

**PROPOSITION DE LA COMMISSION DE LIGNES DIRECTRICES POUR L'EMPLOI ET  
DE GRANDES ORIENTATIONS DE POLITIQUE ECONOMIQUE**

**PRISE DE POSITION DE L'UNICE**

**Synthèse**

L'UNICE accueille favorablement la publication des lignes directrices pour l'emploi et des grandes orientations de politique économique (GOPE) dans le cadre d'un paquet, de même que la simplification des lignes directrices et leur nouvelle perspective sur trois ans.

Les entreprises européennes partagent globalement la partie économique du paquet, mais sont fort déçues par les lignes directrices pour l'emploi.

En ce qui concerne les **GOPE proposées**, l'UNICE les appuie globalement. Elle soutient plus particulièrement celles qui aideront au rétablissement de la confiance et à la réduction des coûts pour les entreprises (à savoir la mise en œuvre de politiques budgétaires saines dans le respect du pacte de stabilité, la lutte contre le chômage, la promotion de la création d'emplois par la réduction des coûts de la main-d'œuvre et l'assouplissement des réglementations rigides du marché du travail, la viabilité financière des systèmes de retraite par des réformes des retraites et la consolidation budgétaire). En outre, au-delà des mesures conjoncturelles budgétaires et monétaires, il importe que les gouvernements surmontent leur inertie et mettent en œuvre des réformes structurelles sur les marchés du travail, financiers et des produits. Enfin, les entreprises européennes souscrivent vivement à l'approche intégrée des politiques économiques et de l'emploi, et apprécient par conséquent que certains aspects des marchés du travail et des réformes des retraites continuent d'être abordés dans le cadre des GOPE.

Quant aux **lignes directrices envisagées**, l'UNICE est déçue par leur contenu. Primo, il y manque des éléments essentiels, liés à la promotion de l'esprit d'entreprise, à la création d'emplois et à l'amélioration de la productivité. Secundo, elles contiennent un nombre excessif d'objectifs chiffrés fixés au niveau de l'UE, de nature à contraindre à une mise en œuvre purement quantitative des politiques et à entraîner une comparaison trompeuse des situations nationales – ce qui sera d'autant plus problématique dans l'UE élargie.

Des modifications substantielles devraient par conséquent être apportées afin de promouvoir véritablement des politiques nationales de l'emploi intégrées, dotées de mesures significatives d'augmentation de la demande de main-d'œuvre, et de substituer aux nombreux objectifs chiffrés pour l'UE une invitation aux États membres afin qu'ils fixent leurs propres objectifs conformément aux objectifs généraux de l'UE.

L'UNICE formule en outre les commentaires particuliers suivants.

Concernant l'encouragement de l'esprit d'entreprise et la promotion de la création d'emplois, les États membres devraient être invités à se fixer des objectifs de réduction progressive de la pression fiscale sur le travail, recommandation qui figurait dans les précédentes lignes directrices mais a disparu aujourd'hui.

Concernant l'adaptation au changement et la capacité d'adaptation au travail, les propositions sont confuses, difficiles à comprendre; elles devraient être entièrement retravaillées.

Concernant les partenaires sociaux, leur rôle de premier plan dans les aspects liés au marché du travail devrait être respecté. L'UNICE accueille favorablement l'intention de renforcer la participation des partenaires sociaux dans le processus pour l'emploi, mais elle insiste sur le fait que la responsabilité générale des politiques nationales de l'emploi incombe aux États membres.

**PROPOSITION DE LA COMMISSION DE LIGNES DIRECTRICES POUR L'EMPLOI ET  
DE GRANDES ORIENTATIONS DE POLITIQUE ECONOMIQUE**

**PRISE DE POSITION DE L'UNICE**

**I. Introduction et évaluation générale du "paquet" proposé**

1. L'UNICE a pris connaissance du "paquet" de propositions publié par la Commission le 8 avril 2003, qui regroupe les lignes directrices pour l'emploi, les recommandations pour les politiques de l'emploi des États membres et les GOPE.
2. Les entreprises européennes accueillent favorablement :
  - la publication simultanée des trois documents, dans le cadre d'un paquet, qui devrait consolider l'approche globale de la politique économique et de la politique de l'emploi;
  - la simplification proposée par la Commission et la concentration sur un nombre limité de priorités;
  - le fait que l'horizon des lignes directrices est fixé à 2010, avec un réexamen en 2006, et l'idée que les lignes directrices proposées soient valables pour 2003, 2004 et 2005 – ce qui devrait assurer une meilleure continuité et répond mieux aux objectifs à moyen terme visés par la stratégie de Lisbonne.
3. Les milieux d'affaires européens partagent dans l'ensemble la partie économique du paquet (GOPE). En revanche, ils sont fortement déçus par le contenu des propositions de la Commission quant aux lignes directrices pour l'emploi, pour les motifs suivants.
  - L'approche intégrée ne se retrouve pas suffisamment dans les propositions de lignes directrices présentées par la Commission. Cette dernière n'a pas corrigé la tendance à privilégier les mesures axées sur l'offre de main-d'œuvre, et n'a donc pas renforcé les lignes directrices destinées à augmenter la demande de main-d'œuvre.
  - Les lignes directrices envisagées comptent de multiples objectifs chiffrés fixés au niveau de l'UE. Cela pourrait contraindre à une mise en œuvre purement quantitative des politiques, n'autoriserait pas la diversité des réponses nationales aux objectifs généraux recherchés pour l'UE et pourrait entraîner une comparaison trompeuse des situations nationales. Ces aspects sont d'autant plus problématiques qu'à compter de l'année prochaine, les lignes directrices s'appliqueront aux nouveaux États membres de l'UE, qui auront à faire face à des conditions différentes sur le marché du travail.

