RECOMMANDATIONS

COMMISSION

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

du 3 octobre 2008

relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail

[notifiée sous le numéro C(2008) 5737]

(2008/867/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 211,

considérant ce qui suit:

(1) Le respect de la dignité humaine est un principe fondateur de l'Union européenne, dont l'action vise notamment à promouvoir le plein emploi et le progrès social, à lutter contre l'exclusion sociale et la discrimination ainsi qu'à promouvoir la justice et la protection sociales. Conformément à l'article 137, paragraphe 1, point h), du traité, la Communauté soutient et complète l'action des États membres en faveur de l'intégration des personnes exclues du marché du travail. L'article 34 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne établit le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

(2) La recommandation 92/441/CEE du Conseil du 24 juin 1992 portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale ([1]) demeure un instrument de référence pour l'action communautaire en matière de pauvreté et d'exclusion sociale et, malgré les efforts qui doivent encore être consentis en vue de sa pleine application, elle reste tout à fait pertinente.

(3) Depuis 1992, de nouveaux instruments de politique sont apparus. L'un d'eux est la méthode ouverte de coordination en matière de protection sociale et d'inclusion sociale (MOC), dont l'un des objectifs est d'assurer l'inclusion sociale active de tous en encourageant la participation au marché du travail et en luttant contre la pauvreté et l'exclusion parmi les personnes et groupes les plus marginalisés ([2]). Un autre de ces instruments est la stratégie européenne pour l'emploi, qui vise, entre autres, à améliorer l'inclusion sociale, à lutter contre la pauvreté, à prévenir l'exclusion du marché du travail et à favoriser l'intégration dans l'emploi des personnes défavorisées ([3]).

(4) La persistance de la pauvreté et du chômage ainsi que la complexité croissante des désavantages multiples appellent des stratégies globales et intégrées ([4]). Dans une perspective de modernisation des systèmes de protection sociale, il convient de combiner des compléments de ressources adéquats à un lien avec le marché du travail et à l'accès à des services de qualité dans le cadre d'une stratégie intégrée d'inclusion active ([5]). Une telle stratégie est parfaitement complémentaire de la stratégie de flexisécurité et, dans le même temps, s'adresse à ceux qui sont exclus du marché du travail. Elle contribue à la stratégie de Lisbonne en favorisant la mobilisation et la mobilité de la main-d'œuvre et constitue l'un des fondements de la dimension sociale de la stratégie de développement durable de l'Union ([6]).

([1]) JO L 245 du 26.8.1992, p. 46.

([2]) Communication COM(2005) 706 — «Travailler ensemble, travailler mieux. Un nouveau cadre pour la coordination ouverte des politiques de protection sociale et d'inclusion sociale dans l'Union européenne».

([3]) Décision du Conseil du 7 juillet 2008 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, document 10614/2/082008 du Conseil (non encore publié au Journal officiel).

([4]) Communications COM(2007) 620 — «Moderniser la protection sociale pour renforcer la justice sociale et la cohésion économique: promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail» et COM(2005) 33 sur l'Agenda social.

([5]) Communication COM(2006) 44 concernant une consultation sur une action à mener au niveau communautaire pour promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail.

([6]) Communication COM(2007) 620; conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles du 14 décembre 2007; note d'orientation du CPS du 3 juillet 2008 sur l'inclusion active. Voir également, en particulier: conclusions du Conseil du 5 décembre 2007, doc. 16139/07; avis du Comité des régions du 18 juin 2008 sur l'inclusion active (doc. CdR 344/2007); avis du Comité économique et social européen du 27 octobre 2007 sur les normes sociales minimales (doc. CESE 892/2007).

(5) Il convient de tenir compte des priorités nationales et des ressources financières disponibles dans le contexte de l'application graduelle de la présente recommandation.

(6) La présente recommandation et la mise en œuvre des principes communs qui y sont établis ne portent en rien atteinte à l'application du droit communautaire, y compris les dispositions applicables aux aides d'État, le règlement général d'exemption par catégorie [1] et les règles communautaires régissant la passation de marchés publics.

(7) Conformément au principe de subsidiarité, il incombe aux États membres de définir le niveau de l'aide au revenu et de déterminer le juste équilibre entre les divers moyens d'action à la lumière des situations et besoins différents aux échelons local, régional et national,

RECOMMANDE AUX ÉTATS MEMBRES:

1) de concevoir et d'appliquer une stratégie globale et intégrée en faveur de l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, combinant un complément de ressources adéquat, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité. Les politiques d'inclusion active devraient faciliter l'intégration des personnes capables de travailler dans un emploi durable et de qualité, et apporter aux autres des ressources suffisantes pour vivre dans la dignité ainsi qu'une aide à la participation sociale;

2) de garantir l'efficacité des politiques intégrées d'inclusion active par:

   a) une élaboration globale des politiques définissant l'importance relative à accorder aux trois volets de la stratégie d'inclusion active, compte tenu des effets conjoints de ces volets sur l'insertion sociale et économique des personnes défavorisées et de leurs éventuels liens réciproques, y compris les synergies et les corrélations négatives,

   b) une mise en œuvre intégrée des trois volets de la stratégie d'inclusion active, pour faire face efficacement aux causes très diverses de la pauvreté et de l'exclusion sociale et renforcer la coordination entre les agences et les services publics qui exécutent les politiques d'inclusion active,

   c) une coordination stratégique entre les autorités locales, régionales, nationales et communautaires, sur la base de leurs compétences, priorités et rôles respectifs,

   d) la participation active de tous les autres acteurs, y compris les personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les prestataires de services, à l'élaboration, à l'application et à l'évaluation des stratégies;

3) de veiller à ce que les politiques d'inclusion active:

   a) contribuent au respect des droits fondamentaux,

   b) favorisent l'égalité entre les hommes et les femmes et l'égalité des chances pour tous,

   c) prennent en considération de manière adéquate la complexité des handicaps multiples ainsi que la situation et les besoins spécifiques des différents groupes vulnérables,

   d) tiennent dûment compte des circonstances locales et régionales et accroissent la cohésion territoriale,

   e) s'inscrivent dans la logique de politiques sociales et de l'emploi fondées sur le cycle de vie, de manière à pouvoir développer la solidarité entre les générations et rompre la transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre;

4) d'organiser et d'appliquer les politiques intégrées d'inclusion active selon les *principes communs* et les orientations spécifiques à chaque volet exposés ci-dessous, tout en respectant le principe de subsidiarité ainsi que la situation, les besoins et les priorités des différents États membres, sans préjudice de l'application du droit communautaire, y compris les dispositions relatives aux aides d'État et les règles communautaires afférentes à la passation des marchés publics.

   a) *Un complément de ressources adéquat*

      Reconnaître le droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine, dans le cadre d'un dispositif global et cohérent de lutte contre l'exclusion sociale.

      i) Revoir les systèmes de protection sociale en tant que de besoin, selon les *principes communs* énumérés au point B de la recommandation 92/441/CEE. En particulier, dans le cadre d'une stratégie d'inclusion active, le droit à des ressources suffisantes devrait:

         — aller de pair avec la disponibilité active au travail ou à la formation professionnelle en vue d'obtenir un travail, pour les personnes dont la situation permet une telle disponibilité active, ou, le cas échéant, être subordonné à des mesures d'intégration économique et sociale pour les autres personnes,

         — être accompagné par les politiques jugées nécessaires, au niveau national, à l'intégration économique et sociale des personnes concernées.

[1] Règlement (CE) nº 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (règlement général d'exemption par catégorie) (JO L 214 du 9.8.2008, p. 3).

ii) Assurer la mise en œuvre de ce droit selon les *orientations pratiques* présentées aux points C. 1), C. 2) et C. 3) de la recommandation 92/441/CEE. En particulier, pour déterminer les ressources nécessaires pour vivre dans la dignité, il convient de tenir compte du niveau de vie et du niveau des prix pour les différents types et tailles de ménages dans l'État membre considéré, en utilisant les indicateurs nationaux appropriés. Dans un cadre d'inclusion active, il convient de préserver, pour les personnes dont la situation leur permet de travailler, une incitation à la recherche d'un emploi, et adapter ou compléter les montants pour répondre à des besoins spécifiques.

b) *Des marchés du travail favorisant l'insertion*

Prendre des mesures à l'égard des personnes dont la situation leur permet de travailler afin qu'elles reçoivent une aide efficace pour trouver, retrouver ou conserver un emploi correspondant à leurs capacités professionnelles.

i) Promouvoir les *principes communs* énoncés ci-après dans le contexte des stratégies d'inclusion active:

— répondre aux *besoins des personnes* exclues du marché du travail pour faciliter leur réinsertion progressive dans la société et sur le marché du travail et améliorer leur employabilité,

— prendre les mesures nécessaires en faveur de *marchés du travail favorisant l'insertion* afin de garantir que l'accès à l'emploi est une possibilité ouverte à tous,

— œuvrer en faveur d'*emplois de qualité*, notamment sur le plan de la rémunération et des avantages, des conditions de travail, de la santé et de la sécurité, de l'accès à l'éducation et la formation tout au long de la vie et des perspectives de carrière, en particulier pour prévenir la pauvreté des travailleurs,

— prendre des mesures pour lutter contre la segmentation du marché du travail en favorisant *le maintien et la progression dans l'emploi*.

ii) Appliquer ces principes à l'aide des *orientations pratiques* suivantes:

— accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain au moyen de politiques d'éducation et de formation favorisant l'insertion, y compris des stratégies efficaces d'éducation et de formation tout au long de la vie, et adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouvelles exigences en matière de compétences et à la demande de compétences numériques,

— promouvoir des mesures actives et préventives axées sur le marché du travail, y compris des services et un soutien sur mesure, personnalisés et flexibles, comprenant l'identification précoce des besoins, l'aide à la recherche d'un emploi, l'orientation et la formation, et la motivation à la recherche active d'un emploi,

— revoir en permanence les incitations et les effets dissuasifs découlant des systèmes socio-fiscaux, y compris la gestion et la conditionnalité des prestations et la réduction sensible des taux d'imposition marginaux effectifs élevés, notamment pour les personnes à faible revenu, tout en garantissant des niveaux de protection sociale appropriés,

— soutenir l'économie sociale et l'emploi protégé, sources essentielles de premiers emplois pour les personnes défavorisées, promouvoir l'inclusion financière et le microcrédit, les incitations financières au recrutement pour les employeurs, la création de nouvelles sources d'emplois dans les services, en particulier au niveau local, et sensibiliser à l'ouverture du marché du travail,

— promouvoir la capacité d'adaptation, fournir un soutien sur le lieu du travail et mettre en place un environnement propice, en accordant notamment de l'attention à la santé et au bien-être, à la non-discrimination et à l'application du droit du travail en liaison avec le dialogue social.

c) *L'accès à des services de qualité*

Prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre aux personnes concernées de bénéficier d'un soutien social approprié grâce à l'accès à des services de qualité, conformément aux dispositions nationales applicables.

En particulier, prendre des mesures afin de fournir des services qui sont essentiels pour appuyer les politiques d'inclusion sociale et économique active, y compris des services d'aide sociale, d'emploi et de formation, d'aide au logement et de logements sociaux, de garde d'enfants, de soins de longue durée et de santé, conformément aux *principes communs* énoncés ci-après, en tenant compte du rôle des autorités locales, régionales et nationales, des dispositions communautaires applicables ainsi que de la situation, des besoins et des préférences des différents États membres:

— disponibilité territoriale, accessibilité physique, accessibilité financière,

— solidarité, égalité des chances pour les utilisateurs des services et les salariés, et prise en compte adéquate de la diversité des utilisateurs,

— investissement dans le capital humain, conditions de travail, et infrastructures physiques adéquates,

— services globaux et coordonnés, conçus et fournis de manière intégrée,

— participation des utilisateurs et approches personnalisées visant à répondre aux besoins multiples des personnes en tant qu'individus,

— suivi, évaluation des résultats et échange de bonnes pratiques.

5) de garantir la mise à disposition des ressources et des prestations nécessaires dans le cadre des systèmes de protection sociale, et d'utiliser les dispositions et les ressources des Fonds structurels, en particulier du Fonds social européen, pour appuyer des mesures d'inclusion active;

d'établir des modalités détaillées, de financer les coûts et d'organiser la gestion et la mise en œuvre conformément à la législation et/ou aux pratiques nationales;

de tenir compte des contraintes économiques et budgétaires, des priorités fixées par les autorités nationales et de l'état des finances publiques pour trouver le juste équilibre entre les incitations au travail, la réduction de la pauvreté et la viabilité budgétaire;

de prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que tous, y compris les moins privilégiés, soient informés de leurs droits et de l'aide disponible, au moyen des technologies de l'information le cas échéant;

de simplifier dans la mesure du possible les procédures administratives et les modalités d'examen des ressources et des situations spécifiques;

de mettre en place dans la mesure du possible, conformément aux dispositions nationales, un mécanisme de recours devant les autorités administratives compétentes et, au besoin, des tiers indépendants tels que des tribunaux, qui soit aisément accessible aux personnes concernées;

6) d'améliorer les indicateurs et les systèmes d'information afin d'accroître la capacité de production de données actualisées et comparables concernant tous les piliers de l'inclusion active;

de procéder au suivi et à l'évaluation des politiques d'inclusion active dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, sur la base d'une coopération étroite entre le comité de la protection sociale et le comité de l'emploi et avec le soutien du programme Progress;

de veiller à la cohérence avec la politique globale prônée par la stratégie de Lisbonne en ce qui concerne les objectifs de cohésion sociale.

Les États membres sont destinataires de la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le 3 octobre 2008.

Par la Commission

Vladimír ŠPIDLA

Membre de la Commission