COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.6.2021
COM(2021) 282 final

2021/0137 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que les États membres doivent considérer leurs politiques économiques et la promotion de l'emploi comme des questions d'intérêt commun et coordonner leur action au sein du Conseil. Il charge le Conseil d'adopter des lignes directrices pour l'emploi (article 148), précisant qu'elles doivent être compatibles avec les grandes orientations des politiques économiques (article 121).

Alors que les grandes orientations des politiques économiques restent valables dans le temps, les lignes directrices pour l'emploi doivent être reformulées chaque année. Les grandes orientations et les lignes directrices ont été adoptées conjointement pour la première fois en 2010 (sous la forme d'un «ensemble de mesures intégrées») afin de soutenir la stratégie Europe 2020. Les lignes directrices intégrées sont restées stables jusqu'en 2014. Des lignes directrices intégrées révisées ont été adoptées en 2015. En 2018, les lignes directrices pour l'emploi ont été alignées sur les principes du socle européen des droits sociaux proclamé en novembre 2017 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission, dans le but de stimuler un processus de réforme à l'échelon national et d'indiquer la direction à suivre pour renouer avec la convergence en Europe. En 2019, elles sont restées inchangées. En 2020, elles ont été ajustées pour intégrer des éléments liés aux conséquences de la crise de la COVID-19, aux transitions écologique et numérique et aux objectifs de développement durable des Nations unies.

Parallèlement aux grandes orientations des politiques économiques, les lignes directrices pour l'emploi sont présentées sous la forme d'une décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (partie II des lignes directrices intégrées) et constituent la base des recommandations par pays dans les domaines respectifs.

Les priorités et objectifs généraux définis dans les lignes directrices pour les politiques de l'emploi restent valables. En vertu de l'article 148, paragraphe 2, du TFUE, la validité des lignes directrices pour l'emploi de 2021 doit être confirmée par une décision du Conseil, adoptée après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social européen, du Comité des régions et du comité de l'emploi.

Les «lignes directrices pour l'emploi» sont les suivantes:

Ligne directrice nº 5: stimuler la demande de main-d'œuvre

Ligne directrice nº 6: renforcer l'offre de main-d'œuvre et améliorer l'accès à l'emploi, les qualifications et les compétences

Ligne directrice nº 7: améliorer le fonctionnement des marchés du travail et l'efficacité du dialogue social

Ligne directrice nº 8: promouvoir l'égalité des chances pour tous, favoriser l'inclusion sociale et combattre la pauvreté

2021/0137 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 148, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'avis du Parlement européen[1],

vu l'avis du Comité économique et social européen[2],

vu l'avis du Comité des régions[3],

vu l'avis du comité de l'emploi[4],

considérant ce qui suit:

(1) Les États membres et l'Union doivent s'attacher à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi et, en particulier, pour promouvoir une main-d'œuvre qualifiée, formée et capable de s'adapter, ainsi que des marchés du travail tournés vers l'avenir et aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie, en vue d'atteindre les objectifs de plein-emploi et de progrès social, de croissance équilibrée et de niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement fixés à l'article 3 du traité sur l'Union européenne. Les États membres doivent considérer la promotion de l'emploi comme une question d'intérêt commun et coordonner leur action à cet égard au sein du Conseil, compte tenu des pratiques nationales liées aux responsabilités des partenaires sociaux.

(2) L'Union doit combattre l'exclusion sociale et la discrimination et favoriser la justice et la protection sociales, ainsi que l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant. Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union doit prendre en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine, comme établi à l'article 9 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

(3) Conformément au TFUE, l'Union a élaboré et mis en œuvre des instruments de coordination des actions menées dans le domaine des politiques économiques et de l'emploi. Dans le cadre de ces instruments, les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (ci-après dénommées «lignes directrices») figurant à

[1] JO C […] du […], p. […].
[2] JO C […] du […], p. […].
[3] JO C […] du […], p. […].
[4] JO C […] du […], p. […].

l'annexe de la décision (UE) 2020/1512 du Conseil([5]), en liaison avec les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union, énoncées dans la recommandation (UE) 2015/1184 du Conseil ([6]), constituent les lignes directrices intégrées. Elles doivent donner le cap aux États membres et à l'Union pour la mise en œuvre des politiques, traduisant l'interdépendance entre les États membres. La finalité est de parvenir, par cet ensemble coordonné de politiques et de réformes nationales et européennes, à un dosage global adéquat et durable de politiques économiques et de l'emploi, source de répercussions positives.

