



POLITIQUE DE L'EMPLOI

La création et l'amélioration des emplois figurent parmi les objectifs principaux de la stratégie Europe 2020. La stratégie européenne pour l'emploi (SEE), avec son processus de suivi et ses instruments de financement connexes, contribue à la «coordination non contraignante». La législation de l'Union européenne s'applique dans certains domaines, mais en matière d'emploi et de politique sociale, la responsabilité incombe au premier chef aux gouvernements nationaux.

BASE JURIDIQUE

Article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, articles 8 à 10, 145 à 150, 156 à 159 et 162 à 164 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

OBJECTIFS

Entre autres principes, objectifs et actions qui revêtent de l'importance, le TFUE mentionne la promotion d'un niveau élevé de l'emploi grâce à l'élaboration d'une stratégie coordonnée visant notamment à la formation d'une main-d'œuvre qualifiée et capable de s'adapter, ainsi qu'à la création de marchés du travail pouvant réagir rapidement à l'évolution de l'économie. Conformément à la clause transversale figurant à l'article 9 du TFUE, l'objectif d'un niveau d'emploi élevé doit être pris en compte dans la définition et la mise en œuvre des politiques et des actions de l'Union.

RÉALISATIONS

A. De la phase initiale (des années 50 aux années 90) à la stratégie Europe 2020
Dès les années cinquante, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) a accordé aux travailleurs une «aide à la réadaptation». Cette aide était octroyée aux travailleurs des secteurs du charbon et de l'acier, dont les emplois étaient menacés par la restructuration industrielle. Le Fonds social européen (FSE) (voir fiche [2.3.2. Fonds social européen](#)), créé au début des années 60, était l'arme principale contre le chômage.

Dans les années 80 et au début des années 90, les programmes d'action pour l'emploi ont été orientés vers des catégories spécifiques et un certain nombre de systèmes d'observation et de documentation ont été établis.

Dans un contexte de chômage élevé dans la plupart des pays de l'Union, le Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi (1993) a ouvert le débat sur la stratégie



de l'Union en matière d'économie et d'emploi en mettant pour la première fois l'emploi au rang des priorités majeures de l'Union.

Le nouveau chapitre sur l'emploi qui figure dans le traité d'Amsterdam, entré en vigueur en mai 1999, a servi de base à l'élaboration de la stratégie européenne pour l'emploi ainsi qu'à la création du comité de l'emploi, à caractère consultatif, qui a été établi à titre permanent en vertu du traité en vue de promouvoir la coordination des politiques des États membres en matière d'emploi et de marché du travail. Les États membres restent toutefois compétents au premier chef pour l'élaboration de leurs politiques de l'emploi. L'insertion d'un «protocole social» dans le traité a renforcé la participation des partenaires sociaux (voir fiche [2.3.7](#). Dialogue social).

Le sommet extraordinaire sur l'emploi qui s'est tenu au Luxembourg en novembre 1997 a abouti à la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) ainsi qu'à la méthode ouverte de coordination, appelée le processus de Luxembourg, qui désigne la coordination annuelle et le cycle de suivi des politiques nationales de l'emploi à la lumière des engagements qu'ont pris les États membres de fixer un ensemble d'objectifs communs.

La SEE comporte un objectif de taux d'emploi élevé, qui a été mis au même niveau que les objectifs macroéconomiques de croissance et de stabilité.

Le Conseil européen, réuni à Lisbonne en 2000, s'est fixé un nouvel objectif stratégique consistant à faire de l'Union européenne «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde», faisant ainsi du plein emploi l'objectif prioritaire en matière d'emploi et de politique sociale, et fixant des objectifs concrets à atteindre d'ici à 2010 (la stratégie de Lisbonne).

La SEE a été révisée en 2002 puis renouvelée en 2005, l'accent ayant été mis sur la croissance et l'emploi. Aux fins de la simplification et de la rationalisation des processus, un cadre pluriannuel, dont le premier cycle s'est écoulé de 2005 à 2008, a été adopté et les lignes directrices pour l'emploi ont été intégrées dans les grandes orientations des politiques économiques (GOPE).

