Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L'égalité de traitement des jeunes sur le marché du travail»

(avis d'initiative)

(2023/C 293/08)

Rapporteur: **Michael McLOUGHLIN**

Décision de l'assemblée plénière	20.1.2022
Base juridique	Article 52, paragraphe 2, du règlement intérieur
	Avis d'initiative
Compétence	Section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section	31.5.2023
Adoption en session plénière	15.6.2023
Session plénière n°	579
Résultat du vote	
(pour/contre/abstentions)	217/0/6

1. **Conclusions et recommandations**

1.1. La récente directive sur le caractère adéquat des salaires minimaux dans l'Union européenne (UE) n'a pas examiné en détail la question des «salaires minimaux pour les jeunes». Cette directive ne propose pas une approche universelle, mais tient compte au contraire, en tant que cadre horizontal, des différentes traditions et différents points de départ, tout en renforçant le rôle des partenaires sociaux et des négociations collectives. Le traitement réservé aux «salaires minimaux pour les jeunes» n'est ainsi pas le même d'un État membre à l'autre, et une analyse de la situation s'impose. Le Comité économique et social européen (CESE) invite la Commission européenne, les États membres et les partenaires sociaux à examiner cette question en respectant à la fois les dispositions de la directive et l'esprit de la proposition de recommandation du Conseil relative au renforcement du dialogue social dans l'Union européenne, et encourage les États membres et les partenaires sociaux à exercer leur pouvoir discrétionnaire de manière non discriminatoire.

1.2. De l'avis du CESE, l'Année européenne de la jeunesse 2022 a fourni l'occasion de se pencher sur les grandes questions qui touchent les jeunes et de lancer des initiatives politiques décisives qui profitent à ces derniers ou visent à améliorer leur condition dans la société. Il importe que les jeunes participent de manière fructueuse au marché du travail et, dès lors, leur entrée sur ce marché doit constituer une expérience positive, tandis que les mesures qui les défavorisent du seul fait de leur âge se révèlent contre-productives. À cet égard, le Comité se félicite de l'Année européenne des compétences, lancée officiellement le 9 mai 2023, qui imprime un élan politique en faveur de l'apprentissage tout au long de la vie et crée ainsi une nouvelle dynamique en vue d'atteindre les objectifs sociaux de l'Union européenne pour 2030.

1.3. L'existence de règles différentes pour les jeunes en matière d'allocations de chômage et de prestations d'assistance sociale peut influer sur leur situation sur le marché du travail et sur leur capacité à exercer leurs droits à la libre circulation dans l'Union. Chaque État membre est compétent pour décider de la structure et du contenu de son système de sécurité sociale. Le CESE invite chacun d'eux à respecter le principe de non-discrimination dans le cadre de cet exercice, en particulier dans le contexte de la libre circulation. Il recommande à la Commission de collaborer étroitement avec les États membres et les partenaires sociaux afin de compiler les données et les pratiques nationales, notamment à la lumière de la nouvelle proposition de recommandation du Conseil relative au renforcement du dialogue social dans l'Union européenne, au moment d'examiner cette question plus en détail.

1.4. Les stages en milieu professionnel proposés aux jeunes constituent souvent une étape décisive sur la voie de leur intégration dans le monde du travail. Ceux qui ne font l'objet d'aucune rémunération ni compensation peuvent peser de manière très négative sur le vécu des jeunes face au marché du travail. Nous prenons acte de la résolution du Parlement européen et de celle adoptée par le Comité lors de sa session plénière de décembre 2022, et invitons les autres institutions et organes de l'UE, dont la Commission, à s'intéresser davantage à cette question pour marquer concrètement leur engagement envers les jeunes à l'issue de l'Année européenne de la jeunesse. Il peut arriver que les stages de formation ayant fait l'objet d'une reconnaissance et d'un accord officiels et les périodes d'expérience professionnelle de très courte durée ne soient pas

rémunérés. À l'inverse, les stages à plus long terme consistant en un travail analogue à celui effectué par les salariés devraient être rémunérés. Il ressort de l'enquête Eurobaromètre sur le sujet que la majorité des stagiaires interrogés étaient rémunérés et avaient accès à la protection sociale ([1]).

1.5. Dans le sillage de cette manifestation et d'autres initiatives, les questions liées à la jeunesse ont récemment bénéficié de plus d'attention. Il a notamment été proposé de mettre en place une évaluation d'impact de l'UE du point de vue des jeunes, afin que toute nouvelle politique intègre une évaluation de son incidence sur la jeunesse. Cette idée, soutenue par le Forum européen de la jeunesse, a fait l'objet d'un avis ([2]) du CESE en 2022, dans lequel ce dernier soutient fermement cette approche de l'élaboration des politiques.

1.6. La crise de la COVID-19 et la guerre en Ukraine ont considérablement ébranlé l'économie européenne, entraînant des conséquences sur les citoyens européens et en particulier les jeunes, même si les entreprises ont fait de leur mieux pour maintenir l'emploi.

1.7. Les stages sont devenus une porte d'accès majeure au monde du travail pour les jeunes. Pour faciliter l'accès à l'emploi, ils devraient offrir des contenus d'apprentissage de qualité et des conditions de travail adéquates, et ils ne sauraient se substituer à un emploi régulier ni être une condition requise pour un placement professionnel. Au vu de la situation actuelle, il semblerait que l'on craigne de plus en plus, notamment chez les jeunes, que la crise sanitaire et les répercussions de la guerre en Ukraine n'entraînent une détérioration des conditions de stage. La Commission entend vérifier si le cadre de qualité pour les stages est correctement appliqué.

