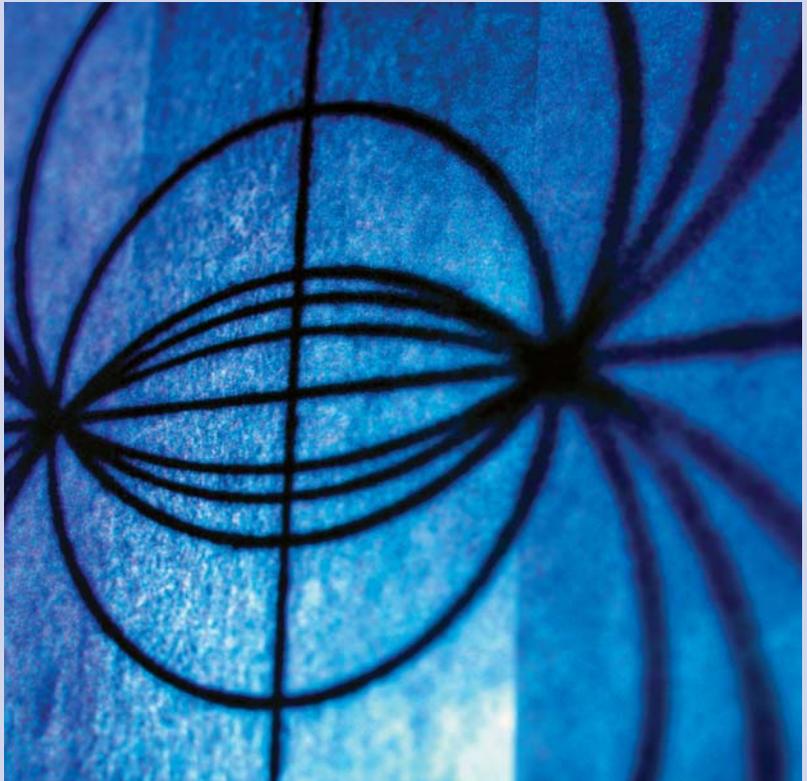




Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

L'accès à l'emploi des groupes vulnérables



Cahier de la Fondation



Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

L'accès à l'emploi des groupes vulnérables

Cahier de la Fondation

N°2 JUIN 2002

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002

ISBN 92-897-0179-X

© Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2002

Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au directeur de la Fondation (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Wyattville Road, Loughlinstown, Dublin 18, Irlande).

La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail est un organe indépendant de l'Union européenne, qui a été créé pour aider à la formulation de lignes de conduite futures sur les questions sociales et professionnelles. Des informations complémentaires peuvent être obtenues à partir du site Internet de la Fondation www.eurofound.eu.int

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail
Wyattville Road
Loughlinstown
Dublin 18
Irlande
Tél. (353 1) 204 31 00
Fax (353 1) 282 64 56
E-mail : postmaster@eurofound.eu.int
www.eurofound.eu.int

Printed in Ireland

Le papier utilisé pour cette publication est exempt de chlore et provient des forêts naturelles protégées d'Europe du Nord. Pour chaque arbre coupé, au moins un arbre nouveau est planté.

Avant-propos

L'objectif des cahiers de la Fondation est de mettre en valeur les connaissances et l'analyse des recherches de la Fondation entreprises depuis plusieurs années dans les domaines suivants: emploi, égalité des chances, inclusion sociale, temps et diversité. Ces cahiers ont pour objectif essentiel de rendre les travaux antérieurs, présents et futurs de la Fondation pertinents et accessibles sous une forme synthétisée. Le thème de chaque cahier sera lié à des problèmes actuels de politique sociale et constitue donc une contribution pertinente au débat au niveau européen.

L'amélioration de l'accès à l'emploi, notamment pour les groupes défavorisés sur le marché du travail, est le thème de ce cahier. Il se base sur les recherches menées à bien par la Fondation au cours de ces dix dernières années concernant les difficultés que rencontrent les personnes appartenant à des groupes vulnérables, les politiques et les stratégies élaborées pour satisfaire leurs besoins et tout particulièrement les enseignements sur la façon de mettre en œuvre avec succès ces stratégies au niveau local.

Raymond-Pierre Bodin
Directeur

Eric Verborgh
Directeur adjoint

Introduction

L'idée que tous les citoyens ou du moins la majorité d'entre eux, puissent bénéficier des richesses créées et fassent ainsi partie intégrante de la société, se trouve au cœur du modèle social européen. Avoir un emploi est, pour la plupart des citoyens, une condition préalable à une participation à la vie sociale et politique plus globale, tandis que le fait de perdre ou de trouver un emploi est un facteur déterminant qui conduit la pauvreté ou permet d'en sortir (Commission européenne, 2001a). Certains groupes sociaux ont, sans aucun doute, moins de chances que d'autres d'avoir un emploi. Par ailleurs, les statistiques concernant le chômage ne mettent en lumière qu'une partie de la réalité. Ainsi, la plupart des personnes sans emploi en âge de travailler souhaitent travailler, mais une partie d'entre elles seulement sont inscrites en tant que chômeurs (Atkinson, 2000).

Les arguments en faveur de l'amélioration de la situation de l'emploi des groupes vulnérables sont directement liés au marché du travail et à la conjoncture économique, mais ils reflètent également d'autres préoccupations plus profondes concernant la justice sociale et l'égalité des chances ou encore le coût de l'exclusion sociale. La nécessité de mettre en œuvre des mesures spécifiques pour que les groupes défavorisés aient davantage de possibilités d'emploi, est au centre des débats de l'Union européenne depuis ces dix dernières années. Elle a été réaffirmée lors du sommet de Barcelone en mars 2002.

L'accès à l'emploi et l'investissement dans le capital humain sont des priorités de l'UE en termes de politiques et de budgets. Le Conseil européen de Nice de décembre 2000 a mis l'accent sur la nécessité de promouvoir l'emploi, spécialement chez les chômeurs de longue durée, les travailleurs handicapés, les travailleurs âgés et les minorités ethniques. Il a fixé des objectifs spécifiques pour faciliter l'entrée des plus vulnérables dans le monde du travail. Le Conseil a réaffirmé la nécessité d'élaborer une approche stratégique intégrée et pluridimensionnelle. L'agenda pour la politique sociale de la Commission, en reconnaissant la complexité des besoins des groupes vulnérables, appelle à un renforcement des politiques de l'emploi ainsi qu'à la modernisation de la protection sociale, allant de pair avec une amélioration des systèmes en matière d'éducation, de logement et de santé (Commission européenne, 2000).

Le Fonds social européen, essentiellement dans le cadre de l'initiative communautaire Equal, allouera plusieurs milliards d'euros au cours des cinq ans à venir pour lutter contre les discriminations au sein du marché du travail et améliorer la situation de l'emploi des groupes défavorisés. Les

États membres seront toutefois responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces politiques. En outre, c'est essentiellement au niveau local que des politiques impliquent des personnes appartenant à des groupes vulnérables et que des projets sont lancés et menés à bien. C'est également à ce niveau que les agences politiques les plus influentes, les prestataires de services, les partenaires sociaux et les communautés locales sont mobilisés.

Au cours des dix dernières années, la Fondation s'est tout particulièrement intéressée aux mesures visant à l'intégration sociale et économique des groupes vulnérables. Des recherches (dont vous trouverez les références tout au long de ce cahier) basées essentiellement sur des études de cas au niveau local, ont analysé des situations d'emploi et des mesures actives du marché du travail à travers toute l'Union européenne. Les études ont porté sur différents groupes – personnes handicapées, travailleurs âgés, allocataires d'un revenu minimum, personnes issues des minorités ethniques, chômeurs de longue durée, adultes souffrant de maladies mentales, aidants familiaux - tous envisagés avec leurs problèmes particuliers et leurs perspectives d'emploi, éléments qu'ils ont souvent en commun. Mais, on retrouve aussi, dans ces différents groupes, les mêmes stratégies de base pour améliorer l'accès à l'emploi.

Ce cahier présente les leçons tirées des recherches menées par la Fondation afin de relever certains des défis rencontrés dans les différentes stratégies d'insertion professionnelle et de mettre en évidence certains des thèmes clés des politiques et pratiques futures.

Les groupes vulnérables

Il n'existe pas de définition commune ou universelle de la vulnérabilité. Néanmoins, en matière d'emploi, le concept de groupes vulnérables renvoie au risque de marginalisation du marché du travail et d'exclusion sociale. Ce concept inclurait les chômeurs de longue durée ainsi que d'autres inactifs qui ne sont pas inscrits au chômage. Devraient également faire partie de cette catégorie les travailleurs qui ont un emploi quel qu'il soit mais qui risquent vraisemblablement de le perdre. Il s'agit donc d'un groupe très hétérogène dont les membres ont pour seul point commun le caractère involontaire de leur situation actuelle (Atkinson, 2000).

La vulnérabilité peut être liée à des facteurs économiques et régionaux, au marché du travail local ou à la gestion d'entreprise, mais également à des caractéristiques sociales ou individuelles. Les groupes vulnérables sont toutefois généralement classés en fonction de critères sociaux tels que l'âge, le sexe, l'origine ethnique, le handicap ou la situation familiale. Ce qui reflète bien évidemment l'interaction complexe entre les facteurs sociétaux et individuels tels que la discrimination et l'accès à l'éducation, qui ont des effets sur les perspectives d'emploi. Lilja et Hämäläinen (2001) ont identifié des facteurs clés déterminant les perspectives d'emploi aux différents stades de la vie: le système éducatif dans la jeunesse, les régimes de protection de la famille au milieu de la vie, et les services publics de soins aux personnes âgées, influencent de façon importante l'emploi des travailleurs âgés.

Les changements sociaux et économiques rapides affectent les perspectives d'emploi de différents groupes mais également les caractéristiques des groupes vulnérables. Ainsi, par exemple, les hommes d'âge moyen ont été exclus en raison du déclin des industries manufacturières, alors que les travailleurs âgés se sont retrouvés particulièrement exposés en raison de l'externalisation de certaines productions ou services (Walker, 1997). Les restructurations économiques, les avancées technologiques, les nouvelles réglementations commerciales ainsi que les politiques environnementales pourraient désormais avoir des répercussions sur de nouveaux groupes de travailleurs dans des industries telles que la métallurgie, l'agriculture et le tabac.

Les groupes vulnérables ne représentent pas une catégorie opérationnelle en tant que telle, mais certains groupes spécifiques ont été identifiés comme une priorité politique. En 1994, le Conseil européen d'Essen a proposé une base pour élaborer une politique de lutte contre le chômage,

soulignant la nécessité d'améliorer les mesures en faveur des groupes les plus durement frappés par le chômage, dont les jeunes, les travailleurs âgés, les femmes et les chômeurs de longue durée. Des groupes similaires ont été mentionnés dans le rapport de l'OIT sur l'emploi dans le monde 1998/1999, parmi lesquels les personnes handicapées considérées comme appartenant aux groupes les plus vulnérables. Le sommet de Barcelone de mars 2002 s'est tout particulièrement intéressé aux travailleurs âgés, tandis qu'un rapport spécial élaboré pour ce sommet mettait également l'accent sur la situation des personnes handicapées et souffrant de maladies chroniques, ainsi que les minorités ethniques (Commission européenne, 2002a). L'objectif du programme Integra-Emploi de l'Union européenne était de trouver des solutions pour l'intégration des «plus vulnérables» sur le marché du travail. Les groupes pouvant bénéficier de ce programme comprenaient les chômeurs de longue durée, les parents isolés, les sans-abris, les migrants, les réfugiés, les minorités ethniques, les nomades et les gens du voyage, les délinquants et anciens délinquants et les toxicomanes en cours de désintoxication. Toutes ces catégories représentant plus de la moitié des chômeurs en Europe. On constate donc que la population des groupes vulnérables se compose de toute une variété de catégories sociales qui présentent des caractéristiques communes.

