Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série L

2025/2254

7.11.2025

DÉCISION (UE) 2025/2254 DU CONSEIL

du 27 octobre 2025

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]),

après consultation du Comité des régions,

vu l'avis du comité de l'emploi ([3]),

considérant ce qui suit:

(1) En vertu de l'article 145 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), 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 susceptible de s'adapter ainsi que des marchés du travail inclusifs, résilients, tournés vers l'avenir et aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie, en vue d'atteindre les objectifs de croissance économique équilibrée, de plein-emploi et de progrès social et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement comme le prévoit l'article 3 du traité sur l'Union européenne (TUE). Conformément à l'article 146, paragraphe 2, du TFUE, 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.

(2) En vertu de l'article 3 du TUE, l'Union doit combattre l'exclusion sociale et les discriminations et promouvoir la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant. En vertu de l'article 9 du TFUE, 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 l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine.

(3) 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 pour l'emploi») figurant à l'annexe de la décision (UE) 2024/3134 du Conseil ([4]), 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 ([5]), constituent les lignes directrices intégrées. Les lignes directrices pour l'emploi 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 de l'Union, à un dosage global adéquat et durable de politiques économiques, sociales et de l'emploi, source de répercussions positives pour les marchés du travail et la société dans son ensemble, de renforcer la résilience économique et sociale et de réagir de manière efficace aux défis à moyen et long terme, y compris la nécessité de renforcer la compétitivité, l'incertitude quant aux politiques commerciales mondiales, ainsi que les effets de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et le contexte géopolitique plus large.

([1]) Avis du 8 octobre 2025 (non encore paru au Journal officiel).
([2]) Avis du 18 septembre 2025 (non encore paru au Journal officiel).
([3]) Avis du 8 juillet 2025 (non encore paru au Journal officiel).
([4]) Décision (UE) 2024/3134 du Conseil du 2 décembre 2024 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L, 2024/3134, 13.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/3134/oj).
([5]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2015/1184/oj).

(4) Afin de renforcer le progrès économique et social et la convergence ascendante, de soutenir les transitions écologique et numérique, de renforcer la base industrielle, la productivité et la compétitivité de l'Union, de relever les défis démographiques et de parvenir à des marchés du travail inclusifs et résilients dans l'Union, les États membres devraient remédier aux pénuries de main-d'œuvre et de compétences et promouvoir des emplois de qualité ainsi qu'une éducation et une formation inclusives et de qualité pour tous, en concordance avec la communication de la Commission du 5 mars 2025 intitulée «L'union des compétences», en mettant particulièrement l'accent sur l'amélioration des compétences de base, sur le fondement du plan d'action pour les compétences de base, ainsi que des compétences pertinentes pour le marché du travail, compétences numériques et vertes comprises, notamment parmi les étudiants et les adultes défavorisés. Les États membres devraient également stimuler l'éducation et la formation dans le domaine des sciences, des technologies, de l'ingénierie et des mathématiques (STIM), conformément au plan stratégique pour l'enseignement des STIM, renforcer l'enseignement et la formation professionnels tournés vers l'avenir, en attirant plus particulièrement les femmes et les filles vers les STIM, ainsi que le perfectionnement et la reconversion professionnels tout au long de la vie, et œuvrer en faveur de systèmes éducatifs inclusifs, de politiques actives du marché du travail efficaces et de l'amélioration des conditions de travail et des perspectives de carrière, dans le respect du rôle et de l'autonomie des partenaires sociaux. Comme indiqué dans la recommandation du Conseil du 16 juin 2022 ([6]), l'intégration systématique de la dimension de l'éducation et de la formation dans d'autres politiques liées à la transition écologique dans une perspective d'apprentissage tout au long de la vie peut renforcer la mise en œuvre de ces politiques. Le renforcement de ces éléments revêt une importance particulière pour les régions moins développées, éloignées et ultrapériphériques de l'Union, où les besoins sont les plus grands. Il est possible de remédier davantage aux pénuries en favorisant une mobilité équitable au sein de l'Union pour les travailleurs et les apprenants ainsi qu'en attirant et en retenant les talents de pays tiers. En outre, il convient de renforcer les liens entre les systèmes d'éducation et de formation et le marché du travail et de valider et reconnaître les aptitudes, les connaissances et les compétences acquises dans le cadre de l'apprentissage non formel et informel.

