COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.4.2019
SWD(2019) 155 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES - RAPPORT DE SYNTHESE

accompagnant le document:

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

sur l'évaluation de la recommandation du Conseil relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail

{COM(2019) 169 final} - {SWD(2019) 154 final}

CONTEXTE - RECOMMANDATION DU CONSEIL CONCERNANT LA LUTTE CONTRE LE CHOMAGE DE LONGUE DUREE

La recommandation du Conseil de 2016 relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail a chargé la Commission *«d'évaluer, en coopération avec les États membres et après consultation des parties prenantes concernées, les mesures prises pour donner suite à la présente recommandation, et de faire rapport au Conseil au plus tard le 15 février 2019 sur les résultats de cette évaluation.*[1].

La consultation des parties prenantes avait pour objectif de recueillir des données, des expériences et des avis relatifs aux principaux critères de la recommandation auprès des groupes concernés et du public. Cette façon de procéder est conforme aux lignes directrices pour une meilleure réglementation[2]. Le présent rapport résume les consultations et leurs principaux résultats.

Feuille de route de l'évaluation

La Commission a invité les parties intéressées à faire part de leurs commentaires sur la feuille de route de l'évaluation[3], disponible en ligne du 29 juin 2017 au 27 juillet 2017. Six réponses ont été obtenues: quatre en provenance d'ONG, une provenant d'une association professionnelle et une sous la catégorie «Autres». Les commentaires portent sur la recommandation elle-même, et suggèrent notamment de mettre davantage l'accent sur la création d'emplois de qualité, d'associer les entreprises sociales d'insertion par le travail et les organisations de la société civile, et de renforcer la coopération entre États membres. Ces commentaires ont été pris en compte dans le travail d'évaluation.

Consultation publique ouverte

Une consultation publique ouverte destinée aux citoyens et aux parties prenantes intéressés a été ouverte sur la plateforme de consultation en ligne de la Commission dans les 24 langues officielles de l'Union sauf l'irlandais, du 2 mai au 31 juillet 2018. Elle a recueilli 482 réponses, dont 205 données par des particuliers et 277 par des organisations. Les répondants bulgares sont surreprésentés dans la consultation publique ouverte, puisqu'ils représentent 48 % de l'échantillon total. 75 % des répondants indiquent que la recommandation est toujours pertinente pour la lutte contre le chômage de longue durée (les organisations se montrent davantage d'accord avec cette affirmation que les particuliers). Si l'on exclut l'échantillon bulgare, la pertinence de la recommandation est perçue plus positivement. Lorsqu'on inclut la Bulgarie, 40 % des répondants indiquent que l'UE devrait également envisager d'autres mesures pour aider les chômeurs de longue durée à trouver un travail, tandis que si l'on exclut les réponses bulgares, ce taux passe à 66 %.

La majorité des répondants estiment que les mesures prises au cours des deux dernières années représentent une amélioration pour les personnes ayant un faible niveau de compétences et de qualifications et/ou un handicap mental ou psychologique. La majorité des

[1] Recommandation du Conseil du 15 février 2016 relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail (2016/C 67/01).

[2] Lignes directrices pour une meilleure réglementation, SWD(2017) 350.

[3] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3234290_en

répondants jugent qu'il n'y a pas eu d'amélioration pour d'autres groupes vulnérables parmi les chômeurs de longue durée.

