

Bruxelles, le 4.12.2013
SWD(2013) 496 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Résumé de l'analyse d'impact

accompagnant la

PROPOSITION DE RECOMMANDATION DU CONSEIL

relative à un cadre de qualité pour les stages

{ COM(2013) 857 final }
{ SWD(2013) 495 final }

1. INTRODUCTION

Ces vingt dernières années, les stages sont devenus pour les jeunes une porte d'accès majeure au marché de l'emploi¹. Bien qu'ils soient une composante de plus en plus courante de nos marchés de l'emploi, leur généralisation s'accompagne de préoccupations de plus en plus vives quant au contenu d'apprentissage et aux conditions de travail qu'ils offrent. Pour faciliter efficacement l'accès à l'emploi, les stages doivent proposer un apprentissage de qualité et des conditions de travail correctes. En outre, ils ne devraient pas être une solution bon marché pour remplacer des emplois à part entière.

À la suite de plusieurs appels lancés par le Parlement européen² et le Conseil européen³, la Commission a entrepris l'année dernière de consulter les partenaires sociaux et a annoncé qu'elle présenterait un cadre de qualité pour les stages avant fin 2012⁴.

L'analyse d'impact vise à mettre en lumière et à analyser les options stratégiques qui pourraient accroître la proportion des stages de qualité, notamment en établissant des règles qui encouragent à suivre des pratiques exemplaires et dissuadent de proposer des stages bas de gamme. Elle s'appuie sur le document d'analyse présenté par la Commission en décembre 2012 dans le contexte d'une consultation des partenaires sociaux⁵ relative à un cadre de qualité pour les stages. Elle apporte des données jusque-là indisponibles sur le nombre et la qualité des stages, fournit de nouveaux éléments démontrant l'existence d'un lien entre les problèmes de qualité et les mauvaises perspectives d'emploi des stagiaires concernés et formule des propositions en vue d'établir un cadre de qualité pour les stages qui renforce clairement la capacité d'insertion professionnelle des stagiaires. De nouvelles propositions sur la transparence visent à aider les jeunes à distinguer les stages de bonne qualité des stages de qualité médiocre.

2. CONSULTATIONS ET AVIS DES PARTIES PRENANTES SUR LES PRINCIPAUX PROBLEMES LIES AUX STAGES

Consultation publique

La Commission a consulté un grand nombre de parties prenantes sur les problèmes relatifs aux stages et leurs solutions éventuelles. Les résultats de ces consultations ont fait l'objet d'un examen détaillé dans le document d'analyse susmentionné.

Dans la consultation publique de 2012, les syndicats, les ONG, les organisations pour la jeunesse, les établissements d'enseignement et la plupart des personnes interrogées se sont, dans l'ensemble, dits favorables à une initiative de la Commission. Tout en appuyant cette initiative sur le principe, les organisations patronales, les chambres de commerce et les États membres ont souvent rappelé la nécessité de maintenir un cadre suffisamment souple pour tenir compte de la diversité des pratiques nationales.

¹ D'après l'enquête Eurobaromètre 2013 (Eurobaromètre Flash 378), les répondants ayant effectué un stage ont été 74 % plus nombreux que ceux qui ont suivi un apprentissage, 77 % plus nombreux que ceux qui ont eu un emploi étudiant et 43 % plus nombreux que ceux qui n'ont vécu aucune de ces expériences. Source: élaboration de l'Eurobaromètre par la Commission, Volume B, réponses à la Q1, p. 1.

² PE 2009/2221(INI) du 6 juillet 2010.

³ Conclusions du Conseil européen de décembre 2012, février 2013 et juin 2013.

⁴ SWD(2012)407 final, fait à Bruxelles le 5 décembre 2012.

⁵ SWD(2012)407 final, fait à Bruxelles le 5 décembre 2012.

En ce qui concerne les éléments à inclure dans un futur cadre de qualité pour les stages, la plupart des personnes interrogées approuvent l'analyse faite par la Commission (contrats de stage, objectifs et contenu clairs, durée, sécurité sociale et rémunération appropriées, etc.). Des entreprises et certaines organisations patronales ont fait valoir que les questions de rémunération et de protection sociale n'étaient pas du ressort de l'Union européenne.