Les recherches sur les groupes vulnérables mettent en évidence la nécessité de s'attaquer à une vaste gamme de problèmes sociaux et personnels tels que l'endettement, le logement, les problèmes familiaux, la toxicomanie, l'éducation et les transports (Pillinger, 2001; Ditch et Roberts, 2002). Ce qui est commun aux différents groupes, c'est plus l'accumulation des difficultés auxquelles ils font face que la nature même de celles-ci. Certains besoins caractéristiques sont également communs à des groupes spécifiques: les travailleurs âgés sont confrontés à des problèmes de discrimination par l'âge alors que les plus jeunes manquent d'expérience professionnelle. Les personnes handicapées éprouvent des difficultés pour trouver un travail, y compris dans l'économie informelle, alors que les chômeurs de longue durée sont souvent exclus en raison d'un niveau d'éducation insuffisant. De façon générale, et pour diverses raisons, les groupes vulnérables se distinguent tout particulièrement par des niveaux d'éducation et de compétence peu élevés (Commission européenne, 2002a).

L'expérience de la vulnérabilité

Les multiples difficultés rencontrées par les groupes vulnérables sont souvent aggravées par de mauvaises conditions environnementales et une économie locale qui se caractérise par une faible croissance et un chômage élevé.

L'environnement local: des problèmes sociaux et économiques complexes

Dans de nombreux quartiers de la ville de Naples en Italie, le taux de chômage dépasse 40%, avec des pics à 60%. Les jeunes sont particulièrement touchés par ce phénomène. Le chômage de longue durée est le cas de figure le plus fréquent. En effet, 70% des personnes inscrites au bureau de main-d'œuvre sont à la recherche d'un emploi depuis plus d'un an. L'économie informelle et illégale est très répandue mais elle ne procure pas de revenus suffisants et ne facilite pas la transition vers l'emploi déclaré. Dans de nombreuses familles, l'équilibre entre les personnes qui travaillent et celles à leur charge ne permet pas d'atteindre un niveau de vie décent et la plupart des logements sont délabrés. Il existe une pauvreté pluridimensionnelle, concentrée dans certains quartiers, qui s'étend à de nouveaux foyers. (Ditch et Roberts, 2002)

En dépit d'un niveau d'éducation et de formation désormais plus élevé chez les jeunes, certains sont confrontés à des formes graves et diverses d'exclusion, sont en conflit avec l'école ou ont un faible niveau d'instruction. Ces jeunes sont alors plus sujets à une perte de logement, à la toxicomanie et à percevoir des revenus insuffisants. Or, ils peuvent se trouver hors de portée des services sociaux ou de l'emploi. En Finlande, par exemple, l'adoption de mesures pour la formation a aggravé la marginalisation de certains jeunes qui ne se sont pas montrés intéressés par ces enseignements, à tel point qu'un «noyau dur» constitué de milliers de jeunes chômeurs n'a bénéficié ni de ces formations ni des politiques de main-d'œuvre (Pillinger 2001). Il est donc nécessaire de briser cette méfiance à l'égard des services officiels pour qu'ils puissent atteindre les jeunes les plus défavorisés.

Quel que soit leur âge, les personnes exclues de l'emploi n'ont plus accès à la formation en cours d'emploi et risquent de ce fait de voir leur expérience considérée comme dépassée – même si, comme le fait remarquer Atkinson (2000), une grande partie des chômeurs ont déjà une expérience professionnelle de plus de dix ans et connaissent donc bien le monde du travail. Les personnes appartenant à des groupes vulnérables qui perdent leur emploi, sont encore plus susceptibles de connaître le chômage de longue durée (Watt, 1996). Il s'agit d'un véritable «cercle vicieux» dans le sens où, si l'on ne prend pas en amont les mesures nécessaires pour répondre à leurs besoins, certains groupes s'acheminent vers une situation très défavorable d'exclusion économique et sociale. Pour rétablir la situation, des interventions rapides, ciblées et vraisemblablement intensives en ressources sont nécessaires.

L'influence de l'environnement local: étude de cas en France.

Le projet d'intégration locale dans le département de l'Isère, s'inscrit dans un contexte d'alternance entre périodes de croissance et de stagnation économique. L'objectif principal, à la fin des années 80, était de permettre aux chômeurs de rester en contact avec le marché du travail. La récession des années 90 a donné naissance à de nouveaux groupes cibles et donc à de nouveaux besoins exigeant un soutien social et personnel spécifique aux personnes les plus exclues du marché du travail. Parallèlement au maintien de cette politique d'aide personnalisée, on constate une ouverture croissante du marché du travail et un profil des bénéficiaires en constante mutation. On peut, à l'heure actuelle, distinguer deux groupes très différents. Des personnes en situation de détresse extrême et des demandeurs d'emploi qui ont seulement besoin d'une formation. Un autre facteur est la nature changeante des emplois vacants. On a pu en effet remarquer une augmentation des emplois «atypiques». L'accent est désormais mis sur le travail temporaire utilisé pour instaurer la confiance et comme passerelle vers l'emploi permanent. (Ditch et Roberts, 2002)

L'accès aux principaux services de réinsertion est souvent plus difficile pour les groupes vulnérables. Très peu de travailleurs âgés, par exemple, prennent part à des formations pour adultes ou aux programmes de développement des compétences, dans le cadre de l'emploi ou par le biais d'initiatives à l'échelon local (Walker, 1997). En effet, la discrimination par l'âge persistante, associée aux changements dans l'organisation du travail et aux incitations prévues dans les politiques de sécurité sociale, a rendu les travailleurs âgés plus vulnérables face au licenciement et aux pressions pour qu'ils quittent complètement le marché du travail. Les autorités et les employeurs peuvent considérer que les personnes appartenant aux groupes vulnérables ne possèdent pas les qualités ou attributs (compétences, énergie, flexibilité) indispensables pour que l'investissement apparaisse comme rentable. Cette exclusion croissante survient de manière paradoxale à une époque où la formation et le maintien de l'employabilité sont valorisés en raison des changements continus. Les avancées technologiques risquent fort d'aggraver la situation de l'emploi des groupes vulnérables et de réduire leurs opportunités et les incitations à la formation dont ils pourraient bénéficier.

Le rôle du travail temporaire comme tremplin vers un emploi permanent est aujourd'hui au cœur de nombreux débats. Certains soutiennent que la formation et le placement en entreprise peuvent vaincre les réticences des employeurs à embaucher des chômeurs de longue durée. Storrie (2002), signale cependant, qu'il n'existe aucune étude sérieuse permettant d'étayer cette affirmation. Quoi qu'il en soit, il semble que la plupart des travailleurs intérimaires soient recrutés parmi les personnes ayant déjà un emploi. Le taux de transition d'un emploi temporaire vers un emploi permanent est le plus élevé chez les hommes de 30 à 50 ans (Commission européenne, 2001b). En revanche, les travailleurs temporaires plus jeunes et plus âgés

sont beaucoup plus exposés risque du au chômage. Dans certains États membres comme par exemple l'Autriche et la Belgique, les agences de travail temporaire sont utilisées pour l'intégration de certains groupes vulnérables sur le marché du travail, tels que les travailleurs âgés, les chômeurs de longue durée et les personnes issues de minorités ethniques. La possibilité de percevoir une rémunération tout en acquérant de l'expérience à différents postes et auprès de différents employeurs peut faire du travail temporaire une alternative intéressante pour les groupes marginalisés et stigmatisés.

Le premier cahier de la Fondation mettait l'accent sur la nature changeante du travail et la qualité des emplois, démontrant le lien entre de mauvaises conditions de travail et le risque d'exclusion de l'emploi (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2002). Une analyse récente des données de l'enquête du panel communautaire des ménages souligne ce point (Commission européenne, 2001b). Les personnes occupant des «emplois sans possibilités d'avancement» (faiblement rémunérés, sans possibilité de formation et précaires) sont plus exposées aux risques d'exclusion en raison d'un faible niveau de qualité de l'emploi et d'un risque de chômage nettement supérieur. Les personnes occupant ces emplois de qualité médiocre sont généralement des femmes, de jeunes travailleurs, des personnes ayant un faible niveau d'éducation, des travailleurs manuels non qualifiés, des ouvriers agricoles ou non qualifiés. Les taux de transition chômage/emploi sont bas et parmi les chômeurs qui ont décroché un travail, deux tiers occupaient des emplois de qualité relativement médiocre (Commission européenne, 2001b).

Le Conseil européen de Nice de décembre 2000 a conclu que l'emploi est le meilleur rempart contre l'exclusion sociale et l'accent n'est désormais plus placé uniquement sur l'emploi en tant que tel mais également sur la qualité des emplois. Toutefois les tendances socio-économiques actuelles peuvent compliquer l'intégration (ou réintégration) des groupes exclus d'un marché de l'emploi où les compétences, l'adaptabilité, la mobilité, la capacité d'innover et les connaissances deviennent déterminantes. En effet, ces tendances favorisent la marginalisation des personnes s'adaptant plus difficilement à des schémas de mobilité et de flexibilité du travail ou mal préparées à acquérir les compétences requises pour l'accomplissement de nouvelles tâches dans le cadre d'une économie de la connaissance. Les personnes les plus vulnérables sont peu susceptibles de chance de trouver un emploi approprié par les moyens traditionnels. Étant donné les réserves existantes de main-d'œuvre au chômage avec un bon niveau d'éducation, il y a peu de raisons d'espérer qu'un supplément de formation suffise à lui seul.

La récente communication de la Commission sur la participation au marché du travail a permis d'identifier quatre éléments déterminants et

interdépendants de la participation au marché du travail: la disponibilité et l'attrait du travail, le juste dosage des incitants financiers, l'éducation et la formation, l'existence et l'accès à des services tels que les structures d'accueil, les transports et le conseil (Commission européenne, 2002a). Naturellement, les mesures visant à l'amélioration de l'accès à l'emploi des groupes vulnérables comprennent un large agenda abordant des thèmes comme ceux du marché du travail, du lieu de travail et des politiques publiques. Ce qui signifie que la promotion de l'insertion sociale nécessitera la mise en place d'actions cohérentes et intégrées au moyen de toute une gamme d'interventions d'aide sociale et sur le marché du travail.

Le marché du travail actuel

Alors que les changements structurels sur le marché de l'emploi, la démographie et les technologies créent de nouvelles perspectives d'emploi, ils ont également contribué à accroître les risques d'exclusion des plus vulnérables.

Au cours de la dernière décennie écoulée, les conditions d'emploi et de travail au sein de l'UE ont changé (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2002). Or, il est vraisemblable que bon nombre de ces changements se poursuivent: tendance à l'augmentation des emplois dans les services, utilisation croissante des technologies de l'information, professionnalisme accru, vieillissement de la population en âge de travailler, augmentation constante de la proportion de femmes actives et diversité croissante des contrats de travail visant à renforcer la flexibilité et l'adaptabilité de la main-d'œuvre.

Ces changements combinés à des mesures destinées à améliorer la compétitivité et l'efficacité des entreprises – réduction des effectifs, gestion de la qualité, externalisation, sous-traitance – ont un impact sur la demande en compétences, ainsi que sur la santé et la mobilité des travailleurs (Merllié et Paoli, 2001). Le besoin d'un marché du travail flexible et la révolution des compétences tendent à accroître l'écart entre les opportunités de travail disponibles pour les différents groupes.

