

A V I S N° 2.263

Séance du mardi 21 décembre 2021

Fixation des objectifs nationaux faisant suite au plan d'action européen mettant en œuvre le socle européen des droits sociaux

x x x

3.261

A V I S N° 2.263

Objet : Fixation des objectifs nationaux faisant suite au plan d'action européen mettant en œuvre le socle européen des droits sociaux

Par lettre du 23 juillet 2021, Madame K. LALIEUX, Ministre des Pensions et de l'Intégration sociale ainsi que Monsieur P.-Y. DERMAGNE, Ministre du Travail, ont invité le Conseil national du Travail à fournir une contribution pour la fixation d'objectifs nationaux en exécution du plan d'action européen sur le socle européen des droits sociaux. Ce courrier était accompagné, en annexe, d'un courrier du commissaire européen Nicolas Schmit adressé en date du 21 juillet 2021 aux autorités des Etats membres.

Dans leur courrier, les Ministres ont rappelé que la Belgique doit se fixer des objectifs nationaux en matière d'emploi, de formation et d'inclusion sociale. A cet effet, le Conseil supérieur de l'emploi, le groupe de travail sur les indicateurs sociaux au sein du SPF SS et la plateforme belge de lutte contre la pauvreté ont été invités à présenter leurs propositions en vue de l'élaboration d'objectifs nationaux. Dans ce contexte, le Conseil national du Travail a été invité à fournir, s'il le souhaite, une contribution auprès des organes consultés en vue de l'élaboration des objectifs nationaux.

L'examen de ce point a été confié à la commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale.

Sur rapport de celle-ci, le Conseil a émis, le 21 décembre 2021, l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION

Par lettre du 23 juillet 2021, Madame K. LALIEUX, Ministre des Pensions et de l'Intégration sociale ainsi que Monsieur P.Y. DERMAGNE, Ministre du Travail, ont invité le Conseil national du Travail à fournir une contribution pour la fixation d'objectifs nationaux en exécution du plan d'action européen sur le socle européen des droits sociaux¹. Ce courrier était accompagné, en annexe, d'un courrier du commissaire européen Nicolas Schmit adressé en date du 21 juillet 2021 aux autorités des Etats membres.

Dans leur courrier, les Ministres ont rappelé que la Belgique doit se fixer des objectifs nationaux en matière d'emploi, de formation et d'inclusion sociale. A cet effet, le Conseil supérieur de l'emploi, le groupe de travail sur les indicateurs sociaux au sein du SPF SS et la plateforme belge de lutte contre la pauvreté ont été invités à présenter leurs propositions en vue de l'élaboration d'objectifs nationaux. Dans ce contexte, le Conseil national du Travail a été invité à fournir, s'il le souhaite, une contribution auprès des organes consultés en vue de l'élaboration des objectifs nationaux.

Le plan d'action sur le socle européen des droits sociaux et les objectifs nationaux qui doivent être fixés dans ce cadre se situent au cœur des préoccupations des partenaires sociaux. Cette question a donc été examinée avec la plus grande attention en commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale, en étroite collaboration avec les cellules stratégiques des ministres, auxquelles le Conseil tient à adresser ses remerciements.

¹ <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>

Le Conseil national du Travail a adopté le 24 novembre 2020 l'avis n° 2.185 concernant la consultation européenne sur le plan d'action européen mettant en œuvre le socle européen des droits sociaux.

Les interlocuteurs sociaux représentés au sein du Conseil central de l'économie et du Conseil national du Travail ont récemment adopté plusieurs avis sur les indicateurs de suivi des objectifs de développement durable qui relèvent de leurs compétences à savoir, entre autres, la lutte contre la pauvreté, l'égalité entre les sexes, le travail décent et la lutte contre les inégalités.²

De nombreux indicateurs proposés dans ces avis s'avèrent pertinents pour le développement d'objectifs et d'indicateurs nationaux dans le cadre du suivi du plan d'action sur le socle européen des droits sociaux. Ces indicateurs sont présentés dans des tableaux de synthèse figurant en annexe (point 3) de l'avis sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable 2021-2025 émis par les Conseils le 7 juin 2021 (CCE 2021-1665 – CNT 2.221). Cet avis ainsi que les autres avis des Conseils sur les indicateurs de suivi des ODD sont disponibles sur le site du Conseil : <http://www.cnt-nar.be/avis-en-cours.htm>.

