

25 juin 2026

NOTE D'ACTUALITÉ SUR...

Commission des
AFFAIRES EUROPÉENNES



L'EUROPE SOCIALE : BILAN ET PERSPECTIVES DES PRINCIPAUX TEXTES EN LA MATIÈRE



D'après un sondage d'*Eurobaromètre* publié en avril 2024 : **près de neuf européens sur dix considèrent que l'Europe sociale est « importante »** pour eux. Dans le contexte de crise que nous connaissons, il y a un enjeu conjoncturel mais également un intérêt structurel à renforcer les standards sociaux dans tous les pays membres de l'Union européenne. Les crises économiques successives n'ont fait qu'amplifier les écarts et les inégalités sociales à l'intérieur et entre les États membres.

En 2024, dans l'Union européenne, 93,3 millions de personnes étaient exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, soit 21 % de la population totale, dont 19 millions d'enfants.

Dans le cadre du plan d'action de mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, l'Union européenne s'était fixé, lors du sommet de Porto en 2021, trois grands objectifs à atteindre d'ici à 2030 : 1) permettre à au moins 78 % de la population âgée de 20 à 64 ans de disposer d'un emploi, 2) permettre à au moins 60 % des adultes de participer chaque année à une formation et 3) réduire d'au moins 15 millions le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale.

Il reste encore du chemin à parcourir pour atteindre ces objectifs, mais il faut néanmoins souligner la volonté de la Commission européenne de porter un certain nombre de questions sociales au cœur de l'agenda européen. S'il faut saluer cette ambition, il convient cependant de demeurer vigilant, s'agissant du respect du principe de subsidiarité.

1. DES ACTES LÉGISLATIFS IMPORTANTS ADOPTÉS SOUS LA PRÉCÉDENTE MANDATURE, DONT LA TRANSPOSITION EN DROIT NATIONAL SE FAIT ATTENDRE POUR CERTAINS D'ENTRE EUX

A. LA DIRECTIVE RELATIVE À DES SALAIRES MINIMAUX ADÉQUATS DANS L'UNION EUROPÉENNE¹, UN SYMBOLE POLITIQUE FORT



Il s'agit d'un texte important, avec une portée symbolique et politique forte, visant à lutter contre la pauvreté et le dumping social au sein de l'Union européenne. Même si cette directive n'impose pas la fixation d'un salaire minimum partout et identique en Europe, ce qui serait contraire aux traités et un non-sens économique, elle vise à **prévoir - là où il existe - un niveau de salaire garantissant un niveau de vie décent.**

Cette directive, entrée en vigueur en 2022, a néanmoins fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), initié par le Danemark, soutenu par la Suède, au motif qu'elle méconnaissait la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres. Le Danemark considérait, en effet, que la directive comportait une ingérence directe dans la détermination des rémunérations et le droit d'association, qui sont des compétences nationales (cf. encadré *infra*).

L'arrêt de la CJUE valide l'essentiel des dispositions de la directive

La Cour de Justice, dans son arrêt du 11 novembre 2025, a finalement validé l'essentiel des dispositions de la directive, estimant que l'exclusion de la compétence de l'Union européenne dans les deux domaines précités ne s'étendait pas à toute question présentant un lien avec le niveau des rémunérations ou le droit d'association. Elle a considéré que dans le cas contraire, certaines compétences attribuées à l'Union pour soutenir et compléter l'action des États membres en matière de conditions de travail (article 153, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) auraient été vidées de leur substance.

Toutefois, elle a jugé que la directive constitue une ingérence directe illégale dans la compétence des États membres dans deux cas précis :

- celui de l'article 5, paragraphe 2, de la directive qui, en imposant aux États membres dans lesquels il existe des salaires minimaux légaux, des critères à prendre en compte pour la fixation et l'actualisation de ces salaires (pouvoir d'achat, coût de la vie, niveau général et répartition des salaires, taux de croissance des salaires, évolution de la productivité nationale à long terme), **harmonise de façon excessive une partie des éléments constitutifs des salaires minimaux légaux ;**
- celui de l'article 5, paragraphe 3, de la directive s'agissant de la règle qui empêche la diminution des salaires minimaux légaux, lorsque la législation nationale prévoit un mécanisme automatique d'indexation.

La CJUE confirme la validité de toutes les autres dispositions de la directive. Elle confirme en particulier les dispositions visant à promouvoir les négociations collectives, telles que l'article 4, paragraphe 2, qui oblige les États membres à établir un plan d'action pour promouvoir les négociations collectives, si le taux de couverture des négociations est inférieur à 80 %. Cette disposition est essentielle en ce qu'un taux de couverture élevé de conventions collectives contribue à de meilleurs salaires.