En 2010, à la suite de la crise financière, la stratégie Europe 2020 a été adoptée et le semestre européen a été mis en place en tant que mécanisme de coordination des politiques économiques et financières.

Cette stratégie décennale pour l'emploi et pour une croissance intelligente, durable et inclusive a fixé, pour la première fois, plusieurs grands objectifs:

- marché du travail: porter à 75 % le taux d'emploi des personnes âgées de 20 à 64 ans d'ici 2020;
- inclusion sociale et lutte contre la pauvreté: sortir au moins 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion;
- améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation: ramener le taux de décrochage scolaire à 10 % (contre 15 %) et porter à 40 % au moins (au lieu de 31 %) la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant achevé un cycle de l'enseignement supérieur ou d'un niveau équivalent.



Les États membres devaient traduire en objectifs nationaux l'ensemble de ces cinq grands objectifs, en tenant compte des situations de départ et des conditions qui sont les leurs.

Le cycle de suivi des politiques de l'emploi comprend les éléments suivants:

- des lignes directrices pour l'emploi, édictées par la Commission et adoptées par le Conseil;
- des rapports conjoints sur l'emploi, publiés par la Commission et adoptés par le Conseil;
- des programmes nationaux de réforme (PNR);
- des rapports et recommandations par pays formulés par la Commission, les recommandations étant adoptées par le Conseil.

Les lignes directrices pour l'emploi (article 148 du TFUE) comportent des objectifs stratégiques pour les politiques nationales de l'emploi et fixent des priorités stratégiques en matière d'emploi, d'éducation et d'inclusion sociale. Elles combinent des actions stratégiques avec divers éléments essentiels en cours. Quatre lignes directrices pour l'emploi font partie des dix lignes directrices intégrées, qui comportent également six grandes orientations pour les politiques économiques (article 121 du TFUE).

En 2018, les orientations en matière d'emploi ont été alignées sur les principes du socle européen des droits sociaux (voir fiche [2.3.1. Politique sociale et de l'emploi: principes généraux](#)). En accord avec le Parlement européen, elles ont été maintenues pour 2019. Les lignes directrices les plus récentes (2020) intègrent les quatre dimensions de la stratégie annuelle pour une croissance durable, et en particulier sa dimension «durabilité». Elles font écho au contenu de la communication de la Commission de janvier 2020 intitulée «Une Europe sociale forte pour des transitions justes» et intègrent les objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies. Elles ciblent quatre domaines d'action:

- stimuler la demande de main-d'œuvre (création d'emplois, fiscalité du travail et fixation des salaires);
- renforcer la main-d'œuvre et améliorer l'accès à l'emploi, les qualifications et les compétences;
- améliorer le fonctionnement des marchés du travail et l'efficacité du dialogue social;
- promouvoir l'égalité des chances pour tous, favoriser l'inclusion sociale et combattre la pauvreté.

B. Actes juridiques contraignants — droit de l'Union européenne

Sur la base des dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives aux domaines de l'emploi et des affaires sociales, un certain nombre de directives, de règlements et de décisions ont été adoptés afin de garantir des normes minimales dans l'ensemble des États membres de l'Union dans les domaines suivants:



- la santé et la sécurité au travail: droits et obligations généraux et spécifiques, équipements de travail, risques spécifiques, tels que substances dangereuses et agents carcinogènes (voir fiche [2.3.5](#). Santé et sécurité au travail);
- l'égalité des chances pour les femmes et les hommes: égalité de traitement au travail, grossesse, congé de maternité, congé parental (voir fiche [2.3.9](#). La lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et les discriminations);
- la protection contre toute discrimination fondée sur le sexe, la race, la religion, l'âge, le handicap ou l'orientation sexuelle (voir fiche [2.3.9](#). La lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et les discriminations);
- les conditions de travail: travail à temps partiel, contrats à durée déterminée, heures de travail, emploi des jeunes, information et consultation des travailleurs (voir fiche [2.3.6](#). Le droit des travailleurs à l'information, à la consultation et à la participation; et fiche [2.3.7](#). Dialogue social).
- les services d'appui: la décision n° 573/2014/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'amélioration de la coopération entre les services publics de l'emploi (SPE) a été prorogée de sept années (2021-2027) en novembre 2020.

