

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (conformément à l'article 128 du traité CE)»

COM(2007) 803 final/2 (Partie V) — 2007/0300 (CNS)

(2008/C 162/24)

Le 17 janvier 2008, 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 de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (conformément à l'article 128 du traité CE)»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 29 janvier 2008 (rapporteur: M. GREIF).

Lors de sa 442^e session plénière des 13 et 14 février 2008 (séance du 13 février 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 147 voix pour, 5 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE s'est félicité de la nouvelle approche intégrée et du nouveau cycle pluriannuel dans son avis sur l'adoption des lignes directrices pour 2005-2008 ⁽¹⁾, ainsi que dans de nombreux autres avis, et a notamment constaté que les parlements nationaux, les partenaires sociaux et la société civile doivent véritablement être consultés et associés à toutes les étapes de la coordination des politiques pour l'emploi.

1.2 Le CESE a souligné qu'une des clés du succès des programmes nationaux de réforme réside dans la participation aussi large que possible de tous les acteurs sociaux concernés, en particulier les partenaires sociaux, à toutes les étapes du processus. À cet égard, le Comité regrette que ces dernières années, la consultation des partenaires sociaux et un véritable débat avec la société civile aient souvent fait défaut. Il estime dès lors qu'il est important de renforcer le système de relations entre les partenaires sociaux aux niveaux européen et national.

1.3 Dans ce contexte, le Comité regrette une nouvelle fois que le calendrier extrêmement serré entre la publication de la proposition de décision du Conseil et la décision elle-même ne laisse pas suffisamment de temps pour procéder à une discussion et une consultation approfondies. C'est pourquoi le Comité se réserve le droit de réexaminer la stratégie à la lumière des conclusions du Sommet du printemps 2008.

1.4 Le Comité a déjà formulé une série de propositions sur les précédentes lignes directrices pour l'emploi dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi et ce, dans différents avis. Au vu du calendrier prévisionnel serré, le CESE a établi une compilation de ces propositions qu'il a fait parvenir aux services compétents de la Commission ⁽²⁾.

1.5 Bien que les lignes directrices n'aient nullement perdu de leur valeur intrinsèque, le Comité constate que les nouvelles

lignes directrices pour l'emploi sont identiques aux précédentes. Le texte explicatif a toutefois été quelque peu modifié et quelques propositions du Comité ont été intégrées dans le texte.

1.6 Le Comité propose que la Commission fournisse une annexe énumérant tous les objectifs quantifiables contenus dans les lignes directrices dans le cadre d'une procédure standard visant à rendre les lignes directrices plus transparentes.

1.7 Étant donné les échéances fixées, le Comité rappelle ses principales positions sur certains aspects à prendre en compte lors de la décision, compte tenu de la nécessité générale d'adapter les lignes directrices pour l'emploi. Ces positions sont synthétisées ci-dessous ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Les avis cités sont les suivants: avis du CESE du 25.4.2007 sur la «Proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres», rapporteuse: M^{me} O'Neill (JO C 168 du 20.7.2007); avis du CESE du 12.7.2007 sur «L'emploi pour les catégories prioritaires (stratégie de Lisbonne)», rapporteur: M. Greif (JO C 256 du 27.10.2007); avis du CESE du 26.10.2005 sur la «Communication de la Commission au Conseil sur les politiques européennes de la jeunesse — Répondre aux préoccupations des jeunes Européens — Mise en œuvre du Pacte européen pour la jeunesse et promotion de la citoyenneté active», rapporteuse: M^{me} van Turnhout (JO C 28 du 3.2.2006); avis du CESE du 13.9.2006 sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Une feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010», rapporteuse: M^{me} Attard (JO C 318 du 23.12.2006); avis du CESE du 11.7.2007 sur le thème «Employabilité et esprit d'entreprise — Le rôle de la société civile, des partenaires sociaux et des organismes régionaux et locaux du point de vue du genre», rapporteur: M. Pariza Castañón (JO C 256 du 27.10.2007); avis du CESE du 17.1.2007 sur le thème «Égalité des chances pour les personnes handicapées», rapporteur: M. Joost (JO C 93 du 27.04.2007); avis du CESE du 26.9.2007 sur le thème «Promouvoir une productivité durable du travail en Europe», rapporteuse: M^{me} Kurki (JO C ...); avis du CESE du 11.7.2007 sur «La flexicurité (dimension de la flexibilité interne — la négociation collective et le rôle du dialogue social en tant qu'instruments de régulation et de réforme des marchés du travail)», rapporteur: M. Janson (JO C 256 du 27.10.2007); avis du CESE du 17.5.2006 sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres», rapporteur: M. Greif (JO C 195 du 18.08.2006); avis du CESE du 30.5.2007 sur la «Proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre européen des certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie», rapporteur: M. Rodríguez García-Caro (JO C 175 du 27.7.2007); avis du CESE du 6.4.2005 sur la «Proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil concernant la poursuite de la coopération européenne visant la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur», rapporteur: M. Soares (JO C 255 du 14.10.2005).