Consultation des partenaires sociaux

Une consultation en deux étapes des partenaires sociaux sur l'initiative relative au cadre de qualité pour les stages a été réalisée entre octobre 2012 et février 2013. Les partenaires sociaux de l'Union n'ayant pas entamé de négociations sur un éventuel accord au titre de l'article 154 du TFUE, la Commission a décidé de présenter sa propre initiative, en tenant compte des points de vue exprimés lors de la consultation. Dans le cadre d'actions sur l'emploi des jeunes auquel ils sont parvenus en juin 2013, les partenaires sociaux européens ont pris note de l'intention de la Commission d'élaborer une proposition de recommandation du Conseil relative à un cadre européen de qualité pour les stages. À la suite d'une consultation des PME par l'intermédiaire de l'UEAPME en 2012, une enquête a été menée auprès des PME entre mars et juin 2013 afin d'évaluer la qualité (du point de vue de l'employeur) des stages qu'elles proposent et les coûts de mise en conformité avec les éventuelles mesures liées au cadre de qualité pour les stages.

3. DEFINITION DU PROBLEME

3.1. Cadre réglementaire

L'étude sur les stages fait un état des lieux du cadre réglementaire applicable aux stages et montre que celui-ci varie fortement, à la fois d'un type de stage à l'autre et d'un État membre à l'autre. À un extrême, la France réglemente tous les types de stages; à l'autre, des pays comme la Bulgarie et le Royaume-Uni ne disposent d'aucun cadre juridique spécifique en la matière. Moins de la moitié des États membres ont des dispositions sur la durée et la rémunération des stages ou sur la protection sociale des stagiaires. Dans 11 États membres, les stagiaires provenant d'un autre pays de l'Union se heurtent encore à des obstacles juridiques et administratifs qui entravent le développement des stages transnationaux.

Plus généralement, il n'existe pas encore de normes internationalement reconnues sur les caractéristiques que les stages devraient présenter pour être jugés de bonne qualité.

3.2. Définition du problème

La consultation publique et l'étude sur les stages énumèrent toutes deux plusieurs problèmes qui frappent actuellement les stages dans l'Union. Les deux points problématiques susceptibles de nécessiter une intervention au niveau de l'Union sont l'insuffisance du contenu d'apprentissage et les mauvaises conditions de travail.

1) Le problème du **contenu d'apprentissage** est lié à des plaintes selon lesquelles les stagiaires sont affectés à des tâches subalternes au lieu de recevoir une formation pertinente. Il ne s'agit pas seulement d'un problème éthique: si trop de stages sont insatisfaisants sur le plan de l'apprentissage, leur réputation risque d'en pâtir et leur efficacité pour permettre aux jeunes de passer plus facilement de l'école à l'emploi pourrait alors s'en trouver amoindrie.

2) Le problème des **conditions de travail** découle de plaintes dénonçant les longues journées de travail, l'absence de prise en charge des risques pour la santé et la sécurité ou des risques professionnels, le manque de clarté des règles et réglementations applicables, l'absence d'égalité de traitement, etc.

Ci-après, on entend par «stage bas de gamme» tout stage insatisfaisant sur le plan du contenu d'apprentissage ou des conditions de travail.

Outre les deux problèmes susmentionnés, les parties prenantes soulignent qu'un grand nombre de stages ne sont pas rémunérés ou comportent une indemnité qui ne couvre pas les frais de subsistance de base des stagiaires, ce qui pose un *problème d'égalité d'accès*⁶. Par ailleurs, la multiplication des stages non rémunérés pourrait faire naître, sur le marché de l'emploi, une propension des employeurs à remplacer des travailleurs rémunérés par des stagiaires⁷. La question de la rémunération ou des indemnités de stage proprement dites ne sera pas traitée au niveau de l'Union pour des raisons de subsidiarité, mais une transparence accrue permettrait au marché de l'emploi de fonctionner plus efficacement.

Alors que personne ne paraît se plaindre du faible nombre de stages nationaux, on dénombre peu de stages *transnationaux*. Il semble qu'il y ait là une importante occasion ratée de réduire le chômage des jeunes par la mobilité, étant donné que les stages transnationaux pourraient être un atout décisif pour décrocher un emploi à l'étranger et que de nombreux postes ne peuvent être pourvus sur le marché national de l'emploi.

Les problèmes de qualité sont-ils courants ?

Dans le cadre d'une enquête Eurobaromètre, 13 000 personnes de l'Union et de Croatie ont été interrogées sur leur expérience en tant que stagiaires.

Leurs réponses ont permis de quantifier les principaux éléments qualitatifs mis en évidence par l'étude sur les stages. Il ressort de l'enquête que, si la plupart des stages étaient de qualité acceptable, ce n'était pas le cas pour une minorité non négligeable d'entre eux. En particulier, le contenu d'apprentissage du stage a été jugé insuffisant dans 18 % des cas et, pour un stage sur quatre, les conditions de travail (à l'exception de la rémunération) n'étaient pas comparables à celles des salariés à part entière en ce qui concerne le temps de travail, les modalités de congé, etc. En tout, 30 % des stages présentaient des lacunes quant au contenu d'apprentissage ou aux conditions de travail. Les stages se sont souvent avérés déficients sur ces deux plans à la fois⁸.