2. **Introduction**

2.1. L'année 2022 a été désignée Année européenne de la jeunesse et, dans son avis relatif à cette initiative, le CESE a exprimé le souhait qu'elle se concentre sur des domaines stratégiques clés pour les jeunes, sans se limiter à des manifestations et à des opérations de publicité. Les jeunes ont fait part de sentiments et points de vue similaires, d'autant plus que cette Année européenne a été introduite de manière plutôt précipitée. Le parcours des jeunes en matière d'accès et de participation au marché du travail est clairement l'une des questions politiques essentielles pour cette génération, tant à l'échelon national qu'au niveau européen.

2.2. Le monde de l'après-COVID-19 accorde une importance nouvelle à l'évolution des besoins du marché du travail, aux nouvelles formes de travail, aux nouvelles compétences, aux difficultés liées au retour sur le lieu de travail et aux éventuelles formes de travail hybride, avec toutes les possibilités et tous les risques qui y sont associés. Plus important encore, nous savons que les jeunes ont beaucoup souffert de la pandémie de COVID-19; c'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles 2022 a été désignée Année européenne de la jeunesse. La pandémie a privé les jeunes de certains jalons essentiels de leur développement personnel et social. Elle a par ailleurs eu une incidence majeure sur leur éducation et leur participation au marché du travail.

2.3. L'Union européenne s'est dotée de plusieurs politiques pertinentes concernant les jeunes, qui visent à leur assurer une intégration aussi complète que possible au sein de la société et à leur permettre de bénéficier des mêmes perspectives que tous les autres groupes qui la composent. Dans la déclaration de Bratislava de 2016, les dirigeants européens ont appelé à construire un avenir économique prometteur pour tous, à préserver notre mode de vie et à offrir de meilleures perspectives aux jeunes. De même, le socle européen des droits sociaux précise en préambule que «[l]es États membres doivent souvent faire face à des défis similaires, bien que d'une ampleur diverse: inégalités criantes, chômage de longue durée et chômage des jeunes, solidarité intergénérationnelle».

2.4. La stratégie de l'UE en faveur de la jeunesse constitue la principale politique consacrée aux jeunes au niveau européen. Son objectif premier est de donner aux jeunes les moyens d'agir et de renforcer leur résilience en mettant l'accent sur trois domaines d'action, articulés autour de trois mots clés: «mobiliser», «connecter» et «autonomiser». La stratégie reconnaît qu'il est essentiel pour le fonctionnement de la démocratie et pour la société dans son ensemble de donner aux jeunes des possibilités de participer à la vie démocratique. Sous l'intitulé «engager», elle vise à encourager une participation civique, économique, sociale, culturelle et politique effective des jeunes. Elle considère que la mobilité des jeunes leur offre les possibilités suivantes:

— développer et renforcer leurs compétences personnelles, sociales et civiques,

— développer leur esprit critique et leur créativité,

— renforcer leur employabilité,

([1]) Récente enquête Eurobaromètre sur le thème «Integration of young people into the labour market with particular focus on traineeships» (Intégration des jeunes sur le marché du travail, notamment en lien avec les stages), avril 2023 (europa.eu).

([2]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Évaluation d'impact de l'UE du point de vue des jeunes» (avis d'initiative) (JO C 486 du 21.12.2022, p. 46).

— devenir des citoyens européens actifs.

2.5. La stratégie reconnaît notamment l'importance de l'animation socio-éducative comme «catalyseur de l'autonomisation» des jeunes, affirmant qu'elle apporte des avantages uniques aux jeunes en transition vers l'âge adulte en leur offrant un environnement sûr qui leur permet de gagner en confiance et d'apprendre de façon non formelle ([3]).

2.6. Le CESE a fait valoir que la stratégie devrait se concentrer sur l'approche intersectorielle, en adoptant une vision globale des jeunes, de leurs besoins et de leurs droits dans tous les domaines d'action, et que le coordonnateur de l'UE pour la jeunesse, nouvelle fonction créée, devrait s'attacher en premier lieu à piloter une action intersectorielle. Le Comité a aussi exprimé le souhait que la politique de l'UE en faveur de la jeunesse soit intégrée au processus du semestre européen, afin de mettre davantage l'accent sur l'obtention de résultats, en particulier dans les domaines intersectoriels ([4]).

2.7. Le CESE a recommandé de doter la stratégie de très hautes visées pour le travail intersectoriel concernant les autres politiques connexes de l'Union, notamment en matière d'emploi, d'éducation, de santé, de migration et d'égalité. Il a en outre préconisé que la stratégie accorde davantage d'attention aux problèmes d'emploi et d'éducation dont pâtissent les jeunes, s'agissant notamment du débat sur l'avenir du travail, ainsi qu'au développement des compétences et à d'autres questions sociales telles que la santé mentale et l'égalité.

3. **Les jeunes, le marché du travail et les compétences**

3.1. Les analyses concernant le marché du travail accordent généralement une attention particulière à la jeunesse et à ses perspectives d'emploi. Cette considération s'explique principalement par l'incidence à long terme que peuvent avoir les premières expériences auxquelles les personnes sont confrontées lorsqu'elles participent au marché du travail. Le cas du décrochage scolaire en offre une parfaite illustration. Celui-ci touche par ailleurs près de 20 % des personnes handicapées, soit un taux plus de deux fois supérieur à celui des autres jeunes âgés de 18 à 24 ans ([5]). Nous avons aussi constaté, au cours de la pandémie de COVID-19 et de la crise financière qui l'a précédée, que les jeunes sont plus vulnérables aux chocs et aux ralentissements économiques, qu'ils sont souvent les premiers à perdre leur emploi, qu'ils travaillent, dans les deux cas, dans des secteurs tels que les services, et qu'ils sont surreprésentés dans les emplois précaires. L'Organisation internationale du travail (OIT) a ainsi constaté que la majorité des travailleurs de plateforme étaient âgés de moins de 35 ans et que les jeunes travailleurs souffraient d'une plus grande insécurité de l'emploi. En Grèce, c'est le secteur du tourisme qui emploie la majeure partie des jeunes travailleurs, lesquels ont été sévèrement touchés par la pandémie. En Espagne, en Italie et au Portugal, on note une proportion extrêmement élevée (plus de 60 %) de contrats temporaires parmi les jeunes, qui pourraient rapidement se retrouver au chômage en cas de crise.