(5) Les lignes directrices pour l'emploi sont conformes au nouveau cadre de gouvernance économique de l'Union, entré en vigueur le 30 avril 2024 ([7]), à la législation existante de l'Union et à diverses initiatives de l'Union, dont les recommandations du Conseil du 14 juin 2021 ([8]), du 29 novembre 2021 ([9]), du 5 avril 2022 ([10]), du 16 juin 2022 ([11]), du 28 novembre 2022 ([12]), du 8 décembre 2022 ([13]), du 30 janvier 2023 ([14]), du 12 juin 2023 ([15]) et du 27 novembre 2023 ([16]), la recommandation (UE) 2021/402 de la Commission ([17]), la résolution du Conseil du 26 février 2021 ([18]), la communication de la Commission du 9 décembre 2021 intitulée «Construire une économie au service des personnes: plan d'action pour l'économie sociale», celle du 30 septembre 2020 intitulée «Plan d'action en matière d'éducation numérique 2021-2027», celle du 3 mars 2021 intitulée «Union de l'égalité: Stratégie en faveur des droits des personnes handicapées 2021-2030», celle du 7 septembre 2022 sur la stratégie européenne en matière de soins, celle du 1er février 2023 intitulée «Un plan industriel du pacte vert pour l'ère du zéro émission nette», celle du 25 janvier 2023 intitulée «Renforcer le dialogue social dans l'Union européenne», celle du 11 octobre 2023 intitulée «L'évolution démographique en Europe: une panoplie d'instruments d'action», celle du 28 septembre 2022 intitulée «Mieux évaluer les effets distributifs des politiques des États membres», celle du 20 mars 2024 intitulée «Pénuries de main-d'œuvre et de compétences dans l'UE: plan d'action», et celle du 5 mars 2025 intitulée «L'union des

([6]) Recommandation du Conseil du 16 juin 2022 sur l'apprentissage au service de la transition écologique et du développement durable (JO C 243 du 27.6.2022, p. 1).

([7]) Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([8]) Recommandation (UE) 2021/1004 du Conseil du 14 juin 2021 établissant une garantie européenne pour l'enfance (JO L 223 du 22.6.2021, p. 14, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1004/oj).

([9]) Recommandation du Conseil du 29 novembre 2021 sur des approches d'apprentissage hybride pour une éducation primaire et secondaire inclusive et de haute qualité (JO C 504 du 14.12.2021, p. 21).

([10]) Recommandation du Conseil du 5 avril 2022 visant à jeter des ponts pour une coopération européenne efficace dans le domaine de l'enseignement supérieur (JO C 160 du 13.4.2022, p. 1).

([11]) Recommandation du Conseil du 16 juin 2022 sur l'apprentissage au service de la transition écologique et du développement durable (JO C 243 du 27.6.2022, p. 1), recommandation du Conseil du 16 juin 2022 sur une approche européenne des microcertifications pour l'apprentissage tout au long de la vie et l'employabilité (JO C 243 du 27.6.2022, p. 10), recommandation du Conseil du 16 juin 2022 relative aux comptes de formation individuels (JO C 243 du 27.6.2022, p. 26) et recommandation du Conseil du 16 juin 2022 visant à assurer une transition équitable vers la neutralité climatique (JO C 243 du 27.6.2022, p. 35).

([12]) Recommandation du Conseil du 28 novembre 2022 concernant l'initiative «Passeport pour la réussite scolaire» et remplaçant la recommandation du Conseil du 28 juin 2011 concernant les politiques de réduction de l'abandon scolaire (JO C 469 du 9.12.2022, p. 1).

([13]) Recommandation du Conseil du 8 décembre 2022 sur l'accès à des soins de longue durée abordables et de haute qualité (JO C 476 du 15.12.2022, p. 1) et recommandation du Conseil du 8 décembre 2022 concernant l'éducation et l'accueil de la petite enfance: les objectifs de Barcelone pour 2030 (JO C 484 du 20.12.2022, p. 1).