(4) Les lignes directrices sont conformes au pacte de stabilité et de croissance, à la législation existante de l'Union et à diverses initiatives de l'Union, dont la recommandation du Conseil du 30 octobre 2020([7]), la recommandation du Conseil du 15 février 2016 ([8]), la recommandation du Conseil du 19 décembre 2016([9]), la recommandation du Conseil du 15 mars 2018 ([10]), la recommandation du Conseil du 22 mai 2018 relative aux compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie([11]), la recommandation du Conseil du 22 mai 2019 ([12]), la recommandation du Conseil du 8 novembre 2019([13]), la recommandation du Conseil du 10 mars 2014 ([14]), la recommandation du Conseil du 24 novembre 2020([15]), la recommandation de la Commission du 4 mars 2021 concernant un soutien actif et efficace à l'emploi (EASE) à la suite de la crise de la COVID-19 ([16]) et la [recommandation du Conseil relative à l'établissement d'une garantie européenne pour les enfants ([17])].

(5) Le Semestre européen associe les différents instruments dans un cadre global de coordination et de surveillance multilatérales intégrées des politiques économiques et de l'emploi. Tout en tendant à la durabilité environnementale, à la productivité, à l'équité et à la stabilité, le Semestre européen intègre les principes du socle européen

---

5 Décision (UE) 2020/1512 du Conseil du 13 octobre 2020 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 344 du 19.10.2020, p. 22).

6 Recommandation (UE) 2015/1184 du Conseil du 14 juillet 2015 relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union européenne (JO L 192 du 18.7.2015, p. 27).

7 Recommandation du Conseil du 30 octobre 2020 relative à «Un pont vers l'emploi — Renforcer la garantie pour la jeunesse» et remplaçant la recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse [2020/C 372/01 (JO C 372 du 4.11.2020, p. 1)].

8 Recommandation du Conseil du 15 février 2016 relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail (JO C 67 du 20.2.2016, p. 1).

9 Recommandation du Conseil du 19 décembre 2016 relative à des parcours de renforcement des compétences: de nouvelles perspectives pour les adultes (JO C 484 du 24.12.2016, p. 1).

10 Recommandation du Conseil du 15 mars 2018 relative à un cadre européen pour un apprentissage efficace et de qualité (JO C 153 du 2.5.2018, p. 1).

11 Recommandation du Conseil du 22 mai 2018 relative aux compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (JO C 189 du 4.6.2018, p. 1).

12 Recommandation du Conseil du 22 mai 2019 relative à des systèmes de qualité pour l'éducation et l'accueil de la petite enfance (JO C 189 du 5.6.2019, p. 4).

13 Recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale (JO C 387 du 15.11.2019, p. 1).

14 Recommandation du Conseil du 10 mars 2014 relative à un cadre de qualité pour les stages (JO C 88 du 27.3.2014, p. 1).

15 Recommandation du Conseil du 24 novembre 2020 en matière d'enseignement et de formation professionnels (EFP) en faveur de la compétitivité durable, de l'équité sociale et de la résilience [2020/C 417/01 (JO C 417 du 2.12.2020, p. 1)].

16 Recommandation (UE) 2021/402 de la Commission du 4 mars 2021 concernant un soutien actif et efficace à l'emploi (EASE) à la suite de la crise de la COVID-19 [C/2021/1372 (JO L 80, du 8.3.2021, p. 1)].

17 …

des droits sociaux, ainsi que son outil de suivi, le tableau de bord social, et prévoit un dialogue étroit avec les partenaires sociaux, la société civile et les autres parties prenantes. Il contribue à la réalisation des objectifs de développement durable. Les politiques économiques et de l'emploi de l'Union et des États membres devraient aller de pair avec la transition de l'Europe vers une économie numérique, climatiquement neutre et durable sur le plan environnemental, en améliorant la compétitivité, en garantissant des conditions de travail adéquates, en favorisant l'innovation, en promouvant la justice sociale et l'égalité des chances, ainsi qu'en luttant contre les inégalités et les disparités régionales.

(6) Le changement climatique et les défis liés à l'environnement, la mondialisation, la numérisation, l'intelligence artificielle, le télétravail, l'économie des plateformes et l'évolution démographique transformeront les économies et les sociétés européennes. L'Union et ses États membres devraient œuvrer de concert pour agir efficacement sur ces facteurs structurels et adapter les systèmes existants en fonction des besoins, en reconnaissant l'interdépendance étroite entre les économies, les marchés du travail et les politiques connexes des États membres. Une telle démarche requiert une action stratégique coordonnée, ambitieuse et efficace, tant à l'échelon de l'Union qu'à l'échelon national, conformément au TFUE et à la réglementation de l'Union en matière de gouvernance économique. Cette action stratégique devrait stimuler les investissements durables, et réaffirmer la volonté d'adopter des réformes agencées logiquement pour renforcer la croissance économique, la création d'emplois de qualité et la productivité, offrir des conditions de travail adéquates, accroître la cohésion sociale et territoriale, favoriser la convergence vers le haut et la résilience et promouvoir une attitude responsable en matière budgétaire. Elle devrait combiner des mesures axées sur l'offre et sur la demande, tout en tenant compte de leurs incidences environnementales, sociales et en matière d'emploi.

