

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres»**

COM(2012) 709 final – 2012/0335 (NLE)

(2013/C 133/14)

Rapporteur général: **M. Wolfgang GREIF**

Le 11 décembre 2012, le Conseil a décidé, conformément aux articles 148, paragraphe 2, et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres» COM(2012) 709 final – 2012/0335 (NLE).

Le 11 décembre 2012, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 487<sup>e</sup> session plénière des 13 et 14 février 2013 (séance du 13 février 2013) de nommer M. Wolfgang GREIF rapporteur général, et a adopté le présent avis par 170 voix pour, 5 voix contre et 5 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 L'Europe ne parvient toujours pas à surmonter la crise, ce qui a pour conséquence de cristalliser le clivage entre ses États membres. Compte tenu des mesures d'austérité imposées actuellement dans l'UE afin de lutter contre la crise, le Comité se déclare une nouvelle fois vivement préoccupé par le fait que les objectifs en matière d'emploi et de lutte contre la pauvreté de la stratégie Europe 2020 ne pourront être atteints.

1.2 Le CESE plaide pour l'adoption d'un plan européen de relance économique qui aurait des effets importants sur la politique du marché du travail et qui représenterait un financement de l'ordre de 2 % du PIB. Afin de stimuler l'emploi, il est urgent de mettre en œuvre des investissements nationaux supplémentaires et de définir des projets d'investissement européens de manière coordonnée et ciblée.

1.3 La pleine participation des partenaires sociaux et de la société civile à chaque étape de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique en matière d'emploi est l'une des pierres angulaires du succès de la coordination politique. Le Comité insiste pour que toutes les parties prenantes concernées, y compris le CESE, disposent de suffisamment de temps entre la publication de la prochaine proposition et l'adoption de la décision pour mener un débat approfondi sur la proposition. Cette approche revêt une importance particulière dans le cadre du nouvel ensemble de lignes directrices à adopter en 2014.

1.4 En outre, le Comité a formulé des propositions dans les domaines suivants:

- la garantie pour la jeunesse devrait entrer en jeu aussitôt que possible, c'est-à-dire, idéalement, lors de l'inscription auprès de l'agence pour l'emploi;
- un Fonds de solidarité pour la jeunesse spécifique devrait être établi pour les pays particulièrement en difficulté, si les ressources du FSE ne suffisent pas;
- il y a lieu de promouvoir des normes de qualité pour la première expérience professionnelle et la formation «sur le tas»;
- il conviendrait d'examiner le système dual d'apprentissage dans la perspective d'une application plus large dans laquelle les partenaires sociaux ont un rôle essentiel à jouer;
- il y a lieu de lutter contre les emplois précaires, par exemple en élargissant l'approche en matière de flexibilité et en accordant davantage d'attention à la flexibilité interne;
- le rôle des entreprises, en particulier des PME, dans la création d'emploi devrait être davantage reconnu;
- il conviendrait de renforcer le rôle des institutions du marché du travail dans les programmes nationaux de réforme;
- les pays dont la situation du marché de l'emploi est particulièrement tendue devraient pouvoir accéder plus aisément aux moyens de l'UE;
- il convient de compléter les objectifs européens en matière d'emploi global par des objectifs ciblant des groupes spécifiques;
- il convient de prévoir suffisamment de financements européens et d'en tenir pleinement compte dans le cadre financier pluriannuel.

## 2. Introduction

2.1 Le 21 octobre 2010, le Conseil de l'UE a décidé que les nouvelles lignes directrices pour l'emploi devaient rester inchangées jusqu'en 2014 afin que l'accent puisse être placé sur leur application <sup>(1)</sup>. Le 28 novembre 2012, la Commission européenne a soumis sa proposition de décision du Conseil relative au maintien de la validité des lignes directrices en 2013.

2.2 Sur fond de détérioration de la situation de l'emploi dans la plupart des États membres, en particulier la forte augmentation du chômage des jeunes et le niveau toujours élevé de chômage à long terme, et en vue de préparer la mise à jour des lignes directrices prévue l'année prochaine, le CESE profite de la consultation annuelle prévue à l'article 148, paragraphe 2 du TFUE pour réitérer les recommandations principales qu'il a formulées l'année dernière concernant les lignes directrices et leur mise en œuvre <sup>(2)</sup>.

