



A V I S N° 1.369

Objet : Communication de la commission européenne du 21 juin 2001 relative aux politiques sociales et de l'emploi définissant un cadre pour investir dans la qualité

Par lettre du 27 juin 2001, M. F. VANDENBROUCKE, Ministre des affaires sociales, et Mme L. ONKELINX, Ministre de l'Emploi, ont saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis portant sur la communication de la Commission européenne du 21 juin 2001 relative aux politiques sociales et de l'emploi qui définit un cadre pour investir dans la qualité.

Cette demande d'avis s'inscrit dans le cadre de la conférence européenne organisée à l'initiative de la Présidence belge sur le thème de la qualité de l'emploi, qui débutera le 20 septembre 2001.

Le point a été confié à la commission Europe.

Sur rapport de celle-ci, le Conseil a le 19 septembre 2001 émis l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION

Par lettre du 27 juin 2001, M. F. VANDENBROUCKE, Ministre des affaires sociales, et Mme L. ONKELINX, Ministre de l'Emploi, ont saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis portant sur la communication de la Commission européenne du 21 juin 2001 relative aux politiques sociales et de l'emploi définissant un cadre pour investir dans la qualité.

Cette communication a pour objet de tracer "un large cadre en vue de traiter les questions de qualité dans le contexte de l'agenda pour la politique sociale, en ciblant en l'occurrence l'objectif de promouvoir la qualité de l'emploi".

Plus particulièrement, elle vise à :

- " - définir une approche claire concernant l'objectif d'amélioration de la qualité de l'emploi (et la mise en oeuvre de la politique suivie);
- établir un ensemble large et cohérent d'indicateurs de la qualité de l'emploi, afin de renforcer l'efficacité de la politique destinée à poursuivre l'amélioration de cette qualité.(...);
- assurer que l'objectif d'amélioration de la qualité est intégré totalement et de façon cohérente dans la politique de l'emploi et la politique sociale, par une série progressive d'exams de la qualité."

En substance, la communication de la commission prévoit le recours à un panel d'indicateurs existants ou appelés à être développés qui couvrent 10 critères de qualité clés au sein de deux grandes dimensions : les caractéristiques des emplois et le contexte des emplois et du marché du travail.

Le rôle de ces indicateurs y est décrit comme étant de permettre "une évaluation de la manière dont les Etats membres et les politiques communautaires réussissent à atteindre les objectifs de qualité de l'emploi dans chacun de ces dix domaines".

L'égalité entre les femmes et les hommes constitue par ailleurs dans cette approche un principe horizontal fondamental.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Contexte du présent avis

Le Conseil entend par le présent avis apporter sa contribution au large débat lancé ainsi qu'à la conférence européenne organisée sur le thème de la qualité de l'emploi à l'initiative de la Présidence belge de l'Union européenne.

Cette contribution s'inscrit également dans la perspective de l'adoption par le Conseil Emploi et Affaires sociales, dans le cadre des lignes directrices pour l'emploi 2002, d'objectifs généraux et d'indicateurs communs relatifs à la qualité, en vue du Conseil européen de Laeken de décembre 2001.

Le Conseil entend plus particulièrement développer le principal apport de la communication précitée de la commission européenne, qui consiste à formuler un certain nombre de propositions concernant l'établissement d'un panel d'indicateurs applicables dans le cadre de l'évaluation des politiques menées par les Etats membres en matière de promotion de la qualité de l'emploi.

B. Considérations du Conseil

Le Conseil entend d'emblée souligner l'importance qu'il accorde à la qualité de l'emploi en tant que vecteur de compétitivité des entreprises, de bien-être des travailleurs et de cohésion sociale ainsi que marquer sa satisfaction à l'égard de l'accent particulier mis sur la promotion de la qualité de l'emploi dans le cadre des conclusions des Conseils européen de Lisbonne, Nice et de Stockholm dont les textes aujourd'hui examinés constituent le prolongement et la concrétisation.