L'analyse des changements dans l'organisation et les procédés de travail fait apparaître un certain nombre de caractéristiques parmi lesquelles une intensité et un rythme de travail en constante augmentation, une économie de plus en plus tournée vers le client impliquant à la fois davantage de contacts et un rythme de travail déterminé par le consommateur, mais aussi une pression accrue due aux difficultés de concilier temps de travail et vie privée. (Merllié et Paoli, 2001). Naturellement, ces grandes tendances ne doivent pas masquer d'importantes différences relatives entre les professions et secteurs. Néanmoins, des données récentes montrent

d'étroites relations entre l'augmentation des niveaux d'intensité du travail et l'apparition de problèmes de santé tels que les problèmes de dos et le stress. Ces problèmes sont cependant généralement le plus souvent constatés chez les salariés en situation précaire, sous contrat à durée déterminée ou occupant des emplois manuels requérant peu de qualifications (Commission européenne, 2001b, Merllié et Paoli, 2001).

Les tendances générales concernant la participation au marché du travail ont sensiblement évolué au cours de ces 30 dernières années. On a pu en effet constater une très nette augmentation du taux d'activité chez les femmes âgées de 25 à 60 ans et une chute dans le taux de participation des hommes tous âges confondus (Commission européenne, 2002a). L'écart entre les sexes dans le domaine de l'emploi, associé aux responsabilités en matière de garde d'enfants, persiste, tout comme d'importants écarts dans les taux d'emploi des travailleurs hautement et peu qualifiés. Par ailleurs, on relève des différences importantes en fonction des pays et surtout des régions.

Les taux d'activité sont très nettement supérieurs chez les travailleurs hautement qualifiés non manuels ressortissants de l'UE et chez les travailleurs manuels non qualifiés immigrés. Par ailleurs, deux tiers des personnes handicapées sont sans emploi. Cette situation n'est autre que la conséquence des difficultés que connaissent ces personnes pour entrer sur le marché du travail et y rester. La maladie et le handicap, ainsi que les responsabilités familiales et des carences en matière d'éducation ou de formation sont les principales raisons de l'inactivité sur le marché du travail (Commission européenne, 2002a).

En l'an 2000, l'UE a connu une croissance de l'emploi inégale au cours des 10 dernières années, avec un taux d'emploi de 63% de la population en âge de travailler, mais avec également un taux de chômage de 8% soit 14,5 millions de chômeurs, ce qui démontre à nouveau que la plupart des inactifs en âge de travailler ne sont pas sans emploi. Il existe des différences significatives entre les pays concernant les taux d'emploi et de chômage. Ainsi, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni affichent des taux de chômage inférieurs à ceux des États-Unis. Par ailleurs, le taux de chômage chez les femmes de 15 à 24 ans est supérieur à 30% en Grèce, en Espagne et en Italie (Commission européenne, 2002b). Les écarts entre les différents taux de non activité de la population en âge de travailler vont de plus d'un cinquième au Danemark et en Suède à plus de la moitié en Italie et en Espagne. Le faible taux d'emploi des travailleurs âgés, qui est de 38% en moyenne, varie de 27% en Belgique à 69% en Suède. En outre, on prévoit au sein de l'UE une augmentation d'environ 20% de la population âgée de 55 à 64 ans (Commission européenne, 2002b).

La diversité croissante des physionomies de l'emploi et du chômage est aussi un trait caractéristique des marchés de l'emploi locaux. Il convient de surveiller cette diversité et les besoins en perpétuelle évolution des marchés locaux de façon à tenir les services de l'emploi informés et à les prendre en compte dans l'élaboration des mesures visant à améliorer l'accès à l'emploi (Watt, 1996).

Priorités politiques

En dépit de la croissance actuelle de l'emploi au sein de l'UE, il reste évident que certaines personnes ont peu de possibilités d'emploi et que le chômage affecte presque exclusivement certains groupes. Or, la croissance économique ne suffira pas, à elle seule, à résoudre les problèmes d'emploi des groupes vulnérables. Des mesures spécifiques doivent donc être prises, tout en gardant à l'esprit que les actions menées pour un groupe peuvent ne pas répondre aux besoins d'un autre.

L'opinion générale au sein de l'Union est que dans le cadre de la politique sociale envers les chômeurs ou les personnes qui ne travaillent pas, les mesures passives d'aide aux revenus devraient laisser la place à des mesures actives d'aide à l'insertion professionnelle. De telles mesures peuvent être divisées en deux grandes catégories:

- mesures visant à aider les chômeurs à trouver un emploi, soit en les aidant dans leurs recherches soit en améliorant leur employabilité grâce à une formation ou une expérience professionnelle;
- mesures fournissant au chômeur soit un accès direct au monde du travail grâce à des emplois subventionnés ou au moyen d'allègements fiscaux et/ou de réductions des charges sociales versées par l'employeur, soit une aide pour créer leur propre entreprise de façon à travailler à leur compte.

Orientation actuelle des politiques: exemple du Royaume-Uni.

Le *New Deal* au Royaume-Uni est un exemple très intéressant du concept «d'accès unique» selon lequel les personnes sans emploi – parents isolés, personnes handicapées, chômeurs – ont un point de contact unique avec les divers services, grâce à un conseiller personnel en matière de garde d'enfants, d'allocations, de recherche d'emploi ou de choix d'un programme de formation. Dans le même temps, les personnes concernées doivent suivre les conseils car elles peuvent, dans le cas contraire, perdre le bénéfice de leurs allocations.

La volonté d'être à l'écoute des besoins individuels pour concevoir des aides personnalisées et suivre les progrès grâce à des réunions régulières est de plus en plus présente, aussi bien au Royaume-Uni que partout ailleurs. Des moyens supplémentaires sont donc déployés pour disposer du personnel nécessaire à ce travail de conseil et d'orientation, comme c'est le cas en France et en Espagne (Ditch et Roberts, 2002).

De plus, on s'accorde très largement sur la nécessité de coordonner les mesures actives et passives de manière à s'assurer que les personnes qui perdent leur emploi ou qui sont sans emploi depuis un certain temps, soient correctement conseillées au sujet des programmes de retour à la vie active existants, mais aussi informées de la responsabilité qui leur incombe de trouver un emploi, aspect de plus en plus mis en avant dans bon nombre de pays. Un des objectifs est de mettre en place une politique de prévention contre le chômage de longue durée.

L'attention portée aux besoins individuels des personnes sans emploi s'est accompagnée, dans de nombreux cas, d'une décentralisation des services de l'emploi et d'une plus grande autonomie accordée aux bureaux locaux dans les prises de décisions concernant les différents programmes à disposition des chômeurs. Cette démarche a pour objectif de mieux prendre en compte les conditions et besoins du marché de l'emploi local. Il en a résulté une interaction accrue avec les organisations locales, à la fois privées et publiques, pour la conception et la mise à disposition de perspectives d'emploi et de formation (Pillinger, 2001; Geddes, 1998).

La stratégie européenne pour l'emploi (SEE) prévoit un ensemble de cadres et de procédures d'information conçus pour coordonner les politiques de l'emploi existantes des États membres. Les objectifs de la politique de l'emploi peuvent être divisés en plusieurs objectifs interdépendants: augmentation des taux d'emploi, amélioration de la qualité des emplois, réduction de la différence de la représentation homme-femme ainsi que des écarts régionaux, adaptation des systèmes d'éducation et de formation, accès à des opportunités d'emploi adaptées aux choix personnels des hommes et des femmes.

Les lignes directrices pour l'emploi portent une attention spécifique à certains groupes et individus qui connaissent des difficultés particulières pour acquérir des compétences et accéder au marché du travail.

Les lignes directrices pour l'emploi de 2002 comportent un certain nombre de thèmes horizontaux qui se recoupent: passage de mesures passives à des mesures actives, apprentissage tout au long de la vie, ouverture du marché du travail pour tous, modernisation de l'organisation du travail, intégration de la dimension de genre. Ces approches horizontales ont été mises en place, généralement, depuis le lancement de la SEE, mais leur priorité ou leur visibilité ont désormais été renforcées. Les mesures actives du marché du travail s'intéressent à la fois à l'offre et à la demande d'emploi, accordant un rôle fondamental à la formation et au conseil sur le marché du travail. Elles comprennent également une gamme d'incitations financières (subventions, exonérations) et de services, tels que l'aide à la réinsertion. Cependant, le but de ces mesures est surtout de mieux

redistribuer des perspectives d'emploi existantes plutôt que d'en créer de nouvelles (Ditch et Robert, 2002).

Le Fonds social européen (FSE), est le principal outil qui permet à l'UE de traduire sa politique de l'emploi en actions concrètes. À des fins tant préventives que curatives, le Fonds fait usage de ses ressources afin d'améliorer les perspectives de ceux qui éprouvent les plus grandes difficultés pour trouver, conserver ou retrouver un emploi.

Depuis près de dix ans, les principaux programmes du FSE, Emploi puis Adapt et maintenant Equal, ont été mis en œuvre dans tous les États membres notamment pour développer l'accès à l'emploi des groupes vulnérables et défavorisés. Les stratégies qui sous-tendent ces programmes mettent l'accent sur l'établissement de partenariats, le soutien à la coordination, les approches intégrées, la lutte contre la discrimination et l'évaluation.

L'action sociale et le travail sont explicitement liés par des mesures qui soutiennent l'activation sur le marché du travail. Les politiques de protection sociale cherchent de plus en plus à créer des compétences qui renforcent l'employabilité (Cousins, 1996). Au cours de ces dix dernières années, le lien entre l'activité professionnelle et la perception de prestations sociales a été réaffirmé, sous des formes qui tendent à améliorer la situation et l'employabilité des bénéficiaires (Heikkilä, 1998). Ceci est lié au constat selon lequel l'emploi est la façon la plus efficace de combattre la pauvreté et de promouvoir l'insertion sociale (Ditch et Roberts, 2002; Commission Européenne, 2001a).

Tous les pays de l'UE se sont engagés dans la poursuite de stratégies coordonnées, consistant à aligner le marché du travail, les politiques de sécurité sociale et les mécanismes de prestation. Cet engagement est mis en valeur tout au long de l'Agenda pour la politique économique de la Commission (Commission européenne, 2000) qui insiste sur la nécessité d'améliorer l'accès au marché du travail pour tous les groupes sociaux. Des éléments clés de la stratégie d'ensemble (promotion de l'insertion et de la participation de tous à la vie économique et sociale) sont inscrits dans l'Agenda conformément à l'objectif de promotion de l'insertion sociale.

«Ceci exige une approche intégrée et globale faisant appel à toutes les politiques pertinentes et incluant une perspective de genre. L'éducation et la formation jouent ici un rôle particulièrement important en fournissant les compétences fondamentales. La lutte contre l'exclusion sociale requiert aussi un partenariat fort à tous les niveaux, entre les autorités publiques, les partenaires sociaux, les ONG et les autres parties intéressées».
(Commission européenne, 2000, p.20).

Des études ont cependant mis en évidence que ces éléments clés de la stratégie – approche intégrée, partenariat, coordination, égalité des chances – sont eux-mêmes extrêmement difficiles à mettre en œuvre. Le chapitre suivant expose quelques leçons tirées des résultats des recherches de la Fondation pour une mise en pratique réussie.

Aperçu des recherches de la Fondation

La Fondation mène depuis assez longtemps un programme de recherches et de discussions sur les relations entre la protection sociale et les stratégies du marché du travail. Les discussions se sont centrées sur les avancées réalisées en matière de stratégies actives (Cousins, 1996, Naegelé, 1999) tandis que la plupart des recherches ont porté sur l'analyse des politiques et l'évaluation par le biais d'études de cas (Walker, 1997; Geddes, 1998; Pillinger, 2001; Wrench, 1996; Watt, 1996; Ditch et Roberts, 2002).

