

Bruxelles, le 15 novembre 2024
(OR. en)

15562/24

EMPL 566
SOC 829
EDUC 417
ECOFIN 1285
COMPET 1117
DIGIT 234
ENV 1119

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Semestre européen 2025: priorités dans le domaine de l'emploi et de la politique sociale - <i>Débat d'orientation</i>

Dans la perspective du débat d'orientation que le Conseil EPSCO tiendra le 2 décembre 2024, les délégations trouveront ci-joint une note d'orientation de la présidence sur la question visée en objet.

Semestre européen 2025: priorités dans le domaine de l'emploi et de la politique sociale*Débat d'orientation*

Les ministres sont invités à partager leurs points de vue sur les futures priorités des politiques sociales et de l'emploi au niveau de l'UE. Des rapports complets et tournés vers l'avenir ainsi que des documents pertinents publiés ces dernières années ont apporté une contribution précieuse à ce débat, raison pour laquelle les messages clés de certains de ces rapports et documents sont mis en évidence dans la présente note.

Le cycle annuel du Semestre européen commence généralement en novembre, lorsque la Commission européenne présente le paquet d'automne du Semestre européen, qui comprend le rapport conjoint sur l'emploi pour les domaines du marché de travail, des compétences et de la politique sociale. Le paquet d'automne définit les priorités générales sur le plan économique, social et de l'emploi et propose aux États membres des orientations concernant la politique à mener pour le cycle à venir. En ce qui concerne le cycle du Semestre européen 2025, en raison de la transition institutionnelle, la Commission a décidé de publier le paquet d'automne plus tard que d'habitude et en deux phases: les volets budgétaires du paquet à la fin du mois de novembre et les autres éléments, y compris les volets liés à l'emploi et à la politique sociale, une fois que la nouvelle Commission aura pris ses fonctions. Par conséquent, cette année le paquet d'automne ne sera pas présenté lors de la session du Conseil EPSCO du mois de décembre.

Le rapport¹ du groupe de haut niveau de l'UE sur l'avenir de la protection sociale et de l'État-providence dans l'UE (ci-après dénommé "GHN"), publié en février 2023, a analysé les effets attendus des grandes tendances sur la protection sociale et l'État-providence. Le GHN a souligné que plusieurs grandes tendances mondiales façonnent nos sociétés, nos économies et nos marchés du travail. En particulier, il a mis en évidence les évolutions démographiques, les changements dans le monde du travail, le changement climatique et la transition écologique, et étudié leur incidence dans une perspective des parcours de vie. Il a souligné l'importance que revêt un État-providence inclusif et équitable pour réduire au minimum les risques sociaux et atténuer les difficultés économiques, tout en soutenant la croissance économique et le bien-être individuel. Selon le GHN, les États-providence modernes devraient permettre d'amortir fortement les chocs économiques et investir dans des "tremplins" qui aident les personnes à traverser des transitions critiques tout au long de leur vie. Reconnaissant qu'il n'existe pas de solutions universelles, le rapport contenait une liste de vingt et une recommandations dans plusieurs domaines d'action, encourageant principalement les États membres à moderniser et à renforcer leur État-providence.

En février 2024, le Comité de l'emploi (COEM) et le comité de la protection sociale (CPS) ont élaboré un avis² sur les "futurs priorités politiques de l'Union concernant le socle européen des droits sociaux", approuvé par les ministres EPSCO lors de la session de mars 2024. Ils y ont souligné que de nombreuses initiatives de l'UE avaient été approuvées depuis la proclamation du socle des droits sociaux en 2017, à travers l'adoption de recommandations du Conseil et d'autres instruments non contraignants, qui constituent des outils appropriés et efficaces pour fournir des orientations aux États membres dans les domaines d'action concernés, ainsi qu'à travers des directives et règlements de l'UE juridiquement contraignants ayant une incidence plus directe sur la législation nationale. Ils ont également indiqué que le nombre élevé d'initiatives de l'UE approuvées depuis 2017 nécessitait une transposition plus poussée et une mise en œuvre adéquate et qu'il était nécessaire de contrôler leur efficacité compte tenu de l'évolution rapide des économies et des sociétés, tout en s'attachant à réduire les charges administratives.

¹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&eventsId=2057&furtherEvents=yes&langId=en>.

² Doc. 7635/24.

Le rapport d'Enrico Letta intitulé "Much More Than a Market"("Bien plus qu'un marché")³, publié en avril 2024, a mis en lumière la nécessité de renforcer la dimension sociale du marché unique en garantissant la justice et la cohésion sociales. Selon le rapport, trois objectifs clés devraient être atteints pour que le marché unique soit véritablement efficace et socialement durable: i) étendre les avantages du travail à un plus grand nombre de personnes; ii) éviter un nivellement par le bas; et iii) préserver et consolider l'économie de marché européenne.