Un tiers des répondants indiquent qu'il existe des synergies entre les politiques d'aide aux chômeurs de longue durée de l'UE. 89 % des répondants considèrent qu'il est utile de disposer d'une politique de l'UE ciblant le chômage de longue durée. La plupart des répondants affirment que la recommandation a entraîné des changements de stratégies (établissement des priorités/financement/accélération des mesures). 23 documents complémentaires ont été reçus, qui s'apparentent pour la plupart à des documents de prise de position d'organisations de la société civile (OSC). Trois de ces documents soulignent l'importance des services intégrés et quatre constatent que les actions de sensibilisation à destination des personnes handicapées pourraient être améliorées. Trois autres mentionnent qu'une intervention approfondie devrait avoir lieu dès que possible et que le délai maximal de 18 mois est trop tardif. Trois OSC font remarquer que la mise en œuvre aurait peut-être été plus efficace si elle avait bénéficié d'un financement dédié, et l'une d'entre elles critique le fait que les organisations de la société civile ne se soient pas vu attribuer un rôle. Deux OSC mentionnent l'importance d'inclure un élément relatif aux compétences. Un document finlandais s'apparente à un modèle de bonnes pratiques, et il a été utilisé comme exemple dans le document de travail des services de la Commission.

Séminaires avec des points de contact nationaux pour les chômeurs de longue durée

Trois séminaires avec des points de contact nationaux ont eu lieu. Ces points de contact ont été désignés par les États membres suite à l'évaluation portant sur le chômage de longue durée réalisée en 2016 par le Comité de l'emploi. Ces séminaires avaient pour objectif d'obtenir des contributions informelles sur l'évaluation, en particulier sur l'étude justificative, et de partager les enseignements tirés de la mise en œuvre. Le premier séminaire, qui s'est tenu le 19 mars 2018, était principalement consacré à l'étude justificative et à la méthode de collecte des données. Lors du deuxième séminaire, qui s'est tenu le 28 juin 2018, l'exercice de cartographie de l'étude et deux exemples de projets socialement innovants émanant de la société civile ont été présentés. Lors du dernier séminaire, qui s'est tenu le 6 novembre 2018, une discussion sur les difficultés de la mise en œuvre a été organisée. Ces séminaires ont contribué à affiner l'exercice de cartographie et à clarifier les définitions utilisées aux fins de l'évaluation.

Réunion de dialogue stratégique avec des organisations de la société civile (OSC)

Une réunion de dialogue stratégique s'est tenue le 15 novembre 2018[4] avec des OSC actives au niveau de l'UE afin de recevoir les retours d'informations d'organisations travaillant directement ou indirectement avec des chômeurs de longue durée ou représentant ces derniers. Pendant cette réunion, des discussions de groupe portant sur le rôle des OSC, les pratiques actuelles et les recommandations pour l'avenir ont eu lieu.

Tous les participants sont convenus de la pertinence de guider les prestataires de services en matière d'aide aux chômeurs de longue durée. L'approche suivie par la recommandation est

[4] Réunion de dialogue stratégique avec les OSC du 15 novembre 2018, rapport à paraître.

perçue comme globale et inclusive. Le fait que la recommandation ne bénéficie pas de financements dédiés, ce qui limite son efficacité, et le délai maximal de 18 mois pour les accords d'intégration professionnelle, jugé trop long, constituent des difficultés récurrentes. Les participants soulignent également que la recommandation laisse peu de place à l'innovation, car son approche est assez stricte. Ils demandent la mise en place de plus d'indicateurs de suivi qualitatifs portant sur les services fournis et la qualité des emplois. Ils soulignent également le manque d'accompagnement et de formation après le recrutement. Enfin, les participants se disent préoccupés par le fait qu'aucun rôle n'ait été attribué aux OSC.

Réunion de dialogue stratégique avec les partenaires sociaux

Le 28 juin 2018, les partenaires sociaux au niveau de l'UE ont examiné la recommandation. BusinessEurope demande qu'une plus grande attention soit accordée à l'emploi des personnes inactives. La Confédération européenne des syndicats (CES) exprime sa déception que le rôle des organisations syndicales n'ait pas été reconnu, et met en avant le rôle de ces dernières en matière de formation et de soutien sur le lieu de travail.

Consultation du réseau européen des services publics de l'emploi (SPE)

Le réseau des SPE a largement contribué au suivi et a mené une étude des capacités auprès de ses bureaux SPE consacrée à la mise en œuvre de la recommandation, comme exposé en détail à l'annexe 1. Du 29 juin au 9 juillet, les conseillers chargés des affaires européennes des SPE ont été consultés sur le rapport présentant les résultats de cette étude, ce qui a finalement donné lieu à une vérification ex post de l'interprétation de ses conclusions.