Une approche intégrée et globale

Un ensemble de ressources spécifiques et personnalisées est de plus en plus déployé pour satisfaire les besoins divers et complexes des plus défavorisés au regard de l'emploi, comme le montrent les deux exemples suivants de bonnes pratiques en Finlande et Allemagne.

Prestation de services intégrés: exemple de bonne pratique en Finlande

L'atelier Dynamo Kakkonen, géré par une municipalité, vise à résoudre les problèmes liés au départ prématuré de l'école, à la toxicomanie et à la criminalité chez les jeunes. Il propose des emplois en milieu protégé, une orientation, des activités de réinsertion par le travail et des emplois pour ceux qui ont des difficultés à trouver du travail. Divers services sont prévus: cours, travaux guidés en atelier, préparation à l'emploi, formation en cours d'emploi, expérience professionnelle, emploi assisté, mais aussi transports et déménagements, magasin, gravure et encadrement, conseils en matière de nutrition et activités productives. L'atelier travaille en bonne collaboration avec les parents, la police, les écoles et les services locaux. L'atelier a permis de mettre en place des pratiques de travail en équipes pluridisciplinaires et des indicateurs de qualité (Pilonner, 2001).

Prestation de services intégrés: exemple de bonne pratique en Allemagne

Kate e.V est une association indépendante créée en 1986 qui propose aux handicapés mentaux des services intégrés tels que logement, loisirs, éducation, services de l'emploi, de façon à faciliter leur intégration dans le milieu ordinaire du travail et leur permettre de mener une vie aussi indépendante que possible. Les services d'aide sont financés grâce aux bénéfices statutaires dans le cadre de la loi fédérale de protection sociale - allocation d'insertion et de subsistance - mais également par des fonds provenant d'œuvres caritatives et des subventions à l'investissement. Kate propose également des soins de groupe en milieu résidentiel et un logement collectif assisté. La coordination a progressivement évolué à mesure de l'identification des besoins autres que le logement. Le taux de participation des bénéficiaires est élevé. (Pillinger, 2001).

Au milieu des années 90, un examen des projets de recherche de la Fondation, a permis de tirer de ces initiatives un certain nombre de leçons essentielles, (Ball, 1994):

- les besoins et la situation des groupes marginalisés nécessitent une réponse globale, combinant les politiques sociales, environnementales et économiques;
- des programmes intensifs et de grande qualité sont nécessaires pour les personnes ayant les besoins les plus divers et complexes;
- plus l'intervention est précoce et clairement ciblée, plus elle est rentable à long terme;
- les stratégies visant à impliquer activement les groupes vulnérables dans l'élaboration, la planification, la mise en œuvre et le suivi des politiques et des services favorisent le développement de programmes souples et adaptés à leur cas;
- les politiques et les programmes doivent être basés sur une bonne coordination entre les personnes et les agences impliquées, verticalement et horizontalement et entre les diverses autorités et agences responsables aux niveaux national et local;
- le partenariat pour l'action, en impliquant des groupes marginalisés, les secteurs publics, privés et non gouvernementaux, peuvent faciliter la mise en œuvre de programmes intégrés, optimiser l'utilisation des ressources et contribuer à une coordination efficace.

Ces messages en faveur du développement d'une politique «globale et intégrée» font déjà partie intégrante de nombreux volets de l'Agenda pour la politique sociale, mais également des principes sous-jacents aux initiatives du Fonds social européen, comme Equal et celles d'autres domaines suivis par cette politique. Néanmoins, le développement d'une coordination efficace, de partenariats, de l'implication des citoyens/travailleurs et d'autres stratégies de même nature, est lui-même très complexe. Des études plus récentes de la Fondation ont examiné en détail les différentes façons de mettre en pratique ces principes.

Activation

Dans le cadre de l'«activation», l'éducation, la formation, l'orientation et le conseil sont des mesures clés pour le renforcement des capacités et des compétences des groupes exclus (Watt, 1996; Heikkilä, 1998; Ditch et Roberts, 2002). Ceci implique, bien sûr, des contacts directs au niveau local, soulevant ainsi un grand nombre de questions concernant l'identification, l'implication et le maintien de la participation dans les programmes d'activation, notamment pour ceux qui en ont le plus besoin.

L'enseignement professionnel et les formations qualifiantes représentent seulement une partie des besoins des groupes vulnérables pour promouvoir leur réinsertion dans la population active. Une assistance leur est également nécessaire pour évoluer au sein d'un marché du travail toujours plus complexe et concurrentiel, en particulier dans les régions de très faible activité économique avec peu de perspectives d'emploi. Par ailleurs, les demandeurs d'emploi ont parfois besoin d'aide pour retrouver la confiance et l'estime de soi, notamment s'ils sont sans emploi depuis longtemps ou s'ils ont perdu un emploi occupé pendant de nombreuses années. Atkinson (2000) signale que très peu de personnes ont espoir de retrouver un emploi et que seul un très petit nombre demande de l'aide et des conseils concernant le marché du travail. Des séances de renforcement des compétences de base et d'assistance individuelle peuvent être nécessaires pour améliorer l'efficacité des demandeurs.

Mesures d'activation: exemple de bonne pratique en Italie

À Milan, des agents de médiation travaillent en collaboration avec l'Office de la formation et de l'emploi et l'Office pour les adultes en difficulté. Leur rôle est d'une importance remarquable. Les médiateurs participent à des réunions avec les deux institutions et le client de façon à déterminer son profil, ses besoins et son potentiel. Ils consultent directement la personne, visitent les sociétés choisies pour être le lieu de travail ou de formation. Ils peuvent également accompagner le bénéficiaire au cours de la première visite. Leur objectif est de maintenir le contact avec ce dernier et son employeur pendant toute la durée du programme d'insertion. (Ditch et Roberts, 2002).

Les mesures actives du marché du travail peuvent améliorer les compétences et les qualifications professionnelles, mais elles ne sont réellement efficaces pour trouver un emploi que dans la mesure où il existe un nombre suffisant de postes à pourvoir (Cousins, 1996). En effet, de nombreuses initiatives de formation ont échoué par le passé, parce que les participants n'entrevoient aucune réelle possibilité d'obtenir, à terme, un emploi. Avec le temps, les personnes déçues par une telle expérience ne se font plus d'illusions et peuvent considérer les formations comme un moyen de réduire le nombre officiel de chômeurs. En d'autres termes, il est devenu nécessaire d'agir également sur la demande.

Les politiques actives peuvent inclure des initiatives de création d'emploi, notamment dans certains secteurs parapublics. Cette question est abordée dans le rapport de la Fondation sur les services publics sociaux. Certains pays ont adopté une stratégie consistant à encourager la création de postes et de programmes de rotation d'emploi pour favoriser l'insertion des jeunes chômeurs dans les services publics sociaux (grâce, par exemple, aux systèmes de congés, en Belgique, au Danemark et en Finlande) et les programmes de création d'emplois subventionnés (en Autriche, Belgique,

aux Pays-Bas et en Suède). Il existe bien sûr un risque de créer, volontairement ou non, un marché du travail à deux vitesses, avec des conditions d'emploi moins bonnes pour les travailleurs subventionnés ou temporaires. Certains projets sont cependant parvenus à créer des emplois temporaires pour de jeunes chômeurs qui, grâce à des formations ou autres mesures, conservent des liens avec l'emploi et évoluent vers des postes mieux payés au sein de l'ensemble de l'économie (Pillinger, 2001).

Eurocounsel, un programme de recherche-action innovant, a démontré l'importance croissante des services d'orientation et de conseil dans la lutte contre les disparités potentielles entre les compétences de la force de travail et les possibilités d'emploi (Watt, 1996). Les chômeurs mais également les actifs, auront de plus en plus besoin de conseils, tout au long de leur carrière, sur des questions telles que l'éducation, les possibilités de formation et d'emploi. Il s'agit là d'un aspect essentiel du développement des ressources humaines, pour soutenir à la fois la réinsertion dans l'emploi et la prévention de l'exclusion. Les employeurs devraient s'engager davantage auprès des services locaux pour assurer la requalification des salariés risquant d'être licenciés, en vue d'assurer leur redéploiement ultérieur ou du moins de mieux les préparer à retrouver un emploi. Il conviendrait alors d'aider les employeurs dans l'organisation de ces formations. Pour leur part, les employeurs et les syndicats, devraient fournir des informations fiables sur les besoins du marché du travail local de manière à adapter les cours de recyclage.

L'action des services publics de l'emploi et l'éducation au sein de centres de formation continueront vraisemblablement d'être la principale source d'orientation et de conseil des chômeurs et des personnes exclues du marché du travail. Les demandes concernant des mesures de soutien renforcées et personnalisées, davantage d'attention portée à la prévention de l'exclusion et une meilleure approche des groupes les plus vulnérables alourdiront la tâche des services de conseil. Pour satisfaire les nouvelles exigences, il sera nécessaire d'établir et d'actualiser les systèmes d'information sur le marché de l'emploi local, d'entretenir les connaissances et les compétences des conseillers sur un marché du travail en mutation rapide, d'exploiter les nouvelles opportunités offertes par la technologie et de consolider les liens entre les secteurs et les organisations au sein du marché du travail. Ces mesures peuvent permettre d'améliorer les services de conseil locaux, mais leur succès dépendra bien évidemment des soutiens existant à d'autres niveaux, comme par exemple, au niveau national où il est nécessaire de promouvoir les liens entre les secteurs économiques, sociaux, de l'éducation et de la formation et d'assurer une participation à part entière des employeurs et des syndicats dans l'élaboration des services de conseil.

Coordination

De plus en plus d'États membres de l'UE coordonnent des politiques nationales avec un soin particulier apporté à la conception de mesures inter-services et transversales visant à promouvoir l'intégration dans la société des personnes exclues. Du point de vue du bénéficiaire, cela implique une coordination plus efficace des services de façon à satisfaire ses besoins divers et variés. Ceci requiert donc, non seulement de la coordination entre les agences et les services au niveau local, mais également une certaine intégration entre les politiques et les services aux niveaux local, régional et national (Ditch et Roberts, 2002).

Pour satisfaire les besoins des groupes vulnérables il convient, comme nous avons pu le constater dans les précédents exemples, d'assurer l'accès, non seulement à une large gamme de services de soutien et d'intermédiaires en matière par exemple, d'alphabétisation, d'acquisition de compétences sociales, de logement et de renforcement de la confiance, mais aussi l'accès à des services directement liés à l'emploi. Cette situation pourrait conduire à la création de nouveaux services ou dispositifs institutionnels.

Meilleure coordination des services: exemple de bonne pratique aux Pays-Bas.

Aux Pays-Bas, un travail de restructuration en profondeur a abouti à la création de nouvelles organisations locales appelées Centres pour le travail et les revenus. Ils résultent du projet national du gouvernement pour une meilleure coordination entre la politique de sécurité sociale et celle du marché de l'emploi et sa mise en œuvre (le Partenariat pour le travail et les revenus et la Structure pour l'administration du travail et des revenus - projet SUWI). Ces centres rassemblent un certain nombre de fonctions assurées auparavant par d'autres organismes et visent à proposer une approche plus cohérente aux personnes en demande d'allocations ou d'emploi. Cette restructuration repose sur la philosophie du «guichet unique» et entend rassembler le personnel des anciennes agences pour l'emploi, de l'autorité locale, des organismes payeurs privés voire également, à l'avenir, d'autres organismes partageant les mêmes objectifs (agences de réinsertion, agence pour l'emploi) (Ditch et Roberts, 2002).