¹ Directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne.

La Cour de Justice confirme également l'article 5, paragraphe 4, de la directive, qui oblige les États membres à utiliser des « valeurs de référence indicatives » pour évaluer l'adéquation des salaires minimaux légaux et qui recommande fortement l'utilisation du « double seuil de décence » de 60 % du salaire médian brut national et de 50 % du salaire moyen brut.

Selon [une étude récente de l'ETUI \(European Trade Union Institute\)](#), l'utilisation des valeurs de référence prévues par la directive a eu l'impact le plus significatif sur les processus nationaux de fixation des salaires minimaux. Dix-sept des vingt-deux États membres disposant d'un salaire minimum légal utilisent désormais de telles références, généralement fondées sur les seuils de 60 % du salaire médian ou de 50 % du salaire moyen, ce qui a contribué à des hausses substantielles du salaire minimum dans plusieurs États membres, notamment en Bulgarie et en Croatie.

Selon cette même étude, la directive aurait également conduit certains États membres à revoir leur système de négociations collectives. Fin 2025, cinq pays (la Belgique, la République tchèque, Malte, la Pologne et la Slovaquie) avaient modifié leur cadre juridique régissant les négociations collectives. De même, au Portugal, en Roumanie et en Espagne, des réformes globales du système de négociation collective ont été introduites en 2022 et 2023.

Selon l'étude précitée, il semblerait que l'effet le plus important de la directive ne soit pas juridique mais politique, en plaçant la question de l'adéquation des salaires minimaux au centre du débat public et en relançant le débat sur la couverture de la négociation collective dans plusieurs États membres.

S'agissant de la transposition de la directive par la France, celle-ci fut limitée, puisque la législation française est déjà avancée en la matière, avec un salaire minimum légal et une très forte couverture par les conventions collectives. **C'est le décret n° 2024-1065 du 26 novembre 2024, qui transpose spécifiquement l'article 5 de la directive**, relatif à l'évaluation du caractère adéquat du salaire minimum. Il prévoit qu'au moins tous les quatre ans, le ministre chargé du travail doit évaluer le niveau du SMIC en le comparant à deux valeurs de référence : 60 % du salaire médian net des salariés à temps plein et 50 % du salaire moyen net des salariés à temps plein.

Toutefois, d'après les auditions réalisées, une plainte aurait été déposée par la CGT Mayotte auprès de la Commission européenne, qui n'a - pour le moment - pas ouvert de procédure d'infraction. En effet, la CGT Mayotte avait formé un recours auprès du Conseil d'État pour faire annuler le décret du 20 décembre 2023 fixant le montant du SMIC à Mayotte (à 8,80 euros brut de l'heure), en soutenant notamment que ce niveau de salaire inférieur à la métropole était contraire à la directive. Le Conseil d'État avait cependant considéré que la situation économique de Mayotte pouvait justifier ce traitement différencié, permise par la directive, et avait rejeté le recours le 6 juin 2025.

B. LA DIRECTIVE SUR LA TRANSPARENCE SALARIALE¹ : UNE TRANSPOSITION SOUS HAUTE TENSION

Cette directive vise à renforcer l'application de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes pour un travail équivalent.



¹ 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.

L'objectif général de ce texte est de fournir un accès renforcé à l'information sur les salaires, dans un contexte d'écart salarial persistants entre les femmes et les hommes dans l'Union européenne.

D'après les dernières données d'Eurostat, en moyenne, en 2024, les salaires horaires bruts des femmes étaient inférieurs de 11,1 % à ceux des hommes dans l'Union européenne.

En France, selon une [étude de l'INSEE de février 2026](#), en 2024, dans le secteur privé, le **revenu salarial moyen des femmes est inférieur de 21,8 % à celui des hommes**. Cet écart s'explique en partie par le moindre volume de travail annuel des femmes, qui sont à la fois moins souvent en emploi au cours de l'année et davantage à temps partiel.

Cependant, même à temps de travail identique, le salaire moyen des femmes est inférieur à celui des hommes de 14 % et même sur un poste équivalent, l'écart est de 3,6 %.

La directive se concentre sur deux éléments essentiels :

- **les mesures visant à garantir la transparence** en matière de rémunération pour les travailleurs et les employeurs ;
- **un meilleur accès à la justice** pour les victimes de discriminations en matière de rémunération.

Les principales dispositions de la directive

La directive prévoit ainsi des obligations pour les employeurs d'informer les demandeurs d'emploi du salaire de départ ou de la fourchette de rémunération initiale des postes publiés, que ce soit dans l'avis de vacance ou avant l'entretien. Les employeurs ne pourront pas non plus interroger les candidats sur l'historique de leurs rémunérations.