([14]) Recommandation du Conseil du 30 janvier 2023 relative à un revenu minimum adéquat pour garantir une inclusion active (JO C 41 du 3.2.2023, p. 1).

([15]) Recommandation du Conseil du 12 juin 2023 relative au renforcement du dialogue social dans l'Union européenne (JO C, C/2023/1389, 6.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/1389/oj).

([16]) Recommandation du Conseil du 27 novembre 2023 relative à la mise en place des conditions-cadres de l'économie sociale (JO C, C/2023/1344, 29.11.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/1344/oj).

([17]) 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 (JO L 80 du 8.3.2021, p. 1).

([18]) Résolution du Conseil relative à un cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation, dans la perspective de l'espace européen de l'éducation et au-delà (2021-2030) (JO C 66 du 26.2.2021, p. 1).

compétences», les décisions (UE) 2021/2316 ([19]) et (UE) 2023/936 ([20]) du Parlement européen et du Conseil, et les directives (UE) 2022/2041 ([21]), (UE) 2022/2381 ([22]), (UE) 2023/970 ([23]) et (UE) 2024/2831 ([24]) du Parlement européen et du Conseil.

(6) 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 au sein de l'Union. Le semestre européen est un outil essentiel pour concrétiser les priorités définies dans la boussole pour la compétitivité, qui fournit un cadre pour stimuler la compétitivité en comblant l'écart en matière d'innovation, en décarbonant l'économie de l'Union, en réduisant les dépendances excessives et en renforçant la sécurité, et recense des catalyseurs horizontaux, qui englobent les compétences, les emplois de qualité et l'équité sociale. Le semestre européen intègre les principes du socle européen des droits sociaux, proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission en novembre 2017 ([25]) (ci-après dénommé «socle européen des droits sociaux»), et son outil de suivi, le tableau de bord social, qui permet également d'analyser les risques et les défis auxquels est confrontée la convergence sociale ascendante dans l'Union, et prévoit un dialogue étroit avec les partenaires sociaux, la société civile et les autres parties prenantes. Le semestre européen contribue également à la réalisation des objectifs de développement durable définis par les Nations unies. Les politiques économiques, sociales et de l'emploi de l'Union et des États membres devraient aller de pair avec la transition équitable de l'Union vers une économie numérique, climatiquement neutre et durable sur le plan environnemental, améliorer la compétitivité et la productivité, garantir des conditions de travail adéquates, favoriser l'innovation, promouvoir la démocratie au travail, le dialogue social, la justice sociale, l'égalité des chances et la convergence socio-économique ascendante, s'attaquer aux inégalités et aux disparités régionales et lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

(7) Le changement climatique et d'autres défis liés à l'environnement, la nécessité d'assurer une transition écologique équitable, l'indépendance énergétique et une compétitivité accrue des industries «zéro-net», la souveraineté technologique, et la nécessité d'accroître les dépenses de défense et de garantir l'autonomie stratégique ouverte de l'Europe, ainsi que les évolutions démographiques et le développement de la numérisation, comprenant l'intelligence artificielle, la gestion algorithmique, l'économie des plateformes et le télétravail, transforment en profondeur les économies et les sociétés dans l'Union. L'Union et ses États membres devraient œuvrer de concert pour agir efficacement et de manière proactive sur ces évolutions structurelles et pour adapter les systèmes existants en fonction des besoins, en reconnaissant l'interdépendance étroite entre les économies et les marchés du travail, et ajuster les politiques correspondantes 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, mais aussi une reconnaissance du rôle que jouent les partenaires sociaux, conformément au TFUE et aux dispositions du droit de l'Union en matière de gouvernance économique, et en tenant compte du socle européen des droits sociaux. Cette action stratégique devrait stimuler les investissements durables dans toutes les régions de l'Union et réaffirmer la volonté de mettre en œuvre des réformes et des investissements se succédant de façon logique pour renforcer la croissance économique durable et inclusive, les compétences, la promotion d'emplois de qualité, la productivité et la compétitivité, offrir des conditions de travail justes, accroître la cohésion sociale et territoriale, favoriser la convergence socio-économique ascendante et la résilience, et promouvoir une attitude responsable en matière budgétaire. Le soutien devrait provenir des programmes de financement existants de l'Union, et en particulier de la facilité pour la reprise et la résilience établie par le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil ([26]) et des fonds de la politique de cohésion, y compris le Fonds social européen plus institué par le règlement (UE) 2021/1057 du Parlement européen et du Conseil ([27]) et le Fonds européen de développement régional régi par le règlement (UE) 2021/1058 du