⁽¹⁾ Avis du CESE du 31.5.2005 sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (en application de l'article 128 du Traité CE)», rapporteur: M. Malosse (JO C 286 du 17.11.2005).

⁽²⁾ Une brochure reprenant les propositions du CESE sera publiée sous peu. Pour consulter les avis du CESE sur l'emploi et les questions liées, veuillez vous rendre à l'adresse http://eesc.europa.eu/sections/soc/index_en.asp.

2. Synthèse des propositions spécifiques du CESE

2.1 Ambitions et objectifs mesurables

Le Comité réitère le besoin:

- de fixer des objectifs beaucoup plus ambitieux, efficaces et mesurables, qui pourront être évalués dans les nouvelles lignes directrices à l'échelle de l'Union et des États membres, et de conférer une plus grande compétence d'exécution à la Commission: il convient de s'efforcer d'éviter d'affaiblir les objectifs de la stratégie de Lisbonne renouvelée et dès lors de se recentrer sur les objectifs européens quantitatifs, notamment dans les domaines de l'activation, de l'éducation et de l'apprentissage tout au long de la vie, de l'emploi des jeunes et de l'égalité entre hommes et femmes;
- de diffuser le calendrier et le processus à toutes les parties prenantes, afin de garantir la participation la plus large possible et de laisser le temps nécessaire pour répondre au stade de l'élaboration, tant au niveau européen que national, mais surtout l'implication des partenaires sociaux, de la société civile et du CESE au stade le plus précoce possible de l'élaboration et de la mise en œuvre des lignes directrices, ainsi que de leur suivi;
- d'améliorer la collecte des données pour faciliter le contrôle et l'évaluation, à la fois par les États membres et la Commission;
- de définir des programmes nationaux de réforme qui comportent des éléments plus concrets concernant les objectifs définis, les calendriers, les coûts et les prévisions budgétaires, de sorte qu'ils deviennent plus ambitieux et affichent une amélioration qualitative pour ce qui est des délais, des responsabilités, du caractère contraignant des mesures et de la base financière, et comportent des objectifs spécifiques afin que dans chaque État membre des ressources budgétaires appropriées soient réservées à la politique active du marché de l'emploi;
- d'insister davantage sur l'intégration des personnes à besoins spécifiques, au moyen d'objectifs spécifiques et d'une meilleure reconnaissance de ce qu'exige la politique sociale: il faut bien davantage s'efforcer de s'assurer que les développements positifs dans les domaines économique et de l'emploi renforcent l'intégration sociale au sein de la stratégie de Lisbonne; c'est pourquoi, les nouvelles lignes directrices doivent insister bien plus sur les objectifs sociaux communs des États membres en vue de promouvoir l'intégration sociale active (par exemple en luttant contre la pauvreté et l'exclusion des individus et des groupes les plus marginalisés).

2.2 Emploi des jeunes

Le Comité réitère le besoin:

- de définir des objectifs spécifiques pour chaque État membre en vue de réduire le chômage des jeunes d'au moins 50 % au cours de la période 2006-2010 et ce, afin d'annoncer clairement que la lutte contre le chômage des jeunes nécessite davantage d'efforts de la part de toutes les parties concernées;
- d'insister beaucoup plus sur l'intégration des jeunes au sein du marché du travail en leur assurant un premier emploi ouvrant des perspectives d'avenir, ainsi que sur la mise en

œuvre de mesures réduisant le risque pour les jeunes de rester dépendants d'un emploi instable et à durée déterminée;