Une fois engagés, les travailleurs auront le droit de demander des informations à leur employeur sur les niveaux de rémunération moyens, ventilés par sexe, pour les catégories de travailleurs accomplissant le même travail ou un travail de même valeur. Ils auront également accès aux critères utilisés pour déterminer la progression de la rémunération et de la carrière, qui doivent être objectifs et non sexistes.

Par ailleurs, les entreprises de plus de 250 salariés seront tenues de communiquer chaque année à l'autorité nationale compétente l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes au sein de leur organisation. Pour les entreprises de plus petite taille (dans un premier temps celles comptant plus de 150 salariés), l'obligation de communication s'appliquera tous les trois ans.

Si le rapport révèle un écart de rémunération supérieur à 5 % qui ne peut être justifié par des critères objectifs et non sexistes, **les entreprises seront tenues de prendre des mesures** sous la forme d'une évaluation conjointe des rémunérations réalisée en coopération avec les représentants des travailleurs.

En outre, la directive prévoit que les travailleurs victimes de discrimination salariale fondée sur le sexe peuvent recevoir une indemnisation, y compris le recouvrement intégral des arriérés de salaire et des primes ou paiements en nature qui y sont liés.

Par ailleurs, alors que la charge de la preuve dans les affaires de discrimination salariale incombait traditionnellement au salarié, **il appartiendra désormais à l'employeur de prouver qu'il n'a pas enfreint les règles de l'Union européenne en matière d'égalité salariale** et de transparence des rémunérations. Les sanctions en cas d'infraction doivent être effectives, proportionnées et dissuasives et comprendront des amendes.



Le délai de transposition de cette directive fixé au 7 juin 2026 a expiré, sans que la France n'ait mis en œuvre les mesures de transposition nécessaires.

Le ministère du travail avait transmis un premier projet de loi de transposition le 6 mars dernier aux représentants syndicales et patronales. **Pour des raisons diamétralement opposées, les syndicats et les organisations patronales ont émis des critiques sur le texte proposé**, qui ne va pas assez loin pour les uns et frôle la surtransposition pour les autres. Il semblerait que ce soit le texte de la directive lui-même qui ne convienne pas aux employeurs.

En effet, **dans un courrier adressé le 27 février 2026 à la présidente de la Commission européenne, Business Europe avait demandé de « stopper les horloges »** sur le processus de transposition de la directive, afin d'ouvrir la voie à une renégociation de la directive en vue de sa simplification substantielle. La Commission européenne a refusé de s'engager dans cette voie. **En France, le Medef et l'Afep** (Association française des entreprises privées) **ont adressé le 15 avril 2026** un courrier de même nature au Premier ministre appelant le gouvernement à demander à la Commission européenne une suspension de la transposition de la directive et sa renégociation.



Le 5 juin dernier, le ministère du travail a adressé aux partenaires sociaux une seconde version du projet de loi de transposition. Le ministre du travail et des solidarités, M. Jean-Pierre Farandou, a affirmé « qu'il existait une perspective solide pour que le projet de loi de transposition soit présenté en Conseil des ministres d'ici l'été ».

S'agissant de la transposition du texte à la fonction publique, si l'administration vient de transmettre aux syndicats une deuxième version du projet de loi, qui a été soumis au Conseil commun de la fonction publique le 18 juin dernier, des points de blocage semblent persister.

Pour le moment, seuls 3 États membres auraient notifié la transposition de la directive à la Commission européenne : l'Italie, la Slovaquie et la Lituanie.

Certains pays, comme la Belgique, les Pays-Bas ou la Pologne devraient bientôt la transposer. **La Commission européenne devrait faire parvenir une lettre aux États membres** qui n'ont pas respecté l'échéance du 7 juin et devrait ouvrir une procédure d'infraction.

C. LA DIRECTIVE SUR LES TRAVAILLEURS DE PLATEFORME : LA CRAINTE D'UN RETARD DE TRANSPOSITION POUR LA FRANCE

Publiée le 9 décembre 2021 par la Commission européenne, cette proposition de directive¹ a fait l'objet d'âpres négociations jusqu'à son adoption, en 2024.

Ces négociations avaient été suivies par la commission des affaires européennes du Sénat qui avait adopté en octobre 2022, [une proposition de résolution européenne](#) et [un rapport d'information](#), à l'initiative de ses rapporteurs, Pascale Gruny et Laurence Harribey.