3.2. Aujourd'hui, notre priorité doit être de redresser l'économie européenne grâce à une mise en œuvre cohérente des plans nationaux de relance ([6]) et à l'instauration de conditions qui permettent aux entreprises de renouer avec la croissance et de créer des emplois de qualité. Alors que les entreprises sont confrontées à une pénurie de main-d'œuvre, qu'elles ne parviennent pas à trouver des travailleurs qualifiés et qu'elles font face à de graves difficultés d'embauche, il est dans leur intérêt de tirer parti du potentiel de toute la population, y compris des jeunes.

3.3. Pour la plupart des gens, mais surtout pour les jeunes, les possibilités d'emploi et l'acquisition des compétences correspondantes offrent l'une des premières sources de sécurité et de perspectives de vie. Les répercussions de la pandémie de COVID-19 et les retombées de la guerre en Ukraine touchent non seulement les citoyens, mais aussi les entreprises, en sapant leur capacité à créer de la valeur et des emplois et à assurer une transition efficace d'un emploi à l'autre.

3.4. Nous remarquons que les jeunes qui ne parviennent pas à opérer la transition entre l'école ou l'université et le monde du travail risquent de rencontrer des difficultés plus tard. Si le chômage représente une épreuve pour quiconque y est confronté, cette expérience peut se révéler bien plus difficile pour les jeunes, qui ne possèdent pas nécessairement les réseaux nécessaires pour progresser sur un marché du travail en constante mutation. De même, le fait qu'une fraction disproportionnée d'un segment de la société soit privée d'emploi porte atteinte à la cohésion sociale et à nos valeurs démocratiques, et pourrait, dans des cas extrêmes, conduire à des troubles sociaux, comme certains pays en développement en ont fait l'expérience.

([3]) Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à une Année européenne de la jeunesse 2022 [COM(2021) 634 final — 2021/0328(COD)] (JO C 152 du 6.4.2022, p. 122).

([4]) Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à une Année européenne de la jeunesse 2022 [COM(2021) 634 final — 2021/0328(COD)] (JO C 152 du 6.4.2022, p. 122).

([5]) https://www.disability-europe.net/downloads/1046-ede-task-2-1-statistical-indicators-tables-eu-silc-2018

([6]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Comment garantir un travail décent aux jeunes et veiller à l'inclusion des jeunes ne travaillant pas et ne suivant pas d'études ou de formation (NEET) grâce à l'élaboration de plans nationaux de relance adéquats» (avis d'initiative) (JO C 152 du 6.4.2022, p. 27), NEET et plans nationaux pour la reprise et la résilience (PNRR).

3.5. Il importe donc de voir l'égalité de traitement des jeunes sur le marché du travail comme faisant partie intégrante d'un besoin plus large de participation civique et démocratique. Tout comme nous estimons qu'il est essentiel que les jeunes participent à la communauté et pratiquent des activités sportives en tant que citoyens actifs, un autre aspect important de la citoyenneté réside dans leur capacité à comprendre leur rôle et leur place sur le marché du travail et, de fait, à faire valoir leurs intérêts. De même, le marché du travail devrait constituer un espace de solidarité intergénérationnelle où règne un juste équilibre entre vie professionnelle et vie privée, et où les travailleurs peuvent prendre la mesure de la contribution qu'ils apportent à la société. Alors que, dans de nombreux pays, le chômage des jeunes constitue un problème structurel, certains pays comme l'Espagne accordent des aides en cas de retraite différée (jusqu'à 12 000 EUR) afin de garantir la viabilité du système de retraite. Or, comme le souligne l'avis, l'économie risque ainsi de ne pas bénéficier du gain de productivité que peuvent apporter les jeunes. Par ailleurs, il existe des professions où il est très difficile de continuer à travailler après 65 ans.

3.6. Sur le plan économique, un taux élevé de chômage des jeunes, conjugué à l'absence d'approches intergénérationnelles efficaces au sein des entreprises, peut entraîner une baisse de la productivité, puisque les jeunes travailleurs sont moins nombreux à introduire de nouvelles compétences et innovations dans les processus de production. Il faut aussi tenir compte des coûts économiques que représente pour l'État l'existence d'un grand nombre de chômeurs, en raison des recettes fiscales non perçues, des versements de prestations sociales et des coûts liés aux dispositifs connexes. Selon Eurofound, en 2011, les jeunes ne travaillant pas et ne suivant pas d'études ou de formation (NEET) représentaient un coût économique de quelque 153 milliards d'EUR. Ces préoccupations ont été intégrées dans les avis du CESE sur les thèmes «Travail précaire et santé mentale» ([7]) et «La démocratie sur le lieu de travail» ([8]). Enfin, le taux de chômage des jeunes personnes handicapées âgées de 25 à 34 ans est presque deux fois supérieur à celui des personnes non handicapées (18 % contre 9,7 %) ([9]).

3.7. Sur le plan personnel, chez les jeunes, le chômage peut entraîner une détérioration de la santé mentale et du bien-être ainsi qu'un moindre niveau de bonheur, et peut se traduire par une plus forte sollicitation des services de santé publique. En outre, le risque est plus grand de voir la société morcelée du fait des diverses formes d'exclusion sociale auxquelles les jeunes chômeurs peuvent être confrontés. Le fait d'être au chômage dans sa jeunesse augmente le risque de le rester par la suite et influe négativement sur la quantité d'argent gagnée plus tard lorsque l'on décroche un emploi, pour autant que l'on y parvienne. Les jeunes chômeurs sont également plus susceptibles de subir une déqualification ou de faire face à l'exclusion sociale dans un certain nombre de domaines. Par ailleurs, l'incidence de la COVID-19 sur la santé mentale des jeunes est amplement démontrée.