En ce qui concerne les stages transnationaux, seuls 9 % de l'ensemble des stages ont lieu dans un autre pays. Les incertitudes quant aux conditions appliquées à l'étranger sont un frein majeur au développement du marché des stages transnationaux: d'après l'enquête Eurobaromètre, 38 % des personnes qui n'ont pas effectué de stage à l'étranger mais qui auraient aimé vivre cette expérience indiquent que le manque d'informations a été leur obstacle principal.

L'analyse économétrique des résultats de l'Eurobaromètre montre que *les personnes qui ont fait un stage bas de gamme sont beaucoup moins susceptibles de décrocher un emploi par la suite*. Non seulement les personnes qui effectuent un stage de qualité ont nettement plus de chances de se voir proposer un contrat de travail par la même organisation, mais elles sont aussi moins exposées au risque de chômage dans l'avenir.

⁶ Dans son rapport de 2011 sur le salaire minimum national, l'organisme Low Pay Commission (Royaume-Uni) signale que les stages sont en train de devenir une condition préalable à l'obtention d'un emploi.

⁷ L'organisme Low Pay Commission dénonce, dans son rapport de 2013, «de nombreux cas de non-paiement de la rémunération minimale pour des fonctions qui s'apparentent à un travail».

⁸ Pour illustrer le faible niveau, voire l'absence, des rémunérations, environ un stage sur deux n'est pas rétribué et, dans 25 % des cas, l'indemnité versée est insuffisante pour couvrir les frais de subsistance.

Les données confirment le lien entre qualité et intention d'embauche. Les stages présentant la meilleure qualité sont généralement proposés par des organisations d'accueil qui entendent recruter du personnel, ce qui explique aussi la forte corrélation entre qualité et rémunération: le fait que l'organisation d'accueil rémunère le stagiaire sous-entend qu'elle est disposée à «franchir le pas».

3.3. Sources de problèmes

L'existence des stages bas de gamme trouve sa source aussi bien dans l'offre que dans la demande. Côté offre, il arrive que l'organisation d'accueil propose des stages bas de gamme parce qu'elle ne sait pas comment en garantir la qualité (*mauvaise qualité involontaire*), mais sa démarche peut aussi être délibérée et répondre à une stratégie ouverte de maximisation des profits. La cause du problème diffère d'un cas de figure à l'autre.

En ce qui concerne la mauvaise qualité involontaire, les résultats du test PME montrent invariablement que de nombreuses PME n'appliquent pas les critères de qualité mis en lumière par l'étude sur les stages, et ce bien qu'une large majorité d'entre elles déclarent qu'elles ne verraient pas d'inconvénient à les mettre en œuvre. Il est impossible de mesurer avec précision la proportion de stages dont la mauvaise qualité est *involontaire*, mais les résultats du test PME permettent de l'établir a priori à une valeur située entre 20 % et 35 % des stages dont le contenu d'apprentissage est insuffisant.

Côté demande, la raison principale qui pousse un candidat à postuler pour un stage bas de gamme est le manque de transparence (*asymétrie des informations*). Le stagiaire a du mal à évaluer la qualité du stage avant de le commencer et, une fois qu'il l'a entamé, il n'a ni la possibilité de se plaindre, ni intérêt à le faire. On peut donc dire que le marché des stages se caractérise par un équilibre dans lequel une certaine proportion de stages présente une qualité inférieure aux normes.

4. BASE JURIDIQUE ET SUBSIDIARITE

Base juridique

La base juridique de cette initiative est l'article 153 du TFUE, selon lequel l'Union soutient et complète l'action des États membres dans les domaines, entre autres, des conditions de travail, de la sécurité sociale et de la protection sociale des travailleurs ainsi que de l'intégration des personnes exclues du marché du travail et de la lutte contre l'exclusion sociale.

