

**PROPOSITION DE LIGNES DIRECTRICES POUR LES POLITIQUES DE L'EMPLOI DES  
ÉTATS MEMBRES EN 2002 ET RECOMMANDATIONS AUX ÉTATS MEMBRES**

**PRISE DE POSITION DE L'UNICE**

**Synthèse**

L'UNICE a pris connaissance de la proposition de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2002 et des recommandations du Conseil aux États membres.

Les employeurs soutiennent le choix fait par la Commission d'assurer la cohérence et la continuité en limitant les modifications à un minimum. Cependant, avec le temps, les lignes directrices pour l'emploi sont devenues de plus en plus complexes et difficiles à lire. En revanche, le rapport conjoint sur l'emploi et les recommandations présentent une image plus claire de la situation de l'emploi dans l'ensemble de l'Union européenne. Le réexamen du processus en 2002 doit viser à donner aux lignes directrices un sens de la direction similaire.

Étant donné les perspectives économiques moins favorables, il est nécessaire d'accélérer les réformes structurelles de tous les marchés, y compris des marchés du travail. Il est crucial de mettre en œuvre les lignes directrices pour l'emploi d'une manière cohérente par rapport aux grandes orientations de politique économique.

Une meilleure mise en œuvre du pilier "esprit d'entreprise" est capitale pour le succès de la stratégie. Dans leur mobilisation du régime d'imposition et de prestations, les gouvernements devraient viser également à encourager les entreprises à créer des emplois. L'accent sur cet aspect devrait être renforcé dans les lignes directrices pour l'emploi 2002.

L'UNICE soutient globalement la fixation d'objectifs nationaux d'augmentation des taux d'emploi. Cependant, ces objectifs peuvent être atteints uniquement à condition de progresser davantage dans la mise en œuvre du pilier "esprit d'entreprise".

En ce qui concerne la qualité de l'emploi, les employeurs européens appuient l'idée générale qui sous-tend cet objectif. Cependant, il devrait être transformé en un appel aux États membres pour qu'ils identifient un nombre limité d'indicateurs clés, permettant de suivre à la fois la quantité et la qualité des emplois créés en Europe.

L'UNICE souscrit pleinement à la définition de stratégies cohérentes pour l'éducation et la formation tout au long de la vie. Toutefois la négociation d'accords n'est pas la seule forme de partenariat entre employeurs et salariés. Le fait que la formation continue prend de plus en plus la forme d'apprentissages informels devrait être mieux reflété.

Au fil des années, des progrès ont été accomplis en termes d'implication des partenaires sociaux. Cependant, dans certains cas, cette implication doit être renforcée. L'autonomie des partenaires sociaux doit être respectée. Les initiatives des partenaires sociaux devraient bénéficier d'une plus grande visibilité, mais cette visibilité ne doit pas passer par l'établissement d'un processus parallèle.

## **PROPOSITION DE LIGNES DIRECTRICES POUR LES POLITIQUES DE L'EMPLOI DES ÉTATS MEMBRES EN 2002 ET RECOMMANDATIONS AUX ÉTATS MEMBRES**

### **PRISE DE POSITION DE L'UNICE**

#### **Introduction**

1. L'UNICE a pris connaissance de la proposition de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2002 et des recommandations du Conseil aux États membres.
2. Comparées au texte de l'année dernière, les propositions de lignes directrices pour l'emploi 2002 recommandent des modifications mineures. L'articulation en quatre piliers est maintenue, de même que les nouveaux objectifs horizontaux. Les changements observés concernent essentiellement les aspects suivants:
  - la fixation d'objectifs intermédiaires en ce qui concerne le taux d'emploi total (67 % en 2005) et le taux d'emploi des femmes (57 % en 2005) et des travailleurs âgés (50 % en 2010), ainsi que l'inscription de la qualité de l'emploi parmi les objectifs généraux des lignes directrices;
  - le renforcement de l'invitation à fixer des objectifs nationaux en matière de taux d'emploi;
  - le renforcement de la ligne directrice 6 sur la nécessité d'encourager la mobilité de la main-d'œuvre;
  - le renforcement de la ligne directrice 17 sur les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes.
3. Dans les recommandations aux États membres, la Commission souligne la nécessité de poursuivre les réformes structurelles des marchés du travail, surtout à la lumière des perspectives économiques moins favorables. Sur 57 recommandations, 48 sont des actualisations des recommandations de l'année dernière, neuf sont totalement nouvelles. Seules quatre recommandations ont été retirées en raison de progrès suffisants.
4. Sur le fond, les recommandations relatives à l'allégement de la charge fiscale concernent huit États membres sur quinze. Il est demandé à cinq pays de corriger les faiblesses liées à la flexibilité des marchés du travail. Deux sont invités à s'attaquer au manque d'efficacité des services publics pour l'emploi. Sept pays sont invités à prendre des actions d'activation des marchés du travail, et trois à évaluer l'efficacité de leurs programmes d'activation. Huit pays sont encouragés à combler les écarts entre hommes et femmes. Cinq pays présentent des déséquilibres régionaux à corriger. Enfin, huit États membres doivent poursuivre leurs efforts en faveur de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.

