

Position de la CES sur les lignes directrices européennes pour l'emploi

Adoptée lors du Comité Exécutif le 9 juin 2020

L'impact social de la crise du COVID-19 rend nécessaire une modification substantielle de la proposition de la Commission sur les lignes directrices révisées pour l'emploi

L'épidémie de COVID-19 est maintenant devenue une crise économique et sociale, avec des conséquences potentiellement graves et durables sur les marchés du travail européens. La Commission européenne estime que l'économie de l'UE se contractera de 7,4 % cette année en raison de la pandémie ; et le taux de chômage de l'UE devrait passer de 6,7 % l'année dernière à environ 9 % cette année.¹ Selon une enquête d'Eurofound, 28 % des Européens ont perdu leur emploi, temporairement ou définitivement, depuis le début de la crise du coronavirus.² D'autres estimations montrent que près de 60 millions d'emplois sont menacés.³ Le sous-emploi va également s'aggraver et le nombre de travailleurs pauvres va augmenter.⁴ Ce scénario est bien pire que celui de la crise financière de 2008-2009.

Cette situation nouvelle et sans précédent obligera les États membres de l'UE à adapter leurs politiques de l'emploi, à les rendre plus efficaces et mieux ciblées. Cette pandémie est un défi commun et il est donc nécessaire que l'Union européenne adopte une approche plus ambitieuse pour soutenir et coordonner les politiques nationales visant à protéger les travailleurs et les marchés du travail.

En tant que partie intégrante du cadre du Semestre européen, et alignées sur les principes du socle européen des droits sociaux, les lignes directrices pour l'emploi peuvent être un outil important pour les États membres dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de mesures visant non seulement à atténuer temporairement l'impact économique et social de la crise du COVID-19, mais aussi à sortir de la crise sans porter atteinte aux droits du travail ni perdre en compétitivité. En outre, pour faire face à la crise et à ses conséquences d'une manière économiquement et socialement durable, un dialogue social fort devrait être assuré à tous les niveaux. Cela devrait être une priorité dans les lignes directrices pour l'emploi.

Le Semestre européen constituera un cadre important pour définir l'action de l'UE nécessaire pour sortir de la crise, et il devrait continuer à s'écarter de son approche initiale, qui consistait à limiter le déficit public à tout prix pour promouvoir la justice sociale. Le Semestre européen devrait permettre de suivre l'évolution de la situation au niveau national, notamment les mesures visant à garantir la protection et les droits des travailleurs. Afin de refléter la nouvelle réalité et les besoins urgents des marchés du travail européens, tels qu'ils ont été affectés par l'épidémie de COVID-19, la proposition⁵ de la Commission européenne sur les lignes directrices pour l'emploi révisées doit être substantiellement mise à jour.

Les lignes directrices devraient inclure des références aux mesures temporaires ciblées et efficaces nécessaires pour atténuer l'impact de la crise, telles que l'allongement de la

¹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery_en

² <https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19>

³ <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/safeguarding-europes-livelihoods-mitigating-the-employment-impact-of-covid-19>

⁴ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_740877.pdf

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1587710003566ri=CELEX:52020PC0070>

durée du travail à court terme, l'aide au revenu, l'extension des indemnités de maladie (financées par la sécurité sociale, sur la base des contributions financières des employeurs, des travailleurs et des travailleurs indépendants, conduisant à une couverture générale également des travailleurs indépendants et de tous les autres travailleurs atypiques, y compris les travailleurs de plate-forme), le report et non l'exonération des cotisations de sécurité sociale des employeurs, la taxe préliminaire sur les salaires et la taxe sur la valeur ajoutée, la promotion du télétravail, par des conseils et des moyens, tout en assurant la santé et la sécurité de tous les travailleurs.

