

Vers une stratégie européenne pour la qualité de l'emploi

Position adoptée par le Comité exécutif du 10 -11 mars 2015

La création d'emplois de qualité doit être la priorité n°1. Vingt-quatre millions d'hommes et de femmes, dont cinq millions de moins de 25 ans, sont actuellement au chômage et quelque 10 millions d'emplois ont été détruits depuis le début de la crise, en 2008. Bien que le taux de chômage commence finalement à aller dans la bonne direction, une reprise créatrice d'emplois ne parvient toujours pas à se concrétiser en Europe.

Remettre l'Europe au travail n'est pas le seul défi. Il est tout aussi important de veiller à ce que ces nouveaux emplois soient des emplois de qualité, qui permettent d'avoir un niveau de vie décent et contribuent au bien-être des personnes et à la solidité de l'économie. La mondialisation, les changements et les innovations technologiques, l'évolution démographique et la transition vers une économie plus verte sont des facteurs qui ont un impact profond sur le marché du travail. S'ils constituent des défis importants, tous présentent également des opportunités en termes de création d'emplois, mais sans garantie que ces emplois soient des emplois de qualité. Certes il est urgent de créer de l'emploi, mais il faut le faire dans le cadre d'une vision à plus long terme des types d'emplois qui seront créés.

La stratégie européenne pour l'emploi ne parvient pas à produire des emplois de qualité. Malgré la baisse progressive des taux de chômage, la qualité et la durabilité à long terme des emplois créés demeure une source de préoccupation. Bien des emplois créés sont temporaires et à temps partiel et on observe une augmentation du sous-emploi, qui touche surtout les femmes et les jeunes (travail involontaire à temps partiel ou à durée déterminée, trop peu d'heures et emplois pour lesquels les travailleurs sont surqualifiés). Trop de travailleurs sont confrontés à un emploi précaire, minés par l'insécurité de leur emploi, des bas salaires et sans accès à une protection sociale de base : des contrats précaires tels que les contrats zéro heure, le faux travail indépendant, les stages non-rémunérés ou le travail non déclaré sont des pratiques de plus en plus courantes sur le marché du travail.

En outre, le marché du travail devient de plus en plus polarisé : de manière générale, les travailleurs aux compétences élevées/ diplômés de haut niveau continuent d'avoir accès à des emplois bien payés et de qualité alors que ce sont les travailleurs peu qualifiés qui sont les plus confrontés à des emplois de mauvaise qualité, à de l'insécurité et à des bas salaires. On observe une diminution rapide du nombre d'emplois destinés aux travailleurs moyennement qualifiés. Ces travailleurs sont de plus en plus souvent sans sécurité d'emploi et/ou occupent des emplois aux conditions de travail inférieures.

S'il est nécessaire de continuer à faire des efforts pour accroître les taux de participation des femmes, des jeunes, des travailleurs âgés, des migrants et des personnes peu qualifiées sur le marché du travail, on les retrouve de façon disproportionnée dans des emplois mal payés et de mauvaise qualité et il faut donc s'attacher spécifiquement à la qualité de leur emploi et à leurs besoins spécifiques.

La révision de la stratégie Europe 2020 doit permettre de placer la qualité de l'emploi au cœur de la politique européenne.

La nouvelle Commission européenne a fait part de son ambition d'améliorer la justice sociale dans l'UE. Reste à voir si cette ambition se concrétisera et comment. Pour la CES, la qualité de l'emploi sera un élément de référence essentiel pour l'évaluation de toute initiative de la Commission en matière d'emploi.

La CES continue d'insister sur la nécessité de changer la politique économique européenne afin de créer les conditions appropriées à la création d'emplois en mettant fin aux politiques d'austérité et en favorisant la demande intérieure et les investissements. Avoir mis l'accent sur l'investissement dans l'"examen annuel de croissance 2015" est une initiative bienvenue. Toutefois, la CES s'inquiète de la différence entre le plan d'investissement de la Commission, qui prévoit des moyens insuffisants, et sa propre proposition de plan d'investissement¹ qui préconise des niveaux d'investissements beaucoup plus importants pour créer massivement des emplois durables et de qualité en Europe.