Subsidiarité

En ce qui concerne les avantages de la normalisation, une solution au niveau de l'Union présenterait plusieurs atouts:

- premièrement, les lignes directrices en matière de qualité adoptées ou proposées par divers organismes de différents pays semblent plutôt proches. Les différences principales résident dans la rémunération et la présence de certains éléments obligatoires ou contraignants, tels que la limitation du nombre de stages successifs, qui ne figurent généralement pas dans les chartes volontaires. Cet état de fait donne à penser qu'il n'est guère nécessaire d'adapter les normes de qualité aux conditions locales;
- deuxièmement, une solution à l'échelle de l'Union aurait des effets positifs sur la mobilité des stagiaires. Les jeunes hésiteraient moins à accepter un stage dans un autre pays si des pratiques ou des règles uniformes en la matière leur permettaient de mieux savoir à quoi s'attendre;

- troisièmement, l'expérience montre que, compte tenu des problèmes de coordination, la définition de normes de qualité internationalement reconnues serait accélérée si des institutions supranationales assuraient un rôle de coordination et de soutien. L'Union est la mieux placée pour ce faire, étant donné que l'élaboration spontanée de normes de qualité internationales semble rare, voire inexistante.

Les États membres pourraient adopter, chacun à leur niveau, des mesures visant à améliorer la qualité des stages. Dans la pratique, néanmoins, ils ont appelé à maintes reprises la Commission à adopter un cadre de qualité pour les stages (voir, notamment, les conclusions de trois Conseils européens récents: décembre 2012, février 2013 et juin 2013).

Compte tenu de la diversité actuelle des cadres réglementaires, il serait utile de disposer d'une interprétation commune de ce qu'est un stage et de ses normes minimales. Cela contribuerait à façonner les politiques et les démarches réglementaires des États membres. L'Union pourrait ainsi aider de manière concrète les États membres à appliquer la ligne directrice pour l'emploi n° 8 de la stratégie Europe 2020, en particulier par la mise en place de dispositifs destinés à aider les jeunes diplômés à trouver un premier emploi ou à suivre un programme d'enseignement ou de formation complémentaire, y compris d'apprentissage, et l'intervention rapide lorsque les jeunes se retrouvent au chômage. Un obstacle majeur à la mobilité transfrontalière – à savoir le manque d'informations dans un domaine caractérisé par une grande diversité réglementaire – pourrait ainsi être surmonté, et la recommandation permettrait de renforcer le soutien fourni par le programme Erasmus+.

5. OBJECTIFS STRATEGIQUES

Les objectifs généraux d'une initiative dans ce domaine consistent à:

- 1) améliorer la qualité des stages, afin d'accroître leur contribution à un passage réussi du système éducatif à l'emploi;
- 2) réduire les inadéquations de l'offre et de la demande sur le marché européen de l'emploi en favorisant le développement des stages transnationaux.

Pour la réalisation de ces objectifs généraux, les objectifs spécifiques suivants ont été définis:

- 1) accroître la proportion des stages de qualité;
- 2) dissuader les organisations d'accueil de s'adonner à des pratiques abusives, tout en maintenant leurs coûts de mise en conformité à un faible niveau;
- 3) fournir davantage d'informations sur les stages transnationaux et faciliter l'accès à ce type de stages.

Les objectifs opérationnels consistent à:

- 1) établir un cadre, des normes ou des lignes directrices que les États membres, les organisations d'accueil, les partenaires sociaux ou d'autres entités puissent utiliser comme référence pour entreprendre des actions visant à encourager le développement de stages de qualité et à favoriser les stages transnationaux;
- 2) assurer la prise en compte effective de ce cadre, de ces normes ou de ces lignes directrices dans les instruments stratégiques de l'Union, notamment l'initiative pour l'emploi des jeunes, le semestre européen et les programmes financiers de l'UE.

6. COHERENCE DES POLITIQUES ET CONTRIBUTION AUX OBJECTIFS DE LA STRATEGIE EUROPE 2020

En 2010, il a été annoncé, dans le cadre de l'initiative phare Europe 2020 «Jeunesse en mouvement», que la Commission allait proposer un cadre de qualité pour les stages. L'initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes de 2011, le «paquet emploi» ainsi que le «paquet emploi jeunes» de 2012 ont confirmé cet engagement. Les stages de qualité font également partie intégrante du concept de «garantie pour la jeunesse» et leur développement est donc l'un des objectifs essentiels de l'initiative pour l'emploi des jeunes de 2013.

Les lignes directrices sur les stages semblent particulièrement utiles pour les pays qui n'ont que peu l'expérience ou l'habitude du travail en partenariat avec les entreprises. Un cadre de qualité pour les stages aiderait la Commission à suivre les progrès accomplis dans la réalisation des recommandations susmentionnées et à suggérer de nouvelles actions aux États membres, si nécessaire.

En outre, une solution normalisée au niveau de l'Union soutiendra l'extension d'EURES aux apprentissages et aux stages, comme demandé par le Conseil européen dans ses conclusions des 28 et 29 juin 2012. De même, des exigences de qualité pour les stages sont nécessaires pour assurer l'efficacité des stages proposés dans le cadre de la «garantie pour la jeunesse» (voir la recommandation du Conseil du 22 avril 2013).