3.8. Il importe aussi de remédier à la situation des jeunes travailleurs «découragés» et des jeunes qui ont beaucoup de mal à s'insérer dans le monde professionnel. Le décrochage scolaire et les changements dans la scolarité comportent des difficultés et exposent les jeunes au risque de perdre le contact avec la réalité du marché du travail.

3.9. L'un des moyens d'accroître l'activité économique des jeunes est de les motiver à devenir entrepreneurs, en encourageant leur esprit d'entreprise, leur créativité et leurs approches innovantes. Les activités menées dans le cadre de l'Année européenne des compétences peuvent généraliser la formation à l'esprit d'entreprise et s'appuyer sur certains modèles de bonnes pratiques, tels que les programmes et concours destinés aux jeunes entrepreneurs.

3.10. L'Union européenne a pris le problème du chômage des jeunes à bras-le-corps et sa principale réponse politique réside dans la garantie «renforcée» pour la jeunesse. À l'origine, l'objectif de la garantie pour la jeunesse était d'assurer aux jeunes de 18 à 24 ans un emploi, une expérience professionnelle, un apprentissage, une formation ou une formule associant travail et formation, dans un délai déterminé à l'issue de leurs études ou après une perte d'emploi. La Commission européenne a recommandé que la garantie pour la jeunesse soit offerte aux jeunes dans les quatre mois suivant le début de leur période de chômage. La garantie renforcée pour la jeunesse est un engagement pris par l'ensemble des États membres pour garantir que tous les jeunes âgés de moins de 30 ans se voient proposer un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage.

3.11. Pour assurer une transition efficace d'un emploi à l'autre, il nous faut progresser dans la réforme de l'éducation, en remédiant à l'inadéquation des compétences et en mettant l'accent sur l'apprentissage tout au long de la vie, l'éducation des adultes ainsi que la reconversion et le perfectionnement professionnels. Le CESE note les progrès accomplis par la Commission en vue de créer un espace européen de l'éducation, de promouvoir le cadre pour la coopération européenne en matière d'enseignement et de formation professionnels (EFP), et de poursuivre la mise en œuvre du plan d'action en matière d'éducation numérique.

3.12. Le CESE prend aussi acte de la nouvelle initiative de la Commission sur les comptes de formation individuels (CFI), notamment en ce qui concerne les microcrédits et le nouveau train de mesures relatif aux universités. On observe une nouvelle dynamique qui vise à doter les jeunes des compétences adéquates et à soutenir la mobilité des jeunes étudiants, apprentis et entrepreneurs.

([7]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Travail précaire et santé mentale» (avis exploratoire à la demande de la présidence espagnole) (JO C 228 du 29.6.2023, p. 28).

([8]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «La démocratie sur le lieu de travail» (avis exploratoire à la demande de la présidence espagnole) (JO C 228 du 29.6.2023, p. 43).

([9]) https://www.disability-europe.net/downloads/1046-ede-task-2-1-statistical-indicators-tables-eu-silc-2018

4. **L'incidence de la COVID-19**

4.1. D'après Eurostat, les jeunes ont été plus durement touchés par la pandémie de COVID-19 que les personnes plus âgées. Au troisième trimestre de 2020, dans l'Union, le taux d'emploi des jeunes (de 15 à 29 ans) avait chuté de 2,8 points de pourcentage par rapport à la même période en 2019, soit avant la pandémie. Toutefois, on a assisté à une reprise au troisième trimestre de 2021, au cours duquel la baisse du taux d'emploi était de 0,1 point de pourcentage par rapport au troisième trimestre de 2019. Si l'on compare le troisième trimestre de 2020 avec le même trimestre en 2019, tous les pays ont enregistré un recul du taux d'emploi des jeunes.

4.2. Eurostat a par ailleurs constaté que ces tendances présentaient des variations au sein de l'Union. Au troisième trimestre de 2021, la plupart des États membres (16 sur 27) n'affichaient pas encore une reprise complète, le taux d'emploi des jeunes restant inférieur à celui du troisième trimestre de 2019. Les plus fortes baisses étaient enregistrées au Portugal, en Bulgarie, en Lettonie, en Tchéquie et en Pologne, avec, dans tous ces pays, un recul d'au moins 3 points de pourcentage au troisième trimestre de 2021 par rapport à la même période en 2019. À l'inverse, l'Irlande, la France et la Slovénie ont enregistré la plus forte progression du taux de personnes actives parmi les 15-29 ans par rapport à la situation prépandémique, avec, dans tous ces pays, une augmentation d'au moins 2 points de pourcentage au troisième trimestre de 2021 par rapport au même trimestre en 2019.

4.3. Eurofound a précisé qu'en dépit des efforts stratégiques déployés par l'Union et les États membres pour soutenir la jeunesse à l'issue de la crise financière de 2008, les jeunes ont aussi été les plus durement touchés par les pertes d'emplois pendant la pandémie de COVID-19. Ils étaient en effet surreprésentés dans les secteurs les plus touchés par les restrictions liées à la pandémie, et les plus susceptibles de travailler à temps partiel ou sous contrat temporaire. Ainsi, 12 % des 18-29 ans ayant répondu à au moins deux cycles de l'enquête en ligne «Vivre, travailler et COVID-19» indiquaient avoir perdu leur emploi, alors que 12 % des étudiants étaient eux aussi confrontés au chômage. Des répercussions du même ordre ont été signalées en matière d'épargne, de santé mentale et de pauvreté.