Dans le rapport de Mario Draghi sur l'avenir de la compétitivité européenne⁴, publié en septembre 2024, il est souligné que les transitions écologique et numérique doivent, pour réussir, être justes sur le plan social et qu'il convient notamment de garantir des emplois de qualité et de veiller à ce qu'il y ait suffisamment de travailleurs qualifiés pour les occuper. Compte tenu des pénuries existantes tant en termes d'emplois que de compétences, la reconversion et le perfectionnement professionnels de la population active de l'UE sont essentiels. En ce qui concerne le nouveau cycle législatif, le rapport préconise de repenser l'ensemble des politiques de l'UE liées aux compétences, y compris en renforçant la coordination et en assurant une meilleure participation des partenaires sociaux à la conception des politiques en matière d'éducation et de formation.

³ <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

⁴ https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059.

Dans son rapport intitulé "Employment and Social Developments in Europe" (Évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe)⁵, publié en septembre 2024, la Commission européenne a présenté les principales évolutions économiques, sociales et du marché du travail, a fait le point sur la convergence socioéconomique dans l'UE et a analysé le rôle des investissements sociaux. Elle a souligné que, dans le contexte d'une vaste stagnation économique en 2023, les marchés du travail continuaient d'être remarquablement résilients et que les résultats en matière sociale montraient des signes d'amélioration. En 2023, la croissance économique dans l'UE a pris du retard par rapport aux autres économies avancées, et l'inflation augmente depuis le second semestre de 2021. En ce qui concerne les grands objectifs de l'Union pour 2030, le rapport indique que i) le taux d'emploi de l'UE a atteint le niveau record de 75,3 %, tandis que le taux de chômage a légèrement diminué. Les entreprises ont été touchées par des pénuries de main-d'œuvre et de compétences et le niveau des vacances d'emploi s'est maintenu à un niveau record; ii) la participation des adultes à l'éducation et à la formation est restée nettement inférieure à l'objectif de l'UE. En 2022, seulement 46,6 % des personnes âgées de 25 à 64 ans ont participé à des activités d'éducation ou de formation, ce qui est dû, entre autres, à des difficultés d'accès à des formations de qualité, à des conflits de calendrier avec d'autres responsabilités, à des obstacles financiers ou à la volonté des participants potentiels; iii) le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale a légèrement diminué pour s'établir à 21,4 % en 2023, mais il est resté élevé chez certains groupes vulnérables. En outre, les inégalités de revenus sont restées globalement stables, tandis que le taux de privation matérielle et sociale grave a augmenté. Le rapport indique que, au cours de la dernière décennie, un certain nombre de résultats en matière économique, sociale et de réussite sur le marché du travail ont convergé dans l'ensemble de l'UE, mais que les différences entre les États membres demeurent considérables. Le rapport met également en lumière le rôle des investissements sociaux et l'importance des réformes et des investissements dans des domaines clés tels que la reconversion et le perfectionnement professionnels, l'apprentissage tout au long de la vie, les politiques actives du marché du travail et les politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, qui peuvent être complétés par des investissements plus importants dans les logements abordables et la protection sociale, entre autres.

⁵ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8641&>

Pour ce qui est des futures initiatives au niveau de l'UE, la proposition de la présidente élue, M^{me} von der Leyen, d'avoir, au sein du prochain collège, un vice-président exécutif chargé, entre autres, des personnes et des compétences, ainsi que plusieurs autres commissaires chargés de l'emploi, des politiques sociales et de l'égalité, souligne aussi l'ambition accrue de la Commission dans ce domaine. Afin d'atteindre les grands objectifs de l'UE pour 2030 en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, la Commission prévoit un nouveau plan d'action pour la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, qui sera présenté en 2025. De nouvelles initiatives, telles que la feuille de route pour des emplois de qualité, un nouveau pacte pour le dialogue social européen, une stratégie européenne de lutte contre la pauvreté et le plan européen pour des logements abordables, visent à contribuer à la réalisation des grands objectifs de l'UE.

En ce qui concerne les domaines d'action du Conseil EPSCO, il convient de souligner deux évolutions cruciales concernant le Semestre européen. Premièrement, depuis la proclamation du socle européen des droits sociaux en 2017, son suivi a été intégré dans le Semestre européen, notamment en alignant les lignes directrices pour l'emploi sur ses principes. Ce suivi est assuré par le rapport conjoint sur l'emploi (RCE) à l'aide du tableau de bord social. Deuxièmement, dans ce contexte et dans le but de renforcer la dimension sociale du Semestre européen et le rôle du Conseil EPSCO dans les cycles annuels, le cycle 2024 du Semestre européen a compris une analyse pilote de la convergence sociale reposant sur les caractéristiques du cadre de convergence sociale (ci-après dénommé "CCS").