Les États membres doivent veiller à ce que les entreprises bénéficiant d'un soutien public en cas de crise financière ne distribuent pas de dividendes et de bénéfices ou ne commettent pas de fraude. Le report des cotisations de sécurité sociale doit être lié au report des dividendes, des augmentations de salaire ou des primes des cadres supérieurs, des rachats d'actions et des réductions de capital. De cette manière, les actionnaires et les cadres supérieurs contribueront également à garantir la trésorerie. Les mesures de remplacement du revenu, y compris le chômage temporaire ou le chômage partiel, devraient garantir au moins 80 % des revenus perdus. Les travailleurs placés en chômage temporaire ou en chômage partiel doivent être protégés contre le licenciement à tout moment pendant cette période.

Les partenaires sociaux à tous les niveaux devraient être impliqués dans la conception, l'élaboration et la mise en œuvre de ces mesures. C'est cependant loin d'être le cas dans l'UE. Selon une étude récente d'Eurofound, le dialogue social peut être amélioré dans onze États membres, et la participation des partenaires sociaux est inefficace dans trois pays (Grèce, Hongrie et Roumanie).⁶ Il sera essentiel que les États membres disposent de la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour stimuler directement l'emploi et soutenir des initiatives plus larges en matière d'emploi, tandis qu'un financement communautaire accru devrait être alloué pour aider les États membres à mettre en œuvre les politiques et les mesures nécessaires.

Ligne directrice 5 : Stimuler la demande de main-d'œuvre

Dans une perspective à long terme, la ligne directrice modifiée proposée ne permet pas de prendre des mesures efficaces pour stimuler la demande de main-d'œuvre. Toutes les mesures proposées font référence aux barrières à l'entrée pour les entreprises et proposent des mesures visant à détourner l'impôt du travail. Cette proposition ne tient pas compte des implications politiques de la réduction de la capacité financière de l'État. Une plus grande progressivité des cotisations sociales et des impôts devrait être envisagée. En outre, la seule référence aux besoins d'investissement pour créer des emplois concerne la prévention de la fuite des cerveaux. Les États membres peuvent augmenter la demande de main-d'œuvre grâce à des investissements dans l'économie sociale et agir directement pour accroître l'emploi en augmentant les dépenses publiques afin de garantir des niveaux d'effectifs sûrs et efficaces dans les domaines de la santé publique et de l'aide sociale. L'action menée dans toute l'Europe pour soutenir la convergence ascendante des salaires est un élément clé de la lutte contre la fuite des cerveaux, qui a eu un impact particulièrement négatif sur les services sociaux et de santé en Europe centrale et orientale.

Alors que la promotion de formes de travail innovantes, comme le suggère la ligne directrice, doit être saluée chaque fois que cela va de pair avec la création d'emplois de qualité, la ligne directrice devrait empêcher l'extension des formes d'emploi précaires.

La participation des partenaires sociaux est cruciale, et il est très positif que la ligne directrice appelle les États membres à « promouvoir le dialogue social et la négociation collective en vue de la fixation des salaires », notant que les gouvernements des États membres eux-mêmes devraient donner l'exemple en tant qu'employeurs dans leurs propres pratiques de dialogue social et de négociation collective. L'appel à l'établissement de salaires équitables, par le renforcement de la négociation collective,

⁶ https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19017en.pdf

en particulier de la négociation collective sectorielle, et par l'amélioration des salaires minimums légaux, lorsqu'ils existent, devrait être accueilli favorablement, tout en respectant les pratiques nationales, les systèmes de relations industrielles et l'autonomie des partenaires sociaux. Les salaires minimums légaux, lorsqu'ils existent, devraient être fixés en consultation avec les partenaires sociaux et avec leur pleine participation.

Une autre façon pour les États membres de stimuler la demande de main-d'œuvre et de réduire le chômage consiste à investir dans des projets d'infrastructure à grande échelle, par exemple dans le domaine du trafic ferroviaire, de l'électrification des routes et du logement. Ces investissements doivent s'inscrire dans une démarche d'adaptation au changement climatique. La transformation structurelle en cours sur le marché du travail, avec des changements numériques et technologiques rapides, imposera de nouvelles exigences en matière d'infrastructures numériques et de capacité de données. Les États membres devraient donc renforcer leurs travaux sur la transformation numérique.