- d'adopter une approche plus rigoureuse et plus ciblée de la formation professionnelle afin de créer pour les jeunes des parcours vers l'emploi, ainsi que de l'éducation tout au long de la vie afin de réduire le chômage des jeunes; les fondements de l'éducation dans ses rapports avec le monde du travail moderne sont également 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;
- de développer des systèmes de protection sociale offrant la possibilité aux jeunes de décider de leur propre avenir et de lancer des mesures de promotion de l'inclusion sociale des jeunes, notamment afin de lutter contre le problème des jeunes qui ne suivent ni enseignement ni formation, n'occupent pas d'emploi et ne sont pas inscrits comme chômeurs;
- de réduire le taux de décrochage scolaire de moitié au cours de la période 2006-2010 et de promouvoir les stages de découverte en entreprise;
- de multiplier les mesures et les aides de nature à inciter les entreprises à recruter davantage de jeunes et de seniors confrontés à des problèmes particuliers sur le marché du travail;
- de réduire le délai de six mois pour l'insertion dans la vie active des jeunes en quête d'un emploi ou d'une place d'apprentissage (il est à noter que conformément à la ligne directrice 18, cette période sera ramenée à 4 mois d'ici 2010);
- de promouvoir l'égalité des chances, l'aide aux personnes handicapées et l'intégration des migrants.

2.3 Égalité entre les hommes et les femmes

Le Comité souligne une nouvelle fois les points suivants:

- pour augmenter le taux de participation des femmes au marché du travail, il est indispensable d'établir des priorités communes lors de la coordination des politiques en matière d'emploi; il faudrait notamment formuler des propositions politiques concrètes visant à encourager les parents isolés à développer des compétences exploitables et à faciliter leur intégration sur le marché du travail;
- les partenaires sociaux doivent être consultés sur les aspects relatifs à l'inclusion de critères de genre;
- les gouvernements nationaux, les institutions nationales en charge de l'égalité femme-homme ainsi que les partenaires sociaux de tous les États membres ont l'obligation claire de veiller à ce que les systèmes salariaux qu'ils mettent en place n'entraînent pas de discrimination de rémunération entre les femmes et les hommes. Dans ce contexte, les lignes directrices communautaires doivent renforcer, tant au niveau des États membres que des entreprises, les objectifs pour l'égalité salariale entre les hommes et les femmes par le biais d'indicateurs précis. En conséquence, il faut définir des objectifs de réduction des écarts dans l'accès aux formations professionnelles et technologiques entre filles et garçons et réduire les disparités de salaires à l'embauche;