7. OPTIONS STRATEGIQUES

Tableau 1 Vue d'ensemble des options

Numéro de l'option	Nom	Type	Description succincte
0	Scénario de base	-	Maintien du statu quo
1	Site web d'information	Information	Création d'un site web d'information pour les stagiaires, décrivant toute la réglementation et tous les types de stages par État membre
2	Label de qualité à caractère volontaire	Information	Label de qualité pour les stages, obtenu à titre totalement volontaire
3a	Recommandation du Conseil relative à un cadre de qualité pour les stages (CQS) – recommandation «de base» (CQS «de base»)	Lignes directrices	Une convention de stage devrait être signée entre le stagiaire et l'organisation d'accueil. Elle devrait comprendre des informations sur les objectifs, le contenu et le suivi de l'apprentissage, la durée, la rémunération ou l'indemnité ainsi que la sécurité sociale.
3b	Recommandation du Conseil relative à un CQS, assortie d'une transparence accrue (CQS + transparence)	Lignes directrices	Informations sur la rémunération/l'indemnité dans l'offre de stage + exigences de transparence concernant la politique de recrutement pour les stages non rémunérés
4	Directive relative à un CQS + transparence accrue	Réglementation	Identique à l'option 3b, mais sous la forme d'une directive

8. ANALYSE D'IMPACT

8.1. Option 0 — Scénario de base

L'évolution de la situation sur le terrain montre que peu de progrès ont été accomplis en faveur de la mise au point et de l'adoption spontanées de normes de qualité à l'échelle mondiale ou au niveau de l'Union. Les États membres prennent rarement des initiatives et, bien qu'il existe une charte européenne de qualité en matière de stages et d'apprentissages, celle-ci a été établie par des organisations pour la jeunesse sous les auspices du Forum européen de la jeunesse, et elle est peu prise en compte par les entreprises. En l'absence d'autres initiatives nationales ou d'initiatives internationales plus largement reconnues pour améliorer la qualité des stages, la proportion globale des stages bas de gamme risque d'augmenter en raison des effets de la crise ou, au mieux, de rester constante.

8.2. Option 1 — Site web d'information

L'option 1 consisterait à créer un site web d'information contenant des informations complètes, détaillées et régulièrement mises à jour sur les règles et réglementations applicables à tous les types de stages dans chaque État membre. Ce site, qui pourrait éventuellement être intégré au portail EURES, contiendrait des liens vers les sites des autorités compétentes des États membres.

Cet outil permettrait de résoudre une partie du problème lié au manque d'informations, à savoir l'absence d'informations générales sur la réglementation nationale en vigueur. Toutefois, il ne contiendrait pas d'informations sur la qualité des offres de stage proprement dites et n'inciterait pas réellement les organisations d'accueil à améliorer la qualité de leurs stages. Cette option aurait donc une influence positive mais modeste sur la qualité des stages, puisqu'il est prouvé qu'une meilleure connaissance des droits n'a qu'une influence limitée sur l'amélioration de la situation des stages nationaux. Elle pourrait s'avérer plus efficace pour stimuler le développement des stages transnationaux, étant donné qu'il est plus difficile de trouver des informations sur d'autres pays. D'un point de vue général, cette mesure pourrait être utilisée en complément d'autres solutions, plutôt qu'à titre autonome. Bien qu'elle soit limitée sur le plan de l'efficacité (car elle n'est pas susceptible de modifier la proportion des stages bas de gamme par rapport à celle des stages de qualité) et de l'efficacité, cette option est compatible avec l'objectif de mobilité.

8.3. Option 2 — Label de qualité à caractère volontaire

L'option 2 repose sur la création d'un label de qualité au niveau de l'Union visant à certifier que les organisations d'accueil qui sollicitent volontairement ce label respectent certaines normes de qualité. Les critères d'octroi de ce label pourraient varier sensiblement d'un pays ou d'un secteur à l'autre; a contrario, il serait aussi envisageable de définir des critères similaires, voire identiques, pour l'ensemble de l'Union.

Les principes de qualité pourraient être définis en coopération avec les partenaires sociaux et contenir des normes minimales relatives au format, au contenu d'apprentissage et aux conditions de travail du stage. En s'engageant volontairement à respecter ces principes, les organisations d'accueil pourraient bénéficier d'une appellation du type «stages équitables». Le label de qualité pourrait également inclure des engagements en matière de rémunération et de sécurité sociale.