Parallèlement à l'expansion des guichets uniques, qui proposent différents services en un seul lieu, on assiste au développement de nouveaux styles de travail et de types de travailleurs sociaux comme le montre l'exemple français ci-dessous.

Meilleure coordination des services: exemple de bonne pratique en France.

En France, dans le département de l'Ille-et-Vilaine, des postes de conseillers locaux d'insertion ont été créés pour examiner les besoins des bénéficiaires du revenu minimum, identifier les solutions d'emploi et de formation,

élaborer un plan d'insertion personnalisé et suivre l'intéressé tout au long de son processus d'insertion. Ces conseillers sont employés par la ville. Du point de vue des bénéficiaires, leurs qualités d'accueil et d'écoute apportent un soutien moral et une aide à la remotivation très importants. La valeur de ces conseillers réside également dans leur capacité à orienter les personnes vers un large éventail de ressources: services sociaux, programmes de formation et de reconversion professionnelle, emplois protégés et Agence nationale pour l'emploi. (Ditch et Roberts, 2002).

La coordination est généralement considérée comme une bonne chose, permettant de renforcer l'efficacité et l'efficience, même si sa mise en place, son maintien et son contrôle supposent des coûts et des risques. Il est extrêmement difficile de parvenir à une coordination efficace. Elle requiert des conditions préalables fondamentales telles que la compréhension mutuelle et des objectifs communs au sein des organisations et du personnel impliqués, le développement d'une «orientation professionnelle» qui relie les cultures organisationnelles traditionnelles, par exemple entre les services sociaux et de l'emploi, la capacité à planifier de manière stratégique et à fonctionner de façon opérationnelle, la mise à disposition de ressources humaines et de budgets solides et adaptés et des engagements à une évaluation continue. Il s'agit de véritables défis pour la culture et les méthodes de travail des prestataires de services. Une décentralisation efficace avec de la coordination locale exige le renforcement des «capacités administratives» ainsi que des compétences et des capacités des prestataires de services locaux et des bénéficiaires.

Le partenariat

Le «partenariat» est devenu le modèle le plus utilisé pour l'élaboration de politiques et d'actions à tous les niveaux, européen, national, régional et peut être surtout local (Geddes, 1998; Pillinger, 2001; Ditch et Roberts, 2002). Il existe de nombreux exemples de partenariats efficaces et innovants en Europe, impliquant la contribution active des employeurs, des syndicats, des autorités et organisations locales et des organisations bénévoles et communautaires dans le développement de politiques et services destinés aux groupes vulnérables.

De nombreux exemples de partenariats locaux visent à créer des emplois pour les personnes défavorisées. Or, un des problèmes les plus fréquents de ce type de projets d'emplois locaux est la durabilité des emplois créés. Les partenariats locaux peuvent alors aider à trouver des soutiens et des ressources dans les communautés pour poursuivre les activités et préserver les nouveaux emplois créés, comme le montre l'exemple allemand ci-dessous.

Partenariats locaux: exemple de bonne pratique en Allemagne.

Après le départ d'un certain nombre d'usines, le district de Wedding à Berlin a connu un déclin sévère de l'emploi, avec une baisse de 25% des emplois locaux entre 1970 et 1987. En 1997, un partenariat local a été conclu, premier du genre dans cette ville. Son but était de créer des programmes pour l'emploi des personnes socialement exclues ainsi que des emplois destinés à améliorer les conditions de vie et de travail, les loisirs et l'environnement. Ce partenariat implique actuellement quatre agences publiques, cinq organismes privés et 14 organisations du tertiaire.

Un des projets réussis ayant bénéficié de ce partenariat est le service d'aide aux personnes âgées. Lancé par les autorités locales en 1994, ce projet a permis de recruter 40 chômeurs de longue durée, chargés d'apporter des soins aux personnes âgées, dans l'optique de renforcer les compétences et de créer des emplois dans le secteur des services aux personnes. (Geddes, 1998).

Les organismes et les règlements européens, notamment ceux régissant les Fonds structurels, ont contribué à créer un cadre soutenant le travail en partenariat. Ainsi, il existe de nombreux exemples de partenariats efficaces et innovants au sein de l'Union. Certains des plus intéressants résultent d'initiatives mises en place par des partenaires sociaux. Par exemple, dans la ville de Rennes, en France, la CFDT a opté pour le partenariat en vue de lutter contre l'exclusion sociale, avec la coopération de nombreux acteurs, dont des employeurs et des institutions financières.

Dans les États membres, les employeurs et les syndicats ont conclu des pactes pour l'emploi et la compétitivité (PEC) aux niveaux interprofessionnel, sectoriel et de l'entreprise/lieu de travail, dont certains visent notamment à améliorer les perspectives d'emploi des groupes vulnérables (Freyssinet et Seifert, 2001). En pratique, la plupart des PEC visaient à la préservation plutôt qu'à la création d'emplois, même si certains accords prévoient des dispositions pour les travailleurs intérimaires et les apprentis. D'autres projets (cf. Pillinger, 2001; Watt, 1996), soulignent la valeur ajoutée de la participation des partenaires locaux en raison de leur proximité avec l'information sur le marché du travail local, de leur implication dans la formation et de leur rôle dans le développement de stratégies intégrées d'aide aux chômeurs.

Il est incontestable que le travail en partenariat contribue à instaurer une culture de collaboration, à responsabiliser les principaux acteurs et agences, à améliorer les prestations de services et les performances de toute agence économique et sociale. Mais il existe également des problèmes. Des éclaircissements peuvent être nécessaires sur les responsabilités et les intérêts des partenaires. De plus, le renforcement des capacités et des compétences chez les différents partenaires suppose souvent des ressources

importantes. Il faut énormément de temps pour établir et entretenir des relations de confiance, de collaboration et de réciprocité.

Beaucoup de partenariats reposent sur des financements à court terme, ce qui entrave l'élaboration de stratégies à long terme et l'établissement de relations durables entre les agences. Un rapport de la Fondation identifie un ensemble de mesures nécessaires à la réalisation du potentiel évident de l'approche partenariale. Ce rapport met en évidence un certain nombre d'éléments devant faire l'objet d'une attention particulière comme les financements à long terme, la transparence dans l'utilisation des fonds, le renforcement des compétences professionnelles, de communication et de gestion, la nécessité d'un engagement fort vis-à-vis de l'évaluation et l'importance des questions de genre et d'égalité des chances dans le cadre des partenariats (Geddes, 1998).

L'implication des personnes issues des groupes vulnérables.

«L'implication» et l'engagement de personnes représentant les intérêts les plus divers sont essentiels au bon fonctionnement et peut-être même à la légitimité des partenariats et des programmes destinés à aider les groupes vulnérables. En effet, la nécessité d'assurer l'implication effective des groupes défavorisés et de leurs représentants est bien réelle. L'implication des personnes socialement exclues peut être très bénéfique à la création d'emplois ou aux programmes de développement locaux. Elle permet d'obtenir une sensibilité et une pertinence accrues dans l'élaboration des programmes, de générer des moyens pour la mise en place des programmes, de fournir des emplois et des perspectives pour les personnes au chômage ou sans emploi, de soumettre des mesures pour l'emploi à l'examen critique de ceux qui sont censés en bénéficier.

L'implication des groupes exclus dans la conception ou le développement des services et des programmes peut contribuer à augmenter leur employabilité, en offrant un renforcement social pour lutter contre le découragement, en maintenant l'information et l'implication au niveau local et en offrant des opportunités d'acquérir des compétences nouvelles et de fournir des connaissances pour le travail en équipes (Chanan, 1997).

Implication des socialement exclus: exemple de bonne pratique en Irlande

Le partenariat Pavee Point, basé à Dublin, travaille avec des gens du voyage. Ces personnes dépendent souvent de l'aide sociale et sont très exposées au risque de pauvreté en raison de conditions de vie et de logement difficiles, d'où une espérance de vie souvent assez courte. Pavee Point est un partenariat regroupant des gens du voyage et des personnes sédentaires qui travaillent

ensemble à la promotion du bien-être des gens du voyage. Financé à l'origine en tant qu'organisme de formation, ce partenariat a diversifié ses activités avec le soutien des initiatives communautaires de l'UE et du gouvernement irlandais. Pavee Point est ainsi parvenu à développer des relations de partenariat permettant aux gens du voyage d'exercer la gestion et le contrôle de l'organisation, en créant des liens avec les communautés sédentaires, le secteur public et d'autres organisations. (Geddes, 1998).

Il ressort donc très clairement des études de cas approfondies dans toute l'UE, que l'implication des groupes vulnérables dans les services, les projets et les partenariats est, dans la plupart des cas, un facteur déterminant de réussite des initiatives. (Walker, 1997; Geddes, 1998; Pillinger, 2001). Les initiatives d'emploi locales peuvent ainsi recruter et former des personnes sans qualification ou défavorisées, les impliquer dans la mise en œuvre de l'initiative et leur offrir des emplois durables (Pillinger, 2001).

Toutefois, il est souvent difficile pour les groupes défavorisés d'être véritablement représentés au sein des programmes, projets ou partenariats ou d'être totalement impliqués dans les processus de prise de décisions au même titre que d'autres groupes d'intérêt (Geddes, 1998). En effet, le choix des personnes pouvant le mieux représenter les intérêts des groupes vulnérables peut s'avérer difficile et certains groupes bien établis peuvent se montrer réticents à la participation des groupes les plus défavorisés. De plus, les personnes exclues qui participent à des projets peuvent être particulièrement exposées aux problèmes liés à des financements de courte durée et à des emplois peu gratifiants.

Il existe cependant toute une gamme de stratégies visant à améliorer l'implication des groupes exclus (Deakin et al, 1995). Par exemple, des services de représentation peuvent être créés pour ceux qui sont le moins à même de défendre oralement leurs intérêts (Pillinger, 2001). Les représentants des chômeurs ont parfois des rôles très importants, comme celui de président d'une initiative de partenariat. Les travailleurs en formation ou bénéficiant d'autres mesures d'activation peuvent être systématiquement impliqués dans l'évaluation (Ditch et Roberts, 2002). La participation à des activités locales peut contribuer à renforcer la confiance et les compétences qui permettront de s'impliquer dans un partenariat ou d'autres programmes communautaires (Chanan, 1998).

La lutte contre la discrimination

La «discrimination» est souvent ressentie comme une des principales causes de vulnérabilité aussi bien pour les personnes avec que sans

emploi. Les recherches de la Fondation présentent des solutions pour lutter contre la discrimination dans le domaine de l'emploi envers les minorités ethniques (Wrench, 1996), les personnes handicapées (Carpenter, 1998) et les travailleurs âgés (Walker, 1997). Bien que la lutte contre la discrimination comporte des éléments communs à tous ces groupes - changement du comportement des dirigeants et des collègues, implication des représentants des groupes vulnérables dans l'élaboration des politiques et des pratiques, conception de mesures visant à compenser le désavantage à long terme notamment dans l'accès à la formation, et développement de procédures de recrutement impartiales - il existe également un certain nombre de priorités spécifiques.

L'étude intitulée *Preventing racism at the workplace* (La prévention du racisme sur le lieu de travail) (Wrench, 1996), a révélé que, dans certains pays, les taux de chômage des immigrés et des minorités ethniques étaient quatre fois supérieurs à ceux des autochtones. L'existence de préjugés raciaux chez les employeurs et dirigeants a été mise en évidence dans un certain nombre d'États membres. Par ailleurs, la pratique consistant à recruter les enfants des salariés en poste contribue à la sous-représentation des minorités ethniques au sein de certaines entreprises. En outre, un certain nombre d'agences pour l'emploi agissent en connivence avec les employeurs en adoptant des pratiques discriminatoires et empruntées de préjugés.