4.4. Selon une enquête de l'INSEE ([10]), le premier confinement lié à l'épidémie de COVID-19 au printemps 2020 a provoqué un recul historique de l'activité: 73 % des entreprises déclarent une baisse de leurs ventes supérieure à 10 %, et 35 % une baisse supérieure à 50 % durant cette période. Un tiers des entreprises ont fermé pour une durée moyenne de 57 jours, le plus souvent à la suite de restrictions administratives d'accueil du public (65 %), mais aussi pour des questions d'approvisionnement (8 %) ou de débouchés (7 %). Cette suspension d'activité a touché en priorité les activités les plus étroitement en contact avec le public: la restauration, l'hébergement, les services à la personne, les activités culturelles et récréatives, et les transports aériens. En septembre 2020, 1 % des entreprises étaient encore fermées.

4.5. Pour faire face à la chute brutale de l'activité, plus de quatre entreprises sur cinq ont fait appel aux aides mises en place par les pouvoirs publics: chômage partiel (70 % des entreprises), report des échéances sociales (53 %), prêt garanti par l'État (41 %). Le recours à ces mesures a été particulièrement fréquent dans la restauration (97 %), le commerce et la réparation automobiles (96 %) ou l'hébergement (95 %).

4.6. Une autre vague de la pandémie a été enregistrée en 2021 et, en février 2022, l'économie européenne a été frappée par le conflit militaire en Ukraine, qui s'est accompagné d'une hausse des prix de l'énergie, d'un accès limité aux matières premières et de perturbations dans la chaîne d'approvisionnement, ainsi que d'une forte inflation.

4.7. En dépit de ces circonstances, les entreprises opérant sur le marché unique européen ont fait de leur mieux pour maintenir les emplois et en créer de nouveaux.

4.8. Pour ce qui est de l'éducation, le Forum européen de la jeunesse a souligné que la qualité de l'enseignement à distance avait été inégale pendant la pandémie, près d'un jeune étudiant sur dix n'ayant bénéficié d'aucun cours, enseignement, ni test. Quelque deux tiers des étudiants estimaient apprendre «un peu moins» ou «beaucoup moins». Les trois quarts des jeunes marginalisés considéraient avoir appris «un peu moins» ou «beaucoup moins». Néanmoins, la situation a pu être sensiblement différente d'un individu à l'autre. L'incertitude en matière d'éducation et les enjeux liés à l'apprentissage en ligne ont alimenté le stress et les problèmes de bien-être chez les jeunes. Les bouleversements en matière d'éducation risquent d'avoir des effets négatifs à long terme sur l'emploi, les résultats scolaires, la santé et le bien-être, bien que l'ampleur de ces répercussions reste à déterminer. Il se peut néanmoins que cette situation entraîne aussi des effets secondaires positifs, ouvrant la voie à un système éducatif combiné utilisant différentes formes d'apprentissage et des outils technologiques accessibles à tous les jeunes, y compris les jeunes handicapés ou ceux vivant dans des régions reculées.

([10]) Institut national de la statistique et des études économiques (2020), «L'impact de la crise sanitaire sur l'organisation et l'activité des entreprises», https://www.insee.fr/fr/statistiques/4994488

4.9. Toutefois, certaines des conséquences les plus dramatiques de la pandémie de COVID-19 ont porté sur la santé mentale des jeunes. Les symptômes dépressifs, tels que l'anxiété, l'épuisement, l'isolement et les pensées suicidaires, sont en augmentation. Les inquiétudes quant à l'avenir constituent une source de préoccupations. Des recherches menées en Autriche montrent que la plupart de ces jeunes n'ont bénéficié d'aucune aide, parce qu'ils ignoraient l'existence de ces possibilités, mais aussi en raison d'inégalités régionales et économiques. En Espagne, le suicide est devenu la première cause de décès parmi la tranche d'âge la plus jeune. La pandémie a révélé une souffrance psychologique, puisque 3 941 suicides ont été enregistrés en 2020, dont 300 concernaient des jeunes de 14 à 29 ans. Les systèmes de santé publique ne disposent pas des ressources nécessaires pour aider les jeunes confrontés à des problèmes de santé mentale. En Irlande, les derniers chiffres d'une étude longitudinale portant sur les jeunes et les enfants ont montré que les cas de dépression et de maladie mentale avaient effectivement doublé chez les jeunes.

4.10. Par ailleurs, il est évident que sur le marché du travail, les jeunes présentant un handicap, qu'il soit physique ou intellectuel, ne devraient pas être discriminés sur la base de leur âge, en plus de leur handicap ou indépendamment de celui-ci. De même, il convient d'accorder une attention particulière aux jeunes issus de zones rurales reculées et à ceux qui subissent une discrimination fondée sur le sexe.

4.11. Les données statistiques sur l'emploi des jeunes personnes handicapées sont également fragmentaires: les indicateurs quantitatifs tels que le taux de chômage devraient être complétés par d'autres informations, telles que le niveau de formation, la nature des contrats proposés (à durée déterminée, à durée indéterminée ou temporaires), le taux d'emploi dans un environnement de travail ordinaire, le taux d'emploi assisté ou celui de chômage de longue durée, combinées à des données sur la situation sociale et financière de ces jeunes.

5. **L'égalité de traitement des jeunes sur le marché du travail**

5.1. L'égalité constitue l'un des principes et droits fondamentaux de l'Union européenne, fondé sur le traité de l'UE et la charte des droits fondamentaux de l'UE, et étayé par le droit dérivé de l'Union. Un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail est établi par la directive 2000/78/CE du Conseil ([11]), dont la pertinence n'est pas remise en cause.