Il se réjouit en conséquence et par rapport à cette initiative de la priorité accordée à la thématique proprement dite de la qualité de l'emploi par la Présidence belge de l'Union européenne ainsi que de la présente saisine.

1. Considération préalable

Préalablement à l'examen en tant que tel de la communication précitée de la Commission européenne et de la liste d'indicateurs suggérés par cette dernière, le Conseil estime tout d'abord nécessaire de développer un certain nombre de considérations préalables relatives à la place que les partenaires sociaux doivent selon lui occuper dans la poursuite de l'objectif de promotion de la qualité de l'emploi.

En d'autres termes, les travaux en cours ne peuvent aboutir à priver les Etats membres de leur responsabilité de définir une politique d'emploi et à occulter l'apport des partenaires sociaux à cet égard mais aussi le regard critique qu'ils estiment devoir porter sur les projets développés par les autorités publiques.

a. Dans le cadre des compétences propres aux partenaires sociaux

Le rôle que les partenaires sociaux sont appelés à jouer dans l'effort de promotion de la qualité de l'emploi apparaît au Conseil comme étant, d'évidence, tout à fait primordial.

Le concept de qualité de l'emploi implique en effet des mesures relevant de domaines d'action qui ressortissent traditionnellement à la compétence des partenaires sociaux et dans le cadre desquels ces derniers apparaissent au Conseil comme étant certainement les plus à même de dégager des solutions collectives équilibrées qui soient susceptibles de contribuer à l'amélioration de la qualité de l'emploi tout en étant adaptées aux besoins concrets des entreprises, aux attentes des travailleurs et aux évolutions du marché de l'emploi, notamment en termes d'organisation du travail, de temps de travail, de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, de formation professionnelle, etc..

Il en veut pour preuve, au niveau strictement belge, les nombreuses initiatives prises par les partenaires sociaux dans le cadre de l'exercice de leurs compétences propres qui présentent un impact direct et favorable en termes d'amélioration de la qualité de l'emploi et ce plus spécifiquement encore dans le cadre du dernier accord interprofessionnel couvrant la période 2001-2002.

Les nombreuses dispositions particulières contenues dans les dernières lignes directrices pour l'emploi 2001 confirment l'importance reconnue aux partenaires sociaux dans des domaines en étroite relation avec le concept de qualité de l'emploi et en particulier en matière :

- d'éducation et de formation tout au long de la vie ;
- de modernisation de l'organisation du travail ;
- de capacité d'adaptation des entreprises ;
- de lutte contre la discrimination entre hommes et femmes ;
- de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

Il s'agit là de dispositions qu'il convient certainement selon lui de valoriser au maximum par rapport à l'objectif de promotion de la qualité de l'emploi, en laissant aux partenaires sociaux la marge de manoeuvre nécessaire à leur action dans les domaines qui relèvent de leurs compétences et ce, tant au niveau national qu'au niveau du dialogue social européen dans le cadre de la redynamisation souhaitée de ce dernier.

Le Conseil rappelle sur ce point l'engagement de l'Union européenne, contenu dans l'agenda social européen, d'utiliser de manière équilibrée les différents instruments communautaires en laissant "un large champ d'initiative aux partenaires sociaux".

Il conviendra selon lui de veiller à donner une pleine application à cette disposition afin de valoriser au maximum l'apport positif que les partenaires sociaux peuvent apporter dans la poursuite de l'objectif de promotion de la qualité de l'emploi.

b. Dans le cadre des procédures d'Information et consultation mises en place au niveau européen

Le Conseil entend par ailleurs insister sur l'importance qu'il convient selon lui d'accorder à ce que les partenaires sociaux, tant au niveau européen que national, soient consultés de manière effective sur les orientations futures qui seront données à la promotion de la dimension qualitative des politiques de l'emploi.