Avec ce texte, la Commission européenne poursuit un double objectif : déterminer correctement le statut professionnel des travailleurs de plateforme et mieux encadrer le « management algorithmique ».

¹ 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.



S'agissant de la question du statut professionnel, alors le texte initial prévoyait qu'une plateforme devait être considérée comme un employeur lorsqu'elle remplissait un certain nombre de critères, le texte adopté ne comprend plus de référence aux critères. **Il prévoit désormais que « les États membres établissent une présomption réfragable effective d'une relation de travail qui constitue une facilitation procédurale en faveur des personnes exécutant un travail *via* une plateforme »** (article 5 de la directive).

Les États membres ont jusqu'au 2 décembre prochain pour transposer cette directive. Certains pays, dont la France, risquent de ne pas respecter ce délai.

En France, un groupe de travail interministériel a été mis en place afin d'examiner les conditions de transposition de cette directive dans le droit français. Par ailleurs, une mission a été récemment confiée par le Gouvernement à trois personnalités qualifiées (Jérôme Marchand-Arvier, conseiller d'État ; Nathalie Collin, directrice générale adjointe du groupe La Poste ; Antonin Bergeaud, économiste) pour préparer cette transposition et plus largement réfléchir à la structuration du dialogue social dans le domaine des plateformes. Cette mission doit rendre ses conclusions d'ici la fin du troisième trimestre 2026.

Si le Gouvernement attend la fin de cette mission pour déposer le projet de loi de transposition, le délai du 2 décembre 2026 ne sera probablement pas tenu, d'autant que le calendrier parlementaire de l'automne est très chargé. Les organisations syndicales s'inquiètent également du retard pris dans les travaux visant à la transposition du texte.



Sur la question de la présomption de salariat, qui est le sujet central et épineux de cette directive, les interprétations divergent.

Ainsi, les autorités françaises penchent pour une transposition *a minima*, visant à faire de cette présomption de salariat une « simple » facilité procédurale pour les travailleurs, comme prévu dans le texte. *A contrario*, certains pays, comme l'Espagne, l'interprètent comme l'établissement d'une présomption automatique.

Une transposition rapide de la directive est essentielle, tant les conditions de travail des travailleurs de plateforme apparaissent difficiles (cf. encadré *infra*). Cette directive ne règlera toutefois pas tout, ce travail de plateforme soulevant des questions beaucoup plus complexes encore que la définition de la relation d'emploi : celles liées aux problématiques de travail dissimulé, voire de traite d'êtres humains.

[Une étude de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail \(Anses\), de mars 2025, alertait sur les conséquences du management algorithmique sur la santé mentale des livreurs, tout en rappelant les nombreux risques physiques du métier](#) (accidents, troubles musculosquelettiques, maladies cardiovasculaires...). D'après cette étude, « l'absence de rémunération des temps d'attente, l'opacité des règles d'attribution des courses et la multiplication des métriques d'évaluation (données de géolocalisation, notations, etc.) créent une situation anxiogène, qui incite à essayer en permanence « d'en faire plus » pour dégager un revenu correct ».

Une étude récente met en évidence les difficiles conditions de travail des livreurs de repas

Une étude Santé-Course, menée par l'Institut de recherche pour le développement et l'Institut national d'études démographiques (INED), en partenariat avec de nombreux acteurs associatifs, dont des collectifs de livreurs et Médecins du monde, a été publiée le 31 mars dernier : 1 004 livreurs ont été interrogés entre janvier et mai 2025 à Bordeaux et à Paris.

Il ressort de cette enquête que 99 % des livreurs de repas à vélo sont des hommes, 99 % sont nés à l'étranger, les deux tiers sont sans titre de séjour. Les trois quarts des répondants déclaraient faire appel à un loueur de compte pour pouvoir travailler, au prix d'un « loyer » estimé à 528 euros par mois.

Par ailleurs, cette enquête met en exergue la faiblesse des revenus de ces travailleurs : 1 480 euros brut par mois pour soixante-trois heures de travail par semaine en moyenne. En prenant en compte les frais (équipement, entretien, « loyer », cotisations), un livreur dépense en moyenne 597 euros par mois pour son activité, et perçoit donc **un revenu net mensuel moyen compris entre 840 et 880 euros, soit un revenu horaire net légèrement supérieur à 3 euros.**

Il faut toutefois noter que le décompte du temps de travail – fait dans cette étude - inclus les temps d'attente, entre deux livraisons ou à proximité d'un restaurant, alors que les données officielles transmises par les plateformes ne comptabilisent que les temps de course.