Ces préoccupations sont corroborées par le rapport de l'OIT intitulé "Une stratégie d'investissement orientée vers l'emploi pour l'Europe", qui illustre le fait que, même si le plan d'investissement Juncker pouvait créer plus de 2 millions d'emplois, il est clair que sans une bonne conception du programme, une attribution de financements appropriée et une stratégie d'emploi à moyen terme, axée sur la qualité de l'emploi et des réformes équilibrées, ce plan ne pourra pas faire grand-chose, voire rien du tout, pour relever le défi du chômage en Europe².

La révision à mi-parcours de la stratégie Europe 2020 et la révision imminente des Lignes directrices pour l'emploi donnent l'occasion aux décideurs européens de mettre en place une stratégie cohérente pour fournir aux travailleurs européens des emplois durables et de qualité. Il faut que les emplois de qualité fassent partie intégrante de la réalisation de la "croissance intelligente, durable et inclusive" à laquelle la stratégie Europe 2020 cherche à aboutir.

Argumentation en faveur de la qualité de l'emploi

La qualité de l'emploi était déjà une source de préoccupation avant la crise, mais les répercussions de la crise, les dévaluations internes et les politiques d'assainissement budgétaire adoptées depuis lors ont conduit à une érosion du modèle social européen et la notion de qualité de l'emploi paraît avoir été reléguée à l'arrière-plan.

Début 2000, il existait un consensus politique, formulé dans les conclusions du Conseil de Nice (Décembre 2000), autour de l'idée que la qualité de l'emploi était nécessaire pour assurer compétitivité et plein emploi. En 2010, à la suite de l'adoption de la stratégie Europe 2020, la Communication de la Commission européenne – *Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois* – précise que l'une des quatre priorités fondamentales pour atteindre l'objectif de la stratégie Europe 2020 en matière d'emploi est "d'améliorer la qualité des emplois et les conditions de travail".

A l'opposé de cette approche, certaines déclarations récentes de décideurs européens et représentants du patronat laissent entendre qu'il "vaut mieux un emploi que pas d'emploi du tout". Cette conception de la "compétitivité" signifie que des salaires justes, une protection pour des emplois décents, voire même la santé et la sécurité sur les lieux de travail constitueraient des obstacles à la création d'emplois, pèseraient sur la compétitivité ou seraient des "fardeaux" pour les entreprises. Or, les faits démontrent clairement au contraire qu'il y a des arguments sociaux et économiques en faveur de la qualité de l'emploi.

Arguments sociaux. La qualité de vie professionnelle d'une personne fait partie intégrante de sa qualité de vie. La plupart des gens travaillent pendant une grande partie de leur vie et il s'agit d'un facteur important pour les aider à satisfaire leurs besoins socio-économiques et leurs aspirations. Si le travail est un moyen de gagner sa vie, il a aussi un grand impact, au cours de la vie, sur le bien-être des personnes, y

¹ *Une nouvelle voie pour l'Europe : Plan de la CES pour l'investissement, une croissance durable et des emplois de qualité* - <http://www.etuc.org/fr/documents/une-nouvelle-voie-pour-l%E2%80%99europe-plan-de-la-ces-pour-l%E2%80%99investissement-une-croissance#.VQgNBMrQpBM>

² http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_340114/lang--fr/index.htm

compris sur leur intégration sociale. Des emplois de mauvaise qualité peuvent conduire à l'insécurité financière, l'exclusion sociale, la pauvreté des personnes âgées et une mauvaise santé physique et mentale.

