convient de mettre fortement l'accent sur une réelle implication de l'ensemble des partenaires sociaux et de la société civile à tous les stades de développement et de mise en œuvre.

4.2 Le CESE reconnaît que des progrès ont été accomplis en matière de croissance économique dans l'UE des 25 et grâce aux mesures spécifiques d'aide à l'emploi ⁽⁴⁾, mais il reste préoccupé par la disparité qui subsiste concernant la mise en place des différentes mesures entre les États membres et au sein même de certains pays, et reste d'avis qu'obtenir des changements significatifs nécessiterait d'avoir un sens accru de l'urgence de certaines décisions et de définir davantage de priorités.

4.3 Le CESE souhaiterait voir la Commission assumer un rôle plus important dans le développement d'objectifs européens ou nationaux, et dans le contrôle et l'évaluation des progrès qui apporteraient davantage de force et de valeur ajoutée aux

rapports annuels sur les programmes nationaux de réforme dans chaque État membre.

4.4 Le CESE salue les propositions de la Commission visant à engager des financements issus des Fonds structurels, du Fonds social et du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation pour encourager la mise en place des lignes directrices pour l'emploi. Le CESE continue à souligner l'importance de mettre à disposition les financements nécessaires sur les plans européen et national de manière à dégager des priorités dans les initiatives en faveur de l'emploi.

4.5 Le CESE, en réitérant sa préoccupation à l'égard de l'absence de progrès, souhaiterait voir les mesures et les modifications contenues dans les lignes directrices pour l'emploi 2008-2010 refléter ce besoin d'amélioration.

5. Préoccupations persistantes

Les lignes directrices pour la croissance et les emplois, fixées en 2005, présentaient des domaines spécifiques nécessitant une amélioration et le CESE reste préoccupé à l'égard du fait qu'une série d'objectifs ne sont toujours pas réalisés, et que la définition des priorités est insuffisante à l'échelon national; il souhaiterait également voir mettre en place des mesures destinées à combler ces lacunes dans les nouvelles lignes directrices qui seront publiées en 2008.

- Il est peu probable que l'objectif global de 70 % d'emploi soit atteint au cours de cette période. Bien que le taux fixé pour l'emploi des femmes atteigne les 60 % proposés, ce chiffre comprend les temps partiels ainsi que les emplois flexibles et temporaires.
- L'objectif de 50 % proposé pour les travailleurs «âgés» (les personnes de 45 à 65 ans selon la définition de la Commission) ne sera pas non plus atteint en dépit de certains progrès.
- Le développement de stratégies à destination des personnes souffrant d'un handicap ou ayant des besoins spécifiques, et leur intégration dans le monde du travail restent faibles.
- L'inquiétude subsiste au sujet du niveau du chômage des jeunes qui continue de croître, et concernant le fait que des mesures appropriées soient prises pour améliorer la situation.
- Les fondements de l'éducation dans ses rapports avec le monde du travail moderne sont une question essentielle, étant donné les lacunes qui touchent les compétences fondamentales et intermédiaires, et l'absence de cohérence entre les compétences et les qualifications d'une part, et le monde du travail de l'autre.
- La mise en œuvre effective des mesures de formation professionnelle et d'apprentissage tout au long de la vie, et la volonté réelle de soutien financier, que ce soit par le secteur public ou le secteur privé, restent une préoccupation importante.
- L'absence d'insistance sur l'apprentissage tout au long de la vie qui perdure pour tous les groupes d'âge, mais en particulier pour les travailleurs âgés, est source de préoccupation particulière notamment dans le contexte de l'adaptabilité de la main-d'œuvre.
- Des préoccupations subsistent concernant l'intégration des travailleurs migrants entre les États membres, qui répondent à une demande considérable en compétences sur le marché du travail.

⁽⁴⁾ Mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi, «Une année de résultats», COM(2006) 816 final.