Cette étude relève aussi que l'état de santé physique des livreurs de plateforme est moins bon que dans celui du reste de la population, surtout chez les livreurs « locataires » de comptes. Par ailleurs, sur les 1004 livreurs interrogés, 32 % d'entre eux ne disposeraient d'aucune couverture santé.

2. DES TEXTES ESSENTIELS EN COURS DE NÉGOCIATION ET D'ADOPTION

A. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT SUR LA COORDINATION DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ SOCIALE : UN ACCORD APRÈS 10 ANNÉES DE NÉGOCIATIONS !



Présentée fin 2016 par la Commission européenne, cette proposition de règlement a fait l'objet d'un accord entre le Conseil et le Parlement européen le 22 avril dernier, après plus de dix années d'intenses et complexes négociations.

Cette proposition de règlement vise à mieux articuler la libre circulation des travailleurs et l'équité entre les systèmes nationaux de sécurité sociale. Quatre des six chapitres de cette révision avaient déjà été pré-agrés entre le Parlement européen et le Conseil : i) accès des citoyens inactifs à des prestations sociales ; ii) prestations de soins de longue durée ; iii) prestations de chômage ; iv) prestations familiales.

Les négociations achoppaient sur deux points : la notification préalable au détachement des travailleurs auprès des organismes de sécurité sociale et l'allocation chômage des travailleurs résidant dans un État membre autre que l'État d'emploi.

Sur le premier point, en l'état actuel du droit, une notification préalable doit être faite « dans la mesure du possible » avant le détachement. **La révision prévoit désormais de rendre obligatoire cette notification, garantissant que le travailleur détaché est bien couvert par une assurance sociale, pour tous les détachements de travailleurs, à l'exception des voyages d'affaires et des détachements de moins de trois jours, sauf pour le secteur de la construction.**

L'application des mesures au secteur de la construction fut un des points bloquants dans les négociations : plusieurs États membres, au premier rang desquels la France, souhaitent que le secteur de la construction – au regard des risques de fraude et d'accidents - soit exclu de cette exemption sur les détachements de courte durée, alors que d'autres États membres considéraient que cela créerait une surcharge administrative pour les entreprises.



Concernant le sujet de l'allocation chômage des travailleurs résidant dans un État membre autre que l'État d'emploi, les règles actuelles prévoient que c'est à l'État de résidence et non l'État d'emploi d'assumer l'indemnisation chômage des travailleurs.

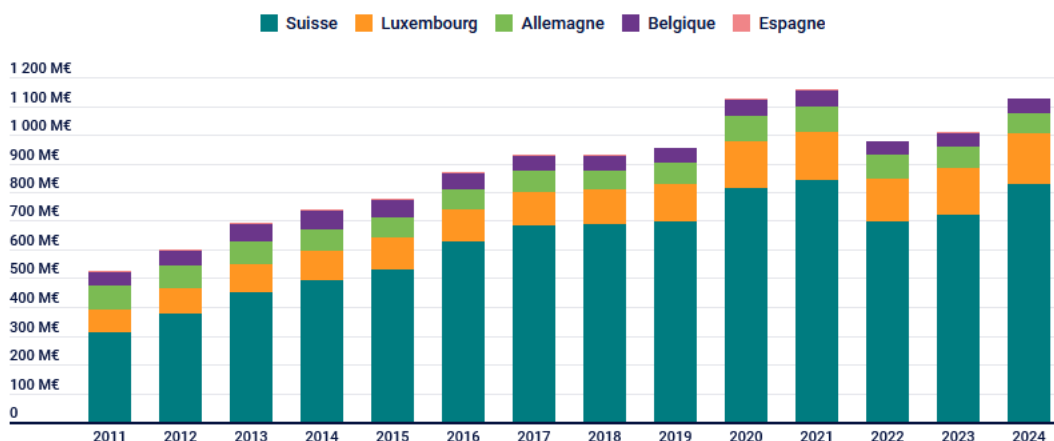
Le nombre d'allocataires indemnisés à ce titre par la France s'élevait à 43 400 en 2024, dont 27 500 ayant travaillé en Suisse, 8 800 au Luxembourg, 3 500 en Allemagne et 3 400 en Belgique, selon les chiffres de l'Unédic.

Les allocataires frontaliers se distinguent par des montants moyens d'indemnisation mensuels net sensiblement plus élevés. Pour les frontaliers suisses, le montant moyen perçu est de 2 123 euros fin 2024, soit un montant deux fois supérieur au montant moyen versé aux allocataires indemnisés.

En 2024, les dépenses relatives aux allocataires frontaliers s'établissaient à 1,1 milliard d'euros, en hausse par rapport à 2023 (+11 %), soit 3 % des 36,6 milliards d'euros de dépenses d'indemnisation du régime, tous allocataires confondus.

Dépenses annuelles d'indemnisation des allocataires frontaliers

(en millions d'euros)



Source : Fichier national des allocataires, Unédic

Champ : dépenses d'indemnisation et aides versées aux allocataires frontaliers par l'Assurance chômage (allocations ARE, AREF, ASP et aide ARCE)

Source : Unédic, les allocataires frontaliers en chiffres, décembre 2025

La réglementation européenne prévoit cependant un système de compensation financière de l'État du dernier emploi vers l'État de résidence. Mais, chaque année, les dépenses d'indemnisation relatives aux travailleurs frontaliers à la charge de l'Unédic sont nettement supérieures aux remboursements opérés par les pays frontaliers, qui approchent les 270 millions d'euros en 2024. **Ainsi, en 2024, le déficit total s'élève à 860 millions d'euros.**

Depuis 2011, ces déficits annuels ont généré pour l'Assurance chômage un important surcoût cumulé, qui atteint **9,9 milliards d'euros en 2024**. Un montant à mettre en regard de l'endettement de l'Unédic, qui s'élève à 59,4 milliards d'euros fin 2024.

Face à cette situation, une [résolution européenne](#) avait été adoptée par le Sénat, à l'initiative de M. Cyril Pellevat, en janvier 2025. Elle appelait à limiter la charge financière liée aux prestations de chômage versées aux demandeurs d'emploi frontaliers, notamment par la prise en charge des prestations de chômage par l'État d'emploi. C'est chose faite, avec l'accord trouvé sur la proposition règlement.

La révision prévoit ainsi l'application du principe de *lex loci laboris*, à savoir l'indemnisation du demandeur d'emploi par son dernier État d'emploi, à partir de 22 semaines d'affiliation dans cet État. Lors des négociations, la plupart des États soutenant ce transfert de compétence demandaient une période d'affiliation la plus courte



possible (notamment de manière à couvrir les travailleurs saisonniers), tandis que d'autres s'opposaient à une période inférieure à 22 semaines. **Cette révision prévoit également une période d'exportation des droits de 6 mois** : les demandeurs d'emploi ont ainsi la possibilité de maintenir leur indemnisation versée par leur État d'emploi tout en résidant et en étant inscrits auprès du service public de l'emploi d'un autre État membre, dans la limite des droits acquis, pendant une durée de 6 mois.

Parmi les États réticents à cette révision et qui ont finalement voté contre, figurent notamment le Danemark, la Pologne, pourvoyeur de travailleurs détachés, les Pays-Bas, le Luxembourg, qui compte un grand nombre de travailleurs transfrontaliers. D'autres, pourtant opposés à cette révision, ont fini par soutenir le texte (Belgique, Irlande, Lettonie, Malte notamment) en raison notamment des engagements pris par la Commission européenne, selon lesquels les services d'indemnisation du pays d'activité seraient pleinement informés des démarches de recherche d'emploi par les autorités du pays de résidence, notamment par un meilleur échange de données et une coopération plus étroite entre les États membres.

Ces derniers mois et dernières semaines, la France s'était fortement mobilisée pour permettre l'adoption de ce texte.

Le Luxembourg a néanmoins obtenu un délai supplémentaire pour tenir compte de la situation particulière de son marché de l'emploi, marqué par une très forte proportion de travailleurs frontaliers. Le Luxembourg bénéficie ainsi d'un délai de trois ans supplémentaires pour transposer le texte, notamment sur la question de l'indemnisation du chômage, et peut demander à terme deux années supplémentaires pour mettre en œuvre les dispositions du règlement.

Les cas particuliers du Luxembourg et de la Suisse

La France tente de négocier avec le Luxembourg sur le sujet des compensations financières depuis plusieurs années. En juin 2018, en marge de l'adoption de l'orientation générale de la proposition de règlement, les ministres du travail Schmit et Pénicaud avaient signé un accord bilatéral sur le calendrier des remboursements des dépenses d'indemnisation chômage à compter de l'adoption définitive du texte révisé. **En décembre 2025, avant l'adoption du texte provisoire, la France a demandé au Luxembourg de procéder aux remboursements sur la base des cinq premiers mois d'assurance chômage des travailleurs, au lieu des trois premiers mois prévus actuellement.**

La prochaine conférence intergouvernementale, voire une prochaine visite d'État, pourrait permettre d'acter cette évolution, laquelle nécessite un accord bilatéral qui permettrait de passer d'un montant de remboursement, par le Luxembourg en faveur de la France, de 27 millions d'euros à 45 millions d'euros par an.