5.2. Il apparaît ainsi que l'avenir de la jeunesse constitue une préoccupation majeure de l'Union et que les perspectives des jeunes sur le marché du travail occupent une place très importante dans leur développement. L'Union dispose d'un éventail de stratégies et d'instruments qui ciblent les jeunes et leur position sur le marché du travail. Conformément au TFUE et au principe de subsidiarité, les États membres ont compétence sur bon nombre de ces questions et leurs politiques figurent donc au cœur du présent rapport.

5.3. Les jeunes ont souffert davantage que d'autres groupes pendant la pandémie, et ce, à divers égards. Étant donné l'importance accordée à cette question, il serait donc opportun d'examiner les aspects particuliers de la politique du marché du travail et de s'appuyer sur cette analyse pour déterminer si les jeunes sont, d'une quelconque manière, défavorisés du seul fait de leur âge. Ce thème peut être très vaste et il importe donc de préciser l'objet du présent avis. L'accent est mis ici sur les cas les plus manifestes et les plus directs de dispositions législatives ou politiques qui défavorisent les jeunes du seul fait de leur âge. Bien entendu, ce rapport se concentre sur les domaines pour lesquels nous disposons de plus de données et de clarté. Il s'agit des points suivants: les salaires minimaux, les règles en matière de sécurité sociale et d'assistance sociale et, dans une moindre mesure (au vu des travaux existants), les stages non rémunérés.

6. **Salaires minimaux**

6.1. Conformément au TFUE ([12]) et au principe de subsidiarité, les salaires minimaux relèvent de la compétence des États membres, mais l'Union européenne peut adopter des mesures, et notamment des directives, destinées à encourager la coopération entre États membres. En préparant la directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil ([13]) relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne, à présent adoptée, la Commission a relevé que les salaires minimaux n'étaient pas réellement adéquats et/ou que la protection offerte par les salaires minimaux présentait une couverture lacunaire dans la majorité des États membres, même si tous prévoient une telle protection par l'intermédiaire de dispositions législatives («salaires minimaux légaux») ou de conventions collectives. La proposition procède du socle européen des droits sociaux.

6.2. La directive vise à faire en sorte que les travailleurs de l'Union soient protégés par des salaires minimaux adéquats leur permettant de vivre dignement, quel que soit l'endroit où ils travaillent. Pour parvenir à ce résultat général, la proposition établit un cadre visant à rendre les salaires minimaux plus adéquats et à améliorer l'accès des travailleurs à la

([11]) Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JO L 303 du 2.12.2000, p. 16).
([12]) TFUE, article 153, paragraphe 2, points a) et b).
([13]) Directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne (JO L 275 du 25.10.2022, p. 33).

protection qu'ils offrent. Ces objectifs sont pertinents tant pour les systèmes de salaire minimal légal que pour ceux qui font appel aux négociations collectives. La directive est conçue de manière à atteindre ces objectifs tout en prenant en considération et en respectant pleinement les spécificités des systèmes nationaux, les compétences nationales, l'autonomie des partenaires sociaux et la liberté contractuelle.

6.3. Le salaire minimal fait partie des domaines où l'on note, parmi les États membres de l'Union, des inégalités de traitement considérables à l'égard de la jeunesse. Les jeunes sont particulièrement tributaires des salaires minimaux, puisque d'après le Forum européen de la jeunesse, plus d'un jeune sur quatre perçoit un salaire minimal, contre un adulte sur dix. Un certain nombre d'États membres ont instauré spécifiquement des «salaires minimaux pour les jeunes», qui sont systématiquement inférieurs au salaire minimal général applicable à d'autres tranches d'âge, tandis que dans d'autres États membres, les moins de 18 ans ont été exclus du champ d'application de la législation sur les salaires minimaux. C'est le cas en Belgique, en France, en Irlande, au Luxembourg, en Allemagne, à Malte et aux Pays-Bas. Si les dispositions appliquées en France ne sont pas strictement liées à l'âge, elles ont néanmoins des implications pour de nombreux jeunes. La rémunération de l'apprentissage fait aussi l'objet de taux réduits, mais ceux-ci ne font pas l'objet du présent rapport et sont généralement fixés d'un commun accord entre les partenaires sociaux. Le Royaume-Uni autorise, lui aussi, des salaires inférieurs au minimum légal pour les jeunes. L'annexe fournit de plus amples détails à ce sujet.

6.4. Ces salaires minimaux pour les jeunes bafouent le droit de ces derniers à un salaire égal pour un travail égal, alors que les recherches de l'OIT ont montré à plusieurs reprises l'inefficacité de telles mesures pour stimuler le taux d'emploi des jeunes. Le principe d'une rémunération identique pour un même travail reste au cœur du problème. En effet, des organisations de jeunesse ont été informées par des jeunes qu'après avoir travaillé un certain temps, ceux-ci pouvaient être amenés, malgré une rémunération inférieure, à superviser ou à former des collègues plus âgés occupant le même poste, voire qu'ils pouvaient être invités à assumer des fonctions de supervision pour un salaire inférieur à celui de leurs collègues du fait même de ces réglementations.

6.5. Aussi, bien que les jeunes soient autorisés dans ces États membres à conduire, à voter et à s'engager dans l'armée, bien qu'ils y soient considérés comme des adultes à tous les autres égards, ils n'ont pas le droit de percevoir l'intégralité du salaire minimal accordé aux adultes. Aux Pays-Bas, pour la tranche d'âge la plus jeune, le salaire minimal ne dépasse pas 30 % de celui des adultes, ce qui entrave lourdement leur capacité à vivre en toute indépendance et à jouir d'un niveau de vie décent. Alors même que l'Union a fait de 2022 l'Année européenne de la jeunesse, la position politique convenue dans le cadre du processus législatif présenté n'a pas pris en compte de manière significative le traitement différencié réservé aux jeunes.