## 3. Observations générales

3.1 *Les objectifs de la stratégie Europe 2020 en matière d'emploi pourraient ne pas être atteints*

3.1.1 Au cours des années à venir, l'Europe s'orientera vers une situation de l'emploi extrêmement tendue. Certains groupes seront plus fortement touchés que d'autres: les jeunes, les travailleurs peu qualifiés, les chômeurs de longue durée, les handicapés, les migrants et les parents célibataires. Alors que la crise financière entre dans sa cinquième année, toutes les prévisions, y compris l'enquête sur l'emploi réalisée par la Commission, laissent à penser que la situation du marché du travail en Europe demeurera préoccupante, du moins en 2013. L'Europe ne parvient toujours pas à surmonter la crise, ce qui a pour conséquence de cristalliser le clivage entre ses États membres.

3.1.2 La reprise de l'emploi est au point mort. Le taux d'emploi est en baisse. La création d'emplois est restée faible et la situation s'est aggravée en dépit du potentiel inexploité dans certains secteurs créateurs d'emplois et l'ensemble du marché unique. La segmentation du marché du travail a continué de progresser, les contrats temporaires et le travail à temps partiel étant en hausse. La pression fiscale sur le travail reste élevée et a encore augmenté dans plusieurs États membres. Le chômage, de

nouveau en hausse, a atteint des niveaux sans précédent, tandis que le chômage de longue durée et celui des jeunes ont atteint des sommets inquiétants, notamment dans les États membres qui ont entrepris un important assainissement de leurs finances publiques. Les revenus moyens des ménages sont en baisse dans de nombreux États membres et, selon des données récentes, la tendance est à l'augmentation des niveaux et à l'aggravation des formes de pauvreté et d'exclusion sociale, la pauvreté des travailleurs et la polarisation sociale étant en progression dans de nombreux États membres <sup>(3)</sup>.

3.1.3 Dans ce contexte, le CESE se déclare une nouvelle fois vivement préoccupé par le fait que ni les objectifs fixés pour l'emploi ni ceux fixés en matière de lutte contre la pauvreté dans le cadre de la priorité de croissance inclusive de la stratégie Europe 2020 ne pourront être atteints dans le contexte des prémisses politiques imposées actuellement dans l'UE, selon lesquelles la solution à la crise passe par l'austérité.

3.2 *Un plan européen de relance pour une reprise génératrice d'emplois*

3.2.1 Les mesures d'austérité qui freinent la demande finale dans un État membre entraînent des retombées négatives dans les autres pays, créant une spirale infernale. Le lancement simultané de plans d'austérité dans plusieurs États obscurcit encore davantage les perspectives de croissance et pourrait déclencher un cercle vicieux se traduisant par des incertitudes concernant l'investissement, dans les domaines de l'éducation et la formation, la recherche et l'innovation notamment, ainsi que l'emploi et la consommation.

3.2.2 Toutefois, la politique de l'emploi ne peut pas compenser les dysfonctionnements de la politique macroéconomique. Le CESE juge dès lors essentiel d'accoler la politique de l'emploi au développement des infrastructures européennes et à la quête d'une croissance qualitative. Il est urgent que des investissements européens et nationaux ciblés ayant une incidence élevée sur l'emploi soient mis en place de manière coordonnée, afin d'accroître l'efficacité des mesures prises en matière de politique de l'emploi. À cette fin, il convient de mobiliser de toute urgence des investissements tant privés que publics et de mener à bien des réformes.

3.2.3 Le Comité partage l'analyse de la Commission selon laquelle les perspectives de croissance de l'emploi dépendent de façon décisive de la capacité de l'Union de doper la croissance économique par des politiques macroéconomiques et industrielles, ainsi que par des politiques de l'innovation appropriées, et de compléter la démarche par des politiques de l'emploi axées sur une reprise génératrice d'emplois. Le CESE redoute que bon nombre des propositions constructives présentées dans le cadre du paquet emploi adopté en avril 2012 ne soient irréalisables si l'UE poursuit sans répit sa stratégie d'austérité.

<sup>(1)</sup> Décision 2010/707/UE du Conseil.