#### **Évaluation générale du paquet**

5. Les employeurs soutiennent le choix fait par la Commission d'assurer la cohérence et la continuité en limitant les modifications à un minimum. Cependant, avec le temps, les lignes directrices pour l'emploi sont devenues de plus en plus complexes et difficiles à

lire. Les éléments essentiels à des politiques de l'emploi saines disparaissent parmi des détails ou sont mis sur le même pied que des points de moindre importance. En revanche, le rapport conjoint sur l'emploi et les recommandations présentent une image plus claire de la situation de l'emploi dans l'ensemble de l'Union européenne. Le réexamen du processus en 2002 doit viser à donner aux lignes directrices un sens de la direction similaire.

6. Le « paquet emploi » fait l'objet de discussions à un moment où la situation économique se détériore et où les événements tragiques aux États-Unis risquent de réduire davantage la confiance économique. En outre, malgré des améliorations des chiffres du chômage, les marchés du travail en Europe demeurent marqués par la coexistence d'un chômage structurel persistant et de goulets d'étranglement dus à une pénurie de travailleurs qualifiés. Ce n'est pas le moment de se reposer sur ses lauriers.
7. Selon l'UNICE, la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi présente une forte inclination vers l'offre (de main-d'œuvre) et ne s'attache pas assez à la demande (création d'emplois). Ce déséquilibre doit être corrigé. Une meilleure mise en œuvre du pilier "esprit d'entreprise" est capitale pour le succès de la stratégie. Dans leur mobilisation du régime d'imposition et de prestations, les gouvernements devraient chercher non seulement à inciter les individus à travailler, mais également à encourager les entreprises à créer des emplois. L'accent sur ce deuxième aspect devrait être renforcé dans les lignes directrices pour l'emploi 2002.
8. Les employeurs européens ne croient pas que les partenaires sociaux doivent élaborer leur propre processus de mise en œuvre des lignes directrices.

### **Concernant le contexte économique**

9. Les politiques économiques définies en vue de la monnaie unique et de l'achèvement de l'UEM offrent une bonne base pour la promotion de la croissance et de l'emploi. L'UNICE insiste sur la nécessité de poursuivre sur cette voie et de mettre en œuvre les lignes directrices pour l'emploi d'une façon cohérente par rapport aux grandes orientations de politique économique. La situation budgétaire s'est améliorée grâce aux fruits de la croissance, mais l'UNICE reste préoccupée par le manque de progrès de nombreux États membres en termes d'assainissement budgétaire structurel, en particulier dans des pays clés. Les réformes insuffisantes des régimes de retraite légale constitue un handicap structurel supplémentaire pour l'avenir.
10. En outre, étant donné les perspectives économiques moins favorables, il est nécessaire d'accélérer les réformes structurelles de tous les marchés, y compris des marchés du travail, afin de renforcer la crédibilité de l'euro et de réunir les conditions d'une croissance économique non inflationniste et durable, nécessaire pour augmenter les taux d'emploi.