Cette approche non réglementaire aurait le mérite d'encourager et d'orienter les organisations d'accueil en créant une référence pour les normes de qualité, tout en garantissant, grâce à son caractère volontaire, que la charge administrative desdites organisations resterait acceptable. Elle pourrait également favoriser les stages transnationaux.

Le principal inconvénient de cette option réside dans le risque que peu d'organisations se donnent la peine de solliciter le label, étant donné que la demande de stages dépasse l'offre. Le taux d'utilisation des labels de qualité existants est actuellement extrêmement bas: en Italie, quelques dizaines d'entreprises ont demandé le label «OK» pour les stages, ce qui représente un taux d'utilisation de 1 pour 10 000. La situation est plus ou moins la même ailleurs, ce qui porte à croire que cette option est inefficace.

Globalement, sur le plan de l'efficacité, cette option devrait favoriser le développement des stages transnationaux, mais n'est pas de nature à modifier la proportion des stages bas de gamme par rapport à celle des stages de qualité. En revanche, elle peut être considérée comme efficace en raison de son coût relativement faible.

8.4. Option 3 — Recommandation du Conseil relative à un cadre de qualité pour les stages

Cette mesure consisterait en une proposition de recommandation du Conseil relative à un cadre de qualité pour les stages, présentée par la Commission, à transposer par les États membres dans leurs pratiques et/ou systèmes juridiques nationaux. La recommandation inviterait les États membres à rendre obligatoire l'établissement d'une convention de stage écrite, ce qui n'est actuellement pas le cas dans beaucoup d'entre eux. La convention mentionnerait une série d'éléments simples qui se sont avérés utiles pour améliorer la qualité de l'expérience de stage, comme les objectifs d'apprentissage, le parrain, les conditions de travail, etc.

Deux sous-options sont proposées: dans l'option 3a, la recommandation du Conseil ne contiendrait que des lignes directrices «de base» en matière de qualité. Dans l'option 3b, le contenu du cadre de qualité pour les stages serait renforcé par des exigences de transparence supplémentaires qui inciteraient les employeurs à proposer des stages de qualité et/ou les dissuaderaient de proposer des stages bas de gamme.

8.4.1. Option 3a — Recommandation du Conseil relative à un cadre de qualité pour les stages – recommandation «de base»

Le cadre de qualité pour les stages exigerait que les deux parties concluent une convention de stage écrite. Les éléments à inclure représentent une solution intermédiaire par rapport à ceux qui ont été introduits par différents types d'organismes dans le cadre d'une série d'initiatives récentes.

Encadré 1 Critères de qualité essentiels définis par l'étude sur les stages

L'étude sur les stages a analysé la situation dans tous les États membres de l'UE-27 et pour tous les types de stages afin de repérer les meilleures pratiques, en partant du principe qu'un stage de qualité doit permettre au stagiaire d'acquérir les compétences pratiques répondant aux besoins du marché de l'emploi et complétant sa formation théorique, afin de renforcer sa capacité d'insertion professionnelle.

Un stage de qualité répond à un certain nombre de principes. L'un de ses critères fondamentaux est l'existence d'une convention de stage obligatoire. Un stage de qualité doit se fonder sur une convention entre le stagiaire et l'organisation d'accueil (entreprise, organisme public, etc.). À cet égard, il convient de noter que l'enquête Eurobaromètre de 2013 sur les stages indique que seuls 62 % des stagiaires ont signé une convention écrite⁹.

La convention de stage devrait porter sur les éléments énumérés ci-après, qui ont été définis par l'étude comme les plus importants.