Ligne directrice 6 : Accroître l'offre de main-d'œuvre et améliorer l'accès à l'emploi, aux qualifications et aux compétences

Il est bon que la ligne directrice sur l'amélioration de l'« offre de main-d'œuvre » ne se réfère pas seulement aux compétences demandées par les employeurs mais à une vision plus globale des compétences alignées sur un système productif et des services publics durables. La ligne directrice invite les États membres à adapter leurs systèmes d'éducation et de formation et à investir dans ceux-ci afin d'offrir une éducation de haute qualité et inclusive, y compris l'enseignement et la formation professionnels, ce dont il faut se féliciter. En effet, l'Europe a besoin de davantage d'investissements dans l'éducation et la formation en ligne. La promotion du recours aux outils numériques dans l'éducation et la formation ne doit pas exclure les groupes vulnérables. Étant donné l'impact de la pandémie et le risque d'une deuxième vague d'infection, il est d'autant plus important que des mesures immédiates soient prises pour accroître le recrutement et la formation du personnel de santé et d'aide sociale.

La reconversion et l'amélioration des compétences seront des éléments clés pour adapter le marché du travail pendant la crise du COVID-19, mais aussi pour faire en sorte que l'Europe sorte de cette crise plus forte et plus compétitive. Les États membres devraient mettre en place ou renforcer des mécanismes et des systèmes de soutien à la transition vers l'emploi, avec le soutien du Fonds social européen. Un exemple d'un tel système est le Fonds de transition de l'emploi suédois, qui repose sur des conventions collectives entre les partenaires sociaux nationaux. L'objectif de ces mécanismes est de créer des moyens de retrouver un emploi, d'éviter les licenciements entraînant un chômage prolongé, mais aussi d'ouvrir des voies vers de nouveaux emplois et divers processus de création d'emplois. Les États membres devraient prendre une part plus active à l'orientation des chômeurs, grâce à des incitations économiques généreuses, vers les secteurs et les professions où la demande de main-d'œuvre est forte.

En ce qui concerne l'amélioration de la pertinence du marché pour l'enseignement supérieur, la ligne directrice devrait garantir que cette approche ne compromet pas l'augmentation de l'enseignement supérieur et de la recherche publics afin de garantir la liberté académique pour un enseignement et une formation supérieurs indépendants et de qualité, permettant une éducation indépendante des pressions et des financements liés au marché, compte tenu de la nature humaniste de l'éducation ainsi que des aspirations des individus.

En matière d'aide aux chômeurs et compte tenu du nombre croissant de travailleurs qui sont des chômeurs de longue durée, la ligne directrice devrait aborder la nécessité d'entreprendre une action précoce pour éviter l'effet stigmatisant sur les individus (et les sociétés) qui sont exclus du marché du travail. Cet aspect est de la plus haute importance compte tenu de l'impact de la pandémie de COVID-19 sur les travailleurs. La couverture et le niveau des allocations de chômage doivent être suffisants. Certains systèmes nationaux sont trop rigides en ce qui concerne l'éligibilité et les allocations sont trop faibles. Dans le même temps, les allocations de chômage devraient être liées de

manière efficace aux politiques actives du marché du travail. En outre, il faut également chercher des solutions aux nombreuses situations d'emploi informel qui n'offrent pas de protection. Afin de fournir le meilleur service, les États membres doivent garantir que les services publics de l'emploi disposent de moyens suffisants et d'un personnel ayant les bonnes qualifications.