- il convient d'adopter des mesures visant à supprimer les discriminations actuelles sur le marché du travail et les facteurs structurels à l'origine des écarts salariaux entre les femmes et les hommes, en particulier en promouvant la protection sociale individuelle des femmes, via des mesures visant à limiter les emplois à temps partiel non protégés et à court terme et à mieux réglementer le travail à temps partiel (par exemple extension du droit à travailler à temps partiel pour les parents assorti du droit à retrouver un travail à temps plein, lutte contre l'intégration insuffisante dans les programmes de formation continue internes à l'entreprise);
 - de nouveaux objectifs spécifiques sont nécessaires pour atteindre l'égalité entre les hommes et les femmes dans les politiques pour l'emploi, dotés d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs, afin de supprimer les stéréotypes de genre et les restrictions imposées aux femmes débutant une carrière dans des secteurs spécifiques et devenant chefs d'entreprise ⁽⁴⁾;
 - les programmes nationaux doivent comprendre une formation à l'esprit d'entreprise dans l'enseignement secondaire et supérieur, surtout pour les jeunes filles, et des mesures doivent être prises pour augmenter le nombre de femmes diplômées dans des disciplines scientifiques ou techniques afin de réduire l'écart entre les taux d'emploi des femmes et des hommes dans les domaines techniques tels que l'ingénierie et les services liés aux technologies de l'information et de la communication;
 - l'attention accordée à l'égalité entre les hommes et les femmes, et à la nécessaire conciliation entre vie professionnelle et vie familiale doit être renforcée; dans ce contexte, il convient de réduire la segmentation du marché du travail entre les sexes, notamment par des mesures efficaces permettant de concilier vie professionnelle et familiale (par exemple le développement massif de services de garde d'enfants largement disponibles, de grande qualité et abordables financièrement ainsi que de dispositifs de soutien pour les personnes nécessitant une assistance et leurs familles, notamment des institutions de prise en charge de ces personnes, fonctionnant 24 heures sur 24);
 - il faut encourager activement le partage des obligations familiales entre les deux partenaires (notamment incitations à accroître la participation des pères) et supprimer les mesures de politique familiale incitant les parents à quitter ou à interrompre durablement leur vie professionnelle; il faut leur permettre de se réinsérer sur le marché de l'emploi; les allocations versées pendant le congé parental ne doivent pas influencer négativement sur l'évolution salariale, représenter pour les femmes une incitation supplémentaire à quitter leur emploi et créer des obstacles supplémentaires au partage des tâches familiales entre les deux partenaires.
- mesures de mise en œuvre doivent être correctement évaluées;
- d'accorder une attention accrue aux conséquences de l'évolution démographique et au problème du vieillissement des travailleurs en procédant à des investissements accrus dans la qualité et dans l'aménagement de conditions de travail adaptées aux personnes âgées afin de permettre aux travailleurs de rester plus longtemps en activité à des conditions physiquement et psychiquement appropriées, en particulier en encourageant les travailleurs âgés à suivre davantage les actions de perfectionnement professionnel, en réduisant l'exigence de rendement dans les entreprises et en modifiant les conditions de travail (notamment incitations à renforcer la protection de la santé sur le lieu de travail; lancement généralisé dans les entreprises de programmes de promotion de la santé et de prévention des maladies ainsi que de protection des travailleurs);
 - de prendre des mesures de sensibilisation en faveur des personnes âgées (valorisation de l'expérience et transmission à des travailleurs plus jeunes des compétences professionnelles acquises pendant la vie active) et de fournir conseil et soutien aux entreprises, notamment les PME, pour une gestion prévisionnelle des ressources humaines et l'instauration d'une organisation du travail adaptée aux personnes âgées;
 - de mettre davantage l'accent sur le handicap dans les plans de réforme nationaux et de renforcer la participation des associations nationales représentant les personnes handicapées à l'élaboration des plans de réforme: le CESE invite la Commission à évaluer l'impact et à exploiter les éventuelles synergies que pourraient produire des mesures de soutien flexibles et efficaces en vue d'augmenter le taux d'emploi des personnes handicapées;
 - de renforcer et de contrôler la mise en œuvre des politiques d'immigration et leur impact sur les plans nationaux pour l'emploi: en l'occurrence, l'accent doit être mis sur l'aide individuelle (pré)scolaire et les investissements précoces dans les qualifications linguistiques et préparatoires à la vie professionnelle, ainsi que sur l'élimination des entraves institutionnelles et des discriminations à l'accès au marché de l'emploi des États membres et la lutte contre le dumping salarial;
 - d'assurer un suivi et de prendre des mesures afin de garantir un équilibre en matière de main-d'œuvre qualifiée, nécessaire pour assurer le développement durable; tout en soutenant la mobilité des travailleurs entre les États membres, le CESE s'inquiète de l'impact qu'ont sur le pays d'origine le transfert des travailleurs qualifiés et le retrait des compétences d'un État membre au profit d'un autre.

2.4 Travailleurs âgés, handicapés, immigrés

Le Comité préconise:

- de mener une lutte accrue contre les nombreuses discriminations qui subsistent en liaison avec l'âge, le sexe, le handicap ou l'origine ethnique, notamment en ce qui concerne l'accès à la formation ainsi que l'accès et le maintien sur le marché de l'emploi: la législation communautaire actuelle et ses

⁽⁴⁾ À cet égard voir également les avis suivants: avis du CESE du 6.7.2006 sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Mise en œuvre du Programme communautaire de Lisbonne: Stimuler l'esprit d'entreprise par l'enseignement et l'apprentissage», rapporteuse: Mme Jerneck (JO C 309 du 16.12.2006) et avis du CESE du 25.10.2007 sur «L'esprit d'entreprise et le programme de Lisbonne», rapporteuse: Mme Sharma, corapporteur: M. Olsson (SOC/267) (cet avis n'a pas encore été publié).

2.5 Emploi de qualité et marché de l'emploi transitoire

Le Comité réaffirme le besoin:

- d'adopter des mesures visant à améliorer la qualité de l'emploi et donc de développer un index européen de la qualité du travail composé de différents critères définissant un «bon travail» à partir d'études, régulièrement mesuré et publié afin de rendre visibles les modifications et les progrès en matière de qualité du travail en Europe ainsi que les effets sur la productivité;
- d'augmenter la sécurité du marché de l'emploi et de lutter contre la précarité, notamment en veillant à ce que les chômeurs ne soient pas contraints d'accepter des emplois non protégés, en luttant contre le travail non déclaré et en empêchant le recours excessif à des salariés en contrat à durée déterminée;