<sup>(2)</sup> Voir en particulier l'avis du CESE du 27 mai 2010 sur les «Lignes directrices pour l'emploi», (JO C 21 du 21.1.2011, p. 66); l'avis du CESE du 22 février 2012 sur les «Lignes directrices pour l'emploi», (JO C 143 du 22.5.2012, p. 94); l'avis du CESE du 22 février 2012 sur les «Conséquences sociales de la nouvelle législation en matière de gouvernance économique», (JO C 143 du 22.5.2012, p. 23); l'avis du CESE du 25 avril 2012 sur les «Dispositions générales régissant les Fonds structurels», (JO C 191 du 29.6.2012, p. 30); l'avis du CESE du 12 juillet 2012 sur l'«Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes», (JO C 299 du 4.10.2012, p. 97); l'avis du CESE du 15 novembre 2012 sur le thème «Vers une reprise génératrice d'emplois», JO C 11 du 15.1.2013, p. 8–15.

<sup>(3)</sup> COM(2012) 750 final: Examen annuel de la croissance 2013, Annexe: Projet de rapport conjoint sur l'emploi.

3.2.4 De même, le CESE craint que les mesures proposées ne permettent pas à elles seules d'atteindre les objectifs formulés dans la stratégie de l'UE pour l'emploi. C'est pourquoi le CESE a maintes fois plaidé pour l'adoption d'un plan européen de relance économique qui aurait des effets importants sur la politique du marché du travail et qui représenterait un financement de l'ordre de 2 % du PIB. Si de premières avancées ont été effectuées en la matière avec le «pacte pour la croissance et l'emploi», conclu lors du Conseil européen de juin 2012, il s'agit à présent de concrétiser ces dispositions pour ménager la marge de manœuvre nécessaire de toute urgence à la croissance durable et à l'emploi au niveau européen. Le Comité a également réclamé un pacte d'investissement social permettant de surmonter durablement la crise et d'investir dans l'avenir, et il suivra de près le paquet «Investissement social», dont l'adoption par la Commission a été annoncée pour février.

### 3.3 Participation de la société civile et des partenaires sociaux

3.3.1 Le CESE a fréquemment approuvé le cycle pluriannuel de coordination politique de la stratégie Europe 2020, tout en faisant remarquer que la participation étendue des parlements, des partenaires sociaux et de la société civile au niveau européen et national, à chaque étape de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique en matière d'emploi, est l'une des pierres angulaires du succès de la coordination politique.

3.3.2 Étant donné que les lignes directrices forment un cadre permettant aux États membres d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques nationales, et d'en assurer le suivi, en s'inscrivant dans une stratégie globale de l'UE, le Comité insiste pour que toutes les parties prenantes concernées, y compris le CESE, disposent de suffisamment de temps entre la publication de la prochaine proposition et l'adoption de la décision pour mener un débat approfondi sur la proposition. Cela est d'autant plus important que la politique européenne de l'emploi doit en faire davantage pour aider les États membres à lutter contre la crise.

3.3.3 Conformément au calendrier du semestre européen, il conviendrait de consulter les partenaires sociaux européens à un stade précoce des préparatifs de l'examen annuel de la croissance, au moment de définir les grandes priorités stratégiques dans le domaine de l'emploi, et d'élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer les lignes directrices pour l'emploi. Cette approche revêt une importance particulière dans le cadre du nouvel ensemble de lignes directrices à adopter en 2014.

## 4. Observations spécifiques et propositions concrètes

4.1 **Compléter les objectifs en matière d'emploi global par des objectifs européens ciblant des groupes spécifiques:** L'objectif relatif à un taux d'emploi global devant être atteint dans toute l'UE devrait être complété à l'avenir par des objectifs européens mesurables pour différents groupes cibles comme les chômeurs de longue durée, les femmes, les travailleurs âgés, les handicapés et en particulier les jeunes. L'important transfert de la formulation d'objectifs concrets de la politique de l'emploi au niveau des États membres ne s'est pas avéré très concluant jusqu'à présent. Dans ce contexte, un indicateur spécifique

pour la réduction substantielle du nombre de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en formation (ce que l'on appelle les «NEET») est nécessaire.