Pour le Conseil, il conviendra en particulier de tirer le meilleur parti des procédures qui ont été récemment mises sur pied en son sein avec les représentants belges auprès du Comité de l'Emploi et qui permettent aux partenaires sociaux interprofessionnels d'être plus étroitement associés à la définition des orientations politiques qui s'inscrivent dans le processus de coordination des politiques de l'emploi.

De manière plus générale, il tient à rappeler son souci de permettre aux partenaires sociaux de systématiquement faire connaître leur voix, dans le cadre des procédures appropriées, aux instruments et processus qui relèvent traditionnellement de leurs compétences et auxquels la méthode ouverte de coordination est appliquée.

Il s'agit là, selon le Conseil, d'une exigence essentielle afin que la considérable extension du champ d'application de la méthode ouverte de coordination ne conduise à priver les partenaires sociaux d'une part importante de leur champ d'actions, par une interprétation par trop extensive des Traités.

Le Conseil demande enfin que les saisines ponctuelles sur les développements futurs de la politique de promotion de la qualité de l'emploi interviennent en temps utile pour garantir une contribution réelle et effective des partenaires sociaux, leur action ne pouvant être en effet limitée, dans des domaines qui relèvent directement de leur compétence, à entériner formellement des politiques déjà adoptées en leur principe par les instances européennes.

2. Examen de la communication de la Commission européenne proprement dite

a. Position de principe

Le Conseil soutient totalement, en son principe, la stratégie consistant à définir des objectifs politiques communs en termes de qualité des emplois ainsi qu'à établir une liste d'indicateurs communs permettant d'évaluer la mesure dans laquelle ces objectifs politiques sont réalisés par les différents Etats membres.

Il estime par ailleurs que le suivi et l'évaluation des politiques menées par les différents Etats membres constituent certainement dans le cadre de cette stratégie, un élément essentiel pour le renforcement et le cas échéant la réorientation des politiques nationales vers les meilleures pratiques, dans un but de progrès social tout en évitant d'établir un "rank making" entre les Etats membres.

Dans ce contexte, la définition d'indicateurs de qualité de l'emploi lui apparaît comme un élément central de la stratégie développée auquel il convient d'accorder certainement une importance tout à fait prioritaire.

Le Conseil est toutefois totalement conscient de la difficulté de la tâche. En effet, le concept même de qualité d'un emploi revêt d'évidence un caractère multidimensionnel, voire même dans certains cas subjectif, très marqué. En outre, l'appréciation de la qualité de l'emploi sur l'ensemble de l'Union européenne suppose de comparer des situations qui s'inscrivent dans des contextes économiques, sociaux, voire culturels parfois très différents.

Le Conseil n'a dès lors certainement pas l'ambition, dans le cadre de la présente contribution de se substituer aux travaux actuellement menés au niveau européen sur le thème de la qualité des emplois, ni de présenter une liste exhaustive d'indicateurs de qualité.

Il entend toutefois mettre en avant, dans une brève analyse thématique, certains points qui devraient selon lui baliser l'action des instances européennes en la matière et qui concernent :

- la place de la promotion de la qualité de l'emploi dans les différents processus de coordination de politiques européennes en matière sociale et de l'emploi;
- les indicateurs proprement dits de qualité des emplois.

b. Analyse thématique

1) Place de la promotion de la qualité dans les différents processus

Le Conseil a déjà eu l'occasion de mettre en évidence par le passé la coexistence dans le cadre de la stratégie de Lisbonne de nombreux plans d'actions, processus et indicateurs ainsi que de souligner la complexité croissante des instruments mis en oeuvre pour réaliser les objectifs politiques de l'Union européenne. Il souligne à nouveau la difficulté pour les divers acteurs concernés par la mise en oeuvre des politiques économiques, sociales et de l'emploi, de s'insérer efficacement dans ces divers instruments et processus.

Un effort de clarté doit donc être impérativement réalisé, selon le Conseil, afin d'améliorer la lisibilité des politiques communautaire menées et de garantir l'effet utile des réformes en cours.

Dans ce contexte, une trop grande multiplication des processus et instruments n'apparaît certainement pas au Conseil comme étant de nature à améliorer la compréhensibilité de la stratégie développée.

C'est dès lors avec un intérêt particulier qu'il prend acte de l'intégration de la dimension qualitative de l'emploi dans le processus de coordination des politiques de l'emploi (processus de Luxembourg) actuellement en cours, sans que cette dimension ne fasse, en tant que telle, l'objet d'une nouvelle application, autonome par rapport aux autres processus, de la méthode ouverte de coordination.

Ce choix s'imposait et rallie l'accord du Conseil : c'est une garantie d'efficacité que de ne pas créer de nouvelles exigences à satisfaire qui viendraient par ailleurs encore obscurcir l'approche que l'on doit avoir de l'action communautaire.

Le Conseil estime toutefois qu'un certain nombre de points nécessitent d'être clarifiés en ce qui concerne notamment :

- La place exacte de la stratégie de promotion de la qualité de l'emploi et la marge d'autonomie dont elle dispose à l'intérieur du processus de coordination des politiques de l'emploi.

- La manière dont sera assurée concrètement la nécessaire cohérence et l'articulation des différents instruments et processus en matière de renforcement de la qualité des emplois.

Sur ce point, le Conseil souligne que la mise en œuvre de cette stratégie impliquera le recours à divers instruments relevant de nombreux domaines d'action communautaire et ce afin de prendre en compte au mieux le caractère multidimensionnel que revêt le concept même de qualité de l'emploi.

La promotion de la qualité de l'emploi constitue donc certainement pour le Conseil un objectif qui ne pourra être réalisé que par une politique favorisant au maximum l'interaction positive des dynamiques économiques, sociales et de l'emploi par une analyse et une évaluation des politiques menées qui se fonde sur des critères recouvrant les divers aspects de la qualité.

2) Indicateurs de qualité de l'emploi

Le Conseil entend ici tout d'abord développer les conditions que doivent selon lui remplir les indicateurs de qualité des emplois pour pouvoir être sélectionnés.

Il se propose par la suite et à la lumière de ces conditions, d'évaluer dans quelle mesure les indicateurs prévus par la Commission européenne dans sa communication précitée remplissent les conditions ainsi posées avant de conclure sa contribution en suggérant un certain nombre de pistes pour l'évolution future des travaux.

a) Conditions liées au choix des indicateurs

Selon le Conseil, l'évaluation de la dimension qualitative de la politique de l'emploi suppose l'élaboration d'une liste d'indicateurs qui répondent à de strictes conditions de fiabilité, d'actualité et de comparabilité.

- Quant à la fiabilité

La fiabilité suppose, selon le Conseil, la prise en compte de critères d'évaluation à la fois objectifs et pertinents eu égard au concept de qualité de l'emploi. Elle implique la prise en compte d'indicateurs qui soient au maximum affinés, et qui constituent la base la plus fiable pour une analyse objective de la situation de la qualité de l'emploi au sein des différents Etats membres.

Le Conseil insiste ici tout particulièrement sur la nécessaire objectivation des critères d'évaluation.

Il relève par ailleurs que la condition de fiabilité implique de rechercher, dans le choix des divers indicateurs, un équilibre entre les indicateurs qui abordent la qualité sous l'angle du travailleur, en termes par exemple de sécurité de l'emploi ou de santé et de sécurité sur le lieu de travail, et ceux qui l'abordent sous l'angle des besoins de l'entreprise en termes par exemple de performances économiques et de productivité.

Le Conseil est en effet fermement convaincu que la qualité se situe à l'intersection des deux dimensions de compétitivité et de cohésion sociale qui doivent être nécessairement prises en compte par tout système d'évaluation fiable, afin notamment de mesurer les bénéfices économiques engendrés par les investissements en ressources humaines.