- de protéger les travailleurs contre les discriminations;
- de prendre de nombreuses nouvelles mesures afin d'améliorer les systèmes de protection de la santé existants pour promouvoir la prévention et un mode de vie sain en vue de réduire la charge des maladies, d'améliorer la productivité de la main-d'œuvre et d'allonger la durée de la vie active;
- de prendre des mesures visant à moderniser et améliorer lorsqu'il y a lieu la protection sociale des formes d'emplois atypiques;
- pour les personnes ayant des obligations familiales, de lever les obstacles à l'insertion (ou la réinsertion) professionnelle et au maintien sur le marché du travail (et de favoriser une participation accrue des pères aux tâches liées à la garde des enfants);
- de créer des marchés de l'emploi transitoires s'adressant aux groupes socialement exclus, proposant des incitations appropriées aux entreprises afin qu'elles recrutent davantage les personnes appartenant à ces catégories, parallèlement à des aides pour permettre à ces dernières de surmonter les problèmes à l'origine de leur exclusion sociale (tout en évitant à tout prix à la fois les effets d'aubaine involontaires et les distorsions de concurrence);
- de prendre des initiatives non lucratives en faveur de l'emploi, notamment dans le secteur de l'économie sociale, qui ont un rôle spécifique à jouer dans ce contexte: il y a lieu de prévoir les aides correspondantes dans le cadre des budgets de la politique du marché de l'emploi.

2.6 Flexicurité

Le Comité a formulé les propositions suivantes:

- les partenaires sociaux devraient participer à tous les débats sur la flexicurité et jouer un rôle de premier plan dans les consultations de la Commission européenne et la définition de la notion par cette dernière;
- le renforcement des systèmes de relations professionnelles, à l'échelon tant européen que national, est nécessaire. Les partenaires sociaux doivent participer activement, négocier, influencer et assumer la responsabilité de la définition et des composants de la flexicurité; dès lors, dans le cadre de l'évaluation des projets de réformes nationaux, il y a lieu également d'examiner la manière dont on peut renforcer le dialogue social et le système des conventions collectives;
- la Commission et les États membres devraient accorder une plus grande attention à l'égalité entre les hommes et les femmes et à la solidarité intergénérationnelle dans le contexte de la flexicurité: les femmes, les travailleurs âgés et les jeunes sont souvent désavantagés sur le marché du travail au regard de la flexibilité et de la sécurité, il conviendrait donc de s'efforcer d'aligner davantage la situation de ces catégories sur les mesures les plus favorables;
- les États membres et la Commission devraient étudier le renforcement de l'adaptabilité à travers la flexibilité interne et en faire une dimension viable et acceptable de la flexicurité; la flexibilité interne peut jouer un rôle clé pour augmenter la productivité, l'innovation et la compétitivité, et peut ainsi contribuer à atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne;
- il convient de rechercher un équilibre entre la flexibilité du temps de travail et la protection du travailleur, des réglementations fixées par des négociations collectives et selon les pratiques nationales étant la meilleure façon de garantir cet équilibre. Une négociation de ce type sur la flexibilité du temps de travail nécessite un contexte solide de droits, un bon fonctionnement des institutions sociales et des systèmes de sécurité sociale favorables à l'emploi.

2.7 Investissement, innovation et recherche

Le Comité préconise:

- un environnement macroéconomique favorable où l'accent est mis sur une politique économique orientée vers la croissance afin de surmonter la crise conjoncturelle qui perdure et de réaliser le plein potentiel des politiques actives des marchés de l'emploi;
- 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: bon nombre de programmes de réforme ne prennent pas suffisamment en compte la nécessité d'adopter, en plus des réformes structurelles du marché du travail, des mesures axées sur la demande afin de stimuler la croissance et l'emploi;
- d'augmenter la marge de manœuvre budgétaire pour consentir des investissements d'infrastructure adéquats dans les États membres. Les programmes nationaux de réforme pourraient dans la mesure du possible être conçus de manière à redynamiser la conjoncture de manière coordonnée à l'échelle européenne;
- d'établir des conditions cadres adéquates qui favorisent à la fois la demande extérieure et intérieure afin d'exploiter pleinement le potentiel de croissance et de plein emploi: dans ce contexte, l'on peut noter que seul un petit nombre d'États membres mettent suffisamment l'accent sur la stimulation économique dans leur programme national de réforme;
- de disposer des financements nécessaires à l'échelon national ou européen afin de mettre en œuvre les politiques en faveur de l'emploi: le fossé existant dans une série d'États membres entre les propositions d'initiative en faveur du marché de l'emploi et les provisions budgétaires réellement disponibles doit être comblé.

Bruxelles, le 13 février 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS