



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE

ET D'INCLUSION SOCIALE

2008

INITIATIVES DES PARTENAIRES
SOCIAUX POUR AMÉLIORER L'ACCÈS
DES GROUPES DÉFAVORISÉS AU
MARCHÉ DU TRAVAIL

AUTRICHE 24 – 25.04.08

RAPPORT DE SYNTHÈSE



Pour le compte de la
Commission européenne
DG Emploi, affaires sociales
et égalité des chances



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE
ET D'INCLUSION SOCIALE
2008

INITIATIVES DES PARTENAIRES SOCIAUX POUR AMÉLIORER L'ACCÈS DES GROUPES DÉFAVORISÉS AU MARCHÉ DU TRAVAIL

ERNST-ULRICH HUSTER, UNIVERSITÉ PROTESTANTE DES SCIENCES
APPLIQUÉES DE BOCHUM/UNIVERSITÉ DE GIESSEN
KAY BOURCARDE, UNIVERSITÉ DE GIESSEN

AUTRICHE 24–25.04.08

RAPPORT DE SYNTHÈSE



Pour le compte de la
Commission européenne
DG Emploi, affaires sociales
et égalité des chances



La présente publication bénéficie du soutien du programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013). Ce programme est géré par la Direction générale « Emploi, affaires sociales et égalité des chances » de la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, tels qu'ils sont énoncés dans l'agenda social, et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Le programme, qui s'étale sur sept ans, s'adresse à toutes les parties prenantes susceptibles de contribuer à façonner l'évolution d'une législation et de politiques sociales et de l'emploi appropriées et efficaces dans l'ensemble de l'UE-27, des pays de l'AELE-EEE ainsi que des pays candidats et précandidats à l'adhésion à l'UE.

PROGRESS a pour mission de renforcer la contribution de l'UE et d'aider ainsi les États membres à respecter leurs engagements et mener à bien leur action en vue de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et de bâtir une société plus solidaire. Dès lors, il contribuera :

- à fournir une analyse et des conseils dans les domaines d'activité qui lui sont propres;
- à assurer le suivi et à faire rapport sur l'application de la législation et des politiques communautaires dans ces mêmes domaines;
- à promouvoir le transfert de politiques, l'échange de connaissances et le soutien entre les États membres concernant les objectifs et priorités de l'Union, et
- à relayer les avis des parties prenantes et de la société au sens large.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter :

http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_fr.html

Davantage d'informations sur l'examen par les pairs en matière de protection sociale et d'inclusion sociale et sur l'évaluation en matière d'inclusion sociale peuvent être consultés sur : <http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

Le contenu de cette publication ne reflète pas forcément l'opinion ou la position de la Direction Générale « Emploi, affaires sociales et égalité des chances » de la Commission européenne. La Commission européenne ou toute personne agissant en son nom ne sont pas responsables de l'usage qui peut être fait des informations reprises dans cette publication.

2008

PRINTED IN BELGIUM



Table des matières

Résumé	5
1. Contexte européen	8
2. Contexte national (autrichien) et aperçu des bonnes pratiques	15
3. Initiatives des partenaires sociaux pour améliorer l'accès des groupes défavorisés au marché du travail	18
4. Pertinence et transférabilité	27
5. Conclusions et enseignements	41
Références	46



Résumé

- Le présent examen par les pairs, organisé par l'Autriche en 2008, est consacré aux initiatives prises par les partenaires sociaux pour améliorer l'accès des groupes défavorisés au marché du travail. Il concrétise ainsi les objectifs de la politique d'inclusion active et la nécessité d'y associer les partenaires sociaux, comme le prévoit l'article 138 du traité CE. Les partenaires sociaux européens ont convenu, dans cette perspective, de négocier un « accord autonome » visant à une meilleure intégration des groupes défavorisés sur le marché du travail.
- La démarche tient compte de la nécessité, mise en évidence par de précédents examens par les pairs dans le même domaine, d'adopter des approches différentes selon les groupes défavorisés concernés; de mettre en place une approche globale tout en prévoyant des actions décentralisées; et de veiller à une coopération optimale entre tous les acteurs politiques, sociaux et civils.
- En Autriche, les actions destinées à lutter contre l'exclusion sociale s'inscrivent dans un cadre de partenariat social établi de longue date et très avancé, qui repose sur une concertation sur les questions économiques et sociales entre les principaux groupes d'intérêts sociaux et économiques, de même qu'entre eux et le gouvernement — un système qui sous-tend la croissance économique et la stabilité sociale depuis la deuxième guerre mondiale. L'accord de partenariat social est volontaire et basé sur le dialogue et la coopération, plutôt que sur le conflit. Son approche inclut une action spécifiquement axée sur la lutte contre l'exclusion sociale.
- Les partenaires sociaux autrichiens ont mis en place des programmes visant à l'intégration des groupes cibles sur le marché de l'emploi et à l'amélioration des conditions de travail en tant que fondement d'une vie professionnelle exercée longtemps et en bonne santé. Trois programmes s'inscrivent dans une stratégie globale de meilleure information des entreprises et acteurs directement concernés. Deux programmes ambitionnent pour leur part d'informer et de fournir une aide concrète à des groupes défavorisés particuliers.
- Nul n'ignore que certains groupes sont plus affectés que d'autres par le chômage. Tel est plus particulièrement le cas des personnes âgées, lesquelles ont souvent arrêté de travailler bien avant l'âge officiel de la retraite, de cer-

tains jeunes, et de personnes lourdement handicapées. Le présent examen par les pairs couvre l'ensemble de ces groupes.

- Les personnes âgées, les jeunes et les personnes handicapées ont, en Autriche, des taux de chômage largement inférieurs à la moyenne de l'UE. Le taux d'emploi des personnes handicapées n'est cependant pas supérieur à cette moyenne parce que beaucoup d'entre elles ont quitté le marché du travail en prenant une retraite anticipée.
- Tous les pays pairs, à l'exception du Royaume-Uni, ont instauré, sous une forme ou une autre, des accords de partenariat entre employeurs, syndicats et gouvernement, même si le mode de fonctionnement de ces accords varie d'un pays à l'autre. La discussion dans le cadre de l'examen par les pairs met en lumière les spécificités du système autrichien, qui facilite incontestablement la mise en œuvre de certains types de mesures.
- Même si les situations précises diffèrent d'un État membre à l'autre, on constate que certains groupes sont, presque partout, plus éloignés du marché du travail que d'autres. Un antagonisme étant souvent observé en termes de stratégie entre le désir d'améliorer la compétitivité économique et le désir d'intégrer les groupes vulnérables sur le marché du travail, le rapprochement de ces deux objectifs s'impose, et le dialogue social et le partenariat social sont perçus comme des moyens efficaces d'y parvenir.
- L'Autriche est favorable, comme les autres pays pairs, à une approche globale et de longue haleine de la stratégie européenne d'inclusion, tout en considérant qu'elle doit s'appuyer sur des programmes concrets à l'intention des différents groupes cibles. Ces programmes doivent conjuguer autant que possible l'aide financière et la fourniture de services et de conseils, afin de répondre aux besoins individuels dans le cadre d'une approche holistique intégrée.
- La stratégie de Lisbonne insiste sur la nécessité d'une information plus abondante et de meilleure qualité. Les systèmes d'information basés sur Internet ont néanmoins dû développer des actions spécifiquement destinées à combler le « fossé numérique » qui défavorise les groupes vulnérables. Les initiatives autrichiennes d'information en ligne en matière de santé, de vieillissement et de handicap, présentées ci-après, offrent des exemples de



bonnes pratiques dont les employeurs et les salariés d'autres pays pairs peuvent s'inspirer.

- Les gens ont besoin d'information, mais également de soutien individuel. Les programmes autrichiens « Service Travail & Santé » et « Coaching professionnel pour jeunes chômeurs de longue durée » visent à répondre à cette double préoccupation. Le défi réside désormais dans le maintien de leur efficacité et dans leur pérennité, afin d'éviter la nécessité de nouvelles interventions.
- En vue de promouvoir l'intégration et de prévenir toute ségrégation entre les différents groupes, l'examen par les pairs met également en évidence les avantages d'un marché du travail intermédiaire à l'intention de ceux qui n'ont pratiquement aucune chance de s'intégrer sur le marché du travail principal. Il convient néanmoins d'assurer des liens permanents et adéquats entre ces deux marchés, et de régler un certain nombre de questions telles que les niveaux de rémunération, l'aménagement du temps de travail, les contrats de travail et l'accès à la formation continue.



1. Contexte européen

Cadre des politiques et débat au niveau de l'UE

Le présent examen par les pairs, organisé par l'Autriche, est consacré aux initiatives des partenaires sociaux pour améliorer l'accès des groupes défavorisés au marché du travail, qu'il envisage dans le contexte de la politique d'inclusion active tout en tenant compte de l'obligation d'y associer les partenaires sociaux, conformément à la procédure décrite à l'article 138 du traité CE. L'agenda social 2005–2010 de la Commission européenne elle-même ambitionne de renforcer l'inclusion active par le biais d'un soutien des revenus et de l'accès à un marché du travail davantage inclusif et à des services de meilleure qualité.

La démarche s'inscrit dans le droit fil de la stratégie de Lisbonne et des objectifs de Nice visant à renforcer la cohésion sociale au sein de l'Union européenne, tout en poursuivant plusieurs objectifs auxiliaires, parmi lesquels la volonté de répondre aux besoins des segments les plus vulnérables de la société et de prévenir l'exclusion sociale et du marché du travail.

8

La stratégie révisée de Lisbonne — qui comprend la rationalisation de la politique de l'emploi, l'inclusion sociale, le régime de retraite, les soins de santé et les soins de longue durée — regroupe ces objectifs et souligne que « *donner la priorité immédiate à la croissance et l'emploi va de pair avec une promotion des objectifs sociaux et environnementaux* ». ¹ La nouvelle approche vise à favoriser une interaction effective entre les différents objectifs de Lisbonne et à mieux apprécier la manière dont les politiques sociales peuvent contribuer à l'accroissement de l'emploi et de la croissance (effet de « *feeding-in* »), de même que la manière dont les objectifs en matière d'emploi et de croissance peuvent servir la cohésion sociale (effet de « *feeding-out* »). ² Elle découle des processus pluridimensionnels d'exclusion et des stratégies d'inclusion. ³ Il s'agit clairement d'un domaine

1 Commission européenne (2005), « Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi — Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne », Communication de la Commission, COM(2005)24 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0024:FIN:FR:PDF>

2 On entend par « effet de *feeding-in* » la manière dont les politiques de protection sociale et d'inclusion sociale favorisent la croissance économique et l'emploi, et par « effet de *feeding-out* » la création d'un environnement économique propice à la politique sociale et à ses objectifs.

3 L'ensemble des documents et informations peuvent être consultés sur : http://ec.europa.eu/employment_social/index_fr.html



dans lequel la méthode ouverte de coordination (MOC) peut être utilement appliquée à l'apprentissage mutuel entre l'échelon national et l'échelon européen.

Le chômage et l'exclusion du marché du travail sont des problèmes qui persistent dans la quasi-totalité des États membres de l'UE. Certains groupes sont davantage touchés que d'autres : les personnes handicapées, les jeunes et les personnes âgées, les migrants et les sans-abri en particulier. Par ailleurs, occuper un emploi ne suffit pas : il est tout aussi important de rester longtemps en bonne santé dans l'occupation de cet emploi, ce qui dépend, partiellement du moins, des conditions de travail.

C'est dans cette perspective que les trois objectifs du processus de rationalisation de la stratégie révisée en 2005 — l'inclusion sociale, la réforme des pensions et l'accès aux soins de santé et aux soins de longue durée — sont regroupés dans le cadre de plusieurs initiatives et programmes de la Commission européenne qui mettent l'accent sur l'interaction entre acteurs nationaux et européens, les causes multidimensionnelles de l'exclusion exigeant une réponse intégrée.

Tous les acteurs ont un rôle important à jouer, mais il convient de veiller tout particulièrement à la participation active des partenaires sociaux au processus d'intégration des personnes défavorisées sur le marché du travail, et au renforcement du dialogue social à tous les niveaux de l'Union européenne.

Dialogue social

Une étude réalisée en 2006 sous le titre « *A Study on Policies for Involving the Social Partners in the Integration of People at a Disadvantage in the Labour Market*⁴ » (Étude des politiques visant à associer les partenaires sociaux à l'intégration des personnes défavorisées sur le marché de l'emploi), présente des études de cas en provenance de huit États membres et conclut que, face au vieillissement et au déclin de la population, l'intégration des groupes défavorisés sur le marché du travail apparaît comme indispensable à la cohésion sociale et au développement économique à long terme de l'Union et de chacun de ses États membres.

L'étude souligne que les types de mesures d'intégration varient selon les groupes cibles. Ses conclusions peuvent être résumées comme suit :

⁴ http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/studies/lm_integr_disadv_people_en.pdf (en anglais)



« Il est essentiel pour parvenir au bon équilibre entre des mesures ciblées et le cadre général d'associer étroitement les partenaires sociaux à la formulation, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques adoptées. Il en va de même de l'efficacité des partenariats entre différentes organisations telles que des organisations de partenaires sociaux, les employeurs, les prestataires de formation et des institutions gouvernementales (Services publics d'emploi notamment). [...] »

Les recherches effectuées montrent que, dans bon nombre de pays, les organisations de partenaires sociaux s'emploient déjà activement à élaborer et à exécuter avec succès leurs propres programmes d'intégration tout en jouant un rôle important dans la réalisation de programmes qui se fondent sur un partenariat plus large. Il est clair en effet que les actions menées par les partenaires sociaux ne peuvent répondre à elles seules aux multiples facteurs qui touchent de nombreux groupes défavorisés et conduisent à leur exclusion du marché du travail. L'étude montre en réalité que, lorsque les politiques sont conçues et mises en œuvre par l'État ou d'autres échelons de l'administration publique, la réussite des mesures adoptées dépend largement du degré de consultation et de participation d'autres acteurs, et des partenaires sociaux en particulier. L'implication des partenaires sociaux dès les premiers stades de l'élaboration de ces politiques est indispensable pour assurer la cohérence des mesures et une certaine appropriation de celles-ci.⁵ »

10

Un processus européen de consultation, initié par la Commission européenne en 2006⁶, a porté sur l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail. La consultation poursuivait un double objectif, comme le précise son rapport de synthèse : faire le bilan des progrès accomplis et lancer une consultation publique sur les orientations possibles d'une action à l'échelon de l'UE. Les participants au processus de consultation ont été unanimes à considérer la MOC comme un outil efficace pour la mise en commun de bonnes pratiques et le renforcement des politiques en matière d'inclusion⁷. Ils ont insisté par ailleurs sur la responsabilité particulière des partenaires sociaux en termes de participation au dialogue social à l'appui de la politique d'inclusion active.

5 Voir référence 4, pages v et vi (traduction libre).

6 Communication 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, COM(2006)44 final.

7 Consultation publique sur l'inclusion active — Rapport de synthèse des services de la Commission. http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/active_inclusion/synthesis_en.pdf (en anglais)



Les rapports conjoints sur la protection sociale et l'inclusion sociale — voir par exemple pour 2007⁸ — réclament l'inclusion sociale active par la promotion de la participation de tous au marché du travail, et surtout de ceux qui en sont le plus éloignés. L'analyse des politiques nationales fait apparaître diverses formes d'« inclusion active » et différents moyens de combiner les actions dans ce domaine, les politiques actives sur le marché du travail devant être mises en œuvre par des partenariats conclus entre responsables officiels et acteurs sociaux, et partenaires sociaux en particulier.

En octobre 2007 la Commission a proposé un nouveau processus de consultation.⁹ La nouvelle communication réclame une approche plus globale et insiste, une fois encore, sur la nécessité d'intégrer l'ensemble des parties prenantes, y compris les partenaires sociaux, dans une stratégie d'inclusion active. La Commission résume comme suit ses attentes en ce qui concerne les partenaires sociaux :

« La communication lançant la première phase de la consultation soulignait déjà le rôle joué par les partenaires sociaux de nombreux États membres dans l'élaboration et le suivi des politiques actives du marché du travail et les négociations sur les salaires minimaux. Dans leur réponse à la première phase de la consultation fondée sur l'article 138, les partenaires sociaux n'ont soutenu aucune option législative au niveau de l'UE en faveur de l'inclusion active, mais se sont déclarés plutôt favorables à un renforcement de la méthode ouverte de coordination en place, ainsi qu'à une approche plus intégrée. Ils ont également précisé qu'ils avaient un rôle essentiel à jouer pour améliorer l'offre d'emplois aux personnes défavorisées et mettre en place des procédures de recrutement appropriées, comme en témoignent également les accords tripartites récents.

Ils ont en particulier rappelé que leur programme de travail pour 2006–2008 explique comment s'attaquer au problème des groupes défavorisés. Ils se sont ainsi engagés à entreprendre de mener à bien une analyse commune des défis clés auxquels les marchés de l'emploi européens font face, en examinant des questions telles que l'intégration des groupes défavorisés sur le marché du travail, à définir quelles priorités devraient être intégrées dans un cadre d'actions sur l'emploi et à négocier un accord-cadre autonome soit

8 http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2007/joint_report_en.pdf

9 Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : 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. COM(2007) 620 final, 17. 10. 2007. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0620:FIN:FR:PDF>



sur l'intégration des groupes défavorisés sur le marché du travail, soit sur l'éducation et la formation tout au long de la vie.

Dans le débat qui a suivi la présentation des résultats des consultations, il est clairement apparu que les partenaires sociaux avaient un rôle central à jouer dans la promotion de la conservation des emplois: les personnes défavorisées qui ont trouvé un travail peuvent continuer à avoir besoin d'aide, par exemple sous la forme de possibilités de formation sur le tas et d'apprentissage tout au long de la vie, mais aussi d'aménagements du travail adaptés et souples aidant les personnes marginalisées à concilier leur travail et leurs efforts pour faire face à leur situation sociale (résultant par exemple de l'absence de logement approprié, d'obligations à l'égard de personnes à charge et de problèmes de santé). En d'autres termes, le processus de réinsertion sociale ne se termine pas aux portes de l'entreprise. »¹⁰

À l'issue de la deuxième consultation et comme prévu dans leur programme de travail du dialogue social européen pour 2006–2008, les partenaires sociaux européens (Confédération européenne des syndicats — CES; Business Europe; Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général — CEEP; et Union européenne des petites et moyennes entreprises — UEAPME) ont annoncé en février 2008 leur intention d'entamer des négociations en vue d'un accord autonome sur une meilleure intégration des personnes défavorisées sur le marché du travail.

Cet accord autonome définira des pistes permettant d'améliorer l'accès et la progression des travailleurs défavorisés sur le marché du travail grâce à une série de mesures de correction et de prévention, y compris l'apprentissage tout au long de la vie. Les négociations devraient s'achever d'ici la fin de l'année. On peut s'attendre toutefois à ce que « l'accord autonome » soit davantage axé sur les personnes les plus proches, et non les plus éloignées, du marché du travail — étant donné que l'action devrait probablement requérir, dans le second cas, l'implication d'autres parties prenantes (les pouvoirs publics en particulier) et sortirait dès lors du cadre de l'action conjointe des partenaires sociaux.

Outre les responsabilités des partenaires sociaux, le rapport de synthèse souligne la nécessité d'une consultation plus large de la société civile et le rôle potentiel des instruments financiers de l'UE, y compris le Fonds social européen (FSE) et PROGRESS, tout en rappelant que les personnes les plus éloignées du marché

¹⁰ COM(2007) 620 final, 17. 10. 2007, page 4.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0620:FIN:FR:PDF>



du travail n'ont pas bénéficié de façon significative de programmes communautaires tels que EQUAL, cofinancé par le FSE.¹¹

Références à de précédents examens par les pairs sur des thèmes analogues

Le système d'examen par les pairs est un élément important et efficace de la méthode ouverte de coordination en matière de protection sociale et d'inclusion sociale dans la mesure où il veut contribuer à une meilleure compréhension des politiques d'inclusion active des différents membres de l'UE — et de leurs approches et stratégies nationales en particulier.

La Commission européenne a indiqué à Vienne qu'elle souhaitait perfectionner ces outils stratégiques et que les pairs examinateurs se devaient de communiquer à cette fin les résultats de l'examen à leurs États membres respectifs.

Cinq examens par les pairs au moins ont déjà été consacrés à des sujets et cibles analogues : ceux de l'Autriche en 2004, de l'Allemagne en 2004, du Portugal en 2005, de la Suède en 2006 et de la Finlande en 2007. Tous traitaient de l'intégration sur le marché du travail de groupes requérant un soutien particulier : les jeunes, les femmes, les groupes présentant des désavantages différents et multiples, et les personnes âgées.¹²

L'examen par les pairs organisé par le Portugal portait sur le potentiel existant au niveau local et sur la mobilisation de toutes les parties prenantes concernées, et d'autres rapports ont été consacrés aux moyens de combiner différents niveaux d'action. Tous insistent sur la nécessité d'une approche et d'une mise en œuvre intégrées s'appuyant sur la coopération sans réserve des acteurs politiques, sociaux et civils.

- « Clearing » (Autriche 2004) est un service axé sur le passage critique entre l'école et la vie professionnelle. Il s'adresse à des jeunes qui souffrent d'un handicap ou qui ont besoin d'un soutien affectif ou social pour s'intégrer sur le marché du travail.

11 Consultation publique sur l'inclusion active — Rapport de synthèse des services de la Commission. http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/active_inclusion/synthesis_en.pdf (en anglais)

12 <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/>



- L'un des principaux obstacles rencontrés par les femmes qui souhaitent entrer sur le marché du travail est l'insuffisance de mesures permettant de mieux concilier la vie familiale et professionnelle (Allemagne 2004). L'exemple de bonnes pratiques présenté montre que les programmes « Alliances locales pour la famille » et « Audit carrière et famille » sont des moyens efficaces d'intégrer un plus grand nombre de femmes sur le marché du travail et d'accroître ainsi leur taux d'emploi conformément aux objectifs fixés.
- Au Portugal, des réseaux sociaux ont été créés dans 163 municipalités, et 700 projets décentralisés ont été lancés entre 2001 et 2004. Ces activités se fondent sur le principe de l'autonomisation et mettent dès lors l'accent sur le renforcement des aptitudes professionnelles et personnelles en vue d'aider les personnes visées à trouver un emploi (Portugal 2005).
- « Delta », projet développé dans la région de Göteborg en Suède, porte sur l'intégration sociale des personnes souffrant de l'exclusion la plus marquée, et souvent de problèmes multiples : chômage, sans-abrisme, maladie, manque de qualifications, pauvreté, toxicomanie, alcoolisme, etc. (Suède 2006). Il adopte une approche intégrée, qui associe de nombreux acteurs, y compris des employeurs, en vue d'aider les personnes concernées à entrer sur le marché du travail.
- Le projet finlandais prend pour point de départ que les stratégies de vieillissement actif vont acquérir une importance croissante pour le renforcement de l'inclusion sociale en Europe (Finlande 2007). La stratégie finlandaise s'articule autour de deux aspects du vieillissement, à savoir le vieillissement avec d'emploi et le vieillissement sans occupation d'emploi.

Ces examens par les pairs font trois constats communs : premièrement, la nécessité de développer des approches différentes selon les groupes défavorisés visés; deuxièmement, la nécessité de conjuguer approche générale et actions décentralisées; et, troisièmement, l'importance d'une réelle coopération entre acteurs politiques, sociaux et civils.



2. Contexte national (autrichien) et aperçu des bonnes pratiques

L'Autriche affiche un taux de chômage inférieur et un taux d'emploi supérieur à la moyenne communautaire. Comme les autres pays, elle compte néanmoins un certain nombre de groupes en difficulté :

- L'intégration des jeunes dans le monde du travail est un problème persistant. En 2005, 6% des jeunes de moins de 17 ans vivaient dans un ménage touché par le chômage.¹³ L'une des principales causes de ce chômage réside dans le décrochage scolaire ou dans un niveau insuffisant de formation.
- Le taux d'emploi des Autrichiens âgés de 55 à 64 ans est très faible (31%)¹⁴, ce qui a un impact non seulement sur les personnes elles-mêmes, mais également sur les finances de l'État-providence.
- Le vieillissement de la société, conjugué au déclin de la population, signifie que davantage de travailleurs âgés devront prolonger leur vie professionnelle. Par ailleurs, l'ensemble de la société bénéficiera de leurs connaissances pratiques, de leurs compétences et de leur potentiel en matière d'innovation.
- Le handicap n'est pas seulement un problème médical, physique ou mental : il pose également problème en raison de la manière dont il est perçu et géré par la société.¹⁵

Le rapport national sur les stratégies pour la protection sociale et pour l'inclusion 2006–2008¹⁶ définit les objectifs stratégiques de l'Autriche dans le droit fil de ceux fixés dans le cadre de la MOC:

13 République d'Autriche: Rapport national sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale, p. 4 : http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/strategy_reports_en.htm (en anglais)

14 ÖSB Consulting. Active Ageing. Recherchestudie zu Good Practice im Auftrag des AMS Österreich, Vienne 2005; le quota EUROSTAT est légèrement supérieur : 30,8% en 2005 et 35,5% en 2006.

15 Eckhard Rohrmann: Zwischen selbstbestimmter sozialer Teilhabe und fürsorglicher Ausgrenzung. Lebenslagen und Lebensbedingungen von Menschen, die wir behindert nennen, in: Ernst-Ulrich Huster u.a. (Hg.): Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung, Wiesbaden 2008, p. 400 ff.

16 République d'Autriche: Rapport national sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/strategy_reports_en.htm (en anglais)



- le renforcement de la cohésion sociale et la garantie d'une égalité des chances pour tous grâce à des systèmes de protection sociale et des politiques d'inclusion sociale;
- l'interaction entre la politique économique, la politique de l'emploi et la politique sociale;
- la nécessité d'une coopération entre les parties prenantes en ce qui concerne la conception des objectifs, la mise en œuvre des politiques et l'évaluation de leur impact.

La politique autrichienne de lutte contre l'exclusion sociale s'inscrit dans un cadre de partenariat social établi de longue date et doté de systèmes avancés de coopération en matière économique et sociale entre les principaux groupes d'intérêts, de même qu'entre eux et le gouvernement¹⁷ — un système qui soutient la croissance économique et la stabilité sociale depuis la deuxième guerre mondiale. L'accord de partenariat social est volontaire et basé sur le dialogue et la coopération, plutôt que sur le conflit, en vue de trouver des solutions positives pour l'ensemble des intérêts économiques et sociaux en jeu.¹⁸

16

La coopération ne se limite pas aux relations industrielles. Les partenaires sociaux autrichiens sont habilités à évaluer les législations proposées, à formuler des recommandations et à faire des propositions législatives. Les représentants des partenaires sociaux siègent dans plusieurs commissions, conseils consultatifs et comités; ils jouent un rôle important dans le cadre du système de sécurité sociale; ils sont membres du Conseil consultatif pour les affaires économiques et sociales; et ils désignent les juges non professionnels auprès des tribunaux du travail et participent à d'autres juridictions.

On a dit que, depuis plus de trente ans, les partenaires sociaux agissent comme un « gouvernement parallèle » pour ce qui concerne la politique économique et sociale, leurs liens avec le gouvernement étant étroits au point que bon nombre de décisions gouvernementales correspondent exactement à leurs propositions.¹⁹

17 Partenariat social en Autriche: http://www.sozialpartner.at/sozialpartner_start.htm, déclaration de mission (en anglais) : http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/Sozialpartnerschaft_mission_en.pdf

18 Cf. Karin Hinteregger, Fédération autrichienne des syndicats, dans le cadre de l'examen par les pairs.

19 Hans Steiner du ministère fédéral des Affaires sociales et de la Protection des consommateurs, selon le compte-rendu de la Journée 1 établi par Daphne Davies



Le processus d'eupéanisation et de mondialisation de l'économie, amorcé au cours des années 1970, a cependant réduit l'indépendance économique du pays et affaibli, dès lors, le poids de cette approche. Ce type de partenariat social persiste néanmoins entre les acteurs suivants :

- la Fédération autrichienne des syndicats (ÖGB) avec quelque 1,4 million d'affiliés;²⁰
- la Chambre fédérale du travail (BAK), organisme officiel autonome représentant l'ensemble des salariés autrichiens et comptant quelque 2 millions d'affiliés;²¹
- la Chambre économique fédérale (WKÖ), organisme autonome destiné aux entreprises et comptant quelque 340 000 affiliés;²²
- la Chambre agricole (LK), organisme officiel autonome destiné aux agriculteurs et comptant quelque 650 000 affiliés;
- la Fédération de l'industrie (IV), organisation d'employeurs fonctionnant sur base volontaire et destinée aux grandes entreprises, qui compte quelque 2 000 affiliés.²³

Les trois Chambres — Travail, Économie et Agriculture — sont des entités autonomes de droit public auxquelles l'affiliation est obligatoire (sauf pour les fonctionnaires). La Chambre autrichienne du travail est unique en Europe²⁴ dans la mesure où elle regroupe les travailleurs de l'ensemble de l'Autriche avec une structure fédérale correspondant à celle du pays. Il en découle une coopération poussée, l'initiative des programmes décrits dans le présent examen par les pairs revenant aux partenaires sociaux, plutôt qu'au gouvernement.

20 <http://www.oegb.at>

21 <http://www.arbeiterkammer.at>

22 <http://www.wko.at>

23 <http://www.industriellenvereinigung.at>

24 À l'exception du Luxembourg et du Land de Brême (Allemagne).



3. Initiatives des partenaires sociaux pour améliorer l'accès des groupes défavorisés au marché du travail

Les partenaires sociaux autrichiens ont mis en place plusieurs programmes destinés à intégrer les groupes défavorisés sur le marché du travail et à améliorer les conditions de travail en tant que condition d'une vie professionnelle exercée plus longtemps et dans un meilleur état de santé. Trois programmes s'inscrivent dans une stratégie globale d'information des entreprises et des acteurs directement concernés, et utilisent un site Internet à cette fin; deux autres visent à conjuguer information et aide concrète à l'intention de groupes défavorisés plus spécifiques.

Trois plateformes d'information en ligne

« Travail et âge »²⁵

Mise en œuvre de bonnes pratiques

L'évolution démographique — caractérisée notamment par l'allongement de l'espérance de vie et la baisse de la natalité — se traduit par la diminution du nombre de personnes en âge de travailler et, dès lors, par l'augmentation de l'âge moyen des personnes occupant un emploi rémunéré.

En dépit de ce phénomène, les schémas d'organisation du travail restent davantage axés sur les jeunes travailleurs et il devient impératif, si l'Europe veut maintenir sa compétitivité et assurer la stabilité de ses systèmes de protection sociale, d'accroître la participation et la productivité des travailleurs plus âgés. Le site web « Travail et âge » a été mis en place en vue d'apporter une réponse aux problèmes engendrés par le vieillissement des forces de travail, et de fournir une information générale et des exemples de bonnes pratiques basés sur l'expérience autrichienne.

Budget et modalités institutionnelles

Le projet a été lancé en 2002/2003 à l'initiative conjointe des partenaires sociaux autrichiens, à savoir la Fédération de l'industrie autrichienne, la Chambre fédé-

²⁵ <http://www.arbeitundalter.at>



rale du travail, la Fédération autrichienne des syndicats et la Chambre économique fédérale.

Le projet ne s'adresse pas aux travailleurs âgés en tant que tels, mais à leurs employeurs, dans le but de les informer des questions « d'âge et de travail » et de leur proposer des exemples de bonnes pratiques s'inspirant de l'expérience internationale.

Le projet, dont l'horizon temporel a été fixé à 2050, prend en compte le fait que les salariés seront appelés à travailler plus longtemps, que les jeunes devront être mieux intégrés, que le savoir devra se transmettre plus efficacement d'une génération à l'autre, et que l'organisation du travail devra tenir spécifiquement compte des besoins des salariés de plus de 45 ans.

Le projet propose, dans ce contexte, des informations concernant « l'âge et le travail », ainsi que des « conseils virtuels » aux entreprises via Internet.

« Travail et handicap »

Mise en œuvre de bonnes pratiques

Le but de cette initiative est de remédier au manque d'exemples de bonnes pratiques sur Internet, sachant que les employeurs qui occupent des personnes handicapées reconnaissent avoir acquis des capacités dépassant largement celles d'employeurs ne possédant pas cette expérience.

Face aux pénuries de main-d'œuvre, l'Europe doit faire appel à tous les effectifs dont elle dispose et il convient, dès lors, d'indiquer des pistes permettant de mieux intégrer les personnes handicapées sur le marché du travail, et dans la société de manière générale.

Budget et modalités institutionnelles

Le portail Internet offre l'accès aux services d'appui tant aux personnes handicapées qu'aux employeurs, et informe ces derniers, notamment à l'aide d'exemples de bonnes pratiques, des possibilités d'emploi de personnes souffrant d'un handicap.

Les participants au projet sont nombreux : la Fédération de l'industrie (IV), la Fédération autrichienne des syndicats (ÖGB), la Chambre économique fédérale



(WKÖ), la Chambre fédérale du travail (BAK), le Service public de l'emploi, l'Organisme autrichien d'assurance contre les risques professionnels (AUVA), la principale association des organismes autrichiens de sécurité sociale, le Conseil national autrichien des personnes handicapées, le Bureau social fédéral (BASB), le ministère fédéral des Affaires sociales et de la Protection des consommateurs, et le ministère fédéral de l'Économie et du Travail.

Le projet comprend 60 exemples de bonnes pratiques concernant des emplois différents et couvrant une large gamme d'activités; il vise à encourager les employeurs à opter pour une « gestion de la diversité ». Il les informe notamment des avantages liés à l'occupation de personnes handicapées, des subventions publiques et de l'aide technique qu'ils peuvent obtenir, et des sanctions qui peuvent être appliquées en cas de non-occupation de ce type de travailleurs.

Le site web est actuellement réaménagé pour inclure des informations supplémentaires et, prochainement, des informations en langage gestuel.

« Travail et santé »

Mise en œuvre et bonnes pratiques

Des études ont montré que beaucoup d'entreprises n'ont pas connaissance de toutes les instances susceptibles de leur fournir des informations concernant la santé sur le lieu de travail — lesquelles permettraient pourtant souvent d'éviter maladie et perte de revenu du côté des salariés, et perte de main-d'œuvre qualifiée du côté des employeurs.

Budget et modalités institutionnelles

Le site Internet « Travail et santé » s'adresse prioritairement aux employeurs, mais également aux personnes à risque. Il veut contribuer à améliorer les conditions de travail en termes de protection de la santé en partant du principe que « l'état de santé d'une entreprise correspond à l'état de santé de son personnel ».

Les participants sont la Fédération de l'industrie (IV), la Fédération autrichienne des syndicats (ÖGB), la Chambre économique fédérale (WKÖ) et la Chambre fédérale du travail (BAK). Le programme bénéficie du soutien de la Pfizer Corporation Austria, de l'Organisme autrichien d'assurance contre les risques professionnels



(AUVA) et de la principale association des organismes autrichiens de sécurité sociale. Il peut également compter sur une équipe de conseillers.

La plateforme propose des informations générales concernant les conditions qui permettent de maintenir un bon état de santé et de respecter les normes industrielles en matière de santé et de sécurité, et des orientations concrètes concernant les bonnes pratiques sur le lieu de travail. Elle s'appuie sur les résultats d'un questionnaire relatif à l'auto-optimisation du travail et de la santé, et sur une base de données contenant 70 projets dans le domaine des bonnes pratiques.

L'action conjugue informations générales, orientations en matière de bonnes pratiques et octroi de récompenses. Comme les autres programmes, il dépend de la coopération active des usagers pour rassembler les informations et les mettre à la disposition des entreprises. La maintenance du site web coûte entre 20 000 et 30 000 euros par an environ.

Évaluation et suivi

À ce jour, aucune des trois plateformes Internet n'ont encore fait l'objet d'une évaluation.

Deux programmes associant information et aide concrète à des groupes défavorisés particuliers

« Travail et santé » — service consultatif de prévention des maladies et invalidités professionnelles²⁶

Le « Service Travail et santé » est un projet pilote géré par le Centre pour la formation et la réadaptation professionnelles (BBRZ). Les participants à l'examen par les pairs ont visité le BBRZ à Vienne pour se familiariser avec le travail du Centre, brièvement résumé ci-après.

Mise en œuvre de bonnes pratiques

Les invalidités professionnelles se développent lentement de sorte qu'il est possible, en principe, de déceler les problèmes en temps voulu et de prendre des mesures pour y remédier. En pratique, toutefois, des systèmes d'alerte précoce font défaut. Lorsque quelqu'un prend conscience que son travail cause un tort à

²⁶ <http://www.servicearbeitundgesundheit.at>



sa santé, il est généralement trop tard pour agir — sans compter que les personnes concernées essaient souvent de cacher le problème à leur employeur par crainte de perdre leur emploi. Les employeurs ne se rendent dès lors par compte de l'existence du problème, et ne peuvent réagir pour en supprimer la cause.

Même lorsqu'ils sont conscients du problème, les employeurs ignorent souvent les ressources et possibilités mises à leur disposition, à plus forte raison s'il s'agit de PME. Il en résulte que beaucoup de travailleurs continuent d'occuper leur poste jusqu'à ce que leur état de santé se soit détérioré au point de risquer une incapacité totale de travail. Cette situation fait augmenter le taux national d'invalidité, lequel se traduit à son tour par une hausse considérable du coût du régime des prestations d'invalidité. En 2007, 26 000 personnes ont pu prétendre à une pension d'invalidité et 50 000 autres ont pris une pension de retraite. Autrement dit, un tiers de l'ensemble de ceux qui partent chaque année à la retraite le font pour des raisons de santé.

On observe parallèlement certaines carences au niveau des soins liés à la santé au travail. Les travailleurs qui perdent leur emploi font souvent la navette entre différents systèmes par suite d'un manque de coopération entre les organismes respectivement chargés des soins de santé, de la sécurité sociale et des pensions. Cette situation peut se traduire pour la personne concernée par des années de souffrance, par une perte de revenu et par une diminution de la qualité et de l'espérance de vie; elle se traduit pour l'employeur et pour l'économie en général par la perte d'une main-d'œuvre qualifiée et expérimentée; et elle se traduit pour l'État par une pression sur le budget national, puisque le versement des pensions d'invalidité représente près de 3 milliards d'euros par an.

Budget et modalités institutionnelles

Le projet « Service Travail et santé » veut promouvoir la détection et le traitement précoces des risques pour la santé, afin de prévenir une détérioration permanente de la santé des salariés. Le Service assure une gestion des dossiers axée sur les besoins du client, auquel il propose un « guichet unique » regroupant l'ensemble des dispositions existantes et offrant une table ronde aux organismes en charge du marché du travail et des soins de santé. Les gestionnaires de dossiers procèdent à l'évaluation médicale et psychologique des possibilités offertes aux personnes concernées; prennent la responsabilité de la recherche de nouvelles pistes d'emploi (y compris par le biais d'une planification de carrière et d'un « coaching » professionnel); et donnent des conseils sur les procédures



d'obtention de nouvelles qualifications ou de départ à la retraite. Ils conseillent également les entreprises sur la manière d'adapter le lieu de travail aux besoins des salariés.

Le projet s'adressait initialement aux travailleurs âgés de 40 ans et plus (et à leurs employeurs), mais ce seuil d'âge a été abaissé après avoir constaté que les problèmes de santé pouvaient commencer dès 30 ou 35 ans. Il n'en reste pas moins que la tranche d'âge la plus concernée est celle des 45–50 ans et les femmes sont plus nombreuses que les hommes à faire appel au service proposé.

Ce service n'est pas seulement destiné aux personnes occupant un emploi : il s'adresse également aux chômeurs qui ont récemment perdu leur emploi pour cause de santé. Les caisses d'assurance-maladie écrivent à ceux qui sont malades depuis trois mois en les informant de l'existence du service, laquelle est également signalée dans les médias. Le but est la mise en place de situations « gagnant-gagnant » : prévenir la maladie et l'invalidité professionnelles, et la perte de revenu et de qualité de vie qui en découle, tout en bénéficiant aux employeurs, au budget de l'État et à l'économie de manière générale.

Le budget du projet a été fixé à 600 000 euros sur la base de 600 dossiers couvrant 400 personnes occupant un emploi et 200 personnes sans emploi; il est financé par le Service public d'emploi de Vienne, par les caisses d'assurance-maladie, par l'administration viennoise et par le Bureau social fédéral.

Évaluation et suivi

Il est désormais établi que la réadaptation professionnelle est beaucoup plus aisée à un stade précoce, à savoir lorsque la personne concernée occupe encore un emploi, plutôt que lorsqu'elle a été obligée de le quitter par suite d'une maladie professionnelle. Le taux de retour au travail de ceux qui perdent leur emploi est néanmoins relativement faible, beaucoup d'entre eux étant des travailleurs âgés trop malades pour travailler, mais pas assez pour prétendre à une pension d'invalidité. Le « Service Travail et santé » leur donne, grâce à ses conseils, une vision plus claire des options possibles, parmi lesquelles la reconversion professionnelle ou la retraite.

Le projet n'a cependant pas réussi à toucher les travailleurs peu qualifiés, en partie parce que les employeurs se soucient beaucoup moins de leurs besoins en termes de santé — car ils peuvent être aisément remplacés — et en partie parce



que ces travailleurs donnent rarement suite aux lettres que leur adressent les services de santé. Le Service ne voit d'ailleurs toujours pas clairement comment les approcher.

Les résultats du projet n'en sont pas moins globalement encourageants. Fin 2007, les deux tiers des 521 personnes dont le dossier avait été traité par le service occupaient encore un emploi après l'échéance des prestations d'assistance et 20% supplémentaires avaient de bonnes perspectives malgré l'impossibilité de conserver leur emploi.

La plupart des entreprises ont réagi de manière positive, très souvent parce qu'elles ignoraient comment agir au mieux vis-à-vis de salariés victimes de maladies professionnelles. Les petites entreprises se sont montrées particulièrement intéressées; du côté des grandes entreprises, il est apparu qu'elles s'étaient souvent dotées d'un système formel qui, par inadvertance ou non, contribue à empêcher la réinsertion de travailleurs ayant des problèmes.

Les organismes publics ont également réagi de manière positive et il est permis d'espérer que le projet sera étendu à l'ensemble du territoire national. Cet élargissement demanderait un budget de l'ordre de 20 millions d'euros — un montant jugé abordable et générateur d'un rendement financier positif.

Mesure d'intégration active : « Donner sa chance à la jeunesse »²⁷

Remarque préliminaire : les systèmes autrichiens d'apprentissage

En Autriche, le « système dual de formation professionnelle », administré par la Chambre économique, combine enseignement professionnel en milieu scolaire et formation pratique en entreprise. Le programme de formation en trois ans est suivi par 40% des adolescents autrichiens, ce qui correspond à 130 000 apprentis dans 40 000 entreprises. Le système, qui octroie des primes aux entreprises et des primes ciblées aux apprentis, explique largement le faible taux de chômage des jeunes en Autriche.

Cette situation relativement positive ne signifie pas que tout va pour le mieux sur le marché autrichien du travail. La baisse des taux de natalité se traduit par une diminution du nombre de jeunes qui arrivent chaque année sur le marché du travail, et la tendance à l'accroissement du nombre de jeunes en quête d'une

²⁷ <http://www.wko.at/jugendchance>



formation de niveau universitaire réduit davantage encore le vivier des apprentis potentiels. Il en résulte que le nombre des apprentis est passé de 200 000 en 1980 à 130 000 en 2007. On observe en outre une réticence de plus en plus marquée de la part des entreprises à engager des apprentis en raison de dispositions législatives très strictes empêchant leur licenciement, sauf circonstances exceptionnelles.

Un nouveau plan d'action pour l'emploi des jeunes a été négocié entre les partenaires sociaux en vue de remédier à ces problèmes. Il rationalise le système actuel des primes allouées aux entreprises et propose une série de primes nouvelles aux jeunes : ces mesures d'incitation comprennent des primes spéciales pour les nouvelles entreprises engageant des apprentis supplémentaires, ainsi qu'une garantie d'éducation pour les adolescents.

Le plan insiste sur davantage de flexibilité. D'une part, le système permet aux entreprises de résilier un contrat d'apprentissage. D'autre part, les jeunes qui quittent une entreprise avant la fin de leur formation ont la possibilité de terminer leur apprentissage auprès d'un autre employeur ou dans un établissement de formation spécial. Ce plan actualisé vise à garantir que chaque jeune suive un programme complet d'enseignement ou d'apprentissage. Dans les faits, à l'issue de leur période de formation, 40% des apprentis restent dans la même entreprise et la plupart des autres 60% trouvent rapidement du travail ailleurs.

Mise en œuvre des bonnes pratiques

L'Autriche compte quelque 1 500 à 2 000 jeunes chômeurs de longue durée qui ne sont pas encore parvenus à entrer sur le marché du travail : ce sont ces jeunes qui sont visés, de même que des employeurs potentiels. Le but est donc de réduire le chômage de longue durée parmi les jeunes (15 à 25 ans) et de les aider à trouver un emploi.

Le système veut également favoriser l'intégration de la dimension de genre, non pas à l'aide de quotas, mais à l'aide de conseils spécifiquement axés sur la conciliation de la vie familiale et professionnelle. Il s'agit d'une conjugaison de conseils pratiques et de mesures actives d'inclusion professionnelle. Le projet a collaboré sur une période de deux ans avec des jeunes au chômage depuis six mois au moins : cette assistance s'est concrétisée par un « coaching » individuel de neuf mois pour la recherche d'un emploi et par un soutien une fois qu'ils commencent à travailler.



Dans un premier temps, les jeunes sont sélectionnés et invités à un entretien-conseil individualisé. S'ils marquent leur accord, un plan de formation est défini à leur intention. Au cours des huit premières semaines, ils suivent une orientation professionnelle destinée à les familiariser avec une routine quotidienne régulière, à rétablir leur confiance en eux, et à établir une relation avec leur « coach ». Ils acquièrent des compétences informatiques et apprennent à créer leur propre page web. Il s'agit de l'étape la plus importante du projet dans la mesure où les participants s'habituent à travailler en groupe et à partager des expériences. À l'étape suivante, le « coach » se charge de leur trouver un emploi, assurant le lien entre eux et l'entreprise. Le « coach » continue d'apporter un soutien au jeune durant les deux premiers mois d'emploi, et fournit à l'employeur toute assistance éventuellement nécessaire.

Budget et modalités institutionnelles

Le programme a été mis en place par la Chambre économique fédérale (WKÖ) et le Service public d'emploi. Des institutions partenaires organisent, au niveau de chacune des provinces du pays, les mesures concrètes destinées aux jeunes concernés (« *Gesellschaft für Aus- und Weiterbildung GmbH* », la « *Kärntner Arbeitsstiftung* », etc.).

Si le stage est concluant (le critère étant que la personne occupe l'emploi pendant quatre mois au moins, dont deux mois sans « coach »), l'institution partenaire reçoit 250 euros. Le budget pour la première période — 2005 à 2007 — s'élevait à 4,2 millions d'euros, un tiers étant financé par la Chambre économique et deux tiers par le Service public de l'emploi. Ce dernier prévoit d'augmenter le budget à 4,5 millions d'euros pour la prochaine période.

Évaluation et suivi

Le projet pilote a démarré en décembre 2005 pour s'achever à la fin du mois de juillet 2007. Il a obtenu de bons résultats — surtout si l'on songe à la nature difficile du groupe cible auquel il s'adressait — puisque 49% des 2 012 participants occupaient encore un emploi après cinq mois. Le partenaire du projet souligne que seule l'acceptation de leur responsabilité sociale par les entreprises concernées a permis d'obtenir ce résultat. Vu son succès, le projet a été prolongé jusqu'à fin 2008.



4. Pertinence et transférabilité

Introduction

Tous les projets sont menés dans le cadre de partenariats entre les partenaires sociaux, les Chambres du travail et les Chambres économiques. Ils s'inscrivent également dans la politique du gouvernement autrichien et, par le biais du Rapport national sur la protection sociale et l'inclusion sociale, ils appliquent la méthode ouverte de coordination (MOC) pour rassembler les informations et les exemples de bonnes pratiques. Les résultats de ces projets seront pris en compte lors de l'élaboration de la future politique du marché du travail avec une attention particulière à ceux qui en sont le plus éloignés.

Le système autrichien de coopération et de partenariat social continue de bénéficier du soutien de toutes les parties prenantes parce qu'il donne de bons résultats, ce qui n'est apparemment pas toujours le cas dans d'autres États membres — étant entendu que tout système de dialogue social et civil a ses avantages et ses inconvénients.

Approches comparées des pays européens

Participation au marché du travail en Europe

L'intégration active des personnes les plus éloignées du marché du travail est un défi que tous les États membres, ou presque, sont appelés à relever. La nature de ce défi peut néanmoins varier de l'un à l'autre, comme le montrent les données comparatives ci-après.

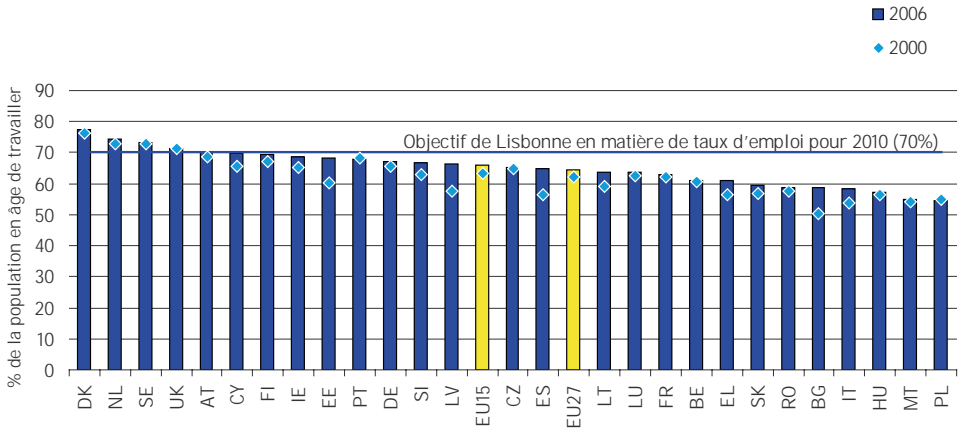
Le taux d'emploi autrichien est supérieur à la moyenne communautaire et a encore augmenté en 2006. Deux pays pairs — la Norvège et le Royaume-Uni — affichent des taux d'emploi supérieurs à 70%, ce qui constitue l'un des principaux objectifs des lignes directrices pour les politiques de l'emploi dans l'UE.²⁸

Depuis 2000, l'Autriche a réduit de près de 50% le taux de chômage des travailleurs âgés, les autres pays pairs (à l'exception de la Finlande) ramenant dans le même temps leurs propres taux en deçà de la moyenne de l'UE-27.

²⁸ Décision du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres — 2003/578/CE, Journal officiel de l'Union européenne, L 197, Volume 46, 5 août 2003.



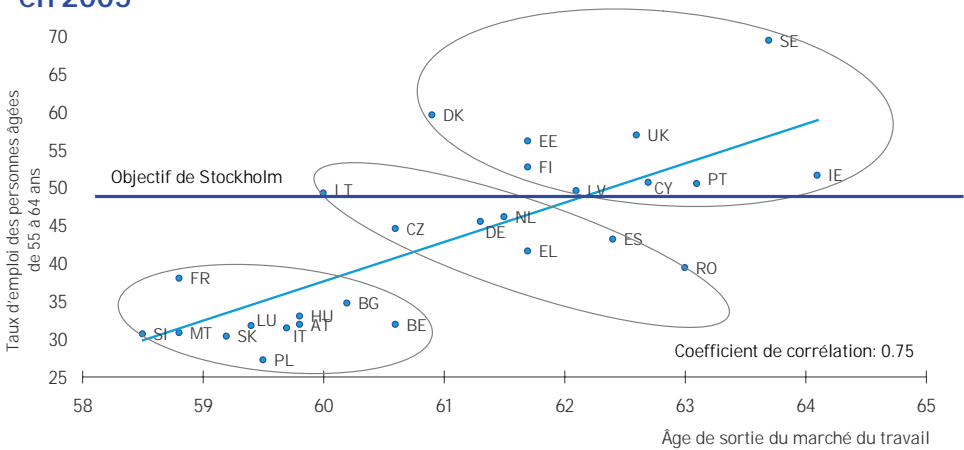
Taux d'emploi global dans les États membres de l'UE, 2000 et 2006



Source: Commission européenne, *Emploi en Europe 2007*, sur la base de Eurostat, EFT, moyennes annuelles
 Note: Données 2002 pour RO ; données 2006 provisoires pour DE et FR

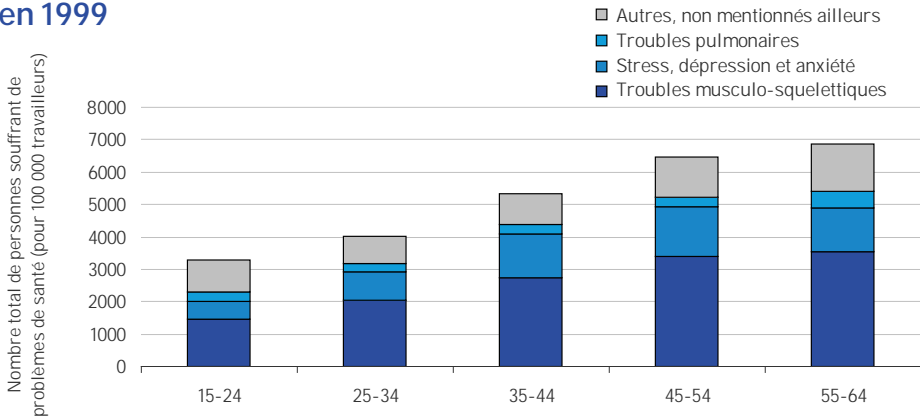
Par ailleurs, l'Autriche affiche le taux d'emploi le plus bas parmi les personnes âgées en raison d'un important processus de retraite anticipée — à l'inverse de pays pairs tels que la Finlande, le Royaume-Uni, l'Irlande et la Slovaquie, qui se caractérisent par un taux élevé d'emploi au sein de ce groupe et par un âge moyen plus avancé au moment du départ à la retraite.

Situation par rapport aux objectifs de Stockholm et Barcelone en 2005



Commission européenne, *Emploi en Europe 2007*, sur la base de Eurostat, EFT, résultats 2005
 Note: l'âge de sortie pour CY et DE concerne 2004

Taux de prévalence standardisé des problèmes de santé liés au travail par groupe de diagnostic et par groupe d'âge dans l'UE* en 1999



Source: Commission européenne, Emploi en Europe 2007, sur la base de Eurostat, EFT, module ad hoc 1999

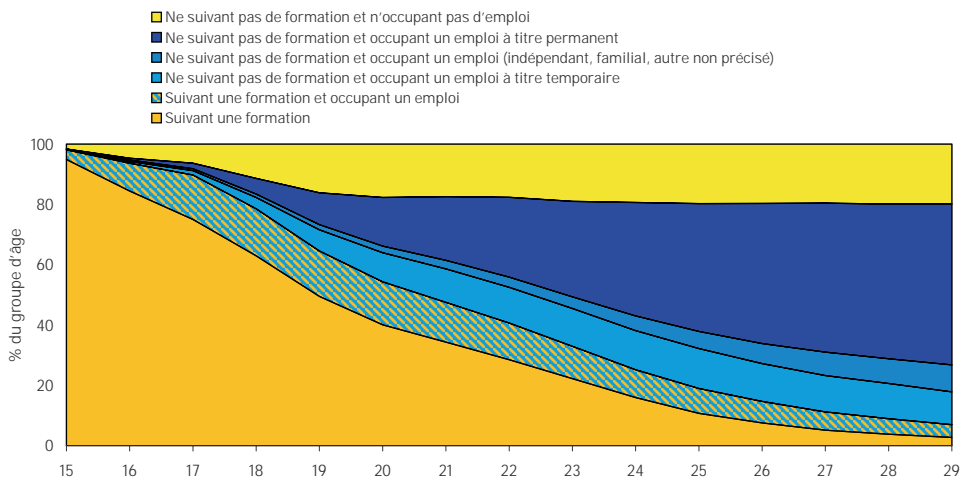
Note: *les données UE couvrent uniquement les pays suivants: DK, DE, EL, ES, HU, IE, IT, LU, PT, FI, SE, UK

Dans tous les États membres, les problèmes de santé liés au travail s'accroissent avec l'âge, de même que le risque de maladie chronique.

En Autriche, la plupart des jeunes ont la possibilité de suivre, à l'issue de leur scolarité obligatoire, une formation professionnelle et/ou des études générales. L'âge du début de la formation professionnelle dépend d'un État membre à l'autre, mais, dans l'ensemble de l'UE-27, la plupart des jeunes suivent un enseignement

29

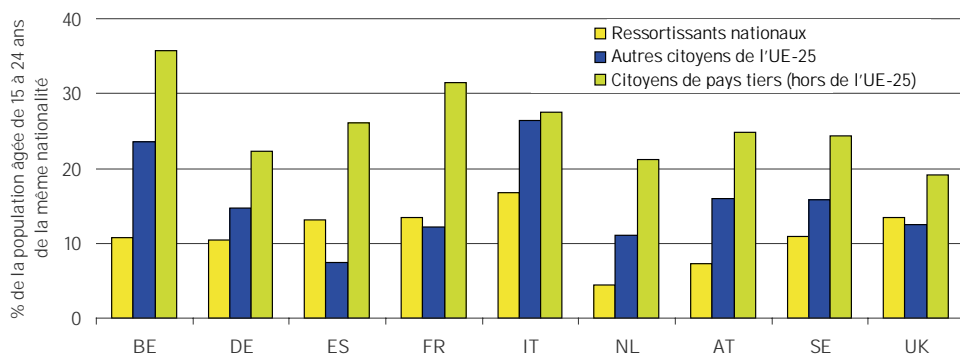
Situation d'activité des jeunes par âge dans l'UE-27, 2006



Source: Commission européenne, Emploi en Europe 2007, sur la base de Eurostat, EFT, moyennes annuelles



Jeunes (15 à 24 ans) ne suivant aucun enseignement ni formation professionnelle et n'occupant pas d'emploi, par nationalité et par pays de résidence, 2006



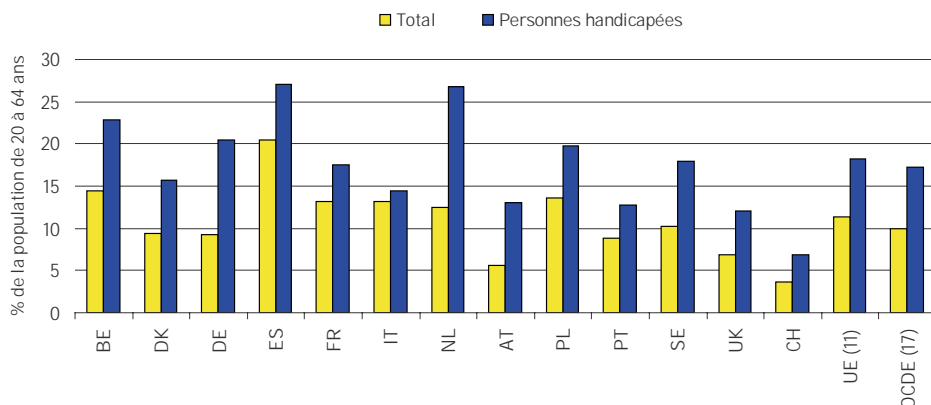
Source: Commission européenne, Emploi en Europe 2007, sur la base de Eurostat, EFT, moyennes annuelles
 Note: Les données incluses dans les « Autres citoyens de l'UE-25 » sont incertaines pour ES, FR, LU, NL et AT en raison de la petite taille de l'échantillon

scolaire ou une formation professionnelle ou occupent un emploi jusqu'à l'âge de 20 ans environ. Le problème du chômage des jeunes ne se manifeste réellement, dès lors, qu'au-delà de cet âge.

30

Les tendances en matière de chômage des jeunes varient, elles aussi, selon les pays pairs. Dans trois d'entre eux — l'Irlande, le Royaume-Uni et la Norvège — le taux a peu évolué entre 1999 et 2006. En Finlande, en Slovaquie et en Espagne, il a

Taux de chômage des personnes handicapées par rapport au taux de chômage total, fin des années 90



Source: OCDE 2003, Transformer le handicap en capacité
 Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées



fortement baissé, alors qu'il se situait à un niveau proche de la moyenne communautaire, ou supérieur à celle-ci.

Le taux observé en Autriche représentait un tiers seulement de la moyenne de l'UE en 1999 et, bien qu'il ait doublé entre-temps, il n'atteignait encore que 9,1% en 2006, soit un niveau largement inférieur à celui de l'UE-5, de l'UE-25 ou des pays pairs.²⁹

Le taux de chômage des personnes handicapées est également inférieur à la moyenne des pays pairs (hormis l'Espagne et la Finlande), de l'UE-15 et de l'UE-25; les taux les plus bas sont enregistrés en Norvège et en Autriche.

En résumé, l'Autriche se caractérise par un faible taux de chômage, parmi les personnes âgées en particulier, mais également par un taux élevé de préretraite. Le taux de chômage des jeunes y a augmenté, même s'il reste relativement peu élevé par rapport à la moyenne communautaire et aux autres pays pairs. Le constat est identique en ce qui concerne les personnes lourdement handicapées. Ces raisons expliquent l'Autriche ait choisi ces groupes en tant qu'objet de l'examen par les pairs.

Commentaires des représentants des pays pairs et d'ONG

Finlande

La politique finlandaise du marché du travail n'assure qu'une protection limitée à des emplois particuliers, mais elle a mis en place un système général de grande envergure à l'appui de l'insertion et de la réinsertion professionnelle. Par rapport à d'autres États membres, le taux d'emploi y est très élevé et le taux de chômage très faible.

Quelques chiffres illustrent les défis que le pays doit relever en matière de marché du travail : en 2006, 60% des demandeurs d'emploi trouvaient difficilement du travail en raison de leurs compétences professionnelles insuffisantes, de leur âge ou de leur origine immigrée; 44% des chômeurs de longue durée étaient âgés de plus de 55 ans, et 21% étaient handicapés.

²⁹ EUROSTAT, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136184,0_45572595&_dad=portal&_schema=PORTAL (consulté le 2 mai 2008)



La politique d'inclusion active de la Finlande à l'intention des personnes les plus éloignées du marché du travail se fonde sur trois principes. Premièrement, une place importante est faite aux mesures actives sur le marché du travail. Deuxièmement, la Finlande se considère comme un pays précurseur en matière de développement de stratégies de santé et de sécurité au travail favorisant le maintien dans l'emploi d'effectifs vieillissants. Et, troisièmement, les Finlandais encouragent la mise en place d'un marché du travail intermédiaire à l'intention de cinq groupes : les chômeurs de longue durée, les personnes handicapées, les personnes exposées au risque d'un chômage de longue durée, les personnes parties à la retraite pour raison de santé, et certains groupes de personnes immigrées n'ayant pas les qualifications adéquates.

La Finlande partage avec l'Autriche une longue tradition de coopération entre les principaux groupes d'intérêts économiques et sociaux et le gouvernement, et les relations entre le pouvoir central et local et les organisations du marché du travail y sont également très étroites. Cette coopération tripartite a été un facteur important d'insertion sur le marché du travail et de développement de services liés à la santé au travail. L'influence des partenaires sociaux est toutefois moins visible, en Finlande, en ce qui concerne les efforts destinés à intégrer les chômeurs de longue durée sur le marché du travail, même si le pays a mené des actions correspondant aux cinq initiatives de bonnes pratiques décrites dans l'examen autrichien par les pairs.

Irlande

En Irlande, quelque 20% de la population en âge de travailler perçoit des allocations sociales : demandeurs d'emplois, familles monoparentales, et bénéficiaires de prestations de l'assurance maladie et d'allocations d'invalidité notamment. Les services d'aide à l'emploi proposent plusieurs programmes : Back to Education (éducation de la deuxième chance), Back to Work (assistance technique et subventions de formation pour le retour à l'emploi) et Activation & Family.

L'objectif annoncé est de permettre aux allocataires sociaux de *s'intégrer sur le marché du travail et d'y progresser, et d'avoir accès à un travail de qualité et à des possibilités d'apprentissage favorisant l'autonomie* — autrement dit, d'encourager et de faciliter leur insertion ou leur réinsertion sur le marché du travail.

En 2006, les partenaires sociaux ont signé un accord de dix ans définissant un service de gestion active des dossiers des allocataires sociaux en âge de tra-



vailler. Toutes les parties prenantes concernées — bénéficiaires, caisses sociales et prestataires de services — participent à cet accord qui comprend notamment un Plan d'action en faveur de l'inclusion sociale.

Le gouvernement s'attache également à développer une approche fondée sur le cycle de vie dans le cadre de son action en faveur de l'inclusion sociale; il consacre, dans ce contexte, des fonds du FSE à la mise au point d'une stratégie exhaustive pour l'emploi des personnes handicapées.

Norvège

Forte de son économie, la Norvège affiche un taux d'emploi élevé puisque 70% des femmes et 80% des hommes en âge de travailler occupent un emploi. Elle est, par ailleurs, l'un des pays de l'OCDE à enregistrer le pourcentage le plus élevé de population ne travaillant pas pour cause de maladie ou d'incapacité.

Pour remédier à cette situation, les partenaires sociaux et le gouvernement ont conclu plusieurs accords tripartites et proposé plusieurs programmes destinés à améliorer l'environnement de travail, à inciter les travailleurs âgés à prolonger leur vie professionnelle et à former et encourager les jeunes en difficulté à entrer sur le marché du travail.

Ces mesures couvrent à la fois des actions d'information, des conseils et des programmes concrets de politique d'intégration active axés sur les groupes vulnérables. On peut citer à titre d'exemples la conclusion de « l'Accord tripartite pour une vie professionnelle plus inclusive », et la création de « Centres pour la vie professionnelle », de « Centres d'action en faveur des seniors » et de « Idébanken ».

Le problème essentiel — à savoir que 25% de la population adulte n'ayant pas atteint l'âge officiel de la pension (67 ans) ne travaille pas — subsiste néanmoins, de sorte que le pays est actuellement à la recherche d'un meilleur lien entre l'assistance sociale et l'assistance-travail. La démarche a des implications au niveau des employeurs. Faut-il prévoir des sanctions pour ceux qui n'occupent pas de travailleurs plus âgés ? Les employeurs devraient-ils assumer plus de responsabilité en ce qui concerne le personnel absent pour cause maladie ou de problème de santé ? Que peuvent faire les employeurs pour que les travailleurs âgés continuent de travailler ? Comment peut-on inciter les employeurs à maintenir des personnes handicapées au travail ?

Slovénie

Nouvel État membre, la Slovénie a dû reconstruire non seulement son économie, mais aussi son système de sécurité sociale. Les partenaires sociaux influencent directement ce processus grâce à la mise en place d'un Conseil économique et social tripartite de la République de Slovénie (ESS).

Le pays a l'intention de réaliser ses objectifs nationaux dans le cadre de stratégies européennes communes. Plusieurs programmes visent dès lors à intégrer les chômeurs sur le marché du travail en s'appuyant sur l'effet de « *feeding-in* » et de « *feeding-out* » : le plan national d'action en faveur de l'inclusion sociale, la nouvelle loi sur les bourses d'études, la politique active de l'emploi et le système de quotas, qui oblige les employeurs à engager des personnes handicapées. Divers programmes éducatifs et d'information ont également été mis en place à l'intention de différents groupes sociaux.

L'objectif stratégique est le renforcement des partenariats public-privé et le développement du dialogue social en vue de l'instauration d'un modèle innovant et exhaustif pour promouvoir l'emploi des groupes vulnérables et faciliter leur accès au marché du travail et à l'apprentissage tout au long de la vie.

Le taux d'emploi de personnes âgées est l'un des plus faibles de l'UE, et le taux de chômage des jeunes est important, même s'ils sont très qualifiés. Des programmes spécifiques sont donc mis en œuvre pour lutter contre ce chômage élevé.

Dans ce contexte, diverses pistes ont été envisagées au niveau politique pour favoriser l'inclusion sociale, y compris des propositions d'amendements à la loi sur l'assurance-pension et l'assurance-invalidité, et à la loi sur l'assurance-maladie et l'assurance-soins de santé.

Espagne

L'importance du dialogue social s'est accrue ces dernières années en Espagne grâce à une déclaration tripartite en faveur du dialogue social et à la création d'une Commission de suivi et d'évaluation du dialogue social. Le gouvernement a également annoncé une réforme du système de dialogue social.

Le système espagnol de dialogue social se différencie essentiellement du système autrichien par le fait que les partenaires sociaux prennent part aux discussions et publient des recommandations, mais ne participent pas aux initiatives



concrètes. Les groupes touchés par le chômage sont globalement les mêmes que dans les autres États membres.

Une plateforme d'information est spécifiquement axée sur l'intégration sur le marché du travail de personnes plus âgées et handicapées. Le pays a également mis en place des projets très concrets tels que l'APTRA (Adaptation du lieu de travail, recommandations et assistance technique), qui sont menés avec le soutien du Fonds social européen et du Fonds européen de développement régional. L'Espagne s'est dotée par ailleurs de programmes spécialement destinés aux jeunes, y compris un « bureau virtuel pour l'émancipation des jeunes », et de mesures actives en faveur de l'emploi (Écoles-ateliers et Centres professionnels, Ateliers pour l'emploi et Programmes expérimentaux sur les questions d'emploi).

Alors qu'elle enregistre un taux très élevé d'accidents du travail, l'Espagne n'intensifie pas réellement son action en matière de santé et de risques professionnels sur le lieu de travail, même si la qualité du travail figure désormais parmi les thèmes couverts par le dialogue social.

Royaume-Uni

Les politiques actives menées sur le marché du travail par le Royaume-Uni sont parvenues à faire diminuer le chômage, mais les personnes qui restent en dehors du marché du travail sont généralement celles qui sont confrontées aux obstacles les plus importants pour s'y intégrer.

Le gouvernement considère que l'inclusion sur le marché du travail est la meilleure réponse à l'exclusion sociale et encourage des stratégies axées sur la fourniture locale de services ciblés sur les besoins individuels. Tout en étant généralement perçue comme positive, cette approche soulève également des controverses qui ne sont pas totalement résolues. Ainsi par exemple : vaut-il mieux n'importe quel travail que pas de travail du tout ? Les parents isolés de jeunes enfants doivent-ils toujours, lorsqu'ils sont peu qualifiés, être incités à travailler ? Les personnes sans emploi depuis plus de six mois peuvent prendre part à différents programmes qui — baptisés « New Deals » et destinés à différents groupes — proposent une phase d'orientation initiale (entretiens et conseils), suivie d'une période d'assistance intensive, y compris une formation liée au travail. Les parents isolés forment un groupe cible particulier en relation avec l'objectif ambitieux d'une réduction de moitié à l'horizon 2010 la pauvreté infantile par rapport à son niveau de 2000.





Pays pair	Forme de partenariat social	Programmes pour jeunes	Programmes pour personnes âgées	Programmes de santé au travail
Finlande	Coopération tripartite avancée	« Garantie pour les jeunes » et autres	« Carrières plus longues ? » et autres	Programme de promotion de la santé et autres
Irlande	Accord de partenariat social	Allocation de retour à l'éducation	Plan national d'action en faveur de l'inclusion sociale	Aide à l'insertion et bourses de formation
Norvège	Coopération tripartite avancée	« Garantie pour les jeunes »	Centre d'action en faveur des seniors	Loi sur l'environnement de travail
Slovénie	Dialogue social tripartite, Conseil économique et social, Accord social 2007–2009	Nouvelle loi sur les bourses d'études; loi sur la formation professionnelle; Centre d'information; initiatives de l'organisation des étudiants	Projet de promotion 2005	Loi sur l'assurance-maladie et l'assurance-soins de santé, conflits au sein du processus de réforme
Espagne	Compétitivité, emploi stable et cohésion sociale. Une déclaration en faveur du dialogue social (2004)	Bureau virtuel, mesures actives pour l'emploi	Plateforme d'information, APTRA, FSE, FEDER	Examens médicaux annuels
Royaume-Uni	Pas de structure analogue à celle de l'Autriche, mais participation des partenaires sociaux à différents niveaux	« New Deal » pour les jeunes	New Deal 50+	Amélioration des conditions de travail: négociations entre le gouvernement et les employeurs

Le gouvernement collabore également avec les employeurs en vue de rendre les lieux de travail plus sûrs et plus sains. Des plateformes d'information ont été créées sur Internet, y compris à l'intention de personnes souffrant d'un handicap. Il n'existe, au Royaume-Uni, aucune structure de partenariat social comparable à celles mises en place dans d'autres États membres.

Mental Health Europe (MHE)

Plus de 27% des adultes connaîtraient en Europe, au cours d'une année donnée, une forme au moins de maladie mentale, et ce type de problème peut être considéré à la fois comme une cause et comme une conséquence de l'exclusion sociale.

Les stigmates et l'autostigmatisation figurent parmi les principaux facteurs qui sous-tendent l'exclusion sociale de personnes souffrant de maladie mentale, dont les désavantages sociaux sont essentiellement générés par le chômage, la pauvreté et le sans-abrisme.

La pauvreté et le sans-abrisme sont souvent la conséquence d'une perte d'emploi, d'où la nécessité de développer des logements abordables et adéquats en tant que moyen de promouvoir l'intégration sociale. La réussite d'une politique d'inclusion active exige dès lors la coopération effective de l'État, des municipalités et des ONG exerçant leur action dans ce domaine, en veillant plus particulièrement à répondre aux besoins des personnes confrontées à des problèmes de santé mentale.

BUSINESS EUROPE

L'intégration sur le marché du travail est perçue comme le meilleur moyen de lutter contre l'exclusion sociale par l'incitation des allocataires sociaux à prendre un travail. La démarche est particulièrement importante en ce qui concerne les groupes défavorisés, dont l'intégration pourrait apporter certaines réponses aux pénuries d'effectifs par suite du vieillissement de la population et, partant, de la population active. Elle constitue un volet important de l'approche « flexicurité », la pleine participation exigeant de lever les obstacles par une action axée à la fois sur le côté de la demande et sur le côté de l'offre du marché du travail.

Les partenaires sociaux reconnaissent l'importance d'une intégration des groupes défavorisés sur le marché du travail, et ils ont conclu, dans le cadre de leur





Programmes pour personnes handicapées	Information sur Internet	Marché du travail intermédiaire	Spécificités	Pays pair
Programme d'action axé sur le handicap (planifié)	oui	oui	Définition des personnes handicapées	Finlande
Programme FSE, Programme d'insertion et de soutien familial	non spécifié	Allocation de retour au travail	Groupes ethniques, parents isolés	Irlande
« Lieu de travail plus inclusif », « Idébanken »	“Idébanken”	Programmes sur le marché du travail	Nouvelle réforme des pensions	Norvège
Système de quota	Pas à ce jour	Plusieurs programmes, soutien du FSE	Instauration d'un système assez performant de protection sociale et d'aide sociale aux groupes vulnérables	Slovénie
Partie de programmes généraux	Plusieurs sources	Partie des programmes de promotion de l'emploi	Problématique du genre	Espagne
Réduire la disparité des taux d'emploi	DirectGov, DialUK	Formation liée au travail	Réduction de la pauvreté infantile, parents isolés	Royaume-Uni

programme de travail 2006–2008, un accord sur une analyse conjointe du marché du travail lors du Sommet social tripartite tenu le 18 octobre 2007.

Les partenaires sociaux européens ont publié une recommandation sur la cohésion sociale et l'inclusion sociale dans laquelle ils soulignent la nécessité de développer les compétences et de remédier aux désavantages en matière d'éducation au travers de l'enseignement et de la formation; de garantir l'égalité d'accès à la santé, à l'éducation, au logement et aux services de sécurité sociale; de renforcer la législation nationale et européenne de lutte contre la discrimination; et de recourir efficacement aux instruments financiers existants, et notamment au Fonds social européen.

Les partenaires sociaux ont convenu d'entamer des négociations sur un « accord cadre autonome » qui favoriserait l'intégration des groupes défavorisés sur le marché du travail et impliquerait d'autres parties prenantes, parmi lesquelles les pouvoirs publics. Il a également été décidé que l'expression « groupes défavorisés » est trop vague, et qu'il faudrait développer un concept mieux adapté. Le calendrier de cette mission doit encore être fixé.

Débat entre représentants des pays pairs concernant la transférabilité des bonnes pratiques

Comme déjà indiqué, l'Autriche possède un **système de partenariat social** spécifique, qui facilite la mise en œuvre de certains types de mesures. À l'exception du Royaume-Uni, toutefois, les autres pays pairs possèdent tous, sous une forme ou une autre, un partenariat social entre employeurs, syndicats et gouvernement. Son mode de fonctionnement peut cependant varier : en Norvège, par exemple, un accord tripartite formalisé a été conclu entre le gouvernement, les employeurs et les travailleurs, tandis que dans d'autres pays, en Finlande notamment, on observe une tendance à revenir sur ces partenariats. L'importance de l'inclusion des ONG dans le cadre de partenariat social a été soulignée dans ce contexte, car l'ampleur de leur vision et de leur approche leur permet de participer activement à toute une série de programmes différents.

Les représentants délégués étaient unanimes à souhaiter l'amélioration des dispositions relatives aux **personnes handicapées**, y compris celles qui souffrent de troubles mentaux, tout en reconnaissant que des dispositions juridiques et financières existent déjà dans certains pays. Ainsi par exemple, les entreprises



de Slovénie doivent respecter des quotas d'emploi de personnes handicapées, cette obligation étant étayée par des incitations financières. L'Irlande accorde des subventions basées sur le degré de handicap. En Espagne, les entreprises occupant des travailleurs handicapés bénéficient d'une réduction de leurs cotisations sociales. Par ailleurs, les pairs examinateurs norvégiens ont fait remarquer que les actions destinées à améliorer les perspectives d'emploi des malades de longue durée n'avaient pas donné les résultats escomptés.

Le groupe s'intéressant aux besoins des **jeunes** a le sentiment qu'une place trop large a été faite, par le passé, à la formation générale par rapport à la formation professionnelle, et que cette dernière devrait être renforcée. Les pairs examinateurs slovènes ont signalé l'existence, dans leur pays, de bourses d'études et de projets d'apprentissage pour les jeunes en difficulté.

La plupart des **parents isolés** sont des femmes, qui ont besoin de structures de garde d'enfants pour pouvoir occuper un emploi à temps plein. Les employeurs doivent, de leur côté, prendre conscience des besoins particuliers de ce groupe, et notamment de la nécessité de prendre un congé occasionnel pour s'occuper d'enfants malades.

40

Une double approche est recommandée en ce qui concerne les **travailleurs âgés** : soit les maintenir sur le marché du travail, soit les encourager à y revenir s'ils l'ont déjà quitté. On peut envisager, au titre des mesures susceptibles de favoriser ce processus, l'augmentation du montant des pensions en cas de report du départ à la retraite ou l'octroi de subventions aux employeurs qui engagent des travailleurs plus âgés.

Tout en étant entendu que les **plateformes Internet** remplissent une fonction utile, une préoccupation a été exprimée quant au fait que tout le monde n'a pas accès à un matériel informatique et ne possède pas nécessairement les connaissances ou aptitudes requises pour l'utiliser.

Enfin, l'attention a été attirée sur la nécessité de **marchés du travail intermédiaire**, qui pourraient faciliter l'insertion professionnelle des personnes défavorisées et les aider à s'intégrer progressivement sur le marché du travail ouvert.



5. Conclusions et enseignements

Conclusions

Systeme de partenariat social

L'approche autrichienne n'est peut-être pas immédiatement transférable à d'autres États membres en raison des caractéristiques très spécifiques du système, les politiques d'inclusion active se fondant sur un modèle social consensuel regroupant l'ensemble des partenaires sociaux, y compris la Chambre fédérale du travail; sur des liens entre les différentes Chambres, y compris la Chambre économique fédérale; et sur un puissant système de protection sociale — autant d'éléments dont le développement a demandé plusieurs dizaines d'années.

Certains éléments de cette approche sont toutefois loin d'être uniques à l'Autriche et plusieurs pays pairs (Norvège, Finlande, Irlande et Slovaquie notamment) associent également les partenaires sociaux à l'élaboration des politiques par le biais d'accords tripartites. Les pairs examinateurs estiment, de manière générale, que le contact, la coordination et le consensus entre les ministères et entre les partenaires sociaux autrichiens quant à la meilleure façon d'assurer l'intégration sur le marché du travail pourraient être utilement imités dans d'autres pays.

Antagonisme entre la compétitivité économique et l'intégration des groupes défavorisés

Même s'il existe des disparités importantes entre les États membres, certains groupes sont, de manière générale, plus éloignés que d'autres du marché du travail dans tous les pays. Un antagonisme a souvent existé, en termes de stratégie, entre la pression visant à améliorer la compétitivité économique et le souhait de favoriser l'intégration sur le marché du travail des groupes les plus désavantagés. Il convient de concilier ces objectifs divergents, et le dialogue social et le partenariat social peuvent largement contribuer à ce processus.

Définition des groupes cibles

Les groupes cibles ne sont pas toujours isolés et indépendants, et le fait même qu'ils soient devenus des groupes cibles peut signifier que les politiques ou dispositions générales ont été, à certains égards, inadéquates au départ — en ce qui

concerne les structures de garde d'enfants ou de santé et sécurité au travail, par exemple.

Il est important de prendre en compte les répercussions de la définition d'un groupe cible. S'agit-il d'un moyen de garantir une réponse à des besoins spécifiques ou la démarche comporte-t-elle le risque de créer un prétexte à l'exclusion sociale ? Certains systèmes nationaux engendrent des effets pervers inattendus de ce type, et les futures stratégies devraient suivre et évaluer l'efficacité de chaque mesure dans cette perspective.

Une approche globale et de longue haleine

L'Autriche et les autres pays pairs soutiennent l'approche holistique et de longue haleine adoptée dans le cadre de la stratégie européenne d'inclusion, tout en précisant que cette approche doit s'appuyer sur des mesures concrètes à l'intention des différents groupes cibles, combinant chacune, autant que possible, aide financière, services et conseils. Il convient également de se mettre d'accord sur les priorités et de veiller à ce que les mesures appliquent une approche holistique intégrée tout en répondant à des besoins individuels.

Davantage de soutien et de conseils, ou davantage d'efforts pour renforcer la responsabilité personnelle ?

Les pays pairs sont unanimes à considérer qu'une meilleure intégration sur le marché du travail des personnes particulièrement vulnérables relève à la fois de la responsabilité sociale et de la nécessité économique. Différentes pistes peuvent néanmoins être suivies, ce qui pose la question de savoir s'il vaut mieux s'orienter davantage vers l'apport de soutien et de conseils, ou exercer davantage de pression sur les personnes directement concernées en insistant sur leur responsabilité individuelle — ou encore, conjuguer ces deux approches.

Programmes analogues dans les pays pairs

Des programmes analogues fonctionnent avec succès dans les pays pairs :

- Plateformes Internet : « Idébanken — inkluderende arbeidsiv » en Norvège; plateformes Internet gérées par l'Institut espagnol des personnes âgées et



des services sociaux (IMSERSO); DirectGov au Royaume-Uni; en Slovénie, l'intention est de procéder à l'évaluation approfondie de l'expérience autrichienne.

- Travail et âge : La Finlande se considère comme un pays précurseur en matière de développement de stratégies de santé et de sécurité au travail.
- Jeunes : « Back to Education Allowance » (prime de retour à l'éducation) en Irlande et « Ateliers-écoles et Centres professionnels » en Espagne.
- Personnes handicapées : « New Deals for Disabled People » au Royaume-Uni et « Mental Health Europe (MHE) ».
- Travail et santé : Forum pour le bien-être au travail et TYKES en Finlande, et accord tripartite pour une vie professionnelle plus inclusive en Norvège.

Enseignements

Pays différents — groupes cibles différents

L'Autriche connaît des problèmes liés à la préretraite, et la Finlande et plusieurs autres pays sont déjà confrontés à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Maintenir les gens au travail exige une nouvelle philosophie, à la fois en ce qui concerne l'organisation du travail et le fonctionnement du système de santé. L'intensification des soins préventifs s'impose avec un resserrement des liens entre le travail et le système de santé. La meilleure façon d'y parvenir réside sans doute dans la mise en place d'une structure tripartite dotée d'une stratégie clairement définie, telle que celle initiée par la Commission européenne avec le nouveau processus de communication amorcé en octobre 2007.

Information numérique — fracture numérique

La stratégie de Lisbonne insiste sur la nécessité d'une information plus abondante et de meilleure qualité. Il convient cependant, pour que les groupes vulnérables puissent en bénéficier pleinement, de développer, parallèlement aux systèmes d'information basés sur le réseau Internet, des mesures spécifiquement destinées à remédier à la « fracture numérique ». Les systèmes autrichiens d'information sur Internet concernant la santé, le vieillissement et le handicap, of-



frent à cet égard des exemples de bonnes pratiques qui pourraient être adoptées dans d'autres pays pairs.

Services de conseil et aide individualisée

Les gens ont besoin d'information, mais également de soutien personnel. Les programmes autrichiens « Service travail & santé » et « Coaching professionnel pour jeunes chômeurs de longue durée » répondent à cette double préoccupation en proposant notamment des exemples utiles de services analogues mis en place dans certains pays pairs. Le plus grand défi pour l'avenir réside sans doute dans le maintien de leur efficacité et dans leur pérennité, afin d'éviter la nécessité de nouvelles interventions.

Programmes spécifiques à l'intention des groupes cibles et de personnes individuelles

Les personnes les plus éloignées du marché du travail ont besoin de programmes spécifiques, mais également d'une aide individuelle. Le coaching professionnel est particulièrement important à cet égard et, étant donné que des systèmes de coaching comparables existent dans plusieurs États membres, un examen par les pairs sur ce thème apparaît comme une proposition opportune.

Migrants

Les projets autrichiens n'apportent pas de réponse aux besoins des migrants qui cherchent à entrer sur le marché du travail. Certains participants ont signalé que l'existence d'un vivier de main-d'œuvre immigrée peu onéreuse — et parfois illégale — pourrait atténuer la pression exercée sur les employeurs pour qu'ils intègrent des personnes souffrant d'un handicap ou de désavantages sociaux.

Marché du travail intermédiaire

L'examen par les pairs insiste sur la nécessité de créer, à l'aide de fonds publics, un marché du travail intermédiaire à l'intention de ceux qui n'ont aucune chance de s'intégrer sur le marché du travail principal, tout en veillant à l'existence de liens adéquats entre les deux. Plusieurs questions pratiques doivent être réglées à cette fin, surtout en ce qui concerne les conditions de rémunération, l'aménagement du temps de travail, les contrats à durée limitée ou illimitée, et la formation continue. Il existe des possibilités, mais également des obstacles — et le pro-



blème reste de savoir comment garantir que des systèmes de ce type conduiront à une intégration, plutôt qu'à une ségrégation, accrue.

Emploi — pendant combien de temps, dans quelles conditions et avec quels résultats ?

L'emploi constitue, en Autriche comme dans la plupart des autres États membres, la condition d'adhésion aux systèmes de sécurité sociale, lesquels donnent accès à leur tour à une assistance en cas de maladie, d'accident, d'invalidité et de retraite. La question se pose de savoir quelles conditions appliquer aux personnes les plus éloignées du marché du travail lorsqu'elles y entrent grâce à des mesures d'assistance — une question qui s'inscrit dans la problématique plus large de la définition de normes minimales en matière de vie professionnelle. Il ressort également des commentaires formulés par le Royaume-Uni que trouver un emploi ne signifie pas nécessairement trouver le « bon » emploi, et qu'un équilibre doit par ailleurs être trouvé entre les droits des individus et leurs obligations.

Références

Documents officiels

L'ensemble des documents et informations peuvent être consultés sur: http://ec.europa.eu/employment_social/index_fr.html

ECOTEC Research and Consulting Limited (2006): A Study on Policies for Involving the Social Partners in the Integration of People at a Disadvantage in the Labour Market http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/studies/Im_integr_disadv_people_en.pdf

Commission européenne (2005), « Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi — Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne », Communication de la Commission, COM(2005)24 final, Bruxelles.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0024:FIN:FR:PDF>

Commission européenne (2006): « Communication 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, COM(2006)44 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0044:FIN:FR:PDF>

Commission européenne (2006) : Public Consultation on Active Inclusion, Synthesis report by the Commission Services http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/active_inclusion/synthesis_en.pdf.

Commission européenne (2007) : Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : 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. COM(2007) 620 final, 17. 10. 2007.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0620:FIN:FR:PDF>

Commission européenne (2007): Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale, http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_fr.htm#2007

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu/>

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/expert_reports_fr.htm

Republic of Austria: National Report on Strategies for Social protection and Social inclusion, http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/strategy_reports_fr.htm

Liens Internet vers les partenaires sociaux et les projets autrichiens

<http://www.arbeiterkammer.at>

<http://www.arbeitundalter.at>



<http://www.arbeitundbehinderung.at>
<http://www.arbeitundgesundheit.at>
<http://www.armutskonferenz.at/armutskonferenz-startseite.htm>
<http://www.industriellenvereinigung.at>
<http://www.landwirtschaftskammer.at>
<http://www.oegb.at>
<http://www.servicearbeit undgesundheit.at>
Sozialpartnerschaft in Österreich: http://www.sozialpartner.at/sozialpartner_start.htm
<http://www.wko.at>
<http://www.wko.at/jugendchance>
http://portal.wko.at/wk/format_liste.wk?SBID=1808&TitID=0&DstID=0&AngID=1

Divers

BBRZ Österreich: Service Arbeit und Gesundheit. Beratungsstelle für berufliche Rehabilitation. Konzept für die Beratungs- und Betreuungseinrichtung. Typoskript o.J.

BBRZ Österreich: Service Arbeit und Gesundheit 40+. Quartalsbericht 01. 04. 2007 bis 30. 06. 2007, Typoskript o.J.

Ernst-Ulrich Huster, Jürgen Boeckh, Hildegard Mogge-Grotjahn (ed.): Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung, Wiesbaden 2008.

ÖSB Consulting. Active Ageing. Recherchestudie zu Good Practice im Auftrag des AMS Österreich, Vienne 2005.





<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Initiatives des partenaires sociaux pour améliorer l'accès des groupes défavorisés au marché du travail

Pays hôte : **Autriche**

Pays pairs : **Finlande, Irlande, Norvège, Slovénie, Espagne, Royaume-Uni**

Accéder à un emploi est nécessaire pour pouvoir être en mesure d'éviter le risque de pauvreté et l'exclusion sociale. En 2007, la Commission a publié une Communication qui préconise une approche plus stratégique pour s'assurer que les personnes défavorisées soient intégrées sur le marché du travail de manière durable et pas seulement dans le court terme. L'objectif est par conséquent de garantir l'accès à l'emploi mais aussi à des postes stables offrant un niveau de revenu raisonnable sur un certain nombre d'années.

Les partenaires sociaux ont une importance cruciale à cet égard et l'évaluation par les pairs mettra en lumière les initiatives prises par ceux-ci pour améliorer l'accès des groupes défavorisés à l'emploi. Les groupes concernés portent sur différents segments de la population, et les partenaires sociaux en Autriche, pays qui accueille l'évaluation par les pairs, présenteront une série d'initiatives portant sur trois thèmes principaux : emploi et vieillesse, emploi et handicap ainsi qu'emploi et santé.