Dans le cadre de l'examen de la demande des Ministres, le Conseil national du Travail a pris connaissance avec grand intérêt de l'avis sur les objectifs nationaux emploi et formation de la Belgique qui a été rendu par le Conseil supérieur de l'emploi en septembre 2021. Il a par ailleurs été informé de ce que l'avis de la plateforme belge de lutte contre la pauvreté n'interviendrait probablement pas immédiatement, la priorité étant accordée à l'élaboration du prochain plan d'action de lutte contre la pauvreté, dont la finalisation est prévue pour le mois de décembre. Des informations ont toutefois été fournies par le SPF sécurité sociale sur l'état d'avancement des travaux du groupe de travail sur les indicateurs sociaux et de la plateforme belge de lutte contre la pauvreté.

² A la suite d'un premier avis des Conseils sur les ODD relevant de leurs compétences (CCE 2020-0400 – CNT 2.158), un avis a été spécifiquement consacré à l'ODD 4 « assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie » (CCE 2020-1770 - CNT 2.175) et un autre à l'ODD 8 « Croissance économique soutenue, partagée et durable et Travail décent » (CCE 2021-1657 – CNT 2.220). Ce travail conséquent réalisé par les partenaires sociaux est le résultat de la collaboration entre les Conseils et le SPF ETCS, l'Eurofound, l'OCDE ainsi que l'OIT.

Le présent avis portera tout d'abord sur certaines préoccupations exprimées quant à l'implication des entités fédérées et des partenaires sociaux dans le processus d'élaboration des objectifs nationaux et des indicateurs de suivi.

Il se concentrera ensuite sur la définition des objectifs et des indicateurs de suivi en matière d'emploi et de formation, en se basant, dans une large mesure, sur l'avis du Conseil supérieur de l'emploi et l'expertise développée par les partenaires sociaux dans le cadre du suivi des objectifs de développement durable.

Il abordera ensuite les questions relatives à la nécessité d'un lien plus clair entre les indicateurs et objectifs fixés dans le cadre des différents plans d'actions et stratégies (notamment par rapport aux ODD), formulera des propositions d'indicateurs complémentaires, abordera la question des objectifs en matière de pauvreté et d'exclusion avant se pencher enfin sur la demande des Ministres de formuler des propositions d'objectifs de soutien supplémentaires.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Quant à l'implication des entités fédérées et des partenaires sociaux dans le processus d'élaboration des objectifs nationaux et des indicateurs de suivi

1. Implication des partenaires sociaux

Dans son courrier précité du 21 juillet 2021, le commissaire européen Nicolas Schmit a souligné l'importance de consulter les partenaires sociaux et les autres parties prenantes au niveau national lors du processus d'élaboration des objectifs nationaux afin d'assurer un engagement partagé dans la réalisation de ces objectifs.

Cette préoccupation apparaît au Conseil tout à fait essentielle si l'on veut parvenir à une réelle appropriation des objectifs par les parties prenantes et, en particulier, par les partenaires sociaux. A cet égard, le Conseil souligne la nécessité de consulter les partenaires sociaux non seulement au niveau fédéral mais également au niveau des Communautés et des Régions, ces dernières disposant, comme déjà indiqué, de larges compétences dans les politiques devant être mises en œuvre pour réaliser les objectifs nationaux découlant du plan d'action.

En ce qui concerne plus particulièrement l'implication du Conseil national du Travail, le Conseil considère qu'une demande de contribution de sa part aux travaux des organes directement consultés (Conseil supérieur de l'emploi, du groupe de travail sur les indicateurs sociaux et de la plateforme belge de lutte contre la pauvreté) n'est pas suffisante pour répondre à la demande de consultation des partenaires sociaux telle que formulée par le Commissaire Schmit dans son courrier précité. C'est la raison pour laquelle il a été décidé, en dialogue étroit avec les cellules stratégiques concernées, d'adopter directement le présent avis au titre de première contribution autonome des partenaires sociaux à la définition des objectifs et des indicateurs de suivi.

Une contribution du Conseil suivra lorsque le Conseil disposera de la note technique du groupe de travail indicateurs et de l'avis de la plateforme belge de lutte contre la pauvreté.

2. Implication des entités fédérées

Le Conseil tient également à souligner l'importance d'impliquer les entités fédérées dans le processus d'élaboration des objectifs nationaux. Dans la mesure où les Communautés et les Régions jouent un rôle important dans des domaines relatifs à l'emploi, la formation et la lutte contre la pauvreté, leur implication lui apparaît essentielle pour garantir une approche cohérente engageant l'ensemble des niveaux de pouvoir concernés dans la réalisation des objectifs fixés.

Tant pour le taux d'emploi et la formation que pour la pauvreté, il est en effet hautement souhaitable d'impliquer les Régions et Communautés à un stade précoce, non seulement au niveau administratif, mais aussi au niveau politique, en y associant également les partenaires sociaux régionaux.

Ce serait nécessaire afin d'assurer la crédibilité des objectifs en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et en particulier la pauvreté des enfants, ainsi qu'en matière d'emploi et de formation.

B. Concernant les objectifs en matière d'emploi et de formation : commentaires sur l'avis du Conseil supérieur de l'emploi

Le Conseil a pris connaissance avec grand intérêt de l'avis sur les objectifs nationaux emploi et formation de la Belgique qui a été rendu par le Conseil supérieur de l'emploi en septembre 2021. Cet avis offre certainement, selon lui, une base pertinente pour la définition des objectifs et des indicateurs de suivi. Le Conseil se propose toutefois de fournir dans le présent avis des commentaires sur certains points de cet avis et de proposer certains indicateurs pouvant venir le compléter.

1. Ambition et objectifs intermédiaires

Le Conseil relève le caractère ambitieux des objectifs que s'est fixée l'UE en matière d'emploi et de formation lors du sommet de Porto. Il est dès lors important que la Belgique se fixe des objectifs nationaux ambitieux/réalisables qui soient en ligne avec les ambitions affichées au niveau européen et que la méthodologie suivie permette d'atteindre ces objectifs.

Dans un souci d'efficacité, le Conseil insiste sur la nécessité de définir des objectifs intermédiaires, de manière à responsabiliser les autorités politiques tout au long du processus devant conduire à la réalisation des objectifs. Enfin, il est important d'opérer une distinction claire entre les objectifs (principaux, objectifs de soutien et secondaires) et les indicateurs de suivi qui permettent d'évaluer le chemin parcouru vers ces objectifs.

2. Cohérence et clarté des objectifs

Dans un souci de cohérence, le Conseil rappelle qu'il faut être attentif au fait que certains objectifs peuvent être parfois contradictoires. En ce qui concerne en particulier la situation des jeunes, les objectifs en termes de formation peuvent entrer en concurrence avec les objectifs en termes de taux d'emploi. Par ailleurs, certains indicateurs peuvent avoir des usages multiples (par exemple, l'indicateur d'incapacité d'emploi (« disability employment gap ») peut être utilisé dans le suivi d'objectifs liés à l'emploi et à la lutte contre la pauvreté).

Une cohérence d'ensemble sur les objectifs et les indicateurs apparaît ainsi essentielle pour un pilotage optimal de la stratégie devant conduire à la réalisation des objectifs. Le Conseil apprécie que le Conseil supérieur de l'emploi prenne explicitement en considération l'écart d'emploi des personnes présentant un handicap dans le cadre de l'objectif en matière d'emploi, mais il remarque que cet écart est expressément considéré, par le plan d'action européen qui a été soumis au Sommet de Porto, comme un élément de l'objectif en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et qu'il doit dès lors également être repris dans ce cadre.