## Concernant les objectifs horizontaux

11. L'UNICE soutient globalement l'objectif A. Fixer des objectifs nationaux d'augmentation du taux d'emploi pourrait contribuer à atteindre les objectifs de Lisbonne et Stockholm – mais ne sera utile qu'à la condition de créer ou maintenir une dynamique en faveur des réformes structurelles. La clef du succès passe par davantage de progrès vers l'objectif E, qui demande aux États membres de prêter bonne attention à l'ensemble des quatre piliers des lignes directrices. Si le déséquilibre actuel dans la mise en œuvre des lignes directrices n'est pas corrigé, l'Europe pourrait finir avec les chômeurs les mieux formés au monde, emprisonnés dans un cercle vicieux (chômage – formation – chômage).
12. En ce qui concerne la qualité de l'emploi, les employeurs européens appuient l'idée générale qui sous-tend le nouvel objectif B. La qualité de l'emploi est au cœur de l'objectif de Lisbonne de faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde. Cependant, l'UNICE estime que l'énoncé de l'objectif B prête à confusion et pourrait compromettre la stratégie de Lisbonne. Ce nouvel objectif devrait être transformé en un appel aux États membres pour qu'ils identifient un nombre limité d'indicateurs clés, permettant de suivre à la fois l'évolution de la quantité et la qualité des emplois créés en Europe (pour plus de détails, voir la prise de position de l'UNICE sur la communication de la Commission relative à la qualité de l'emploi). Un moyen d'y parvenir consisterait à intégrer l'idée fondamentale sous-tendant l'objectif B dans l'objectif F (intensifier la définition d'indicateurs).
13. L'UNICE souscrit pleinement au but poursuivi par l'objectif horizontal C, qui concerne la définition de stratégies cohérentes pour l'éducation et la formation tout au long de la vie. Les entreprises européennes conviennent que des politiques en ce sens devraient articuler la responsabilité partagée des pouvoirs publics, des entreprises, des partenaires sociaux et des individus. Les partenaires sociaux européens préparent actuellement une contribution, pour le Conseil européen de Barcelone, sur l'éducation et la formation tout au long de la vie. Cette contribution sera centrée sur ce que les partenaires sociaux peuvent faire pour contribuer à atteindre cet objectif. A ce stade, l'UNICE rappelle que:
  - la négociation d'accords n'est pas la seule forme de partenariat entre employeurs et salariés qui permette de développer l'apprentissage;
  - l'éducation et la formation continues des adultes prennent de plus en plus la forme d'apprentissages informels ou non formels.

Ceci devrait être pris en compte au moment d'évaluer la mise en œuvre de l'objectif C.
14. Enfin, concernant l'objectif D sur le partenariat entre les gouvernements et les partenaires sociaux nationaux pour la mise en œuvre de la stratégie pour l'emploi, l'UNICE souligne qu'au fil des années, des progrès ont été accomplis en termes d'implication des partenaires sociaux dans la définition et la mise en œuvre des plans d'action nationaux pour l'emploi. Cependant, dans certains cas, cette implication doit être renforcée. Cet objectif ne peut être atteint que par une concertation tripartite appropriée et conforme aux traditions nationales. En ce qui concerne le dialogue bilatéral, l'autonomie des partenaires sociaux doit être respectée. La méthode retenue par les gouvernements n'est pas adaptée pour les partenaires sociaux. L'UNICE admet que les initiatives des partenaires sociaux devraient bénéficier d'une plus grande visibilité, mais ne croit pas que cette visibilité doive passer par l'établissement d'un processus parallèle entre les partenaires sociaux pour mettre en œuvre des lignes directrices, ou par une invitation des partenaires sociaux à établir leurs propres bases de données statistiques. Les objectifs D et F devraient être reformulés pour tenir compte de ces remarques.