([19]) Décision (UE) 2021/2316 du Parlement européen et du Conseil du 22 décembre 2021 relative à l'Année européenne de la jeunesse (2022) (JO L 462 du 28.12.2021, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2021/2316/oj).

([20]) Décision (UE) 2023/936 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 relative à l'Année européenne des compétences (JO L 125 du 11.5.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2023/936/oj).

([21]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2041/oj).

([22]) Directive (UE) 2022/2381 du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2022 relative à un meilleur équilibre entre les femmes et les hommes parmi les administrateurs des sociétés cotées et à des mesures connexes (JO L 315 du 7.12.2022, p. 44, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2381/oj).

([23]) Directive (UE) 2023/970 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'application du droit (JO L 132 du 17.5.2023, p. 21, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj).

([24]) Directive (UE) 2024/2831 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme (JO L, 2024/2831, 11.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/2831/oj).

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

([26]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([27]) Règlement (UE) 2021/1057 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 instituant le Fonds social européen plus (FSE+) et abrogeant le règlement (UE) nº 1296/2013 (JO L 231 du 30.6.2021, p. 21, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1057/oj).

Parlement européen et du Conseil ([28]), ainsi que du Fonds social pour le climat institué par le règlement (UE) 2023/955 du Parlement européen et du Conseil ([29]) et du Fonds pour une transition juste établi par le règlement (UE) 2021/1056 du Parlement européen et du Conseil ([30]). L'action stratégique devrait combiner des mesures axées sur l'offre et sur la demande, tout en tenant compte des incidences économiques, environnementales, sociales et en matière d'emploi de telles mesures.

(8) Le socle européen des droits sociaux énonce vingt principes et droits visant à soutenir le bon fonctionnement et 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 stratégique à l'Union, en faisant en sorte que les transitions vers la neutralité climatique et vers la durabilité environnementale, ainsi que le passage au numérique et l'incidence de l'évolution démographique, soient justes et équitables sur le plan social et préservent la cohésion territoriale. Le socle européen des droits sociaux, considéré avec le tableau de bord social qui l'accompagne, fournit des orientations pour suivre les résultats des États membres en matière sociale, d'emploi et de compétences, y compris ce qui concerne la convergence sociale ascendante dans l'Union, dans le cadre du semestre européen, pour stimuler les réformes et les investissements à l'échelon national, régional et local et pour concilier les dimensions sociale et de marché de l'économie moderne actuelle, y compris en promouvant l'économie sociale. Le 4 mars 2021, la Commission a présenté, d'une part, un plan d'action visant à mettre en œuvre le socle européen des droits sociaux (ci-après dénommé «plan d'action»), qui comporte de grands objectifs de l'Union – ambitieux mais réalistes – dans les domaines de l'emploi pour 2030 (au moins 78 % des personnes âgées de 20 à 64 ans devraient avoir un emploi), des compétences (au moins 60 % de l'ensemble des adultes devraient participer à une formation chaque année) et de réduction de la pauvreté (le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale devrait diminuer d'au moins 15 millions de personnes, dont cinq millions d'enfants) (ci-après dénommés «grands objectifs de l'Union pour 2030») ainsi que des sous-objectifs complémentaires et, d'autre part, une version révisée du tableau de bord social.