Le fait d'avoir un emploi n'offre plus la garantie de sortir de la pauvreté et ce n'est plus le meilleur outil d'intégration sociale. L'augmentation la plus notable de la pauvreté se situe chez les personnes en âge de travailler, y compris celles qui ont un emploi. La hausse de la pauvreté au travail et les inégalités croissantes de revenus entre les travailleurs et au sein de la population sont en contradiction totale avec l'objectif de réduction de la pauvreté de la stratégie Europe 2020.

Arguments économiques. La qualité de l'emploi est une composante essentielle du bon fonctionnement de l'économie. La CES souligne continuellement la nécessité de se focaliser sur la création d'emplois de qualité, un aspect essentiel pour remettre l'Europe sur la voie d'une croissance durable. La CES a signalé à plusieurs reprises que des emplois de mauvaise qualité entraînent une reprise médiocre. Les faits démontrent que des emplois de qualité sont une condition fondamentale de la croissance économique et de la compétitivité. Une meilleure qualité de l'emploi est également associée à une plus forte participation sur le marché du travail. Des emplois de qualité permettent aux travailleurs d'être plus satisfaits sur le plan professionnel, plus compétents et plus motivés, ce qui rend les entreprises plus solides, plus productives et plus innovantes. Les emplois de mauvaise qualité, tout comme le travail non déclaré, ont un impact négatif sur les deniers publics : diminution des recettes fiscales, subventions des bas salaires et en définitive des petites pensions, etc.

De nombreuses études confirment le lien positif entre les taux d'emploi et la qualité de l'emploi. A cet égard, un message clé des "Perspectives de l'Emploi de l'OCDE 2014" est que "l'action publique doit soutenir la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité". Les résultats de leur récente étude³ soutiennent cette déclaration : "D'un pays à l'autre, rien ne laisse penser, à première vue, que l'amélioration de la qualité de l'emploi s'obtienne au prix d'une diminution du nombre d'emplois. Les pays qui obtiennent de bons résultats en termes de qualité de l'emploi, ont également tendance à être bien placés en termes de nombre d'emplois (mesurée par le taux d'emploi) et vice versa". Le regain d'intérêt pour cette question dans le cadre du dernier rapport de la Commission sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe (2014) est également une bonne chose⁴.

Le Rapport spécial du Centre d'études politiques européennes (CEPS)⁵, "Les défis pour l'emploi à moyen terme" (janvier 2010), fournit des preuves supplémentaires du lien entre les performances du marché du travail et les indicateurs de qualité (de l'emploi). Leurs recherches suggèrent également quelques priorités politiques pour améliorer la qualité de l'emploi. Le rapport identifie les priorités suivantes : l'éducation et la formation (compte tenu de la corrélation entre taux d'emploi plus élevés, niveau d'instruction plus élevé, implication dans l'éducation et formation tout au long de la vie), la politique de prise en charge des enfants pour encourager la participation des femmes sur le marché du travail et la réduction de l'écart entre les sexes en termes d'emploi et de rémunération, ainsi que les conditions de travail et la durabilité du travail, qui ne doivent pas être négligés.

Définir la "qualité de l'emploi" et concrétiser la "promotion de la qualité de l'emploi"

La qualité de l'emploi doit être définie au sein de l'UE, même s'il s'agit d'un concept à dimensions multiples et qu'une définition faisant l'objet d'un consensus au niveau

³ "Defining, Measuring and Assessing Job Quality and its Links to Labour Market Performance and Well-Being" [VS/2013/0180 (SI2.666737)]

⁴ Chapitre 3 : The future of work in Europe: job quality and work organisation for a smart, sustainable and inclusive growth, Employment and Social Developments in Europe 2014 (ESDE 2014)
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7736>

⁵ <http://www.ceps.eu/book/medium-term-employment-challenges>

européen reste difficile à réaliser. A l'échelon international, l'OIT a défini le concept de "travail décent" comme étant "un travail productif et convenablement rémunéré, assorti de conditions de sécurité sur le lieu de travail et d'une protection sociale pour les familles. Le travail décent donne aux individus la possibilité de s'épanouir et de s'insérer dans la société ainsi que la liberté d'exprimer leurs préoccupations, de se syndiquer et de prendre part aux décisions qui auront des conséquences sur leur existence. Il suppose une égalité de chances et de traitement pour les femmes et les hommes". Bien qu'une définition aussi complète n'existe pas à l'échelon européen, la stratégie européenne pour l'emploi comporte néanmoins l'objectif global de "promouvoir la qualité de l'emploi".