La proposition de la Commission envoie un message inquiétant concernant la suppression des obstacles et des mesures dissuasives à l'égard des « faibles revenus et des seconds revenus ». Plutôt que de permettre aux travailleurs précaires d'obtenir un emploi supplémentaire, la mise à l'ordre du jour d'emplois de qualité devrait être au cœur de la vision de l'emploi de l'UE. La pandémie actuelle a mis en évidence les effets néfastes d'un marché du travail contenant des emplois atypiques et précaires. Les travailleurs précaires sont souvent ceux qui sont le plus rapidement touchés par une crise. Cela inclut également les travailleurs indépendants, sans parler de ceux qui se trouvent dans une situation de faux travail indépendant. Les droits de tous les travailleurs, y compris les indépendants et les personnes exerçant des formes d'emploi atypiques, doivent donc être renforcés et garantis, suivant les pratiques et systèmes nationaux.

Les États membres doivent empêcher l'émergence de nouvelles tendances négatives structurelles résultant de la crise du coronavirus. Les répercussions de ces tendances toucheraient principalement les travailleuses. En ce sens, la mise en œuvre de la stratégie de l'UE en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, assortie de mesures substantielles, doit faire partie intégrante des politiques de l'emploi des États membres. Il est crucial de prendre des mesures immédiates pour la transparence des salaires et l'égalité de rémunération pour un travail égal et un travail de valeur égale ; l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et des modalités de travail flexibles ; ainsi que des mesures concrètes contre la violence envers les femmes tant sur le lieu de travail que dans l'environnement domestique.

Ligne directrice 7 : Améliorer le fonctionnement des marchés du travail et l'efficacité du dialogue social

L'appel de la ligne directrice à lutter pour des conditions de travail transparentes et prévisibles, à prévenir la segmentation et l'emploi précaire, et à favoriser la transition vers des contrats à durée indéterminée, est un signe positif. Les travailleurs devraient avoir le droit de bénéficier de modalités de travail adaptables, notamment en passant volontairement d'un emploi à temps partiel à un emploi à temps plein. Cette flexibilité devrait également viser à mettre pleinement en œuvre les dispositions de la directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Il en va de même pour le renforcement et l'amélioration de la capacité des partenaires sociaux à négocier collectivement, y compris sur une éventuelle réduction du temps de travail. La ligne directrice devrait également viser à étendre la couverture des négociations collectives aux travailleurs atypiques ou inclure les travailleurs atypiques dans les négociations collectives.

D'autres éléments positifs de la proposition de la Commission, par rapport à la ligne directrice actuelle, sont : l'accent mis sur des conditions équitables pour les travailleurs mobiles ; les références à la lutte contre la discrimination ; et la fin de la pauvreté des travailleurs. Toutefois, aucune mesure spécifique n'est proposée pour y parvenir. Il sera important que les États membres tiennent compte des travailleurs mobiles (y compris les travailleurs frontaliers) lorsqu'ils mettront en œuvre des mesures temporaires, telles que la fermeture des frontières, pour réduire l'impact de la pandémie de COVID-19 ; par exemple, en termes de taxes et de sécurité sociale. Il est essentiel de garantir l'égalité de traitement entre les travailleurs mobiles et les travailleurs frontaliers. Cela devrait également s'appliquer à toutes les mesures d'accompagnement, relatives aux primes et aux réductions des besoins essentiels.

La pandémie de COVID-19 a rendu la situation des travailleurs migrants encore plus fragile sur le front de l'emploi. Les migrants doivent se voir garantir des conditions équitables et décentes pour accéder à l'emploi et éviter ainsi toute discrimination. Il est

également nécessaire de promouvoir une plus grande mobilité entre les États membres pour ceux qui ont déjà un permis et de prendre des mesures pour régulariser les travailleurs migrants en veillant à ce qu'ils aient des emplois réguliers, avec des couvertures de santé et de sécurité sociale.