(9) Comme les chefs d'État ou de gouvernement l'ont reconnu lors du sommet social de Porto, le 8 mai 2021 (ci-après dénommé «sommet social de Porto»), la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux renforcera les efforts déployés par l'Union en vue d'une transition numérique, écologique et équitable et permettra de réaliser une convergence socio-économique ascendante et de faire face aux défis démographiques. Les chefs d'État ou de gouvernement ont souligné que la dimension sociale, le dialogue social et la participation active des partenaires sociaux constituaient le fondement d'une économie sociale de marché hautement compétitive et ont salué les nouveaux grands objectifs de l'Union. Les chefs d'État ou de gouvernement se sont dits déterminés, comme le prévoit le programme stratégique du Conseil européen pour la période 2019-2024, à continuer d'approfondir la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux au niveau de l'Union et au niveau national, dans le plein respect des compétences respectives et des principes de subsidiarité et de proportionnalité. En dernier lieu, ils ont souligné qu'il importait de suivre de près, y compris au plus haut niveau, les progrès accomplis en vue de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et des grands objectifs de l'Union pour 2030.

(10) Les grands objectifs de l'Union pour 2030 ont été salués par les chefs d'État ou de gouvernement lors du sommet social de Porto et par le Conseil européen de juin 2021. Ils contribuent, avec le tableau de bord social, au suivi des progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du socle européen des droits sociaux en tant qu'élément de la coordination des politiques dans le cadre du semestre européen. En outre, le sommet social de Porto a invité les États membres à fixer des objectifs nationaux ambitieux qui, en tenant dûment compte de la position de départ de chaque État membre, devraient constituer une contribution adéquate à la réalisation des grands objectifs de l'Union pour 2030. La mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et les progrès réalisés sur la voie de la concrétisation des grands objectifs de l'Union et des objectifs nationaux pour 2030 font l'objet d'un suivi dans le rapport conjoint sur l'emploi adopté par le Conseil en mars 2025 (ci-après dénommé «rapport conjoint sur l'emploi 2025») et sont intégrés dans les outils de suivi du semestre européen. Depuis son édition 2024 ([31]), le rapport conjoint sur l'emploi contient, conformément au cadre de convergence sociale, une «première phase d'analyse par pays» sur les risques potentiels pour la convergence sociale ascendante, phase qui permet de déterminer quels États membres sont exposés à des risques potentiels, à examiner dans le cadre d'une «deuxième phase d'analyse» plus approfondie. Dans le rapport conjoint sur l'emploi 2025, dix États membres ont été initialement recensés, et la conclusion de l'analyse approfondie a montré globalement que les défis n'étaient pas confirmés pour tous.

([28]) Règlement (UE) 2021/1058 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion (JO L 231 du 30.6.2021, p. 60, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1058/oj).

([29]) Règlement (UE) 2023/955 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 instituant un Fonds social pour le climat et modifiant le règlement (UE) 2021/1060 (JO L 130 du 16.5.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/955/oj).

([30]) Règlement (UE) 2021/1056 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 établissant le Fonds pour une transition juste (JO L 231 du 30.6.2021, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1056/oj).

([31]) Lors de la session du Conseil EPSCO de juin 2023, des discussions ont eu lieu sur un cadre de convergence sociale, avec des contributions sous la forme de messages clés du comité de l'emploi (COEM) et du comité de la protection sociale (CPS), sur la base des travaux menés par le groupe de travail conjoint spécifique COEM-CPS d'octobre 2022 à mai 2023. Le rapport conjoint sur l'emploi 2024 contenait, pour la première fois, sur une base pilote, une première phase d'analyse par pays des risques potentiels pour la convergence sociale ascendante.

(11) À la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le Conseil européen, dans ses conclusions du 24 février 2022, a condamné les agissements de la Russie, qui visent à porter atteinte à la sécurité et à la stabilité européennes et mondiales, et a exprimé sa solidarité à l'égard du peuple ukrainien, en soulignant la violation par la Russie du droit international et des principes de la charte des Nations unies. Dans le contexte actuel, la protection temporaire, telle qu'elle a été accordée par la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil ([32]) et étendue par la décision d'exécution (UE) 2024/1836 du Conseil ([33]), offre une assistance dans l'Union aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine et leur permet de jouir, dans toute l'Union, de droits minimaux offrant un niveau de protection adéquat. En participant aux marchés du travail de l'Union, les personnes déplacées en provenance d'Ukraine peuvent continuer à contribuer à renforcer l'économie de l'Union et à aider leur pays et leurs concitoyens. À l'avenir, l'expérience et les compétences acquises pourront contribuer à la reconstruction de l'Ukraine. Pour les enfants et les adolescents non accompagnés, une protection temporaire confère le droit à la tutelle légale et l'accès à des structures d'éducation et d'accueil. Les États membres devraient continuer à associer les partenaires sociaux à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures visant à relever les défis en matière d'emploi et de compétences, y compris la reconnaissance des qualifications des personnes déplacées en provenance d'Ukraine. Les partenaires sociaux jouent un rôle essentiel dans l'atténuation des effets de la guerre pour ce qui est de la préservation de l'emploi et de la production.