Tout comme le suivi du nombre d'emplois fournit des informations importantes sur l'état de l'économie européenne, la capacité à effectuer le suivi de la qualité des emplois permettrait aussi d'évaluer le fonctionnement de l'économie et d'identifier et de corriger les potentielles faiblesses. Il est donc important d'arriver à une interprétation commune au niveau européen sur ce que nous entendons par "emplois de qualité" et d'avoir la possibilité d'évaluer les progrès réalisés à cet égard.

Pour les travailleurs, la sécurité de l'emploi et un bon salaire sont majoritairement les principaux critères d'un bon emploi. Il est clair, dans une perspective syndicale, que les éléments essentiels pour déterminer si un travailleur a un emploi de qualité doivent comprendre : un salaire juste, qui permette un niveau de vie décent et tienne compte de ses aptitudes et de ses compétences ; des conditions de travail correctes, y compris un horaire de travail adéquat et la possibilité de concilier vie privée et vie professionnelle ; la protection de la santé et de la sécurité au travail ; l'accès à la formation ; le développement des compétences et la possibilité d'un apprentissage tout au long de la vie ; la sécurité de l'emploi ; la représentation collective, les négociations collectives ; l'absence de discrimination, l'égalité et l'accès à la sécurité sociale.

Il faut des indicateurs communs et des objectifs mesurables **en matière de qualité de l'emploi**, tout en reconnaissant les limites d'une "solution applicable à tous". Il s'agit d'identifier les indicateurs les plus appropriés, puisque les réalisations et les résultats vont différer en fonction des indicateurs choisis et de l'approche politique correspondante. Malgré les complexités que cela implique, diverses organisations ont essayé d'élaborer ou ont proposé des indicateurs ou des méthodologies visant à évaluer la qualité de l'emploi, notamment Eurofound, l'ETUI, l'OCDE et l'OIT.

Au niveau européen, il y a également des années qu'on travaille à l'élaboration d'indicateurs communs en matière de qualité du travail, depuis les indicateurs de Laeken, en 2001. Plus récemment, la Commission européenne et la Commission de l'emploi (EMCO) se sont efforcées de réviser le concept européen de qualité du travail. L'EMCO a déterminé un ensemble rationalisé ou "mieux centré" d'indicateurs de la qualité de l'emploi dans l'UE, sur base de quatre dimensions principales –sécurité socioéconomique ; éducation et formation ; conditions de travail ; équilibre entre vie professionnelle et vie privée et égalité entre hommes et femmes–, des dimensions à leur tour subdivisées en un certain nombre de sous-dimensions⁶.

Même si le travail effectué par la Commission européenne et l'EMCO est utile et doit contribuer à améliorer l'analyse, il faut continuer la réflexion afin de déterminer si le concept européen actuel doit encore être développé. La CES travaillera, avec le soutien de l'institut syndical européen (ETUI), à l'élaboration d'une position sur les dimensions de la qualité de l'emploi et les indicateurs pertinents. La CES continuera également d'insister auprès de la Commission pour que les objectifs de qualité de l'emploi soient intégrés dans tous les aspects de la politique européenne.

La qualité de l'emploi doit être au centre du processus de gouvernance.