- Quant à l'actualité

L'exigence d'actualité implique, pour le Conseil, de disposer, pour chaque indicateur utilisé, des sources et données statistiques suffisamment récentes pour permettre une évaluation pouvant être considérée comme le reflet de la situation actuelle de la qualité de l'emploi.

En ce qui concerne la collecte des sources, le Conseil souligne tout l'intérêt qu'il voit dans l'exploitation et l'optimisation de sources existantes, compte tenu des spécificités des PME, et en prenant en considération la limitation des charges administratives nouvelles des entreprises.

Ceci n'exclut cependant pas la nécessité éventuelle de développer des modes innovants d'interrogation mais en s'inscrivant alors dans l'effort de simplification administrative actuellement en cours.

- Quant à la comparabilité

La comparabilité suppose, selon le Conseil, que les indicateurs choisis permettent d'établir, en intégrant les éléments quantifiables nécessaires, des comparaisons valables entre des situations qui s'inscrivent dans des contextes économiques, sociaux, politiques voir culturels souvent variables d'un Etat membre à l'autre.

Il s'agit là sans doute pour le Conseil de la plus grande difficulté à résoudre pour l'établissement d'un panel d'indicateurs de qualité de l'emploi, qui va requérir un travail méthodologique et de droit comparé indispensable.

Le Conseil souligne enfin sur ce point que l'adoption d'indicateurs strictement nationaux ne saurait être envisagé que dans la mesure où ces indicateurs viendraient préciser les indicateurs communs en fonction des spécificités nationales.

Des indicateurs nationaux videraient en effet tout le processus de sa substance s'ils venaient se substituer à des indicateurs communs. Il en va de même selon lui de l'adoption d'indicateurs communs réduits au plus petit dénominateur commun existant entre les Etats membres.

b) Evaluation de la liste d'indicateurs proposée par la Commission européenne

Après un examen attentif de la liste d'indicateurs proposée par la Commission européenne, qui figure en annexe de la communication précitée examinée dans le présent avis, le Conseil estime devoir mettre en lumière un certain nombre de carences et lacune qui concernent tant le caractère praticable de l'instrument proposé que certaines exigences qu'il a précédemment définies en matière de fiabilité des indicateurs et d'actualité des sources.

- Quant au caractère praticable de l'instrument envisagé

Le Conseil constate sur ce point que la sélection, dans le document de la Commission européenne, de 33 indicateurs et d'une multitude de sous indicateurs affecte la lisibilité et partant l'effet utile.

Le Conseil suggère de s'orienter plutôt vers l'adoption d'une liste plus restreinte, limitée par exemple à 10 indicateurs mais qui auront un sens, une certaine ambition dans leur contenu.

- Quant à la fiabilité

Le Conseil souligne sur ce point divers problèmes, dans la sélection opérée par la Commission européenne et qui concernent :

- * Le manque de clarté quant au caractère positif ou négatif sur la qualité de l'emploi de certains indicateurs.

A titre d'exemple le Conseil relève l'ambiguïté de l'indicateur relatif au dialogue social qui se base entre autre sur le nombre de journées de travail perdues à la suite de conflits du travail.

- * La pertinence de certains indicateurs.

A titre d'exemple, le Conseil relève que les critères d'évaluation du dialogue social ne se fondent en aucune façon sur les caractéristiques de ce dernier généralement admises et mises en œuvre au niveau européen. Ainsi, la prise en compte du seul nombre de conventions collectives de travail conclues sans prendre en considération la portée juridique que revêt dans chaque Etat membre ce type d'instrument apparaît peu pertinente.

- * Le degré insuffisant de précision ou la carence de certains critères d'évaluation.

Le Conseil vise ici notamment :

- √ L'absence de prise en compte du caractère volontaire ou non de l'application de modalités de travail flexibles telles que les contrats de travail à temps partiel ;
- √ L'absence de ventilation par genre des données relatives à la précarité par un bas niveau de qualification et les bas salaires.