6.6. L'OIT a récemment mené une méta-analyse relative à l'incidence des salaires minimaux pour les jeunes, passant en revue 43 publications scientifiques parues depuis 1990. Cette étude a révélé que, dans l'écrasante majorité des cas, les salaires minimaux ont un effet très faible, voire nul, sur l'emploi des jeunes. Dans certains cas, le relèvement du taux de salaire minimal pour les jeunes a même stimulé le taux d'emploi de ces derniers. Dans son analyse d'impact accompagnant la directive, la Commission européenne cite les résultats d'études menées au Portugal, en Belgique et aux Pays-Bas qui concluent que les salaires minimaux pour les jeunes n'ont pas d'effets significatifs sur le taux d'emploi de ces derniers.

7. **Allocations de chômage**

7.1. Les périodes de chômage comptent parmi les autres domaines dans lesquels les jeunes peuvent faire l'objet d'un traitement différencié. Là encore, cette question relève essentiellement de la compétence des États membres, notamment pour ce qui est des critères applicables, ainsi que des taux et échéances de paiement. Au sein de l'Union, les systèmes nationaux présentent une diversité et une complexité considérables. Cependant, dans certains cas, il se peut que ces disparités influent sur des enjeux tels que l'emploi et la libre circulation au sein de l'Union. Les jeunes risquent aussi d'être désavantagés par les systèmes d'allocations de chômage, faute d'avoir cotisé assez longtemps pour en bénéficier.

7.2. Au-delà de ces régimes, les États membres fournissent des prestations d'assistance sociale qui présentent des divergences considérables, puisque les régimes d'assistance sociale relèvent eux aussi de la compétence nationale. Ainsi, certaines sont subordonnées à des conditions de ressources, d'autres non. Par ailleurs, le tableau est assez complexe pour ce qui est de l'âge, et ni ces aides, ni le présent rapport ne suffisent à faire le tour de la question. On note inévitablement des divergences concernant certains facteurs, notamment la période d'acquisition et la durée de cotisation. Nous avons absolument besoin de meilleures données et de plus de clarté pour approfondir cette analyse. Cependant, nous pouvons déjà dresser quelques rapides constats, repris ci-dessous:

— Certains systèmes comportent des régimes propres aux plus de 45 ans ou à d'autres groupes d'âge. Dans un petit nombre de pays, les moins de 25 ans bénéficient de périodes d'acquisition plus courtes.

— En Suède, le régime de prestations de chômage prévoit que les jeunes chômeurs (18-24 ans) qui participent à des programmes relevant de la politique du marché du travail et bénéficient d'une «prime d'activité» (*aktivitetsstöd*), et qui ont droit par ailleurs à des allocations de chômage, voient le montant de leurs prestations décroître de manière plus marquée.

— Au Luxembourg, les jeunes âgés de 18 ans et de 16-17 ans ont droit, respectivement, à une allocation correspondant à 70 % et à 40 % du salaire social minimum, après un délai de carence de 36 semaines qui peut être ramené à 26 semaines si le demandeur suit des études.

— En Irlande, les jeunes de 18 à 24 ans qui ne vivent pas de manière indépendante peuvent percevoir l'allocation de recherche d'emploi (*Jobseeker's Allowance*), une prestation sociale dont le montant s'élève à environ 60 % de l'allocation accordée aux adultes. Les jeunes qui suivent des cours et formations appropriés peuvent prétendre au taux plein.

8. **Stages non rémunérés**

8.1. Le Parlement européen a appelé à interdire cette pratique. Le Comité européen des droits sociaux, organe du Conseil de l'Europe, a quant à lui estimé que les lacunes de la législation belge permettaient d'exploiter les jeunes comme de la main-d'œuvre gratuite dans le cadre de stages non rémunérés. Dans sa décision, qui fait suite à une réclamation collective déposée par le Forum européen de la jeunesse, il a constaté que les systèmes d'inspection du travail en place en Belgique ne protégeaient pas suffisamment les jeunes travailleurs vulnérables et défavorisés.

Le cadre réglementaire en général et la rigueur des normes applicables en particulier varient fortement d'un type de stage à l'autre et d'un État membre à l'autre. Dans certains pays de l'Union, la notion de stage n'est pas définie juridiquement.

8.2. La recommandation du Conseil relative à un cadre de qualité pour les stages, adoptée en 2013, vise à garantir que les stages facilitent efficacement le passage du système éducatif au monde du travail et contribuent ainsi à une plus grande employabilité des jeunes. Elle trace des lignes directrices susceptibles de garantir un contenu d'apprentissage de haute qualité et des conditions de travail correctes.

8.3. Les stages non rémunérés peuvent être définis comme des périodes de travail, similaires à celles effectuées par des employés rémunérés, qui ne sont pas liées à un processus formel et explicite d'éducation, de formation, de volontariat ou de placement.

8.4. Si les jeunes qui se lancent sur le marché du travail ont absolument besoin d'acquérir une expérience professionnelle et d'apprendre à travers leurs expériences, les acteurs qui appellent à agir contre les stages non rémunérés estiment que trop de jeunes se retrouvent pris dans un cercle vicieux de stages non rémunérés et d'expériences professionnelles médiocres, source de profondes désillusions vis-à-vis du marché du travail au sein de cette tranche d'âge.

8.5. Le Forum européen de la jeunesse a passé en revue une série de pays et leurs politiques en matière de stages non rémunérés. En France, les stages sont strictement réglementés et ne peuvent avoir lieu que dans le cadre de cursus d'enseignement formel. Si leur durée est inférieure ou égale à deux mois, les stages réalisés dans le cadre d'une formation peuvent être non rémunérés. En Roumanie, les stages sont rigoureusement encadrés par une législation spécifique et les stagiaires perçoivent 50 % du salaire minimal. Les stages non rémunérés sont illégaux sur le marché du travail ouvert, bien que la réglementation soit souvent contournée.