D'importants obstacles ont pu être identifiés, comme par exemple une mauvaise information et des recherches insuffisantes sur l'emploi des migrants et des minorités ethniques, la discrimination indirecte sur le lieu de travail par le biais du recrutement, une faible sensibilisation des employeurs et des syndicats sur les problèmes de racisme et de discrimination au travail, une réticence à l'adoption de mesures anti-discriminatoires, des faiblesses dans les législations anti-discriminatoires en matière d'emploi en vigueur dans de nombreux pays et l'absence de volonté politique pour les appliquer.

Face à cette discrimination raciale persistante au sein du marché du travail, le rapport appelait à l'adoption d'une directive de l'UE sur la discrimination raciale, un code de conduite, des actions en faveur des droits des citoyens dans certains États membres, des initiatives de politique sociale et volontariste contre la discrimination et enfin le relèvement des niveaux minimums de protection de l'emploi. Certaines de ces actions ont été entreprises par la suite, témoignant ainsi de l'utilité de ce type de travaux.

Un rapport sur l'emploi des personnes handicapées au sein des PME a montré que les quotas d'emploi et la législation anti-discriminatoire

n'avaient que peu d'influence sur les comportements dans les PME (Carpenter, 1998). Les femmes et les personnes âgées handicapées connaissent des problèmes particuliers d'accès à l'emploi et les règlements sur la santé, la sécurité et les assurances sont considérés par les employeurs comme des obstacles à l'emploi des personnes handicapées.

Il convient de s'assurer, probablement grâce à une législation appropriée, que les barrières légales et administratives imposées ne constituent pas une discrimination envers les groupes vulnérables concernant l'accès à l'éducation et à la formation. Parmi les mesures qui pourraient être prises pour (ré)intégrer les personnes handicapées, on relève: l'amélioration de l'information des employeurs sur les dispositifs réglementaires et le renforcement du rôle des organisations spécialisées dans la médiation pour lever les barrières existantes entre les PME et les personnes handicapées, en proposant des formations et un soutien personnalisé aux personnes handicapées ainsi qu'aux employeurs.

Promotion de la diversité

L'ethnicité

Promotion de la diversité: exemple de bonne pratique en Belgique

Electrocoat-Genk recrutait du personnel par le biais d'une agence créée pour aider les mineurs au chômage. Cette agence recherchait uniquement des personnes «difficilement employables» sur le marché du travail. Un autre critère de sélection était la tolérance et la volonté de travailler avec des personnes d'origine ethnique différente. Dans deux cours de formation sur trois, un objectif minimum de 50% d'immigrés a été fixé.

La formation consistait en une période de six mois de familiarisation en atelier et comprenait une formation technique, sur les attitudes et comportements au travail, la maîtrise de la langue et la coopération interculturelle. Le but était d'établir, au sein d'une force de travail pluriethnique, une ambiance de travail propice au respect de chacun et au sentiment d'appartenance à l'entreprise. (Wrench, 1997)

Certaines études menées par la Fondation ont examiné le rôle des mesures non législatives dans l'amélioration des possibilités d'emploi de groupes spécifiques. Il en ressort que les interdictions légales, au moyen de législations anti-discriminatoires, sont nécessaires mais pas suffisantes pour s'attaquer aux problèmes de discrimination directe et indirecte résultant de l'ethnicité (Wrench, 1997). En effet, les mesures légales fournissent un contexte favorable à des actions plus volontaristes, pour l'égalité de traitement, l'égalité des chances ou des mesures anti-discriminatoires, au niveau de l'entreprise ou de l'organisation. Au niveau national ou sectoriel,

des conventions collectives peuvent être conclues entre les partenaires sociaux.

Le handicap

Les politiques concernant les adultes handicapés tendent désormais à promouvoir leur intégration active dans la société, la formation et le travail plutôt que le travail protégé ou communautaire. L'accent est de plus en plus mis sur la responsabilisation, l'autodétermination, la dignité, la normalisation et l'intégration. En Finlande par exemple on a pu constater depuis 1970 un glissement d'un système institutionnel vers un système ouvert de soins aux adultes souffrant de difficultés d'apprentissage et de maladies mentales, comme le montre l'exemple de l'encadré ci-dessous.

Promotion de la diversité: exemple de bonne pratique en Finlande

L'objectif du projet municipal KEKKU de Mäntsälä est de réinsérer les personnes atteintes de maladies mentales par le biais du placement direct et de favoriser l'indépendance de ces personnes en leur proposant un parcours professionnel personnalisé comprenant des formations, un soutien à l'intégration dans l'emploi, des informations et une sensibilisation. Différents modèles sont proposés, en fonction des besoins du bénéficiaire: travail assisté, emplois protégés et contrats d'emploi-formation. Les bénéficiaires de ce projet sont également assistés par un tuteur. (Pillinger, 2001)

Concernant les adultes malades mentaux, l'objectif des mesures pour l'insertion sociale et économique est de leur permettre de mener une vie aussi normale que possible et d'encourager leur indépendance par le biais de l'emploi aidé ou du placement direct. Tout ceci requiert une très bonne coordination interne et externe et des liens solides entre les groupes locaux, les agences et les employeurs.

Promotion de la diversité: exemple de bonne pratique au Danemark

Le projet intitulé «Malades souffrant de troubles psychiatriques au travail» (groupe PIA) a été lancé en 1989 sur l'initiative de la municipalité de Aarhus et est désormais géré par une fondation privée. Un conseil d'administration constitué de représentants publics et privés locaux, assure la viabilité économique de la société, en obtenant par exemple des contrats préférentiels auprès d'organismes publics et de sociétés privées. L'activité consiste notamment à insérer les malades mentaux capables de travailler dans un emploi stable, parfois protégé. Ceci est assuré grâce à des programmes de réinsertion individualisés, progressifs et ciblés, élaborés et coordonnés en collaboration avec les services sociaux et socio-psychiatriques municipaux responsables de la situation des salariés et de leur traitement hors du milieu professionnel. (Pillinger, 2001)

L'âge

L'évolution démographique que connaît actuellement l'Europe conduit au vieillissement non seulement de la main-d'œuvre mais également de la population dans son ensemble (Commission européenne, 2002b; Pearson, 1996). Dans la première étude de ce type, la Fondation a examiné les initiatives menées aux niveaux local et de l'entreprise pour renverser la tendance aux départs précoces et au chômage de longue durée chez les travailleurs âgés (Walker, 1997).

Promotion de la diversité: exemple de bonne pratique au Royaume-Uni

Le projet d'agence de recrutement POPE («*People of previous experience*») aide les chômeurs de plus de 50 ans à retrouver un emploi. Il s'articule autour de quatre grandes lignes:

- la création d'un registre officiel des chômeurs de 50 ans et plus, recherchant un emploi dans la région de Bradford;
- la promotion de ce service auprès des employeurs et l'identification des offres d'emploi pertinentes;
- l'ouverture d'un service de mise en relation informatisé gratuit à la fois pour les chômeurs et les employeurs;
- une subvention de 2000£ pour les employeurs recrutant une personne du registre (somme versée en deux fois, lors du recrutement puis après six mois d'occupation du poste).

Les employeurs peuvent prétendre percevoir cette subvention si la personne est embauchée pour un poste récemment créé, est âgée de 50 ans ou plus et était au chômage depuis au moins 26 semaines. Ce projet emploie cinq personnes. Tous les formateurs sont des personnes âgées ayant une expérience professionnelle dans l'industrie à des postes d'encadrement et qui étaient au chômage avant leur recrutement. (Walker, 1997).

Les mesures visant à accroître les perspectives d'emploi des travailleurs âgés et l'âge effectif de la retraite sont devenues des priorités de l'UE (Commission européenne, 2002a). De nombreux aspects de l'emploi peuvent être modifiés tant au niveau de l'organisation que de l'entreprise, de manière à gérer la main-d'œuvre vieillissante de façon plus productive: le recrutement, la formation, la flexibilité du travail, la conception de poste, les comportements au sein des organisations. De nombreuses entreprises ont commencé à développer des approches plus globales, comme le montre l'exemple allemand suivant.

Promotion de la diversité: exemple de bonne pratique en Allemagne.

Malgré la situation difficile de l'emploi et les pertes de postes dans la sidérurgie, Stahlwerke Bremen, une grande firme sidérurgique allemande,

accorde de plus en plus d'importance au potentiel de compétences des travailleurs âgés. Ceci s'explique en partie par le fait que le nombre de jeunes travailleurs qualifiés devrait considérablement diminuer à moyen terme. En conséquence, cette entreprise a donc développé et mis en place une stratégie de formation pour une main-d'œuvre vieillissante. Jusqu'à présent, les projets suivants ont été mis en œuvre

- un projet pilote visant à dispenser une formation de formateur, sans spécification d'âge, dans les domaines industriel et technique. Le schéma d'apprentissage ouvert de cette formation et son contenu proche de l'entreprise la rendent particulièrement adaptée aux travailleurs âgés.
- Une formation pour les travailleurs du laminoir, avec une attention particulière portée aux travailleurs âgés présents dans les processus de production. Le concept de la formation a été développé par un ancien salarié de 65 ans en coopération avec des membres plus jeunes du personnel.
- Le développement d'une stratégie pour la réinsertion dans le milieu du travail et la formation des travailleurs, âgés pour la plupart, en cours de réinsertion – en association avec l'assurance maladie de l'entreprise et le gouvernement régional. Ce plan vise à faciliter la réinsertion permanente sur le marché de travail. (Walker, 1997).

Les aspects essentiels d'une stratégie active en matière de vieillissement sont: la nécessité de soutenir les cadres dirigeants, l'existence d'un environnement favorable aux ressources humaines, l'engagement des travailleurs âgés eux-mêmes et une mise en œuvre minutieuse mais souple impliquant une communication ouverte à tous les niveaux et une attention particulière portée à toutes les caractéristiques pertinentes du lieu de travail (Walker, 1997).

Il est nécessaire, dès à présent et à l'avenir, de maintenir et renforcer une «double stratégie» pour l'accès à l'emploi des travailleurs âgés. Cette stratégie suppose le recours à la fois à des politiques actives et intégrées et à la lutte contre la discrimination par l'âge (Naegele, 1999). Toutefois, beaucoup de travailleurs âgés semblent encore lésés, par exemple en matière de compétences et de formation et il est donc nécessaire de prendre des mesures pour y remédier. Une «double approche» est indispensable non seulement pour s'attaquer aux problèmes spécifiques de certains travailleurs âgés mais également pour améliorer l'employabilité tout au long de la vie professionnelle.

Le genre

Atkinson (2000) affirme que le manque d'adéquation entre les systèmes de garde d'enfants et l'organisation du travail entrave de façon importante l'accès à l'emploi des femmes. L'existence de services de prise en charge des personnes âgées et dépendantes joue aussi un rôle déterminant dans la participation au marché du travail des femmes âgées (Lilja et Hämäläinen,

2001). Outre une meilleure répartition des responsabilités au sein des familles, les politiques publiques favorisant les congés de soin ou le développement des services, mais également des mesures prises par les employeurs pour accroître la flexibilité du travail, développer les conseils, le soutien et les aides pratiques (Phillips, 1996) peuvent permettre d'améliorer la situation des aidants qui travaillent et de ceux qui sont exclus de l'emploi à cause de leurs responsabilités en matière de soins.