Consultation du comité du Fonds social européen

Le groupe de travail technique informel du comité du FSE a été consulté le 5 octobre 2018. Un rapport ad hoc[5] sur le recours au FSE pour aider les chômeurs de longue durée a été produit et a été pris en compte dans l'évaluation.

Consultation du comité de la protection sociale

Le comité de la protection sociale a été consulté le 30 octobre 2018 et a autorisé l'utilisation de son rapport thématique 2018[6] dans le cadre de l'évaluation.

Entretiens ciblés au niveau de l'UE

Dans le cadre de l'étude justificative, des entretiens au niveau de l'UE ont été effectués avec neuf parties prenantes, dont trois organisations de la société civile[7], quatre partenaires sociaux[8] et deux administrations publiques[9]. Les personnes interrogées ont été invitées à

[5] Note thématique relative au soutien du FSE et de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) aux chômeurs de longue durée et à la mise en œuvre de la recommandation du Conseil relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail.
[6] Rapport thématique du comité de la protection sociale sur les «services sociaux qui complètent les mesures actives d'inclusion sur le marché du travail de la population en âge de travailler qui en est le plus éloignée», 2018.
[7] Réseau européen des entreprises sociales d'insertion (ENSIE), Eurocities et Eurodiaconia.
[8] Organisations d'employeurs: SMEUnited, CEEP et BusinessEurope. Organisations syndicales: CES.
[9] Comité des régions et Commission européenne – DG Emploi, affaires sociales et inclusion.

donner leur avis sur la pertinence, l'efficacité et la cohérence de la recommandation ainsi que sur la valeur ajoutée de l'UE.

Il existe un consensus parmi les parties prenantes interrogées quant à la pertinence passée et actuelle de la recommandation en matière de lutte contre le chômage de longue durée. Les organisations d'employeurs et les OSC soulignent la pertinence de l'approche individualisée et de la coordination des services. Deux OSC critiquent le délai maximal de 18 mois mentionné dans l'accord d'intégration professionnelle, et une OSC ainsi qu'un partenaire social font remarquer qu'une évaluation des situations spécifiques du marché du travail à l'origine du chômage de longue durée fait défaut. Les organisations syndicales regrettent qu'aucun rôle ne leur a été attribué dans la recommandation.

La plupart des personnes interrogées affirment que la mise en œuvre de la recommandation incombe aux États membres et que le rôle de l'UE est limité. La majorité soutient que l'UE devrait surveiller la mise en œuvre et assurer un suivi et qu'elle devrait aussi faire pression sur les États membres où les progrès sont limités. Parmi les autres suggestions émises, une OSC estime que l'UE devrait contribuer à briser la stigmatisation sociale dont les chômeurs de longue durée sont victimes, et un partenaire social juge qu'elle devrait faciliter l'échange de bonnes pratiques entre États membres.

Une organisation syndicale estime que la recommandation a donné une plus grande priorité politique à la lutte contre le chômage de longue durée. Les OSC affirment que la recommandation a eu un impact positif. Une administration publique déclare avoir harmonisé les approches relatives à l'intégration des chômeurs de longue durée. La majorité des personnes interrogées sont d'avis que la recommandation est cohérente avec les autres politiques de lutte contre le chômage de l'UE. Il est observé que l'utilisation des fonds de l'UE pourrait être améliorée, par exemple en utilisant le FSE pour remédier aux problèmes de capacité des SPE, comme le suggère un partenaire social. La valeur ajoutée de l'UE de la recommandation consiste à donner une plus grande priorité politique au problème du chômage de longue durée et à fournir des orientations sur les mesures à adopter, selon la plupart des personnes interrogées. Une OSC avance que la recommandation pourrait contenir plus de normes minimales pour les États membres disposant de systèmes de soutien peu développés. Cependant, l'abrogation hypothétique de la recommandation est vue négativement par toutes les personnes interrogées.