Les travaux sur le CCS ont débuté à la suite de l'initiative de la Belgique et de l'Espagne visant à introduire une procédure concernant les déséquilibres sociaux, présentée lors de la session du Conseil EPSCO d'octobre 2021. Conformément aux mandats reçus des présidences française, tchèque et suédoise, le COEM et le CPS ont soigneusement examiné cette initiative. En premier lieu, dans leur avis du 16 mai 2022⁶, le COEM et le CPS ont souligné la nécessité de mener de plus amples travaux conceptuels et analytiques sur les principaux aspects de l'initiative, notant que les États membres avaient des avis divergents sur son éventuelle valeur ajoutée. En conséquence, des travaux techniques supplémentaires ont été menés par un groupe de travail COEM-CPS consacré à la question, avec la participation volontaire de 21 États membres et de la Commission. Entre septembre 2022 et mai 2023, ce groupe de travail a examiné la conception et la méthodologie possibles d'un "cadre de convergence sociale" et a établi un rapport. À la suite de l'examen de ce rapport, le COEM et le CPS ont élaboré et approuvé des messages clés sur l'introduction d'un cadre de convergence sociale dans le Semestre européen prenant acte du fait qu'il existe des incertitudes au sein des États membres et que le degré de soutien varie entre ces derniers. Les messages clés⁷ ont été présentés aux ministres lors de la session du Conseil EPSCO de juin 2023 et le Conseil en a pris note. Dans le cadre du cycle du Semestre européen 2024, la Commission a inclus dans sa proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2024, publiée en novembre 2023, une analyse par pays plus approfondie des risques potentiels pour la convergence sociale ascendante, sur la base des caractéristiques du cadre de convergence sociale décrites dans les messages clés du COEM et du CPS. En raison de l'absence de consensus entre les États membres sur la proposition susmentionnée de la Commission, le Conseil en a pris note dans ses conclusions y afférentes⁸ et a invité le Comité de l'emploi et le Comité de la protection sociale à évaluer l'impact de l'analyse pilote de la convergence sociale ascendante fondée sur les caractéristiques du cadre de convergence sociale, y compris la valeur ajoutée et la charge administrative potentielle. En outre, le Conseil a invité le COEM et le CPS à évaluer son impact, y compris sa valeur ajoutée et sa charge administrative potentielle.

⁶ Doc. 9222/22.

⁷ Doc. 9481/23 et ADD 1.

⁸ Doc. 7665/24.

Parallèlement au cycle du Semestre européen 2024, à la suite du réexamen de la gouvernance économique de l'UE, le Conseil et le Parlement européen sont convenus d'inclure "*un cadre permettant de repérer les risques pour la convergence sociale*" dans le nouveau règlement (UE) 2024/1263 parmi les outils dont la Commission dispose pour assurer le suivi des lignes directrices pour l'emploi et la mise en œuvre des principes du socle des droits sociaux.

Le COEM et le CPS ont réalisé leur évaluation entre septembre et novembre 2024 et ont présenté leurs principales conclusions dans une note⁹ à l'attention des ministres EPSCO, soulignant les expériences, les divergences entre les positions des États membres et les ajustements nécessaires pour améliorer le CCS (par exemple en ce qui concerne la méthodologie, les indicateurs ou la procédure). La note indique également que, si certains États membres ont perçu l'intérêt du cadre de convergence sociale tel qu'il a été mis en œuvre à titre expérimental dans le cadre du cycle 2024, d'autres ont des doutes quant à la valeur ajoutée et à la finalité ultime du cadre par rapport aux pratiques antérieures.

Dans ce contexte, les ministres sont invités à procéder à un échange de vues sur les questions suivantes:

- 1) *Compte tenu des tendances, des analyses et des suggestions susmentionnées, quelles priorités fixeriez-vous pour la période 2024-2029 en vue du nouveau plan d'action sur le socle européen des droits sociaux à venir?*
- 2) *Sur la base de votre expérience dans la mise en œuvre à titre expérimental du CCS, et compte tenu de la note du COEM et du CPS, convenez-vous qu'il est nécessaire d'améliorer les analyses de la convergence sociale ascendante fondées sur les caractéristiques du CCS après la phase pilote? Dans l'affirmative, quels éléments des analyses devraient être améliorés dans la perspective des futurs cycles du Semestre européen?*

⁹ Doc. 15563/24.