3. Groupes cibles : nécessité d'une approche globale et intergénérationnelle

Le Conseil relève que les simulations réalisées par le Conseil supérieur de l'emploi visent à permettre de définir différents sous-objectifs et objectifs secondaires nécessaires à la réalisation des objectifs globaux. Concernant l'objectif d'emploi, des sous-objectifs sont identifiés pour différents groupes de la population déterminés en fonction de certaines caractéristiques (genre, catégorie d'âge, niveau de formation, nationalité). Ces simulations doivent permettre de déterminer un sous-objectif pour chacun des groupes cibles analysés. Le Conseil supérieur propose toutefois dans son avis de suivre les sous-objectifs pour les principaux groupes cibles, en fonction des retards observés pour ces groupes par rapport aux objectifs à atteindre. Concernant l'objectif de taux d'emploi, le Conseil supérieur propose ainsi de se concentrer sur les personnes faiblement diplômées, les personnes moyennement diplômées, les ressortissants hors UE, les 20-24 ans, les 55-64 ans, ainsi que les femmes. Concernant l'objectif de taux de participation à la formation, ce suivi porterait sur les groupes pour lesquels la Belgique enregistrait en 2016 de moins bons résultats que la moyenne européenne : les personnes faiblement diplômées, les personnes âgées de 45 à 54 ans ainsi que de la tranche d'âge de 55 à 64 ans.

A cet égard, le Conseil considère que si l'on peut souscrire à la démarche consistant à fixer des objectifs et définir des indicateurs pour certains groupes cibles les plus éloignés de la réalisation des objectifs fixés, il est également important de ne pas perdre de vue l'image globale de la situation et de développer une approche horizontale et intergénérationnelle. En effet, des progrès peuvent et doivent être réalisés pour tous les groupes d'âge et tous les groupes cibles pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par l'UE en matière d'emploi et de formation.

4. Distinction entre objectifs primaires, de soutien et secondaires

Tant dans la demande d'avis que dans l'avis du Conseil supérieur de l'emploi, une confusion est créée en ce qui concerne la classification des objectifs. Le plan d'action européen fait une distinction, d'une part, entre grands objectifs et objectifs de soutien et, d'autre part, entre indicateurs clés et indicateurs secondaires (voir l'annexe 2 du plan d'action). Le Conseil juge souhaitable de garder cette subdivision, pour permettre notamment la comparaison et l'échange au niveau international. Ainsi, il est fait usage, dans l'avis du Conseil supérieur, de la notion d'« objectifs secondaires », également pour des objectifs qui sont considérés, dans le plan d'action européen, comme des objectifs de soutien des grands objectifs, et dont le suivi n'est pas assuré au moyen d'indicateurs secondaires, mais au moyen d'« indicateurs clés ».

5. Décalage dans le niveau d'ambition pour l'écart de taux d'emploi entre les hommes et les femmes

Le Conseil supérieur de l'emploi propose de relever le taux d'emploi des femmes à 77,2 % et celui des hommes à 82,8 %, en vue d'atteindre une participation moyenne de 80 %. Par rapport à 2020 (les chiffres de 2019 sont absents du rapport, voir la remarque formulée ci-avant), cela signifie une réduction de l'écart de taux d'emploi de 8,2 % à 5,6 %. Le Conseil estime que cet objectif est ambitieux mais est néanmoins moins élevé que celui fixé dans le plan d'action européen qui vise à diminuer l'écart de moitié.