(12) Les réformes du marché du travail, y compris les mécanismes nationaux de fixation des salaires, devraient tenir compte des pratiques nationales de dialogue social et de négociation collective, ainsi que de l'autonomie des partenaires sociaux, en vue de garantir des salaires équitables permettant un niveau de vie décent, y compris à la retraite, une croissance durable et une convergence socio-économique ascendante. Ces réformes devraient permettre une large prise en compte des facteurs socio-économiques, y compris des améliorations en matière de durabilité, de compétitivité, d'innovation, de promotion d'emplois de qualité, de conditions de travail justes, de démocratie au travail, d'égalité entre les femmes et les hommes, de prévention et de réduction de la pauvreté des travailleurs, de formation et d'enseignement de qualité, de compétences, de santé publique, de protection sociale et d'inclusion, d'évolution démographique et de promotion des retraites complémentaires, ainsi que de revenus réels. L'importance du dialogue social pour faire face aux défis du monde du travail, dont les pénuries de main-d'œuvre et de compétences, a été réaffirmée lors du sommet de Val Duchesse de 2024 et dans le pacte pour le dialogue social européen signé en mars 2025.

(13) La facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union aident les États membres à mettre en œuvre des réformes et des investissements conformes aux priorités de l'Union, rendant les économies et les sociétés de l'Union plus durables et plus résilientes et mieux préparées aux transitions écologique et numérique. La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a encore aggravé les défis socio-économiques préexistants – notamment la précarité énergétique, en causant une hausse des prix de l'énergie –, tandis que les incertitudes touchant le commerce mondial et, plus largement, celles découlant du contexte géopolitique mettent en péril la croissance. Les États membres et l'Union devraient continuer à veiller à ce que les incidences sociales, économiques et en matière d'emploi soient atténuées et à ce que les transitions soient justes et équitables sur le plan social, compte tenu également du fait que le renforcement de l'autonomie stratégique ouverte et l'accélération de la transition écologique contribueront à réduire la dépendance à l'égard des importations d'énergie et d'autres produits et technologies stratégiques. Il est essentiel de renforcer la résilience et de poursuivre les efforts en faveur de la mise en place d'une société inclusive, 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.

(14) Un ensemble cohérent de politiques actives du marché du travail, consistant en des incitations temporaires et ciblées à l'embauche et à la transition, des politiques en matière de compétences, y compris l'apprentissage au service de la transition écologique et du développement durable, ainsi que des services de l'emploi ciblés, efficaces et adaptables est nécessaire pour soutenir les transitions et l'intégration sur le marché du travail. Il est donc important de tirer pleinement parti du potentiel inexploité du marché du travail, y compris en maintenant les travailleurs âgés sur le marché du travail et en promouvant des parcours flexibles de retraite, dans la droite ligne de l'approche d'inclusion active et à la lumière des transformations écologique et numérique, comme le souligne notamment la déclaration sur l'avenir du socle européen des droits sociaux signée à La Hulpe en 2024 ([34]). Il convient de garantir des conditions de travail adéquates ainsi que la santé et la sécurité au travail, englobant la santé physique et mentale des travailleurs.

([32]) Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2022, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj).

([33]) Décision d'exécution (UE) 2024/1836 du Conseil du 25 juin 2024 prorogeant la protection temporaire introduite par la décision d'exécution (UE) 2022/382 (JO L, 2024/1836, 3.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1836/oj).