Entretiens ciblés menés pour les études de cas

Huit études de cas ont été menées dans le cadre de l'étude justificative externe[10] pour la Croatie, la Finlande, l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Roumanie et la Slovaquie. Des informations ont été recueillies grâce à un travail de terrain effectué par des experts nationaux désignés; elles ont été complétées par des entretiens ciblés avec des parties prenantes des États membres. Les points de contact nationaux destinés aux chômeurs de longue durée ont été consultés au sujet des résultats. Pour plus d'informations, veuillez consulter l'annexe 5: Études de cas.

[10] Étude justificative de l'évaluation de la recommandation du Conseil relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail, Ramboll Management consortium pour la Commission européenne, 2019.

Croatie

Les personnes interrogées au niveau national signalent que la recommandation a constitué un tournant dans la politique nationale, et a entraîné des modifications de la législation et la refonte de procédures internes. Ce point est perçu par la plupart comme représentant la valeur ajoutée de la recommandation. Cependant, son efficacité varie suivant les mesures proposées. Les employeurs interrogés expriment une opinion positive quant à l'utilisation du soutien financier, mais ils ne sont en général pas intéressés par des partenariats pour l'embauche de chômeurs de longue durée. La plupart des parties prenantes sont d'avis que les coûts de la mise en œuvre ne sont pas excessifs, puisque la plupart des mesures étaient déjà en place, particulièrement au regard des avantages présumés de la recommandation (baisse du chômage de longue durée). La plupart observent des synergies avec les politiques nationales. Le renforcement de l'apprentissage mutuel est accueilli favorablement.

Finlande

La pertinence de la recommandation n'est pas jugée élevée, si on excepte la plus grande sensibilisation des employeurs aux possibilités d'embauche de chômeurs de longue durée. L'efficacité de la recommandation est perçue comme faible en Finlande, car toutes les mesures proposées étaient déjà en place. Le personnel des SPE indique qu'il y a eu de légères modifications de certaines mesures opérationnelles, cependant elles ne sont pas dues à la recommandation. Tous les éléments sont conformes à la politique de l'emploi finlandaise.

Allemagne

La recommandation n'est pas jugée pertinente pour l'Allemagne, car elle n'a pas introduit de changement stratégique (le pays avait déjà mis en place toutes les mesures proposées, voire des mesures plus avancées). La moitié seulement des personnes interrogées au niveau national avaient connaissance de la recommandation avant l'entretien. Les chargés de dossier des SPE indiquent que les projets du FSE devraient autoriser une plus grande liberté. Étant donné qu'aucune mesure n'a été introduite, il n'est pas possible d'en évaluer l'efficacité.

Grèce

Il semble que les mesures prises dans le cadre du programme d'assistance financière de 2012 sont conformes aux stratégies exposées dans la recommandation. Elles comprennent la restructuration des SPE grâce à la modernisation, au recyclage du personnel pour le préparer à fournir une aide plus individualisée et à la création de centres sociaux. Les bénéficiaires des SPE sont satisfaits des services fournis et du plan d'action individuel utilisé. Les conseillers des SPE soulignent qu'une approche individuelle est essentielle, et que la mise en œuvre de l'accord d'intégration professionnelle serait bénéfique. Les employeurs et les associations d'employeurs font part de leur réticence à recourir aux SPE, en raison des lourdeurs bureaucratiques ou du manque de flexibilité perçus. Les entreprises expriment leur déception de ne pas être associées à l'élaboration de la politique active du marché du travail. Selon les parties prenantes, la valeur ajoutée de l'UE réside dans le financement du FSE et dans le

partage des connaissances. Aux niveaux national et local, il est jugé préoccupant que les politiques soient conçues suivant une approche descendante, avec peu de mesures ciblées.