6. Nécessité d'aligner les indicateurs

En vue d'assurer la comparabilité au niveau international, il est demandé dans le plan d'action européen que les États membres ne s'écartent pas de l'ensemble d'indicateurs européens, ne serait-ce que parce qu'un certain nombre des objectifs européens sont basés sur ceux-ci. Cela n'empêche pas de reprendre des indicateurs complémentaires au niveau belge, mais bien de donner une définition propre des indicateurs proposés par l'Europe. Plus particulièrement, le Conseil constate, dans l'avis du Conseil supérieur, que :

- * l'objectif de soutien d'une limitation du groupe des NEET parmi les jeunes est déterminé sur la base du groupe d'âge des 18 à 24 ans, alors que l'objectif européen vise le groupe des 15 à 29 ans ;

- * l'objectif de soutien européen d'une augmentation des personnes possédant des compétences numériques de base dans le groupe d'âge des 16 à 74 ans est traduit, dans l'avis du Conseil supérieur, par « compétences de base ou avancées ». Il est permis de se demander si tel était bien l'objectif du plan d'action européen.

7. Remarque technique – année de référence pour l'évaluation des progrès vers les objectifs de 2030

Le Conseil remarque que le Conseil supérieur de l'emploi, dans la méthodologie proposée, prend comme année de référence l'année 2020 pour les comparaisons avec l'échéance de 2030.

A cet égard, il s'écarte de la méthodologie appliquée par la commission européenne pour laquelle l'année de comparaison avec 2030 est l'année 2019. Selon le Conseil, il est plus judicieux de prendre comme base de départ l'année 2019. L'année 2020 apparaît, en effet, trop marquée par la crise sanitaire pour refléter la réalité structurelle de l'économie et de l'emploi. Les années 2020 et 2021 devront toutefois faire l'objet d'une attention particulière et il est important à cet égard que les indicateurs développés permettent de rendre compte des effets de la crise du Covid sur les objectifs fixés.

C. Lien entre les objectifs nationaux et les ODD et articulation entre les différentes stratégies

Le Conseil rappelle que, dans son avis n° 2.221 sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable 2021-2025, il avait déjà demandé conjointement avec le Conseil central de l'Economie de clarifier dans le plan le lien (l'articulation) entre les ODD (horizon 2030) et les objectifs (horizon 2050) de la Vision stratégique fédérale à long terme pour un développement durable. A cela s'ajouteront les objectifs et les indicateurs de suivi qui seront définis dans le cadre du plan d'action sur le socle européen des droits sociaux ainsi que ceux du prochain plan d'action de lutte contre la pauvreté.

Le Conseil réitère sa demande de clarté et juge nécessaire que soit établi un set d'objectifs et d'indicateurs offrant une vue globale sur les objectifs et les indicateurs fixés dans les différents plans d'action et l'articulation entre les différentes stratégies.

D. Indicateurs complémentaires

Comme le Conseil l'a déjà indiqué, les indicateurs développés par le Conseil central de l'Economie et le Conseil national du Travail dans le cadre du suivi des objectifs de développement durable qui relèvent de leurs compétences entretiennent pour nombre d'entre eux un lien étroit avec la mise en œuvre du plan d'action sur le socle européen des droits sociaux.

Concernant plus spécifiquement l'emploi et la formation, le Conseil estime que l'avis du Conseil supérieur pour l'emploi pourrait être utilement complété avec les indicateurs suivants :

- Indicateurs de suivi relatifs à l'ODD 4 « Education et formation » : voir le tableau 3. 2 de l'avis 2.175 du 29 septembre 2020 relatif à l'objectif de développement durable 4 Education et formation.
- Proposition en vue de la construction et de l'utilisation d'un indicateur synthétique en ce qui concerne la qualité de l'emploi et de la concertation collective (voir annexes de l'avis CCE 2021-1657 – CNT 2.220).

L'indicateur synthétique sur la qualité de l'emploi proposé par les Conseils s'inspire de l'enquête européenne sur les conditions de travail (European Working Conditions Survey en anglais – EWCS) d'Eurofound. Il permet de suivre 6 dimensions de la qualité du travail et de l'emploi. Il s'agit notamment de l'environnement physique, de l'intensité de travail, de la qualité du temps de travail, de l'environnement social, des compétences et latitude de décision et des perspectives de carrière. Chaque dimension se voit accorder un score similaire pour le calcul de l'indicateur synthétique de la qualité de l'emploi. Un tel indicateur synthétique présente l'avantage de faciliter la comparaison internationale.