### **Concernant la capacité d'insertion professionnelle**

15. Les employeurs européens soutiennent la ligne directrice 1. Lors de la mise en œuvre, il sera capital d'éviter une application purement quantitative, aboutissant à un cercle vicieux entre chômage et formation, et de rechercher une "intégration effective dans le marché du travail", comme le précise l'énoncé de la ligne directrice.
16. Comme indiqué au point 7 ci-dessus, il est essentiel de mobiliser efficacement les régimes d'imposition et de prestations dans le cadre d'une approche plus favorable à l'emploi. L'UNICE souscrit donc pleinement à la demande, adressée à chaque État membre, de réformer ses systèmes d'allocations et d'imposition. Cependant, l'UNICE souligne que la mise en œuvre de la ligne directrice 12 du pilier "esprit d'entreprise" (renverser la tendance à long terme à l'alourdissement de la fiscalité et des prélèvements obligatoires sur le travail) est tout aussi importante. Des progrès ne seront possibles que si des actions sont engagées sur les deux faces de cette médaille.
17. La ligne directrice 3 demande le développement des politiques pour prolonger la vie active. À plusieurs reprises, l'UNICE a souligné la nécessité de revoir les régimes de protection sociale afin d'encourager une vie professionnelle plus longue. Elle accueille donc favorablement la ligne directrice 3. Cependant, elle considère que la formulation de la ligne directrice 4 de 1999 – qui demandait un réexamen critique des mesures encourageant les travailleurs à prendre une préretraite – signalait plus clairement la nécessité de décourager la sortie précoce des marchés du travail.
18. L'UNICE reconnaît pleinement que des mesures doivent être prises pour agir sur les déficits de qualification et prévenir l'érosion des qualifications en améliorant la qualité des systèmes nationaux d'éducation et de formation. Elle accueille donc favorablement les lignes directrices 4, 5 et 6. Elle réitère cependant son appel à éviter une mise en œuvre purement quantitative de la ligne directrice 6, afin d'utiliser efficacement les ressources disponibles pour offrir des formations aux chômeurs.
19. Enfin, l'UNICE a souvent souligné que la législation n'est pas le seul moyen de lutter contre les discriminations et que des actions concrètes, visant à promouvoir l'intégration des groupes présentant des difficultés particulières, sont parfois plus importantes que la création de droits au niveau de l'UE. L'UNICE appuie donc la ligne directrice 7, qui répond à sa recommandation d'agir dans le cadre de la stratégie pour l'emploi.

### **Concernant l'esprit d'entreprise**

20. Les améliorations de la situation de l'emploi résultent de la création d'entreprises nouvelles et du développement des entreprises en place, d'où l'importance centrale du pilier "esprit d'entreprise". L'UNICE estime que la mise en œuvre des lignes directrices relevant de ce pilier sera décisive pour le succès de la stratégie européenne à la fois pour l'emploi pour atteindre l'objectif décidé à Lisbonne: faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde.
21. L'UNICE est préoccupée par les retards constatés dans les progrès de mise en œuvre de ce pilier, et par le fait que les lignes directrices 2002 pertinentes à cet égard n'ont pas été renforcées. Afin d'inciter les États membres à mieux cibler leurs efforts, l'UNICE estime qu'il faudrait renforcer l'invitation (ligne directrice 12) à fixer un objectif de réduction de la pression fiscale sur le travail. Les États membres pourraient être encouragés à atteindre la moyenne des trois pays les plus performants (à savoir 29 %).

22. Il serait utile également d'inviter les États membres à fixer des objectifs concernant une augmentation du nombre des entreprises créées chaque année. Une amélioration du taux de survie des nouvelles entreprises devrait également être recherchée.
23. Les entreprises européennes rappellent que la réduction de la pression fiscale totale sur le travail et des coûts non salariaux du travail, doit passer par une réduction des dépenses publiques et non par des transferts de cette charge à d'autres impôts sur les entreprises, comme les taxes sur l'énergie, qui pénalisent la croissance économique et la compétitivité.
24. Enfin, l'UNICE est tout à fait d'accord que la bonne approche pour intensifier les investissements dans les ressources humaines consiste à mettre en place des mesures incitatives et à supprimer les obstacles fiscaux à l'investissement dans les ressources humaines.