Irlande

Les personnes interrogées conviennent que la recommandation reste pertinente. Elle a conduit à une meilleure compréhension du groupe cible et à l'identification des groupes vulnérables parmi les chômeurs de longue durée. Les parties prenantes au niveau national indiquent que la recommandation a confirmé des mesures prises avant sa mise en œuvre, et qu'elle a conduit à un renforcement de la coopération et à une approche plus intégrée. Les personnes interrogées au niveau régional valident cette affirmation. Les parties prenantes estiment que le soutien aux employeurs s'est amélioré. Elles ne signalent aucune conséquence financière de la recommandation. Cette dernière est jugée cohérente avec les autres initiatives de l'UE. L'apport d'un objectif commun à différentes institutions qui aident les chômeurs de longue durée est considéré comme la valeur ajoutée de l'UE. Les parties prenantes suggèrent également de donner plus de place à l'apprentissage mutuel entre États membres.

Italie

La recommandation est vue comme pertinente, car elle a sensibilisé aux problèmes existants et a contribué à la conception d'un programme stratégique pour y répondre. Cependant, son efficacité est jugée faible. Les personnes interrogées au niveau local dans les deux régions déclarent que la sensibilisation et donc l'inscription auprès des services de l'emploi restent faibles. Les avis au niveau local et régional confirment que le service d'aide personnalisé varie suivant les territoires[11], ce que les personnes interrogées au niveau régional attribuent à un manque de personnel. Les personnes interrogées estiment que la coopération avec d'autres prestataires de service est informelle et non structurée et que les employeurs ont peu d'incitations à établir des relations solides avec les SPE. Les mesures exposées dans la recommandation sont jugées cohérentes avec les politiques nationales en matière d'emploi et de lutte contre la pauvreté introduites entre 2012 et 2018.

Roumanie

La recommandation est jugée pertinente, notamment en termes de soutien aux groupes les plus défavorisés sur le marché du travail. Son efficacité est jugée élevée. Les personnes interrogées au niveau local indiquent que, malgré les travaux en cours pour mettre en place un point de contact unique, rien n'est encore opérationnel. Un employeur estime que le suivi après le recrutement proposé par les services de l'emploi est utile. Les personnes travaillant auprès de chômeurs de longue durée observent que les services de médiation sont efficaces. Les parties prenantes affirment que la recommandation a créé de nouvelles possibilités pour mieux accompagner les clients. Elles estiment également que l'efficacité s'est accrue en raison d'une meilleure coordination des services grâce à la suppression de procédures redondantes, à l'amélioration des retours d'informations et à une plus grande satisfaction des

[11] Un agent régional des SPE de Lombardie affirme que l'approche individualisée fait partie de leurs opérations depuis 2007, tandis que des acteurs des Marches observent que de nouvelles orientations, très novatrices, ont été définies dans le pacte de service personnalisé (l'accord d'intégration professionnelle italien).

clients. Une certaine cohérence avec la garantie pour la jeunesse est constatée, mais pas avec les autres initiatives stratégiques de l'UE en Roumanie. La valeur ajoutée de l'UE réside dans la mobilisation des efforts nationaux pour accompagner les chômeurs de longue durée.

Slovaquie

Mise à part la mesure relative à l'inscription, toutes les mesures proposées dans la recommandation semblent pertinentes pour la Slovaquie et sont perçues comme étant efficaces. Selon le personnel des SPE, le raccourcissement de la période d'activation, qui est passée de 24 à 18 mois, constitue le changement le plus efficace, bien que les clients des SPE ne le reconnaissent pas. Les personnes interrogées affirment que les mesures existantes visant à inscrire les demandeurs d'emploi ont été renforcées. Des mesures ont été prises pour introduire un point de contact unique, mais l'efficacité de ce dernier est discutable: en effet, les avis des clients et des agents des SPE sont contradictoires. Les employeurs et les associations d'employeurs sont satisfaits des services. La recommandation est jugée cohérente avec les politiques nationales et a contribué à la mise en œuvre plus large de ces dernières.