La législation de l'Union européenne soutient également les libertés fondamentales régissant la circulation des personnes, des services et des capitaux dans l'Union (marché unique):

- la libre circulation des travailleurs: égalité de traitement, accès aux prestations sociales (voir fiche [2.1.5](#). Libre circulation des travailleurs);
- le détachement de travailleurs: durée, rémunération, secteurs concernés (voir fiche [2.1.13](#). Détachement de travailleurs).

C. Coordination grâce aux recommandations et à d'autres initiatives politiques

Outre la législation contraignante mentionnée ci-dessus, d'autres mesures contribuent à renforcer la coordination entre les États membres de l'Union grâce à des instruments non contraignants. Parmi ceux-ci figurent les recommandations du Conseil, qui sont des actes juridiques non contraignants, et d'autres initiatives politiques émises par la Commission. Elles peuvent avoir un impact considérable si elles sont bien préparées, soutenues et suivies au niveau de l'Union. Parmi les initiatives majeures de l'Union figurent par exemple:

- la recommandation du Conseil établissant une garantie européenne pour la jeunesse (avril 2013), qui prévoit que tous les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel. Dans une résolution adoptée le 8 octobre, le Parlement a fait part de son souhait de rendre contraignante la garantie pour la jeunesse;
- l'alliance européenne pour l'apprentissage (établie en juillet 2013);
- la recommandation du Conseil relative à un cadre de qualité pour les stages (mars 2014);



- la recommandation du Conseil relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail (février 2016);
- le corps européen de solidarité (2016) pour les jeunes, dont la mission première est de porter assistance en cas de catastrophes naturelles ou d'aider à résoudre les problèmes sociaux au sein des communautés;
- une stratégie en matière de compétences pour l'Europe (juin 2016). Ce train de mesures réunissait dix actions clés visant à doter les citoyens de compétences utiles sur le marché du travail. En juillet 2020, la Commission a présenté un nouveau plan quinquennal, qui s'appuyait sur la stratégie en matière de compétences 2016, en vue d'aider les particuliers et les entreprises à acquérir des compétences plus nombreuses et plus solides. Ce plan comporte douze actions axées sur les compétences nécessaires à l'emploi, qui visent à faire en sorte que le droit à la formation et à l'apprentissage tout au long de la vie devienne une réalité dans toute l'Europe.

Afin d'améliorer les conditions de travail, y compris en termes de protection sociale et de mobilité équitable, les trois institutions de l'Union ont apporté leur soutien, en novembre 2017, au socle européen des droits sociaux dans une proclamation commune (voir fiche [2.3.1](#). Politique sociale et de l'emploi: principes généraux).

En mai 2020, en réaction à la pandémie de COVID-19 et à ses conséquences sociales et économiques, un nouvel instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) a été mis en place. Il apporte une aide financière aux États membres afin de protéger les emplois et les travailleurs à l'aide de dispositifs de chômage partiel ou d'autres mesures similaires.

D. Soutenir les instruments de financement de l'Union européenne

Un certain nombre de programmes de financement de l'Union soutiennent le développement de programmes, l'adoption de mesures et le renforcement des capacités dans les États membres:

- le Fonds social européen (FSE) soutient de nombreuses initiatives dans les États membres. En outre, en février 2013, le Conseil européen a convenu de mettre en place une initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) qui soit axée sur les jeunes âgés de 15 à 24 ans qui ne travaillent pas et ne suivent pas d'études ou de formation (NEET) dans les régions particulièrement affectées par le chômage des jeunes (voir fiche [2.3.2](#). Fonds social européen);
- le programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI), adopté par le Parlement et le Conseil, regroupe trois programmes (Progress — Programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale; EURES — Services européens de l'emploi; et Microfinance et entrepreneuriat social);
- le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) fournit un soutien aux personnes ayant perdu leur emploi en raison de modifications de la structure du commerce mondial.