Une récente étude s'est intéressée à la nature et à l'ampleur de l'emploi dans les services aux ménages ainsi que leur rôle dans la conciliation de la vie familiale et professionnelle (Cancedda, 2001). Elle s'est centrée sur cinq aspects du travail domestique: la garde d'enfants, les soins aux personnes âgées, le ménage, la restauration et l'entretien de la maison et du jardin, activités presque toujours réalisées par des femmes. La qualité des emplois créés dans ce secteur a fait l'objet d'une attention particulière. De façon générale, on observe qu'ils sont mal rémunérés, peu valorisants, offrant peu de perspectives, souvent à temps partiel et pouvant engendrer de hauts niveaux de stress. Alors que certaines activités, comme les soins par exemple, peuvent sembler gratifiantes d'un point de vue personnel, on constate que ces services permettent généralement aux personnes qui en bénéficient de concilier vie familiale et vie professionnelle, mais que ceci ne s'applique que très rarement aux personnes qui les assurent. Une prise de conscience et une meilleure connaissance de la contribution potentielle que ces services peuvent apporter est donc indispensable. Toutefois, la fourniture de main-d'œuvre pour remplir ces emplois doit aller de pair avec un certain nombre d'autres mesures:

- l'amélioration des salaires et de la sécurité sociale dans ce secteur;
- la lutte contre la concurrence du travail non déclaré;
- le développement de systèmes de qualification et d'accréditation clairement et mutuellement reconnus;
- la promotion de niveaux supérieurs de participation masculine et
- l'étude des différentes combinaisons possibles de services aux ménages qui pourraient servir de plate-forme solide au développement économique.

Les évolutions démographiques actuelles multiplient les besoins de prise en charge des adultes et des personnes âgées dépendantes. Or, il semble qu'à l'heure actuelle, très peu d'entreprises ont mis en place des systèmes de travail flexibles pour les personnes qui s'occupent de parents âgés (Phillips, 1996). Toutefois, comme le montre l'exemple ci-dessous, on assiste au développement de mesures plus globales (Naegele, 1999).

Promotion de la diversité: exemple de bonne pratique en Allemagne.

En Allemagne, les aidants qui travaillent affichent des niveaux de stress élevés et des absences ou des arrêts de travail fréquents. Ces personnes sont donc souvent vouées à des pertes de revenus, en raison, par exemple, du non paiement des absences. Par ailleurs, les aidants manquent souvent des réunions de travail, des opportunités de formation ainsi que des promotions. Pour les employeurs, la conséquence la plus négative est la perte de salariés qualifiés, dévoués et expérimentés.

Siemens est une des rares entreprises allemandes qui a mis en place une politique pour les aidants qui travaillent. Elle comprend des mesures visant à accroître la flexibilité en matière de lieu et de temps de travail, mais également en ce qui concerne les congés. Elle est aussi à l'origine de la création de services d'information et de recommandation, de conseils professionnels et d'orientation en relation avec les mesures sociales pour l'emploi de l'entreprise. (Naegele, 1999)

Si l'on se base sur les expériences rapportées dans cette étude, il semble que les programmes et modèles utilisés pour concilier le travail avec la garde des enfants ne puissent être transférés directement aux cas des personnes âgées. Pour encourager les aidants à utiliser les programmes existants, il faudrait que ces derniers fassent partie d'un ensemble de services proposés par une société à tous ses employés, quelle que soit leur situation. Un environnement professionnel favorable est en effet nécessaire pour éviter que les usagers potentiels de ces services ne se sentent stigmatisés.

Le maintien et la croissance d'une main-d'œuvre composée d'aidants, rémunérés ou non (Salvage, 1995) est une question urgente pour l'UE, plus particulièrement en ce qui concerne les femmes. Elle constitue de ce fait une priorité majeure des programmes pour l'égalité des chances. Dans la mesure où la responsabilité en matière de garde est un obstacle important à la participation des femmes au marché du travail, il s'agit également d'une question stratégique pour l'organisation du travail.

Questions à discuter et à développer

Parmi les principaux défis concernant l'offre de main-d'œuvre et l'accès à l'emploi à l'avenir, on relève: l'élargissement, l'évolution démographique, les disparités régionales et l'adéquation entre la demande de main-d'œuvre et les compétences disponibles. L'immigration ne permettra pas à elle seule de résoudre le problème de l'offre de main-d'œuvre (Commission européenne, 2002b), et le déclin de la population en âge de travailler ne se traduira pas non plus nécessairement par de nouvelles possibilités d'emploi pour les groupes vulnérables. Le consensus politique exprimé au sein de l'UE garantit un engagement continu à lutter contre le chômage et à accroître les niveaux d'emploi. Ce dernier chapitre étudie certaines des questions soulevées par les recherches de la Fondation qui devront être traitées par les décideurs politiques et les praticiens à l'avenir.

Cibler les groupes vulnérables

Dans le cadre d'un marché du travail dynamique et d'évolutions démographiques diverses, il semble que les caractéristiques des groupes les plus vulnérables évoluent également, et regroupent désormais les femmes ayant de faibles compétences et non toutes les femmes, les personnes souffrant de maladies (mentales) chroniques, les aidants auprès de personnes âgées, et les immigrants récents issus des minorités ethniques. Certains des plus vulnérables – les demandeurs d'asile, les anciens prisonniers, les sans-abris, les professionnels de l'industrie du sexe, les toxicomanes – ont à peine été évoqués dans le présent document. Il est nécessaire de disposer de façon plus systématique d'informations sur les groupes vulnérables qui ne sont pas pris en compte dans les statistiques habituelles, afin de mieux connaître leurs besoins et leurs préférences et de fournir des services adéquats.

On peut bien sûr considérer que presque tous les travailleurs sont dans une certaine mesure vulnérables face à l'insécurité de l'emploi dans le cadre de la mondialisation et des mutations rapides, de sorte qu'il est opportun d'évaluer plus globalement les avantages liés au développement de stratégies préventives.

Les personnes confrontées à différentes formes d'exclusion peuvent passer entre les mailles du filet des services généraux ou universels et ce document a montré à quel point les services personnels et intégrés sont devenus essentiels dans les stratégies d'insertion dans l'emploi. Toutefois, d'autres dilemmes se posent dans la pratique, notamment concernant la

complexité croissante des mesures destinées tant aux praticiens qu'aux employeurs. Les conséquences en termes de stigmatisation, de mesures trop étroitement ciblées suscitent également des préoccupations (Pillinger, 2001).

Les mesures destinées à aider un groupe peuvent compliquer l'accès à l'emploi d'un autre groupe: par exemple, les règlements visant à protéger les travailleurs âgés des licenciements rendent plus difficile l'accès à l'emploi des jeunes travailleurs. Atkinson (2000) montre que les mesures favorables à l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché du travail sont peu susceptibles d'aider les chômeurs actuels. Les politiques favorables aux nouveaux entrants peuvent condamner les chômeurs actuels à une exclusion plus ou moins permanente.

Des services sur mesure

Le «réservoir» de personnes en dehors du marché du travail mais souhaitant travailler suscite un intérêt croissant. Toutefois, comme le montre le cas des aidants familiaux, les décideurs politiques ont besoin de bien comprendre la situation et les aspirations en matière d'emploi des personnes actuellement inactives.

Certaines informations sont disponibles sur les préférences relatives au temps de travail, mais pas sur les exigences en termes de salaire et de conditions de travail. On sait peu de choses sur ces priorités pour les groupes les plus vulnérables. L'enquête de la Fondation sur les scénarios d'emploi (Atkinson, 2000) révèle que la majorité des femmes souhaitant retravailler préféreraient un emploi à temps partiel, de plus de 20 heures hebdomadaires toutefois – ce qui ne correspond pas à la situation actuelle.

Les innovations et les développements visant à améliorer l'accès à l'emploi des groupes vulnérables sont caractérisés par la reconnaissance de besoins et de difficultés multiples: individuel, social, géographique et institutionnel. Les nouvelles approches exigent des services sur mesure afin de répondre à des besoins spécifiques et un ensemble de mesures souples. Les études de cas soulignent le rôle des représentants des groupes vulnérables et des travailleurs dans la conception de ces mesures, et la nécessité de renforcer leur participation; les études de cas mettent également en évidence la nécessité de concentrer les efforts, souvent sur de longues périodes. Il semble que la qualité et l'accessibilité de l'orientation et l'assistance doivent être améliorées tant pour les nouveaux venus que pour les travailleurs reprenant une activité professionnelle.

Politiques sur toute la vie

Les politiques sur l'emploi et les retraites prêtent de plus en plus d'attention à la situation des travailleurs âgés. Toutefois, il est de plus en plus reconnu

que les problèmes d'emploi liés à l'âge surviennent dès le milieu de la vie professionnelle voire même avant. Les politiques pour l'emploi et la formation doivent donc adopter une perspective couvrant «toute la vie», à la fois en raison de l'importance des phases précédentes de la vie pour les possibilités d'emploi ultérieures et du fait que la division traditionnelle de la vie en éducation – emploi – retraite n'est plus appropriée. Il est nécessaire d'envisager la formation, l'emploi et l'assistance avec une nouvelle optique sur toute la vie, afin de garantir l'employabilité des travailleurs et d'éviter l'exclusion à long terme due à des besoins sociaux.

La flexibilité croissante du temps de travail au cours de la vie pourrait permettre de prolonger la vie professionnelle de façon volontaire et ainsi de réduire les départs anticipés. Afin d'être plus pertinents et mieux acceptés, les régimes de retraite progressive devraient être stratégiquement intégrés à une nouvelle organisation du temps de travail au cours de la vie.

Parmi les autres arguments en faveur de la réorganisation du temps de travail, on relève la possibilité de mieux adapter au changement la capacité de travail d'une personne au cours de sa carrière professionnelle, tant en termes de charge de travail et qu'en exigences physiques et mentales du poste. Simultanément, les ajustements du temps de travail peuvent favoriser la flexibilité et la mobilité professionnelle ainsi que les possibilités de formation continue qui sont des conditions préalables pour se réinsérer ou rester dans la population active. Les horaires de travail traditionnels ne sont souvent pas compatibles avec les obligations familiales et autres intérêts et souhaits personnels, qui évoluent au cours de la vie.

Il est également nécessaire de renforcer les mesures en faveur de la réinsertion et la réintégration dans l'emploi, notamment au cours de la deuxième moitié de la vie professionnelle. Si l'on considère les taux actuels, on constate qu'il y a lieu de repenser, reconcevoir et restructurer les approches de l'emploi des handicapés et des travailleurs âgés.

Apprentissage et développement professionnel

La participation à la formation diminue de façon importante avec l'âge, d'où les inquiétudes concernant la réalité de l'apprentissage tout au long de la vie – pourtant indispensable pour garantir la flexibilité et la transition vers le marché du travail et en dehors. Les politiques d'action sociale doivent reconnaître les besoins changeants du marché du travail et l'importance de l'apprentissage tout au long de la vie et de l'éducation pour faciliter le passage de la dépendance des aides sociales à un emploi rémunéré. L'accès aux possibilités d'apprentissage tout au long de la vie est particulièrement difficile pour ceux qui en ont le plus besoin: les immigrants, les personnes handicapées, les salariés sous-qualifiés et les

travailleurs âgés, ainsi que les travailleurs intérimaires (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2001).

Les leçons tirées des initiatives de la Fondation telles que le programme Eurocounsel ont souligné la nécessité de prévenir l'exclusion de l'emploi dans la mesure du possible, en s'attaquant aux problèmes avant qu'ils ne soient aggravés par le chômage (Watt, 1996). Le conseil et le coaching en poste visant au maintien de l'emploi semblent particulièrement importants pour faciliter l'intégration des personnes handicapées et ceux ayant des difficultés d'apprentissage.