Le Conseil souligne sur ce point l'attention qu'il accorde à la mise en œuvre effective du caractère transversal de la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes.

- √ L'absence de prise en compte des charges fiscales et parafiscales dans l'évaluation du revenu.
- √ L'absence d'évaluation dynamique de l'évolution de la carrière.
- √ L'absence de prise en compte de la politique de prévention en matière de santé et sécurité des travailleurs.
- √ L'absence de prise en compte des moyens dont disposent l'inspection sociale pour aider les entreprises et en particulier les PME à respecter les réglementations sociales.

- Quant à l'actualité des sources

Le Conseil relève enfin que nombre d'indicateurs reposent sur des sources statistiques relatives aux années 1994-1997. Il souligne sur ce point l'effort qui doit être réalisé afin de disposer, au niveau européen, d'éléments statistiques suffisamment récents pour que les politiques soient menées sur la base d'analyses qui soient le reflet aussi fidèle que possible de la situation actuelle de l'emploi.

Il s'agit là, selon lui, d'une dynamique qui doit être mise en œuvre et qui concerne au premier chef les pouvoirs publics par rapport à la collecte des données proprement dite, les partenaires sociaux ayant quant à eux un rôle important à jouer dans la dynamique d'actualisation des critères.

c. Conclusion

Le Conseil estime en conclusion que les travaux relatifs à l'établissement d'indicateurs de qualité de l'emploi, loin d'être achevés, doivent être poursuivis et même intensifiés certainement si l'on a l'ambition de pouvoir répondre à l'objectif poursuivi par la Présidence belge à savoir : parvenir à l'adoption d'objectifs généraux et d'indicateurs communs pour le Conseil européen de Laeken de décembre 2001.

Compte tenu de l'évaluation qu'il a réalisée de la communication précitée de la Commission européenne, le Conseil estime en effet que ladite communication ne saurait certainement pas, à elle seule, être considérée comme une réponse adaptée à la mise sur pied d'un panel d'indicateurs de qualité de l'emploi.

Il estime que le rapport interne du 14 juin 2001 relatif aux indicateurs de qualité du travail et de l'emploi, élaboré par la fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail à l'attention du Ministère belge de l'Emploi et des Affaires sociales, et dont il souligne la grande qualité, pourrait constituer une bonne base pour la suite des travaux et en particulier pour parvenir à l'adoption d'une liste d'indicateurs qui réponde aux exigences posées en termes de praticabilité, de fiabilité, d'actualité et de comparabilité.

Ce rapport constitue en effet, selon lui, une contribution technique réalisée par un groupe d'experts indépendant et qui repose sur une méthodologie claire et accessible.

Il conviendra toutefois, pour le Conseil, d'y intégrer une approche prenant également en compte les intérêts des entreprises en terme de compétitivité dans une optique de promotion de la qualité de l'emploi et de progrès social.

L'objectif doit donc être, pour le Conseil, de combiner deux approches complémentaires, à savoir celle abordant la qualité de l'emploi par rapport à la situation du travailleur et celle l'envisageant sous l'angle de l'entreprise, et ce afin de prendre en compte l'interaction positive et dynamique recherchée entre les politiques économiques, sociales et de l'emploi.

Sur cette base, il estime que les arbitrages politiques devraient pouvoir être réalisés afin de limiter le nombre d'indicateurs sélectionnés.

Le Conseil souligne ici le caractère évolutif de cette politique, qui devrait permettre de faire progresser et évoluer la liste d'indicateurs qualitatifs sélectionnés afin d'affiner leur pertinence.

Il invite enfin à une certaine prudence par rapport aux conclusions politiques qui seront tirées de l'utilisation des indicateurs, l'orientation des politiques à venir devant être, selon lui, dans tous les cas, fondée sur une analyse approfondie des évaluations réalisées.