(7) Le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont proclamé le socle européen des droits sociaux([18]) (ci-après le «socle»). Le socle définit vingt principes et droits devant contribuer au bon fonctionnement et à l'équité des marchés du travail et des systèmes de protection sociale, qui s'articulent autour de trois grands axes: l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, des conditions de travail équitables, ainsi que la protection et l'inclusion sociales. Ces principes et ces droits donnent une orientation à la stratégie de l'Union, en faisant en sorte que les transitions vers la neutralité climatique et la durabilité environnementale, la numérisation et l'évolution démographique soient justes et équitables sur le plan social. Le socle, considéré avec le tableau de bord social qui l'accompagne, constitue un cadre de référence pour suivre les résultats des États membres en matière sociale et d'emploi, stimuler les réformes à l'échelon national, régional et local et concilier les dimensions «sociale» et de «marché» de l'économie moderne actuelle, notamment en promouvant l'économie sociale. Le 4 mars 2021, la Commission a présenté un plan d'action destiné à mettre en œuvre le socle européen des droits sociaux ([19]), qui présente de grands objectifs ambitieux mais réalistes ainsi que des sous-objectifs complémentaires, dans les domaines de l'emploi, des compétences, de l'éducation et des affaires sociales, pour 2030.

---

[18] Proclamation interinstitutionnelle sur le socle européen des droits sociaux (JO C 428 du 13.12.2017, p. 10).

[19] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux [COM(2021) 102 final].

(8) Le 8 mai 2021, lors du sommet social de Porto ([20]), les dirigeants de l'UE ont reconnu le socle européen des droits sociaux comme un élément fondamental de la reprise, notant que sa mise en œuvre renforcera la dynamique de l'Union en faveur d'une transition numérique, verte et équitable et contribuera à parvenir à une convergence sociale et économique ascendante et à relever les défis démographiques. Ils ont souligné que la dimension sociale, le dialogue social et la participation active des partenaires sociaux étaient au cœur d'une économie sociale de marché hautement compétitive. Les États membres ont constaté que le plan d'action sur le socle européen des droits sociaux présenté par la Commission fournissait des orientations utiles pour la mise en œuvre du socle, y compris dans les domaines de l'emploi, des compétences, de la santé et de la protection sociale. Ils ont salué les nouveaux grands objectifs fixés par l'UE pour 2030 en matière d'emploi (78 % de la population âgée de 20 à 64 ans devraient avoir un emploi), de compétences (60 % de tous les adultes devraient participer à des activités de formation chaque année) et de réduction de la pauvreté (d'au moins 15 millions de personnes, dont cinq millions d'enfants) ainsi que le tableau de bord social révisé, qui permettront de suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du socle social dans le cadre de la coordination des politiques dans le contexte du Semestre européen. En outre, ils ont noté que, alors que l'Europe se remet progressivement de la pandémie de COVID-19, la priorité sera de passer de la protection à la création d'emplois et d'améliorer la qualité des emplois, et ils ont souligné que la mise en œuvre des principes du socle européen des droits sociaux sera essentielle pour assurer la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour tous dans le cadre d'une reprise inclusive. Enfin, les États membres ont souligné qu'il importait de suivre de près, y compris au plus haut niveau, les progrès accomplis dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et les grands objectifs de l'UE pour 2030.

(9) Les réformes du marché du travail, y compris les mécanismes nationaux de fixation des salaires, devraient respecter les pratiques nationales de dialogue social, en vue de garantir des salaires équitables permettant un niveau de vie décent et une croissance durable. Elles devraient également offrir la marge de manœuvre nécessaire pour une large prise en compte des questions socio-économiques, notamment des améliorations possibles en matière de durabilité, de compétitivité, d'innovation, de création d'emplois de qualité, de conditions de travail, de pauvreté des travailleurs, d'enseignement et de compétences, de santé publique et d'inclusion et des revenus réels. Les États membres et l'Union devraient veiller à ce que les conséquences sociales, économiques et sur l'emploi de la crise de la COVID-19 soient atténuées et à ce que les transitions soient équitables et justes sur le plan social. Il convient de poursuivre les efforts en faveur de la reprise et de la mise en place d'une société inclusive et résiliente, dans laquelle les citoyens sont protégés, disposent des moyens nécessaires pour anticiper et gérer les changements et sont à même de participer activement à la société et à l'économie. Il est nécessaire de disposer d'un ensemble cohérent de politiques actives du marché du travail comprenant des mesures temporaires d'incitation à l'embauche et à la transition, des politiques en matière de compétences et une amélioration des services de l'emploi pour soutenir les transitions sur le marché du travail, comme le souligne la recommandation (UE) de la Commission concernant un soutien actif et efficace à l'emploi (EASE) à la suite de la crise de la COVID-19.