4.2 **La «garantie pour la jeunesse» devrait entrer en jeu aussitôt que possible:** Le CESE salue la proposition de la Commission relative à une garantie pour la jeunesse, qui vise à assurer que tous les jeunes jusqu'à l'âge de 25 ans se voient proposer une offre de bonne qualité portant sur un emploi, un complément de formation, un apprentissage ou un stage en temps utile<sup>(4)</sup>. Toutefois, le CESE juge qu'une intervention après quatre mois est trop tardive. Idéalement, la garantie pour la jeunesse devrait entrer en jeu aussitôt que possible, c'est-à-dire lors de l'inscription auprès de l'agence pour l'emploi. En effet, une transition ratée nuit à l'économie et laisse des cicatrices pour toute la vie. Il y a lieu de formuler des mesures concrètes en la matière dans le cadre des plans nationaux de réforme.

4.3 **Établir un Fonds de solidarité pour la jeunesse pour les pays particulièrement en difficulté, si le FSE ne suffit pas:** Le CESE signale que dans le cadre de l'élaboration des perspectives financières pour la période 2014-2020, il y a lieu de veiller avec un soin particulier à garantir l'allocation de ressources au titre du Fonds social européen à la jeunesse. Le CESE estime que la gravité de la situation requiert un Fonds de solidarité pour la jeunesse spécifique comme solution solidaire, à l'image du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation. Les pays particulièrement en difficulté pourraient recevoir un soutien temporaire lors de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse. Si les ressources du FSE ne permettent pas de mener à bien cette démarche, il conviendra de déployer des fonds européens supplémentaires (Fonds de solidarité pour la jeunesse) pour la financer. Si des milliards ont pu être débloqués pour venir en aide aux banques, il devrait aussi être possible de réunir ces fonds.

4.4 **Promouvoir des normes de qualité, la première expérience professionnelle et la formation «sur le tas»:** Le CESE soutient le développement des compétences dont le marché du travail a besoin au moyen d'une coopération active entre le monde du travail et les établissements d'enseignement. Le CESE estime opportun de soutenir la première expérience professionnelle et la formation «sur le tas» et reconnaît donc que les stages en entreprise, de même que les programmes de volontariat, représentent pour les jeunes un important moyen d'acquérir des compétences et une expérience professionnelle. Le CESE souligne combien il est nécessaire de disposer de normes de qualité en matière de stages. À cet égard, il salue les objectifs de la Commission de proposer un cadre de qualité encourageant l'offre et l'utilisation de stages de qualité.

4.5 **Examiner la possibilité d'étendre l'application du système dual d'apprentissage:** Il importe de combler l'écart entre les besoins du marché du travail, l'éducation et les attentes des jeunes. L'une des clés pour y parvenir est de fournir des incitations et un soutien au développement de programmes

<sup>(4)</sup> Avis du CESE du 21 mars 2013 sur le paquet «Emploi des jeunes» (pas encore publié au Journal Officiel).

d'apprentissage de grande qualité. Le Comité accueille favorablement les lignes directrices de la Commission en la matière. Il conviendrait d'examiner la possibilité de transposer le système dual d'apprentissage, qui combine formation générale et professionnelle. Les pays dotés d'un système de «formation professionnelle duale» enregistrent un taux de chômage des jeunes nettement inférieur à ceux qui ne possèdent aucun système d'apprentissage. Par ailleurs, plusieurs pays en crise se montrent intéressés par l'introduction de systèmes de formation en alternance. À cet égard, le CESE plaide pour une meilleure mise en commun des expériences et préconise que les programmes d'apprentissage soient soutenus par le FSE. En ce qui concerne la formation duale, il y a lieu de promouvoir cet échange, de dégager les fonds nécessaires au démarrage du système et d'élaborer un cadre de qualité. Le Comité insiste sur le rôle de la participation des partenaires sociaux à la formation professionnelle. Il estime donc qu'il est essentiel d'associer étroitement les partenaires sociaux à la conception, à la mise en œuvre et au suivi du développement de ces systèmes.