([34]) Signée par le Royaume de Belgique au nom de 25 États membres.

(15) 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 groupes qui sont sous-représentés sur le marché du travail. Il convient de garantir l'égalité d'accès et des perspectives pour tous et de réduire la pauvreté et l'exclusion sociale, en particulier pour les enfants, les personnes handicapées et les Roms, notamment en veillant au bon fonctionnement des marchés du travail et à la mise en place de systèmes de protection sociale adéquats et inclusifs, comme énoncé dans les recommandations du Conseil du 8 novembre 2019 ([35]) et du 30 janvier 2023 ([36]). En outre, il convient de supprimer les obstacles à la participation à un enseignement et à une formation inclusifs de qualité et tournés vers l'avenir, à l'apprentissage tout au long de la vie et à la participation au marché du travail. Les États membres devraient investir dans l'éducation et l'accueil de la petite enfance, conformément à la recommandation (UE) 2021/1004 de Conseil ([37]) et à la recommandation concernant les objectifs de Barcelone pour 2030 ([38]), dans l'enseignement et la formation professionnels afin de les rendre plus attractifs et plus inclusifs, conformément à la recommandation du Conseil du 24 novembre 2020 ([39]), et dans les compétences numériques et vertes, conformément au plan d'action en matière d'éducation numérique et aux recommandations sur l'apprentissage au service de la transition écologique et du développement durable et concernant l'initiative «Passeport pour la réussite scolaire». Assurer l'accès à un logement abordable et adéquat, y compris au moyen de logements sociaux, est une condition nécessaire pour garantir l'égalité des chances. Il convient de s'attaquer de manière spécifique à la problématique du sans-abrisme au moyen de mesures de prévention et en promouvant l'accès à un logement permanent et la fourniture de services de soutien, sur la base de concepts tels que «le logement d'abord». Compte tenu des risques futurs pour la santé et dans un contexte de vieillissement de la population, il est particulièrement important de veiller à l'égalité d'accès en temps utile à des soins de longue durée abordables et de qualité, conformément à la recommandation du Conseil du 8 décembre 2022 ([40]), et à des services de soins de santé abordables et de qualité, y compris en matière de prévention et de promotion de la santé. Il convient d'exploiter davantage le potentiel des personnes handicapées en ce qui concerne leur contribution à la croissance économique et au développement social, conformément à la stratégie en faveur des droits des personnes handicapées, qui a invité les États membres à fixer des objectifs en matière d'emploi ainsi que d'éducation et de formation des adultes pour les personnes handicapées. Le cadre stratégique de l'UE pour les Roms présenté dans la communication de la Commission du 7 octobre 2020 intitulée «Une Union de l'égalité: cadre stratégique de l'UE pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms» et la recommandation du Conseil du 12 mars 2021 ([41]) soulignent qu'il existe, au sein des communautés roms marginalisées, la capacité d'atténuer les pénuries de main-d'œuvre et de compétences, et il vise à réduire de moitié au moins l'écart de taux d'emploi entre les communautés roms et la population générale. Les nouvelles technologies et l'évolution des lieux de travail partout dans l'Union permettent des formules de travail plus souples ainsi qu'une amélioration de la productivité et de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, tout en contribuant aux engagements écologiques de l'Union. Ces évolutions posent également de nouveaux défis aux marchés du travail en ce sens qu'elles ont des incidences sur les conditions de travail, la santé et la sécurité au travail ainsi que sur l'accès effectif à une protection sociale adéquate pour les salariés et les indépendants. Les États membres, en collaboration avec les partenaires sociaux, devraient veiller à ce que les nouvelles formes d'organisation du travail se traduisent par des emplois de qualité ainsi que par des conditions de travail et des lieux de travail adaptés qui garantissent la santé et la sécurité, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée ainsi que le vieillissement actif et en bonne santé, tout en préservant les droits sociaux et du travail établis et en renforçant le modèle social de l'Europe.