- Tout en soutenant la mobilité des travailleurs entre les États membres, le CESE s'inquiète de l'impact du transfert des travailleurs qualifiés et du déficit de compétence d'un pays de l'UE à l'autre, comme dans le pays d'origine. Ceci doit faire l'objet d'un suivi, et des mesures doivent être prises afin de garantir un équilibre en matière de main-d'œuvre qualifiée, nécessaire pour assurer le développement durable.
- Il convient d'examiner l'effet sur les opportunités locales en matière d'emploi en se demandant pourquoi les personnes au chômage ne postulent pas sur les emplois vacants locaux.
- L'objectif d'une économie de la connaissance fondée sur la recherche et l'innovation est encore loin d'être réalisé.
- On constate un manque d'attention accordé par certains États membres à l'approche fondée sur le «cycle de la vie» intégré. Le CESE demande instamment aux États membres de poursuivre leurs efforts pour rendre le monde du travail compatible avec la vie de famille. Il s'agit d'une tâche qui concerne la société dans son ensemble. En particulier, l'offre de structures d'accueil pour les enfants rend possible la réconciliation de la famille et des obligations professionnelles, et permet aux femmes de continuer à travailler dans des emplois rémunérateurs, ou de revenir rapidement sur le marché du travail après une interruption ⁽⁵⁾.
- Il est nécessaire que les États membres promeuvent des stratégies destinées à améliorer les capacités d'adaptation des travailleurs et des entreprises, et en particulier la notion de flexicurité ⁽⁶⁾.
- Le problème de l'impact du «travail non déclaré», étant donné que son effet sur les États membres et les individus reste encore à traiter, est préoccupant.
- L'adoption et la mise en œuvre du calendrier en matière de «travail décent» ⁽⁷⁾ et les principes de qualité de l'emploi ⁽⁸⁾ sont toujours en souffrance dans certains États membres.
- Par comparaison avec la moyenne des États-Unis, le taux de productivité européen reste faible, ce qui reflète le niveau de l'investissement consenti dans les personnes et les idées.

Bruxelles, le 25 avril 2007.

- Bien que le taux d'investissement public au sein de l'UE soit comparable aux investissements américains, les investissements du secteur privé sont significativement inférieurs.

6. Mesures prises par la Commission

6.1 La Commission a entrepris, en suivant les indications des rapports annuels établis par les États membres, une révision qui a débouché sur la communication intitulée «Mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi — Une année de résultats», répertoriant les progrès accomplis jusqu'à aujourd'hui. Cette année, une annexe détaillée indique les actions recommandées, demandées spécifiquement pour chaque État membre. Ceci est d'une importance capitale pour contribuer à l'évaluation d'impact globale des lignes directrices, mais souligne surtout la préoccupation du CESE qui estime que l'on n'a pas suffisamment conscience de l'urgence de certaines mesures, et qu'il existe une disparité dans la mise en œuvre des lignes directrices. La Commission doit avoir davantage d'autorité pour fixer des objectifs mesurables, coordonner les activités et les mettre en application.

6.2 Le CESE se félicite de la proposition «d'évaluation d'impact», évaluation à laquelle la Commission va procéder au sujet du programme de trois ans, en collaboration avec une série d'agences afin de mesurer son efficacité et d'influencer l'élaboration des nouvelles lignes directrices pour l'emploi 2008-2010.

6.3 Le CESE se félicite du processus de consultation proposé au sujet des nouvelles lignes directrices pour l'emploi, qui débutera à la suite de la publication du projet de la Commission en décembre 2007 en vue de présenter la proposition finale au Conseil pour adoption en juin 2008. Le CESE souligne qu'il est important de consulter et d'impliquer les États membres et l'ensemble des parties prenantes au cours de ce processus, à la fois à l'échelon de l'Union et sur le plan national, aussi souvent que possible.

6.4 Le CESE souligne qu'il est essentiel d'avoir la possibilité d'envisager l'évaluation d'impact le plus tôt possible en 2007, afin de réfléchir aux contenus, de recevoir les informations et de prendre une part active pour y répondre, dans le but d'influencer l'évolution des lignes directrices et l'élaboration des programmes nationaux.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁵⁾ Avis du CESE sur «Les lignes directrices pour l'emploi 2005-2008» (rapporteur: M. MALOSSE), JO C 286 du 17 novembre 2005, page 41, paragraphe 3.2.3.

⁽⁶⁾ Avis du CESE sur la «Flexicurité: le cas du Danemark» (rapporteuse: Mme VIUM), JO C 195 du 18 août 2006.

⁽⁷⁾ Avis du CESE sur «Promouvoir un travail décent pour tous», le 19 décembre 2006 (CESE 92/2007), rapporteur: M. ETTY.

⁽⁸⁾ Améliorer la qualité de l'emploi, COM(2003) 728 fin, «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Amélioration de la qualité de l'emploi: un examen des derniers progrès accomplis».