Un élément qui fait défaut dans cette ligne directrice est la nécessité d'améliorer la sécurité et la santé au travail. Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, un lieu de travail sain et sûr est essentiel pour lutter contre le risque d'infection et de propagation du virus et d'autres maladies. Les employeurs doivent prendre au sérieux la responsabilité de la santé et de la sécurité de leurs travailleurs et leur fournir, ainsi qu'à leurs représentants, des informations adéquates, procéder à des évaluations des risques et prendre des mesures préventives. Pour améliorer le fonctionnement des marchés du travail, les États membres devraient veiller à ce qu'il existe une base juridique solide exigeant la mise en place de la sécurité et de la santé au travail et établissant des droits et des ressources solides pour les représentants syndicaux de la santé et de la sécurité. En outre, il est clairement nécessaire d'augmenter le financement public des inspections du travail. Les États membres devraient également prendre des mesures pour minimiser le risque que les travailleurs présentant les symptômes du COVID-19 soient contraints d'aller travailler pour des raisons économiques et exposent d'autres personnes au risque d'être infectées. L'un des moyens consiste à mettre en place un système de paiement des indemnités de maladie dès le premier jour de maladie. En outre, il est impératif que les travailleurs appartenant à des groupes vulnérables, par exemple en raison d'autres conditions médicales, ne se rendent pas au travail et ne s'exposent pas à un risque mortel. Les indemnités de maladie ou d'autres traitements spéciaux peuvent minimiser ce risque. Le COVID-19 devrait également être reconnu comme une maladie professionnelle (ou un accident du travail dans les pays où une telle possibilité existe) pour tous les travailleurs, avec toutes les responsabilités qui en découlent pour les employeurs.

Ligne directrice 8 : Promouvoir l'égalité des chances pour tous, favoriser l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté

Dans la proposition de la Commission, la couverture de la protection sociale est abordée sous l'angle du défi démographique et de la nécessité pour les travailleurs de rester plus longtemps au travail. La ligne directrice devrait également tenir compte des objectifs de la recommandation du Conseil sur l'accès à la protection sociale des travailleurs salariés et indépendants⁷ en termes substantiels : couverture complète et efficace, adéquation et transparence. Toutes les formes d'emploi devraient donc garantir ces objectifs et les dépenses publiques des États membres devraient pouvoir compléter l'insuffisance des systèmes fondés sur l'assurance en fournissant une protection minimale adéquate à tous les travailleurs et indépendants.

La ligne directrice originale contient une référence à « un accès en temps opportun à des soins de santé préventifs et curatifs abordables et des soins de longue durée de bonne qualité, tout en préservant la durabilité sur le long terme ». La crise actuelle du COVID-19 montre également la nécessité d'augmenter les dépenses publiques pour garantir un niveau suffisant de personnel bien formé, bien rémunéré et travaillant dans de bonnes conditions, ainsi que l'accès aux soins de santé et à l'aide sociale pour tous.

En ce qui concerne le vieillissement actif, comme mentionné dans la ligne directrice, des propositions concrètes sont nécessaires pour éviter la promotion de politiques inadéquates pour les travailleurs âgés. Comme convenu par les partenaires sociaux européens dans l'accord autonome sur le vieillissement actif et la solidarité intergénérationnelle, le vieillissement actif « consiste à optimiser les possibilités pour les travailleurs de tous les âges de travailler dans des conditions de bonne qualité, productives et saines jusqu'à l'âge légal de la retraite, sur la base d'un engagement mutuel et de la motivation des employeurs et des travailleurs ».⁸ L'accord identifie des

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=COM%3A2018%3A132%3AFIN>

⁸ http://resourcecentre.etuc.org/spaw/uploads/files/framework_agreement_on_active_ageing_003.pdf

mesures spécifiques dans le domaine des évaluations stratégiques de la démographie de la main-d'œuvre, de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail, de la gestion des qualifications et des compétences, de l'organisation du travail pour une vie professionnelle saine et productive, et d'une approche intergénérationnelle.