En mai 2018, la Commission a adopté une proposition visant à réglementer le soutien au Fonds social européen plus (FSE+) pour la période 2021-2027. Le FSE+ fusionne



plusieurs fonds et programmes, notamment le FSE, l'IEJ et le programme EaSI. Le FSE+ et le FEM se compléteront mutuellement, étant donné que le FSE+ soutient les mesures de prévention et d'anticipation, tandis que le FEM reste un fonds de réaction d'urgence en marge du cadre financier pluriannuel.

En mai 2020, la Commission a proposé un plan de relance majeur pour l'Europe, qui modifie la proposition initiale relative au FSE+. Le nouveau plan vise à réparer les dommages économiques et sociaux causés par la pandémie de COVID-19, notamment grâce à la protection et à la création d'emplois (voir fiche [2.3.2](#). Fonds social européen).

Afin d'aider les États membres à financer leur réaction à la crise de la COVID-19, la Commission a également lancé l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus (CRII). Les fonds seront alloués aux systèmes de soins de santé, aux petites et moyennes entreprises, aux marchés du travail et aux autres secteurs vulnérables des économies des pays de l'Union.

En outre, pour financer l'instrument SURE, la Commission a émis des obligations sociales SURE.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le rôle du Parlement européen s'est progressivement renforcé. Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, il doit être consulté au sujet des lignes directrices pour l'emploi avant leur adoption par le Conseil. De plus, la méthode ouverte de coordination a renforcé le rôle des parlements, non seulement le rôle du Parlement européen, mais aussi celui des parlements nationaux, qui devraient être associés à la définition et à la réalisation des objectifs nationaux.

Le Parlement a résolument appuyé la stratégie «Europe 2020». Bon nombre des initiatives prises pour lutter contre le chômage des jeunes proviennent de propositions concrètes et de mesures pratiques du Parlement, comme la garantie pour la jeunesse et les normes minimales en matière de stage. Depuis 2010, le Parlement soutient résolument la création d'un dispositif de garantie pour la jeunesse et en surveille la mise en œuvre. Dans sa résolution du 17 juillet 2014, il a demandé l'élaboration d'un cadre juridique de l'Union européenne comprenant des normes minimales contraignantes pour la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse, y compris en matière de qualité de l'apprentissage et couvrant également les jeunes âgés de 25 à 30 ans. Dans une résolution adoptée en 2018, portant sur le prochain budget à long terme de l'Union, le Parlement demandait une augmentation significative du financement consacré à la mise en œuvre de l'initiative pour l'emploi des jeunes. En outre, dans sa résolution du 29 octobre 2015, le Parlement s'est montré favorable à la position adoptée dans la recommandation concernant la lutte contre le chômage de longue durée. Les travaux intenses menés au sein du Parlement sur le développement des compétences ont influencé la nouvelle stratégie pour les compétences en Europe, publiée par la Commission en juin 2016.

Dans sa **résolution du 13 mars 2019 sur le semestre européen**, le Parlement souligne que les objectifs et engagements sociaux de l'Union sont tout aussi importants que ses objectifs économiques.



Depuis le début de la pandémie de COVID-19, le Parlement s'efforce d'atténuer les conséquences négatives de la crise, en particulier sur le marché du travail. Dans une résolution sur les lignes directrices de l'Union pour les politiques de l'emploi, adoptée le 10 juillet 2020, les députés ont appelé à prendre des mesures radicales pour atténuer le choc causé par la pandémie, en particulier une révision des prochaines lignes directrices compte tenu de la situation, et ont insisté sur la nécessité de lutter contre le chômage des jeunes en renforçant la garantie pour la jeunesse.

Regina Konle-Seidl / Zahra Boudalaoui-Buresi
12/2020