- *Objectifs, contenu et suivi*: le stage devrait permettre au stagiaire d'acquérir des compétences pratiques complémentaires des études qu'il a suivies. Les orientations dégagées par l'étude exigent que la validité du contenu d'apprentissage soit assurée par un maître de stage ou parrain individuel assigné à chaque stagiaire par l'organisation d'accueil. Le rôle du maître de stage est de guider le stagiaire dans l'exécution des tâches qui lui sont confiées, de suivre sa progression et de lui expliquer les processus et techniques de travail généraux. Les lignes directrices exigent en outre que le maître de stage rédige une courte évaluation finale (une à deux pages) du travail du stagiaire, qui peut prendre la forme d'une lettre de référence.
- *Durée*: les stages proposés sur le marché libre ne devraient généralement pas dépasser six mois. Cette recommandation ne s'applique toutefois pas aux formations professionnelles que les médecins, avocats, enseignants, etc., doivent obligatoirement suivre après avoir obtenu leur diplôme: celles-ci existent dans la plupart des États membres et sont souvent à la fois plus longues et très réglementées¹⁰.
- *Conditions de travail*: la convention devrait préciser les horaires de travail et les droits en matière de congés, ainsi que les règles relatives aux congés de maladie.
- *Rémunération/indemnisation des coûts*: si le bénéfice est mutuel pour l'organisation d'accueil et le stagiaire compte tenu du transfert de connaissances et du savoir-faire acquis, un stage non rémunéré peut se justifier. Les lignes directrices en matière de qualité prévoient donc seulement que la convention écrite doit indiquer clairement le montant de l'indemnité ou de la rémunération, le cas échéant.
- *Dispositions en matière de sécurité sociale*: les dispositions en matière de sécurité sociale dont relève le stagiaire doivent être claires pour toutes les parties concernées, notamment en ce qui concerne l'assurance maladie et l'assurance contre les accidents du travail. Dans la plupart des États membres, les étudiants bénéficient d'une assurance sociale fournie par l'État ou par leur établissement d'enseignement et sont donc assurés contre les risques pour la santé et les accidents durant leur stage. La situation peut cependant être moins claire si le stagiaire n'est plus étudiant. Si le stage est régi par un contrat de travail, l'employeur et l'employé doivent remplir leurs obligations en matière d'assurance conformément au droit du travail du pays concerné. Dans le cas contraire, les dispositions contractuelles doivent spécifier les régimes d'assurance à payer par l'organisation d'accueil ou par le stagiaire.

Source: Étude sur les stages, p. 127 (Commission européenne, 2012).

Cette option comporterait le risque que certains employeurs cessent de proposer des stages dans l'avenir s'ils se rendent compte que ceux qu'ils proposaient jusque-là n'étaient pas de bonne qualité. Ils pourraient estimer que les stages leur coûteraient trop cher en raison de certains éléments du cadre de qualité (par exemple la spécification du contenu d'apprentissage). Toutefois, ces éventuelles répercussions négatives semblent plus théoriques que réelles, compte tenu des coûts de mise en œuvre gérables, et peuvent de toute façon être

⁹ Eurobaromètre Flash 378, section 2.1.3, p. 36.

¹⁰ L'étude exclut également du champ d'application de cette recommandation les «programmes de stage» pour le recrutement à des niveaux supérieurs d'encadrement.

compensées par une augmentation du nombre de stages de qualité (le fait de définir clairement les attentes en matière de qualité des stages peut encourager les employeurs à améliorer leur offre).

La dernière question importante est celle de l'efficacité de l'impact sur les stages bas de gamme, en raison de la difficulté à garantir le respect de la législation. En outre, les solutions réglementaires sont susceptibles d'être les moins efficaces dans les États membres disposant de mécanismes moins bien rodés pour appliquer la législation, alors que ces États sont peut-être précisément ceux qui en ont le plus besoin.

Dans l'ensemble, un cadre de qualité approuvé au niveau européen et national aurait toutes les chances d'améliorer raisonnablement la qualité et la transparence des stages à moyen terme. Le cadre de qualité pour les stages est une action proportionnée au niveau de l'Union qui peut contribuer à la réalisation de l'objectif visé. Sur le plan de l'efficacité, un cadre «de base» pourrait favoriser le développement des stages transnationaux, mais ne modifierait pas substantiellement la proportion des stages bas de gamme par rapport à celle des stages de qualité. En ce qui concerne l'efficacité, les coûts de mise en conformité sont faibles et dégressifs au fil du temps. Sur le plan de la cohérence, une mise en œuvre inégale risquerait de contrarier l'objectif de mobilité.

8.4.2. *Option 3b — Recommandation du Conseil relative à un cadre de qualité pour les stages, assortie d'une transparence accrue*

Cette option ajouterait au cadre de qualité pour les stages décrit ci-dessus des exigences supplémentaires en matière de transparence. L'offre de stage devrait indiquer si le stage est rémunéré et, le cas échéant, le niveau de la rémunération ou de l'indemnité.

En outre, les organisations d'accueil proposant des stages **non rémunérés** devraient, lors de la conclusion de la convention de stage, communiquer des informations sur leur politique de recrutement; en particulier, elles devraient indiquer le nombre de stagiaires qui se sont vu proposer un contrat de travail rémunéré à l'issue de leur stage^{11 12}.