(16) Les lignes directrices intégrées devraient servir de base aux recommandations par pays que le Conseil adresse aux États membres. Les États membres devraient utiliser pleinement le Fonds social européen plus, le Fonds européen de développement régional, la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union, y compris le Fonds social pour le climat, le Fonds pour une transition juste et le programme InvestEU, établi par le règlement (UE) 2021/523 du Parlement européen et du Conseil ([42]), ainsi que l'instrument d'appui technique, afin de favoriser l'emploi de qualité et les investissements sociaux, lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, combattre la discrimination, garantir l'accessibilité et l'inclusion et promouvoir les possibilités de perfectionnement et de reconversion de la main-d'œuvre, l'apprentissage tout au long de la vie et une éducation et une formation de qualité pour tous, y compris l'habileté numérique et les compétences numériques afin que les citoyens puissent acquérir les connaissances et qualifications que requiert une économie numérique, verte et compétitive. Les modifications

([35]) 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).
([36]) Recommandation du Conseil du 30 janvier 2023 relative à un revenu minimum adéquat pour garantir une inclusion active (JO C 41 du 3.2.2023, p. 1).
([37]) Recommandation (UE) 2021/1004 du Conseil du 14 juin 2021 établissant une garantie européenne pour l'enfance (JO L 223 du 22.6.2021, p. 14, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1004/oj).
([38]) Recommandation du Conseil du 8 décembre 2022 concernant l'éducation et l'accueil de la petite enfance: les objectifs de Barcelone pour 2030 (JO C 484 du 20.12.2022, p. 1).
([39]) 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 (JO C 417 du 2.12.2020, p. 1).
([40]) Recommandation du Conseil du 8 décembre 2022 sur l'accès à des soins de longue durée abordables et de haute qualité (JO C 476 du 15.12.2022, p. 1).
([41]) Recommandation du Conseil du 12 mars 2021 sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms (JO C 93 du 19.3.2021, p. 1).
([42]) Règlement (UE) 2021/523 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 établissant le programme InvestEU et modifiant le règlement (UE) 2015/1017 (JO L 107 du 26.3.2021, p. 30, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/523/oj).

introduites par le règlement (UE) 2024/795 du Parlement européen et du Conseil ([43]) et la récente communication de la Commission intitulée «Une politique de cohésion modernisée: l'examen à mi-parcours» visent à aligner le soutien apporté aux nouvelles priorités stratégiques, entre autres pour remédier à la pénurie de compétences dans certains secteurs, tels que le développement et la fabrication de technologies critiques, l'industrie de la défense et les secteurs touchés par la décarbonation et les transitions écologique et numérique. Les États membres devraient aussi faire pleinement usage du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation en faveur des travailleurs licenciés, établi par le règlement (UE) 2021/691 du Parlement européen et du Conseil ([44]) pour soutenir les travailleurs licenciés à la suite de restructurations majeures, liées par exemple à des transformations socio-économiques résultant de tendances mondiales ou à des changements technologiques et environnementaux. 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 associant étroitement les parlements nationaux ainsi que les partenaires sociaux et les représentants de la société civile.

(17) Le comité de l'emploi et le comité de la protection sociale devraient suivre la manière dont les politiques concernées sont mises en œuvre eu égard aux lignes directrices pour l'emploi, conformément au mandat qui incombe à chacun de ces comités en vertu des articles 150 et 160 du TFUE. Il convient que ces comités et les instances préparatoires du Conseil participant à la coordination des politiques économiques et sociales travaillent en étroite coopération. Le dialogue politique entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission devrait être maintenu, en particulier en ce qui concerne les lignes directrices pour l'emploi.

(18) 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) 2024/3134, sont maintenues pour 2025 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 Luxembourg, le 27 octobre 2025.

Par le Conseil

Le président

J. JENSEN

([43]) Règlement (UE) 2024/795 du Parlement européen et du Conseil du 29 février 2024 établissant la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» (STEP) et modifiant la directive 2003/87/CE et les règlements (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 et (UE) 2021/241 (JO L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

([44]) Règlement (UE) 2021/691 du Parlement européen et du Conseil du 28 avril 2021 relatif au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation en faveur des travailleurs licenciés (FEM) et abrogeant le règlement (UE) n° 1309/2013 (JO L 153 du 3.5.2021, p. 48, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/691/oj).