De même, la Suisse n'étant pas membre de l'UE, elle n'est pas concernée par une application directe de cette révision. Un nouvel accord bilatéral doit donc être conclu entre la Suisse et l'Union européenne. **Le sujet de ce règlement est inclus dans le paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) », signé le 2 mars dernier par la Commission européenne et la Suisse.** Pour entrer en vigueur, ce paquet doit être ratifié par une votation populaire, qui pourrait avoir lieu en 2027.

Ces deux pays sont particulièrement importants du point de vue français, puisque la grande majorité du déséquilibre financier de l'Unédic en provient.

B. UN « PAQUET SOCIAL » PEU NOVATEUR MAIS POLITIQUEMENT IMPORTANT, PRÉSENTÉ LE 6 MAI 2026 PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

Ce « paquet social » est composé de 4 textes : 1/ une stratégie européenne de lutte contre la pauvreté, 2/ une garantie européenne renforcée pour l'enfance, 3/ une stratégie actualisée pour les droits des personnes handicapées et 4/ une recommandation du Conseil sur la lutte contre l'exclusion liée au logement.

La Commission européenne se fixe un objectif d'éradication de la pauvreté d'ici 2050. Alors que l'objectif initial était une réduction de 15 millions du nombre de personnes en situation de pauvreté entre 2019 et 2030, la baisse n'a atteint « que » 3,5 millions de personnes en 2025.

La stratégie « anti-pauvreté » comporte plusieurs mesures déclinées sur le cycle de vie (enfance, jeunesse, population en âge de travailler, personnes âgées), mais également des **leviers d'action horizontaux**, comme la lutte contre les discriminations ou contre la précarité énergétique.

Parmi les mesures énumérées, peu sont réellement novatrices, dans la mesure où elles font partie du programme de travail annoncé par la Commission européenne. **Par ailleurs, si l'on peut se féliciter de la prise en compte par la Commission européenne des enjeux sociaux, il convient de rester vigilant quant au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité**, comme le Sénat l'a affirmé dans sa [résolution européenne sur le plan pour des logements abordables](#). Ainsi, l'annonce d'une possible action de l'Union européenne en soutien de l'activation des personnes exclues du marché du travail interroge. S'agissant de la gouvernance, certains États membres, dont la France, s'interrogent également sur la valeur ajoutée de la désignation de coordinateurs nationaux de lutte contre la pauvreté et sur l'articulation de cette stratégie avec le prochain plan de mise en œuvre du socle européen des droits sociaux.

De même, s'agissant du financement, la mise en œuvre de cette stratégie se fera à moyens constants, sans lignes de crédits sanctuarisées dans le cadre du FSE+.

C. LA DIRECTIVE SUR LES STAGES DE QUALITÉ DANS L'UNION EUROPÉENNE : UN RISQUE D'ENLISEMENT DES NÉGOCIATIONS

Cette directive, présentée par la Commission européenne le 20 mars 2024, fait l'objet de négociations difficiles, au point que certains États membres craignent leur enlèvement. En effet, les positions arrêtées par le Conseil en juin 2025 et le Parlement européen en octobre 2025 sont en opposition sur un certain nombre de sujets, dont le principal est le champ d'application de la directive.

L'orientation générale du Conseil prévoit un périmètre d'application réduit au seul champ des stages dits du « marché du travail ouvert » - proposés librement sur le marché du travail - excluant de fait les stages effectués dans un parcours d'éducation ou de formation professionnelle, mais également les stages de formation et de réinsertion pour les demandeurs d'emploi, déjà couverts par des réglementations nationales.

Le Conseil, dans son orientation générale, a souhaité préserver les modèles nationaux existants et limiter la charge administrative sur les États membres, et a ce faisant affaibli certaines dispositions visant, par exemple, à lutter contre les faux stages, via les contrôles par les inspections du travail. Par ailleurs, s'agissant des stages dits de « marché ouvert », il convient de noter que, dans une majorité d'États membres, dont la France, ce type de stage n'est pas autorisé. Le Parlement européen s'est prononcé, quant à lui, en faveur d'un champ d'application très large couvrant une grande partie des formes de stage et a proposé des contrôles renforcés pour lutter contre les faux stages.

Dans [une communication](#) devant la commission des affaires européennes, le 5 décembre 2024, les rapporteurs Louis Vogel et Didier Marie avaient alerté sur ce possible enlisement des négociations, reprochant la position des autorités françaises qui avaient participé « sans trop de remords au détricotage du texte », cette position étant notamment justifiée par le fait que la France dispose déjà d'un cadre très protecteur en la matière.