Cette option vise à améliorer le fonctionnement du marché des stages en augmentant sa transparence. Il arrive que des organisations d'accueil appâtent des candidats en leur faisant miroiter des stages attrayants, mais qu'elles ne les informent sur les conditions financières qu'une fois que la procédure de sélection est très avancée, lorsque les candidats ont déjà fourni des efforts considérables pour être sélectionnés et ne sont psychologiquement pas en mesure de négocier ou de refuser une offre mal rémunérée. L'enquête Eurobaromètre a révélé que ce cas était en réalité le plus fréquent (46 %, contre 42 % dans lesquels l'indemnité était clairement indiquée).

La mesure est simple, n'entraîne presque pas de coûts de mise en conformité pour les stages légitimes et met un frein aux pratiques peu scrupuleuses. Elle devrait avoir un effet tangible. La publication des conditions de rémunération dans l'offre de stage devrait recueillir une forte adhésion générale, à en croire le taux d'acceptation de près de 90 % exprimé dans le test PME. L'exigence relative à la transparence des politiques de recrutement recueillera probablement une adhésion moindre, en raison de son caractère innovant, mais elle entraîne des coûts de mise en conformité négligeables. L'efficacité de cette option fait l'objet d'une appréciation positive, étant donné que cette solution devrait avoir des effets tangibles. Elle s'avère

¹¹ Pour des raisons de simplicité, entre autres, cette règle ne s'applique qu'aux postes proposés sur les lieux mêmes où les stages ont été effectués.

¹² Il convient de noter que cette option, comme toutes les autres, ne s'appliquerait pas aux stages organisés par des écoles, des universités et d'autres établissements d'enseignement avant l'obtention du diplôme.

également efficiente, car elle n'entraîne presque pas de coûts de mise en conformité pour les stages légitimes.

8.5. Option 4 — Directive relative à un cadre de qualité pour les stages

Sur le plan du contenu, cette option serait identique à l'option 3b, en ce qu'il s'agirait d'une proposition de la Commission relative à un cadre de qualité pour les stages, assorti d'exigences en matière de transparence; simplement, contrairement à l'option 3b, la proposition de la Commission prendrait la forme d'une directive fondée sur l'article 153, paragraphe 2, point b), du TFUE.

L'efficacité d'une directive peut faire l'objet d'une appréciation positive, étant donné que ses effets sont susceptibles d'être tangibles. Il semblerait en outre que ce soit une solution efficiente qui n'implique presque pas de coûts de mise en conformité pour les stages légitimes, tout en mettant un frein aux pratiques peu scrupuleuses. En matière de cohérence, la mise en œuvre à l'échelle de l'Union garantirait une meilleure compatibilité avec l'objectif de mobilité. Malgré ces avantages, cette option semble moins proportionnée qu'une recommandation du Conseil. Le choix entre une recommandation du Conseil et une directive dépend de l'appréciation de l'importance relative des décisions déléguées au niveau le plus bas possible, de la nécessité de recourir à la mobilité pour exploiter pleinement les possibilités du marché unique afin de réduire le chômage des jeunes, ainsi que de l'équilibre entre la nécessité d'approuver des mesures rapidement et l'avantage d'une adoption simultanée sur tout le territoire de l'Union. Tout bien considéré, il n'est pas nécessaire de viser l'harmonisation complète des différentes législations nationales en matière de stages. La recommandation du Conseil est donc l'option privilégiée, avec la possibilité de recourir à une directive par la suite si la recommandation du Conseil s'avère insuffisante pour mobiliser l'action des États membres.

9. SUIVI

Le plus grand obstacle au suivi de l'effet des options envisagées sur le développement du marché des stages est le manque de statistiques pertinentes dans le domaine des stages. La DG Emploi a déjà pris des mesures au niveau administratif pour résoudre ce problème en ajoutant un module relatif aux stages dans l'enquête sur les forces de travail d'Eurostat (EFT), mais cela pourrait prendre environ trois ans. Entre-temps, une enquête Eurobaromètre pourrait être organisée à des fins de suivi, à un moment approprié après l'adoption de nouvelles règles relatives aux stages. Le format de l'enquête Eurobaromètre 2013 sur les stages constitue une bonne base pour une future enquête de suivi, car elle fournit des informations détaillées sur la qualité des stages. L'analyse de l'impact sur les débouchés exigerait toutefois une enquête longitudinale. La faisabilité d'une telle enquête devrait être déterminée avec Eurostat une fois que l'insertion du module dans l'EFT sera plus avancée.

Les services de la Commission devront également suivre l'adoption de nouvelles réglementations dans les États membres à la suite de l'approbation d'une recommandation du Conseil ou d'une directive.

En outre, les mécanismes de coordination du semestre européen et ceux de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse pourraient également être appliqués au suivi de la mise en œuvre d'une recommandation du Conseil sur les stages.