**4.6 Lutter contre les emplois précaires:** Le Comité s'est exprimé à maintes reprises sur la flexicurité. Il se félicite que les expériences de gestion de la crise aient amené à élargir l'approche en la matière. Jusqu'à présent, l'amélioration de la flexibilité interne n'a pas reçu toute l'attention qu'elle méritait lors des débats relatifs à la flexicurité. Le travail à durée déterminée et le temps partiel permettent des transitions à court terme et peuvent parfois s'avérer nécessaires pour faciliter la transition de groupes particulièrement défavorisés vers le premier marché de l'emploi. Cependant, l'insécurité professionnelle qui y est associée ne peut être que transitoire et doit être couverte sur le plan social. En ce qui concerne le chômage des jeunes, le CESE déconseille également les solutions par trop instables et dénuées de perspectives en matière d'intégration dans le marché de l'emploi: plutôt que de miser sur l'emploi précaire, il y a lieu de mettre en œuvre des mesures qui garantissent que le travail à durée déterminée et les emplois faiblement rémunérés et assortis d'une protection sociale insuffisante ne deviennent pas la norme pour les jeunes.

**4.7 Reconnaître davantage le rôle des entreprises dans la création d'emploi:** Les entreprises d'Europe jouent un rôle décisif dans la lutte contre la crise de l'emploi. Les petites et moyennes entreprises en particulier affichent ces dernières années un bilan de recrutement positif. Il est par conséquent essentiel d'améliorer l'accès des PME aux capitaux et de réduire les coûts de démarrage d'une activité économique. La Commission européenne estime que cette démarche pourrait avoir une

incidence économique considérable sur l'économie européenne, se traduisant par une hausse du PIB d'environ 1,5 %, soit de quelque 150 milliards d'euros, sans pour autant porter atteinte à la protection des salariés. Les entreprises sociales et les organisations de la société civile peuvent elles aussi contribuer à la progression de l'emploi, comme l'a souligné maintes fois le CESE. Un avis d'initiative récent de la CCMI indiquait par ailleurs que les coopératives, en particulier les coopératives de travailleurs, préservaient davantage d'emplois même en temps de crise, en réduisant les bénéfices afin de protéger ceux-ci<sup>(5)</sup>.

**4.8 Renforcer le rôle des institutions du marché du travail dans les programmes nationaux de réforme:** Il est nécessaire, dans plusieurs pays, de renforcer les aides spécifiques garanties par les services de l'emploi, en accordant davantage d'attention aux groupes défavorisés. Dans tous les pays de l'UE, il y a lieu de réexaminer, et le cas échéant, d'améliorer les conditions d'accès aux prestations de soutien pour les jeunes, ainsi que pour les chômeurs de longue durée à la recherche d'un emploi ou d'une formation. Il est conseillé d'ajouter des objectifs en la matière dans les programmes nationaux de réforme.

**4.9 Faciliter l'accès aux fonds de l'UE pour les pays dont la situation du marché de l'emploi est tendue:** Malgré des situations budgétaires tendues dans les États membres, il faut continuer à prévoir des moyens nationaux et européens pour intervenir activement sur le marché du travail, ainsi que pour soutenir la formation et l'emploi des jeunes et des chômeurs de longue durée, et si nécessaire les augmenter. Les pays dont la situation du marché de l'emploi est particulièrement tendue et qui doivent en même temps répondre à des obligations de restrictions budgétaires devraient pouvoir accéder plus aisément à des financements de l'UE. Des procédures et des simplifications pragmatiques et flexibles doivent être mises en place dans l'administration pour l'utilisation des moyens, jusqu'à la suppression temporaire du cofinancement par les États membres pour les interventions du FSE et d'autres fonds européens.

**4.10 Des financements européens supplémentaires:** Au vu de la gravité de la crise économique, le montant actuellement proposé par la Commission pour les Fonds structurels européens 2014-2020 pourrait ne pas suffire pour produire les effets escomptés sur la croissance économique et la création d'emplois, et améliorer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE. Il conviendrait d'en tenir pleinement compte dans le cadre financier pluriannuel (CFP).

Bruxelles, le 13 février 2013.

*Le président*  
du Comité économique et social européen  
Staffan NILSSON

---

<sup>(5)</sup> Avis du CESE du 25 avril 2012 sur le thème «Coopératives et restructuration», JO C 191/24 du 29.6.2012.