[20] Conseil européen, déclaration de Porto, 8 mai 2021.

(10) Il y a lieu de lutter contre la discrimination sous toutes ses formes, de garantir l'égalité entre les hommes et les femmes et de soutenir l'emploi des jeunes. Il convient de garantir un accès et des perspectives pour tous et de réduire la pauvreté et l'exclusion sociale, notamment chez les enfants, en particulier en veillant au bon fonctionnement des marchés du travail et des systèmes de protection sociale adéquats et inclusifs et en éliminant les obstacles à la participation à l'enseignement ou la formation ainsi qu'à la vie active, y compris au moyen d'investissements dans l'éducation et l'accueil de la petite enfance ainsi que dans les compétences numériques. L'égalité d'accès en temps utile à des soins de longue durée et à des services de santé abordables, y compris en matière de prévention et de promotion de la santé, revêt une importance particulière à la lumière de la crise liée à la COVID-19 et dans le contexte du vieillissement de la population. Il convient d'exploiter davantage le potentiel des personnes handicapées à contribuer à la croissance économique et au développement social. De nouveaux modèles économiques et entrepreneuriaux voient le jour sur les lieux de travail dans l'Union, et les relations de travail sont également en train d'évoluer. Les États membres devraient veiller à ce que les relations de travail découlant de nouvelles formes de travail respectent et consolident le modèle social européen.

(11) Les lignes directrices intégrées devraient constituer la base des recommandations par pays que le Conseil viendrait à adresser aux États membres. Compte tenu de la nature stratégique globale tournée vers l'avenir des plans pour la reprise et la résilience et étant donné que tous les États membres ont présenté de tels plans, la Commission n'a pas eu besoin, en 2021, de proposer des recommandations par pays. La Commission a néanmoins proposé des recommandations sur la situation budgétaire des États membres en 2021, comme le prévoit le pacte de stabilité et de croissance.

(12) Les États membres devraient pleinement mettre à profit le REACT-EU([21]), qui renforce les Fonds de la politique de cohésion jusqu'en 2023, le Fonds social européen plus, la nouvelle facilité pour la reprise et la résilience ([22]) ainsi que d'autres Fonds de l'Union, notamment le Fonds pour une transition juste et le Fonds InvestEU, pour favoriser l'emploi, les investissements sociaux, l'inclusion sociale et l'accessibilité et promouvoir les possibilités de perfectionnement et de reconversion de la main-d'œuvre, l'apprentissage tout au long de la vie et un enseignement et une formation de qualité pour tous, y compris la culture et les compétences numériques. Bien que les lignes directrices intégrées s'adressent aux États membres et à l'Union, il convient de les mettre en œuvre en partenariat avec l'ensemble des autorités nationales, régionales et locales, et en y associant étroitement les parlements, ainsi que les partenaires sociaux et les représentants de la société civile.

(13) Le comité de l'emploi et le comité de la protection sociale devraient suivre la manière dont les politiques concernées sont mises en œuvre à la lumière des lignes directrices pour les politiques de l'emploi, conformément à leurs compétences respectives définies par le traité. Il convient que ces comités et les autres instances préparatoires du Conseil participant à la coordination des politiques économiques et sociales travaillent en étroite coopération. Le dialogue entre le Parlement européen, le Conseil

---

[21] Règlement (UE) 2020/2221 du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020 modifiant le règlement (UE) n 1303/2013 en ce qui concerne des ressources supplémentaires et des modalités d'application afin de fournir un soutien pour favoriser la réparation des dommages à la suite de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19 et de ses conséquences sociales et pour préparer une reprise écologique, numérique et résiliente de l'économie (REACT-EU) (JO L 437 du 28.12.2020, p. 30).

[22] Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (*JO L 57 du 18.2.2021, p. 17*).

et la Commission devrait être maintenu, en particulier en ce qui concerne les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres.

(14) Le comité de la protection sociale a été consulté,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, qui figurent en annexe de la décision (UE) 2020/1512 du Conseil, sont maintenues pour 2021 et doivent être prises en compte par les États membres dans leurs politiques de l'emploi et leurs programmes de réforme.

Article 2

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
La présidente