### **Concernant l'adaptabilité**

25. L'UNICE partage le souci de promouvoir la modernisation de l'organisation du travail afin de rendre les entreprises plus productives et compétitives. La réalisation de l'UEM rend cet objectif doublement important. L'UNICE accueille favorablement la reconnaissance de la responsabilité des partenaires sociaux à l'égard des aspects des conditions de travail qui touchent à l'organisation du travail. Toutefois, une distinction claire doit être établie entre ce qui peut être décidé uniquement au niveau de l'entreprise (comment organiser le travail) et les conditions cadres négociées par les partenaires sociaux au niveau collectif, qui ont un impact sur l'organisation du travail dans l'entreprise.
26. Les partenaires sociaux sont invités à faire rapport annuellement sur les aspects de la modernisation de l'organisation du travail qui ont été couverts par leurs négociations. Comme expliqué au point 14 ci-dessus, l'UNICE admet que les initiatives des partenaires sociaux devraient bénéficier d'une plus grande visibilité. Cependant, cette recommandation ne tient compte ni du fait que les conventions collectives au niveau national, dans de nombreux États membres, couvrent habituellement plus d'une année, ni de la composante décentralisée et autonome des accords conclus à d'autres niveaux.
27. Concernant la ligne directrice 14, l'UNICE constate que le rapport conjoint sur l'emploi et le projet de recommandations aux États membres indiquent que les progrès dans l'examen des cadres réglementaires nationaux et l'introduction de contrats de travail plus souples sont lents. Il aurait donc été logique de renforcer l'énoncé de cette ligne directrice.
28. Enfin, l'UNICE appuie l'idée qui sous-tend la ligne directrice 15. Cependant, comme indiqué au point 13 ci-dessus, la conclusion d'accords n'est pas le seul moyen pour les partenaires sociaux de promouvoir l'éducation et la formation tout au long de la vie. Les actions des partenaires sociaux sur le terrain, qui ne prennent pas la forme d'un accord, sont tout aussi importantes que la mise en place des "conditions permettant de donner à chaque travailleur la possibilité d'acquérir une culture de la société de l'information d'ici 2003". La formulation de la ligne directrice 15 devrait donc être adaptée pour éviter de mettre un accent exclusif sur les accords. En outre, la mise en place des conditions nécessaires pour donner à chaque travailleur un accès à la société de l'information va bien au-delà de la sphère d'action des partenaires sociaux. La responsabilité est partagée entre les employeurs, les syndicats, les individus, les institutions d'éducation et de formation et les pouvoirs publics.

### **Concernant l'égalité des chances entre les femmes et les hommes**

29. Les employeurs européens reconnaissent l'importance particulière d'une participation active des femmes au marché du travail. Ils appuient l'accent mis sur une approche intégrant l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans la mise en œuvre des lignes directrices pour les quatre piliers.
30. Dans le cadre de ces efforts d'intégration, l'UNICE estime qu'une attention particulière devrait être attachée à:
- promouvoir la déségrégation du marché du travail, en rendant les sciences et techniques intéressantes pour les garçons et les filles à un stade précoce, d'abord dans le système pré-scolaire, puis par des mesures d'orientation professionnelle et de formation, en particulier en encourageant les femmes à acquérir des compétences informatiques en vue d'améliorer leurs perspectives de carrière;
  - éliminer les obstacles au développement des horaires de travail flexibles ou du travail à temps partiel, afin de prévenir les problèmes de retour au travail;
  - promouvoir l'esprit d'entreprise également parmi les femmes.

### **Concernant le projet de recommandations aux États membres**

31. L'UNICE est convaincue que la publication de recommandations adaptées à la situation particulière de chaque État membre est un élément essentiel de la méthode de coordination ouverte appliquée à la stratégie européenne pour l'emploi. Elle appuie globalement les recommandations proposées par la Commission, mais laisse à ses membres, s'ils le souhaitent, le soin de présenter des commentaires détaillés sur les recommandations adressées à leurs pays respectifs.
32. L'UNICE est toutefois préoccupée de constater que:
- de nombreux États membres ne tiennent pas suffisamment compte des recommandations qui leur sont adressées;
  - les conclusions du manque de progrès dans la mise en œuvre du pilier "esprit d'entreprise" n'ont pas été tirées et reflétées dans les nouvelles lignes directrices et recommandations;
  - paradoxalement, l'analyse qui sous-tend les recommandations n'offre pas de données statistiques à l'appui des lignes directrices pour lesquelles il est logique d'évaluer les progrès en termes quantitatifs (par exemple l'allègement de la charge fiscale totale et des coûts non salariaux du travail).

### **Conclusion**

33. Les employeurs européens estiment qu'une mise en œuvre effective de la stratégie européenne pour l'emploi peut apporter de réels avantages aux citoyens et entreprises d'Europe. Ils considèrent que les lignes directrices pour l'emploi proposées pour 2002 constituent une base valable pour discuter des mesures concrètes visant à faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde. Ils sont désireux de prendre une part constructive à la définition des orientations stratégiques au niveau de l'UE et à la mise en œuvre de celles-ci dans les États membres. Ils espèrent que les commentaires de l'UNICE seront pris en considération et soulignent l'importance de consulter les partenaires sociaux européens en temps opportun, avant que des décisions soient prises par les diverses institutions de l'UE impliquées dans le processus décisionnel.
-