8.6. En Croatie, les stages ne sont pas courants sur le marché du travail ouvert, et il n'existe pas non plus de définition ni de réglementation en la matière, mais il existe d'autres formes de stages qui sont réglementées. En Bulgarie, il est fréquent et tout à fait légal de proposer des stages non rémunérés hors du cadre de la législation consacrée aux stages. En revanche, pour les stages effectués sur le marché du travail ouvert et qui relèvent de cette législation, les stagiaires perçoivent au moins le salaire minimal national.

8.7. En Autriche, les stages sur le marché du travail ouvert sont théoriquement rémunérés sur la base de conventions collectives sectorielles. Néanmoins, il est légal de ne pas rémunérer ces stages s'ils s'inscrivent dans le cadre d'une relation de formation, ce qui est souvent le cas. Bien que le travail non rémunéré soit illégal en Irlande, il arrive souvent que cette règle ne soit pas appliquée en matière de stages: les stages non rémunérés constituent une pratique courante et sont généralement proposés publiquement.

Bruxelles, le 15 juin 2023.

Le président
du Comité économique et social européen
Oliver RÖPKE

ANNEXE ([1])

Tableau

Taux inférieurs au minimum pour certains États membres de l'UE et pour le Royaume-Uni, en janvier 2021

Pays	Catégorie de travailleurs	Pourcentage du taux plein	Salaire minimum en 2021 (en EUR, sauf indication contraire)
Belgique	Travailleurs de 16 ans ou moins (sans contrat étudiant)	70	1 138/mois
	Travailleurs de 17 ans (sans contrat étudiant)	76	1 236/mois
	Travailleurs de 18 ans (avec contrat étudiant)	82	1 333/mois
	Travailleurs de 19 ans (avec contrat étudiant)	88	1 431/mois
	Travailleurs de 20 ans (avec contrat étudiant)	94	1 528/mois
France	Travailleurs de 15 et 16 ans avec moins de 6 mois d'expérience dans le secteur; travailleurs de moins de 16 ans travaillant pendant les vacances d'été	80	1 244/mois
	Travailleurs de 17 ans avec moins de 6 mois d'expérience dans le secteur	90	1 399/mois
	Jeunes sous contrat de professionnalisation ([1]); selon l'âge et les qualifications antérieures	55 à 100	855 à 1 555/mois
	Apprentis; selon l'âge, l'ancienneté et la convention sectorielle applicable	27 à 78	420 à 1 213/mois
	Stagiaires ([2])	Sans objet	3,70/heure
	Travailleurs handicapés employés dans des centres spécialisés dans l'insertion de ces travailleurs	55 à 100	855 à 1 555/mois
Allemagne	Salaire minimum non applicable aux moins de 18 ans	Sans objet	550/mois
Irlande	Travailleurs de moins de 18 ans	70	7,14/heure
	Travailleurs de 18 ans	80	8,16/heure
	Travailleurs de 19 ans	90	9,18/heure
Lettonie	Personnes condamnées (purgeant une peine de prison)	50	250/mois

([1]) Version modifiée du tableau 2 du rapport Eurofound (2021), *Salaires minimaux en 2021: examen annuel*. Rapport complet en anglais: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef21015en.pdf

Pays	Catégorie de travailleurs	Pourcentage du taux plein	Salaire minimum en 2021 (en EUR, sauf indication contraire)
Luxembourg	Travailleurs de 15 et 16 ans	75	1 651/mois; 9,55/heure
	Travailleurs de 17 ans	80	1 762/mois; 10,18/heure
	Travailleurs non qualifiés de 18 ans et plus	100	2 202/mois; 12,73/heure
Malte	Travailleurs de moins de 17 ans	95	171/semaine
	Travailleurs de 17 ans	96	174/semaine
Pays-Bas	Travailleurs de 15 ans	30	505/mois
	Travailleurs de 16 ans	34,5	581/mois
	Travailleurs de 17 ans	39,5	666/mois
	Travailleurs de 18 ans	50	842/mois
	Travailleurs de 19 ans	60	1 011/mois
	Travailleurs de 20 ans	80	1 348/mois
	Travailleurs de 21 ans	100	1 685/mois
Portugal	Travailleurs en apprentissage et en stage	80	621/mois
	Travailleurs handicapés	50	388/mois
Royaume-Uni	Travailleurs de moins de 18 ans	47,6	4,15 GBP (4,62 EUR)/heure
	Travailleurs de 18 à 20 ans	52,2	4,55 GBP (5,06 EUR)/heure
	Travailleurs de 21 à 24 ans	74	6,45 GBP (7,17 EUR)/heure
	Apprentis de moins de 19 ans, ou apprentis de 19 ans et plus en 1re année d'apprentissage	94	8,20 GBP (9,12 EUR)/heure

([1]) En France, ces contrats permettent aux jeunes salariés d'acquérir une qualification professionnelle et favorisent leur insertion ou réinsertion professionnelle.

([2]) Éventuellement non rémunéré, si la durée est inférieure à deux mois.

Notes: L'Allemagne n'a pas indiqué les taux horaires ni leur comparaison avec les niveaux de salaire minimum, car le montant minimal est calculé par mois et non par heure. La rémunération des apprentis n'est pas considérée comme un salaire en Allemagne. L'apprentissage englobe les heures de cours. Sur le plan juridique, la rémunération des apprentis est assimilée aux bourses octroyées aux étudiants inscrits à l'université.

Source: Réseau des correspondants d'Eurofound, sur la base de sources officielles nationales.