3. DES TEXTES IMPORTANTS PRÉVUS AU DEUXIÈME SEMESTRE 2026

A. LE SECOND PLAN D'ACTION SUR LE SOCLE EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX SERA PRÉSENTÉ LE 22 JUILLET PROCHAIN

Ce plan d'action vise à donner un second souffle au socle européen des droits sociaux, proclamé en 2017 lors du sommet de Göteborg. Ce socle européen comprend vingt principes en matière sociale, sur l'égalité des chances, l'accès au marché du travail, les conditions de travail, la protection sociale et les enjeux d'inclusion.

Le premier plan d'action présenté en 2021 avait fixé trois objectifs à atteindre à l'horizon 2030 concernant l'emploi, la formation et la lutte contre la pauvreté.

L'objectif de 78 % de la population des 20-64 ans en emploi est presque atteint, avec un taux de 75,8 % en 2024. En revanche, seuls 39,5 % des adultes participaient en 2022 à une formation, contre un objectif fixé à 60 %. Par ailleurs, alors que l'objectif initial était une réduction de 15 millions du nombre de pauvres entre 2019 et 2030, la baisse n'a atteint « que » 3,5 millions de personnes en 2025.

Le nouveau plan devrait d'abord servir à réévaluer les progrès réalisés vers ces trois objectifs fixés en 2021 et à établir de nouvelles priorités qui seront – pour partie – certainement celles déjà annoncées, à savoir des initiatives législatives sur la mobilité du travail équitable et sur les emplois de qualité.

B. UN « PAQUET » DE TEXTES SUR LA MOBILITÉ DU TRAVAIL ÉQUITABLE ATTENDU AU 3^{ÈME} TRIMESTRE 2026

À ce stade, ce paquet comprendrait trois initiatives :



1/ une initiative concernant le passeport européen de sécurité sociale, qui vise à permettre aux personnes qui se trouvent dans un autre pays européen d'exercer plus facilement leurs droits en matière de sécurité sociale.

Ce passeport fait l'objet d'un projet pilote depuis 2021, qui devrait se concrétiser par une initiative de la Commission européenne courant septembre 2026.

L'objectif est de créer un système numérique permettant aux travailleurs mobiles, aux employeurs et aux administrations de prouver plus facilement les droits de sécurité sociale dans un autre État membre ;

2 / une initiative pour renforcer les compétences de l'Autorité européenne du travail, en renforçant ses missions notamment s'agissant des contrôles des ressortissants des États tiers détachés dans l'Union européenne et des inspections conjointes transfrontalières ;

3 / une initiative sur la portabilité des compétences, prévue en novembre 2026, afin d'accroître la mobilité des travailleurs grâce à la numérisation et de faciliter la reconnaissance des qualifications pour remédier notamment aux pénuries de main-d'œuvre dans l'Union européenne.

C. UNE INITIATIVE LÉGISLATIVE CONSÉQUENTE SUR LES EMPLOIS DE QUALITÉ PRÉVUE AU 4^{ÈME} TRIMESTRE 2026

Cette initiative devrait couvrir, dans un texte unique, plusieurs sujets importants qui auraient pu faire l'objet de textes distincts, au risque de voir se multiplier les points de blocage entre États membres.

Cette initiative visera ainsi à :

1. encadrer la **gestion algorithmique et l'intelligence artificielle** au travail ;
2. renforcer la **sécurité et la santé au travail** s'agissant des nouveaux risques liés aux transitions écologique et numérique et encadrer notamment le télétravail et le **droit à la déconnexion** ;
3. renforcer la **lutte contre les pratiques abusives de sous-traitance** ;
4. consolider le **rôle du dialogue social**.

Si les ambitions de cette future initiative apparaissent louables et doivent être saluées, le Sénat restera vigilant. Les dispositions du texte ne devront en effet pas faire peser de contraintes trop lourdes sur les systèmes nationaux qui disposent déjà de certaines règles protectrices en la matière.

Le rapporteur a auditionné M. Marc Angel, député européen (Socialistes et Démocrates), membre de la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen, ainsi que Mme Émilie Marquis-Samari et M. Julien Rousselon, respectivement conseillers « travail, emploi, inclusion sociale, égalité femmes-homme » et « travail, emploi et économie sociale » à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.



Jean-François Rapin
Président
Sénateur du Pas-de-Calais
(Les Républicains)



Pascale Gruny
Rapporteur
Sénateur de l'Aisne
(Les Républicains)

Commission des affaires européennes
[Commission des affaires européennes | Sénat](#)

Téléphone : +33 (0)1.42.34.24.80