Il reste toutefois un défi, celui de déterminer comment transformer l'analyse en mesures concrètes permettant d'améliorer la qualité de l'emploi en Europe. Promouvoir

⁶ Voir Chapitre 3, Annexe 1, ESDE 2014 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7736>

la qualité de l'emploi est actuellement un objectif clair de la stratégie européenne pour l'emploi, indiqué expressément dans la ligne directrice n°7 des "Lignes Directrices pour l'emploi". Mais on constate qu'au lieu de tenir compte de cet objectif dans les priorités économiques, il a été victime du cadre actuel de la politique économique et des choix de la plupart des gouvernements. La situation est actuellement encore plus critique vu que l'objectif a été supprimé de la proposition de la Commission sur les lignes directrices pour l'emploi publiée le 2 mars 2015⁷.

La CES adhère aux conclusions du Conseil EPSCO du 9 mars sur les marchés du travail inclusifs, qui met en évidence que la qualité de l'emploi a un rôle particulièrement important à jouer. De plus, les conclusions du Conseil EPSCO (également du 9 mars) sur l'Examen annuel de croissance et le Rapport conjoint sur l'emploi 2015 indiquent également que "promouvoir la création d'emplois de qualité" est une orientation importante pour les politiques sociale et de l'emploi. La CES insistera pour que les nouvelles lignes directrices suivent la même approche et maintiennent l'objectif de promotion de la qualité de l'emploi.

Au moment de fixer les priorités de l'UE pour coordonner la politique économique dans le cadre du Semestre européen, l'examen annuel de croissance (AGS) n'a jamais réussi à accorder suffisamment d'attention à la dimension de la qualité. L'AGS 2015 demande un engagement renouvelé en faveur des réformes structurelles, notamment l'affaiblissement de la réglementation en matière de protection de l'emploi et des pouvoirs des entités compétentes. En outre, la Commission maintient la même politique d'intervention sur les salaires et les négociations collectives, alors qu'elle n'en a pas la compétence et viole ainsi le Traité de l'UE. La CES exhorte les décideurs à mettre fin aux politiques qui sapent les salaires, les négociations collectives et les droits à la protection sociale. Une nouvelle approche vis-à-vis des réformes est nécessaire et doit être plutôt axée sur les investissements en ressources humaines.

Des efforts clairsemés ont été faits pour traiter de certains aspects de la qualité de l'emploi dans certaines des recommandations spécifiques par pays, mais il faut que l'AGS, les programmes nationaux de réforme et les recommandations spécifiques par pays tiennent compte plus systématiquement de cette analyse. A l'heure actuelle, il n'a pas été possible d'établir le lien approprié entre l'impact des politiques promues – par exemple, en ce qui concerne les salaires, les négociations collectives et l'impact sur les réformes structurelles du marché du travail – et l'impact sur la qualité de l'emploi.

Les indicateurs de l'EMCO en matière de qualité de l'emploi doivent servir à évaluer l'impact des réformes structurelles sur le travail et la qualité de l'emploi. Les partenaires sociaux doivent participer pleinement à ce processus. Tout programme de réforme doit être évalué ex ante du point de vue de ses conséquences sociales, notamment son impact sur la qualité de l'emploi, comme l'a promis le Président de la Commission. Ceci doit faire partie intégrante de la préparation des programmes nationaux de réforme et des recommandations spécifiques par pays.

Il faut réformer la gouvernance économique pour tenir compte de l'évolution sociale et être cohérent avec les objectifs de la stratégie Europe 2020. Un processus de gouvernance renforcé devrait aider les institutions (gouvernements, Commission) à mieux répondre à la transformation du marché du travail. Il faut adapter ses instruments pour permettre de détecter de bonne heure les changements et pouvoir élaborer des réponses rapides.

Il est essentiel, dans le contexte européen, d'améliorer la cohérence entre les politiques budgétaire, économique, sociale et emploi. Il serait possible de mieux coordonner la stratégie Europe 2020 et les autres politiques européennes en plaçant les objectifs de la stratégie sur le même pied que les objectifs économiques, auxquels ils sont maintenant naturellement subordonnés, dans le cadre du Semestre européen.

⁷ 2015 Commission proposal for new guidelines for the employment policies of the Member States : http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_en.htm