Concernant l'indicateur synthétique de la qualité de la concertation collective, cet indicateur s'inspire pour sa part de l'indicateur de suivi des relations industrielles utilisé par Eurofound dans le cadre du suivi et d'analyse des évolutions des systèmes de relations industrielles et du dialogue social aux niveaux national et européen.

Cet indicateur synthétique mesure la performance d'un pays dans quatre dimensions – démocratie industrielle, compétitivité industrielle, justice sociale et qualité du travail et de l'emploi – et dans les systèmes de relations industrielles dans leur ensemble. Etant donné que cet indicateur mesure la qualité des relations collectives surtout au niveau de l'entreprise, les Conseils ont demandé de le compléter par un indicateur de couverture de la négociation collective (« Collective bargaining coverage (%) ») en vue d'évaluer la qualité de la négociation collective aux niveaux tant sectoriel qu'interprofessionnel en Belgique.

E. Objectifs en matière de pauvreté et d'exclusion

Le Conseil relève que le groupe de travail sur les indicateurs sociaux et la plateforme de lutte contre la pauvreté suivent un autre calendrier pour la préparation de leurs avis concernant le grand objectif européen de réduction de la pauvreté et de l'exclusion, notamment dans le cadre de la préparation du plan d'action belge de lutte contre la pauvreté. Le Conseil renvoie à cet égard à son avis du 19 février 2020 concernant les ODD pour une approche globale :

- Viser un niveau d'ambition conforme à l'ODD 1 des Nations-Unies, qui vise à réduire la pauvreté de moitié.
- Cela requiert qu'à côté du grand objectif visant à réduire de moitié le taux AROPE (grand indicateur européen pour la pauvreté et l'exclusion), un objectif soit également formulé en vue de réduire la pauvreté monétaire (taux AROP).
- Dans ce cadre, formuler également un objectif ambitieux en vue de la réduction du nombre d'enfants vivant dans une famille en situation de pauvreté, sur la base du taux AROP ;
- Partant du constat que le plan d'action européen contient également une série d'autres indicateurs clés, envisager de décider d'également se concentrer sur ces indicateurs. En ce qui concerne l'écart entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celui des autres personnes, le Conseil supérieur de l'emploi a formulé une proposition dans le cadre de l'objectif en matière d'emploi, mais il est souhaitable de la formuler également en tant qu'objectif de soutien du grand objectif en matière de lutte contre la pauvreté.

- Dans les avis précités du Conseil national du Travail et du Conseil central de l'Economie sur les ODD, différents autres indicateurs ont été proposés, auxquels il convient aussi d'être attentif, en tant que base pour la formulation d'objectifs adéquats pour 2030.

F. Proposition d'objectifs de soutien supplémentaires des ministres

Dans leur demande d'avis, les ministres demandent aux trois organismes précités de fixer des « objectifs de soutien quantitatifs » dans un certain nombre de domaines. En ce qui concerne les grands objectifs en matière d'emploi et de formation, le Conseil constate que cette demande a déjà obtenu une réponse partielle dans l'avis du Conseil supérieur. Pour cela, le Conseil fait référence à ses avis rédigés dans le cadre du suivi des objectifs de développement durable et aux différents indicateurs énoncés.

En ce qui concerne la demande concernant des objectifs de soutien pour le sans-abrisme, l'accueil des enfants, les soins aux personnes âgées et la pauvreté des enfants, le Conseil attend avec intérêt les avis que le groupe de travail sur les indicateurs sociaux et la plateforme belge de lutte contre la pauvreté vont émettre en la matière (voir ci-avant).

Chacun de ces objectifs de soutien souligne également l'importance d'un dialogue et d'une collaboration avec les Régions et Communautés afin de fixer le niveau d'ambition belge. Pour l'ensemble de ces objectifs de soutien, le Conseil renvoie, en ce qui concerne les indicateurs, à ses précédents avis, émis en collaboration avec le Conseil central de l'Économie, concernant les ODD 2030 (voir ci-avant).