Sur un marché du travail en pleine mutation, les travailleurs sont amenés à acquérir des compétences en matière d'évaluation et de réduction des risques liés à l'emploi ou au marché du travail. Dans tous les cas, l'orientation devrait être une activité dominante et non marginale. À cette fin, il convient d'envisager les perspectives des apprenants réticents et des incitations significatives à la participation, ce qui nécessite (comme l'ont démontré les recherches sur les barrières liées à l'âge) des outils et des méthodes adaptés aux adultes, des styles d'apprentissage souples et davantage de reconnaissance des apprentissages antérieurs.

Le rôle de l'organisation du travail en tant que stimulus ou frein au développement de carrière et à l'acquisition de nouvelles compétences suscite un intérêt croissant. Alors que les principes permettant d'améliorer l'accès à l'emploi des groupes vulnérables sont bien connus, il est désormais nécessaire de prêter une attention accrue au maintien de l'emploi, à l'actualisation des compétences et au développement de la carrière.

L'autre facette de l'attention portée au développement de la carrière est liée à la qualité des emplois, notamment pour les travailleurs des groupes vulnérables (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2002). La qualité de l'emploi sera un facteur déterminant dans les décisions concernant l'acceptation, le maintien ou le retour à l'emploi. L'UE doit relever le défi de réinstaurer une culture de travail après l'âge de 55 ans. Il convient de réfléchir davantage non seulement sur la façon de prolonger la vie professionnelle mais aussi sur la façon de la rendre plus gratifiante.

Intégration socio-économique

Le débat européen sur l'inclusion sociale a reconnu l'importance de l'emploi comme moyen de lutter contre la pauvreté, mais également que l'emploi ne permet pas de résoudre tous les problèmes. On relève encore de mauvaises conditions de travail (avec des taux importants parmi les groupes vulnérables) et la pauvreté persiste dans le travail, ainsi que pour

les ménages sans emploi. Il est de toute évidence nécessaire de maintenir ou de renforcer la protection sociale ainsi que de promouvoir l'accès à l'emploi pour les groupes vulnérables.

L'approche intégrée est basée sur la reconnaissance des difficultés complexes et multiples des groupes vulnérables: les mesures visant à ne modifier qu'un seul facteur, qu'il s'agisse du salaire ou des compétences, soulignent la nécessité de développer des politiques pour l'emploi et un marché du travail pour tous mais aussi de lutter contre les disparités issues de l'éducation, de garantir de bonnes conditions de logement et d'accès aux services de qualité (Commission européenne, 2001a).

De nombreux exemples d'études de cas ont souligné l'importance du soutien et de la formation pour participer à la vie communautaire et à la société en général, ainsi que de la formation professionnelle ou du renforcement des compétences. Les mesures visant à développer une citoyenneté active peuvent être considérées comme une condition préalable pour accéder à l'emploi ou comme un avantage en soi. La qualité de vie et l'estime de soi découlent potentiellement de l'emploi mais aussi d'autres activités socialement utiles. Comme le montre le rapport sur les bénéficiaires de l'assistance sociale, il est important de parvenir à un équilibre entre les mesures pour l'intégration sociale et économique (Ditch et Roberts, 2002).

Évaluation et recherche

Chacune des stratégies pose des questions sur l'évaluation tant des processus que des résultats. Par exemple, les mesures d'activation soulèvent des questions sur la façon dont les bénéficiaires perçoivent les services et ce qu'ils tirent des mesures, sur la qualité des résultats en termes de nature et de durabilité de l'emploi, sur le nombre de personnes qui quittent prématurément les programmes, et la tendance à un meilleur fonctionnement des services avec ceux dont l'employabilité est supérieure.

L'évaluation des mesures en faveur de l'insertion professionnelle pose de nombreuses questions méthodologiques concernant par exemple, la valeur que les décideurs politiques, les prestataires de services et les clients accordent à différents résultats.

L'évaluation des avantages-coûts des mesures destinées aux groupes vulnérables montre que leur taux de réussite est inférieur à ceux des groupes moins défavorisés – bien que ces mesures puissent être beaucoup plus fructueuses que toutes les initiatives précédentes, avec une période de dépendance envers les avantages sociaux proportionnellement plus courte.

Plusieurs rapports ont mis en évidence la nécessité d'échanger des informations sur l'évaluation de façon plus efficace (Watt, 1996; Ditch et Roberts, 2002). Cela implique davantage de transparence sur les buts, les méthodes et les objectifs de l'évaluation ainsi que sur le partage des résultats. Il est nécessaire de renforcer les mécanismes permettant de tirer des enseignements des expériences menées au niveau local afin d'informer les décideurs politiques au niveau national.

Il existe encore des lacunes considérables en termes d'information de base, notamment par rapport à la situation des groupes très vulnérables: réfugiés, anciens détenus, sans abris et autres groupes similaires. La collecte de données systématiques et comparables est un exercice difficile mais il est indispensable de disposer de plus d'informations sur les besoins en matière d'emploi, les préférences et les expériences afin de pouvoir mettre en place des services spécifiques pour ces groupes.

Services et développement du personnel

Les travailleurs chargés de la réinsertion des groupes vulnérables ont une lourde tâche. Le travail axé sur l'emploi avec des personnes qui ont été malades ou sans emploi pendant longtemps ou auprès d'aidants, exige une sensibilité et des compétences particulières. Les travailleurs sociaux ou les conseillers doivent être capables d'évaluer les besoins, travailler en coordination avec d'autres intervenants, faire participer les bénéficiaires de façon constructive, servir de médiateur avec les employeurs et proposer un ensemble de mesures pertinentes. Ces rôles et responsabilités, souvent entièrement nouveaux, impliquent la formation des prestataires de services et de veiller à la qualité de leur vie professionnelle. Il convient, dans le cadre du travail avec les groupes vulnérables, d'établir de bonnes relations avec le bénéficiaire et de les entretenir jusqu'à un dénouement positif.

Les services destinés aux groupes vulnérables dépendent essentiellement des performances du personnel «en première ligne», mais des procédures administratives et des processus soutenant la coordination des services et le travail avec les bénéficiaires sont également nécessaires. Les services doivent être ajustés et adaptés à la situation et aux besoins au niveau local. Il convient de ce fait de donner aux acteurs locaux davantage d'autonomie pour élaborer et mettre en place des politiques, mais aussi d'accroître la transparence et le suivi.

Les recherches de la Fondation ont souligné l'importance des services de «qualité» et correctement gérés pour l'intégration des groupes vulnérables. Il convient de fixer des objectifs et d'établir des normes de qualité pertinentes compte tenu de la situation locale. Il est préférable que ces normes soient développées en partenariat avec le personnel, la direction et les usagers.

Conclusion

Le présent document s'est inspiré de toute une gamme de recherches menées par la Fondation pour aborder une question complexe. L'importance de l'amélioration de l'accès à l'emploi des groupes vulnérables est illustrée par l'ampleur des recherches et des budgets consacrés à cette fin aux niveaux européen, national et local.

Selon les rapports et les études de cas, les gouvernements, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les bénéficiaires joueront un rôle clé dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies pour l'intégration des groupes vulnérables. Les différentes parties sont confrontées à de nombreux défis communs, notamment lorsqu'elles travaillent en partenariat et dans le cadre d'approches intégrées. Toutefois, on relève également des demandes spécifiques pour développer des méthodes plus efficaces en matière de prestations de services et d'aide aux groupes vulnérables: ce cahier est destiné à contribuer à atteindre cet objectif.

Références

- Atkinson, J., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Scénarios d'emploi et participation au marché du travail*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000.
- Ball, C., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Comblant le fossé*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1994.
- Cancedda, A., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *L'emploi dans les services aux ménages*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001.
- Carpenter, M., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *L'emploi des personnes handicapées dans les petites et moyennes entreprises*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1998.
- Chanan, G., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *La citoyenneté active et l'implication de la collectivité: aller au fond des choses*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997.
- Chanan, G., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *La participation de la collectivité locale: Guide de bonne pratique*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1998.
- Cousins, M., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *New directions in social welfare: Report of a conference of the Irish Presidency of the EU*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996.
- Deakin, N. et al, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Services publics de protection sociale et exclusion sociale*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1995.
- Ditch, J. et Roberts, E., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Approches intégrées des politiques sociales actives et des politiques de l'emploi*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002.
- Commission européenne, *Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne*, Bruxelles, 1999.
- Commission européenne, *Agenda pour la politique sociale* COM (2000) 379 final, Bruxelles, 2000.
- Commission européenne, *Rapport conjoint sur l'inclusion sociale*, Bruxelles, 2001a.

Commission européenne, *L'emploi en Europe 2001: évolution récente et perspectives*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001b.

Commission européenne, *Recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des États membres*. COM (2001) 512 final, Bruxelles, (2001c).

Commission européenne, *Vers l'accroissement de la participation au marché du travail et la promotion du vieillissement actif*, COM (2002) 9 final, Bruxelles, 2002a.

Commission européenne, *La situation sociale dans l'Union européenne 2002*, Bruxelles, 2002b.

Commission européenne, *Plan d'action de la Commission en matière de compétences et de mobilité*, COM (2002) 72, Bruxelles, 2002c.

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Pour une meilleure qualité de l'emploi*. Conférence de la Présidence de l'Union européenne: résumé, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001.

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *La qualité du travail et de l'emploi en Europe: Enjeux et défis*, Cahier de la Fondation n° 1, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002.

Freyssinet, J. et Seifert, J., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Negotiating collective agreements on employment and competitiveness*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001.

Geddes, M., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Partenariat local: une stratégie réussie pour la cohésion sociale?*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1998.

Heikkilä, M., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Linking welfare and work*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1998.

Lilja, R. et Hämäläinen, U., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Les préférences en matière de temps de travail aux différents stades de la vie*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001.

Merlié, D. et Paoli, P., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Troisième enquête européenne sur les conditions de travail 2000*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001.

Naegele, G., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Conférence sur les stratégies actives relatives à la main-d'œuvre vieillissante* (rapport de Conférence), Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999.

Pearson, M., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Expérience, savoir-faire et compétitivité: les conséquences du vieillissement de la population sur le lieu de travail* (rapport de Conférence), Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996.

Phillips, J. E., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Travail et prise en charge: évolutions sur le lieu de travail pour les aidants familiaux de personnes handicapées et de personnes âgées* (rapport de Conférence), Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996.

Pillinger, J., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Qualité dans les services publics sociaux*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001.

Salvage, A. V., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Qui prendra soin d'eux? Perspectives d'avenir de l'aide familiale aux personnes âgées dans l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1995.

Storrie, D., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Le travail intérimaire dans l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002.

Walker, A. et Taylor, P., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Combating age barriers in employment: Portfolio of good practice*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997.

Walker, A., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *La lutte contre les barrières de l'âge dans l'emploi*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997.

Watt, G., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Le rôle de l'orientation et du conseil pour les adultes sur un marché du travail en évolution*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996.

Wrench, J., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Preventing racism at the workplace: a report of 16 European countries*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996.

Wrench, J., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Manuel européen de bonnes pratiques pour la prévention du racisme sur le lieu de travail*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997.

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

L'accès à l'emploi des groupes vulnérables

Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes

2002 – 48 pp. – 16 x 23.5 cm

ISBN 92-897-0179-X

Les cahiers de la Fondation ont pour objectif de mettre en valeur les connaissances et les analyses qui découlent des thèmes de recherche de la Fondation: emploi, égalité des chances, inclusion sociale, utilisation du temps et diversité. Ces cahiers ont pour objectif de rendre les travaux antérieurs, présents et futurs de la Fondation pertinents et accessibles sous une forme synthétisée. Le thème de chaque cahier sera lié à des problèmes actuels de politique sociale et constitue donc une contribution pertinente au débat au niveau européen.



OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

L-2985 Luxembourg

ISBN 92-897-0179-X



9 789289 701792