4. Par conséquent, l'UNICE demande que de substantielles modifications soient apportées aux lignes directrices, afin :
  - de promouvoir véritablement des politiques nationales de l'emploi intégrées, dotées de mesures significatives d'augmentation de la demande de main-d'œuvre;
  - d'encourager l'entrepreneuriat, fondement même de la création d'emplois;
  - de substituer aux nombreux objectifs chiffrés pour l'UE une invitation aux États membres afin qu'ils fixent leurs propres objectifs conformément aux objectifs généraux de l'UE.

## **II. Commentaires sur les grandes orientations des politiques économiques (GOPE)**

5. Les prévisions économiques de printemps de la Commission européenne rejoignent l'analyse de l'UNICE et dressent un tableau morose de l'économie européenne. Les prévisions de la Commission, qui attend pour la zone euro une croissance de 1 % en 2003 et 2,3 % en 2004 (1,3 % et 2,4 % pour l'UE à 15), correspondent pour l'essentiel à celles que l'UNICE a présentées à la mi-mars. L'UNICE annonçait alors une croissance de 1,2 % pour la zone euro en 2003 et 2,2 % en 2004 (1,4 % et 2,2 % pour l'UE à 15), en précisant que ces prévisions (établies courant février) pourraient être revues à la baisse – ce qui est le cas.
6. L'UNICE souscrit à l'analyse de la Commission selon laquelle le manque de confiance des agents économiques est au cœur de l'anémie actuelle. S'il est vrai que les tensions internationales liées au conflit en Irak pèsent sur le moral des ménages et des entrepreneurs, il faut rappeler que les difficultés pointaient déjà avant que le conflit n'éclate et qu'un certain nombre de problèmes trouvent leur origine dans les rigidités de l'économie européenne.
7. Parmi les GOPE proposées par la Commission, l'UNICE soutient celles qui vont aider au rétablissement de la confiance et à la réduction des coûts pour les entreprises.
  - La mise en œuvre de politiques budgétaires saines dans le respect du pacte de stabilité est essentielle. La détérioration des soldes structurels de plusieurs grands pays de l'Union entre 2001 et 2002 réduit considérablement leur marge de manœuvre dans la phase de ralentissement actuelle. Le non-respect du pacte augmenterait l'incertitude.
  - L'augmentation du chômage et son inertie incitent les ménages à réduire leur consommation et pèsent sur la croissance. Il faut améliorer la réactivité et la flexibilité du marché du travail en permettant aux salaires de refléter les différences de productivité, qu'elles soient d'origine régionale ou liées aux différences de qualification, en favorisant la mobilité et en améliorant les incitations à prendre un travail. Il importe également de réduire les coûts salariaux et non salariaux de la main-d'œuvre, et d'assouplir les réglementations rigides du marché du travail.
  - Régler le problème des retraites devient urgent. Outre l'augmentation des coûts de main-d'œuvre qu'exige leur financement, l'anticipation par les ménages d'autres problèmes liés aux systèmes de retraite pèse sur leur consommation et sur la croissance. Il faut maintenir la dynamique de réforme

des retraites. Certes, des réformes sont en cours dans tous les pays de l'UE, mais des mesures plus globales et plus approfondies doivent être prises. Le poids élevé des dettes publiques, dont la taille en pourcentage du PIB européen augmentera en 2003, doit être réduit pour pouvoir faire face à ce défi. Tant que cette incertitude ne sera pas levée, la confiance des ménages restera fragile.

8. Les entreprises européennes souscrivent pleinement à l'approche intégrée des politiques économiques et de l'emploi. Elles apprécient donc que certains aspects des marchés du travail et des réformes des retraites continuent d'être abordés dans le cadre des GOPE.
9. L'UNICE rappelle l'importance et le soutien qu'elle accorde à la stratégie de Lisbonne qui doit faire de l'Europe la zone économique la plus compétitive et qui donne tout son sens à la stratégie de croissance de l'Europe. Au delà des mesures conjoncturelles budgétaires et monétaires, ce sont les réformes structurelles (l'achèvement du marché intérieur, l'ouverture à la concurrence, la simplification des procédures et l'efficacité de l'administration, le développement de l'esprit d'entreprise, les réformes du marché du travail, etc.) qui doivent donner aux entreprises un environnement dans lequel elles pourront s'épanouir, créer des richesses et des emplois.
10. Le message de l'UNICE est celui-ci : au-delà des bonnes intentions et recommandations, la clef réside dans la mise en œuvre des politiques convenues par les États membres.

### **III. Commentaires sur les lignes directrices pour l'emploi**

11. Les lignes directrices pour l'emploi sont présentées en trois parties:

- les trois objectifs prépondérants de la stratégie pour l'emploi;
- dix priorités d'action;
- un rappel de l'importance d'une bonne gouvernance et d'un partenariat pour la mise en œuvre du processus.

#### A. Concernant les trois objectifs principaux

12. La Commission propose que les politiques de l'emploi des États membres assurent la promotion des trois objectifs que sont

- le plein emploi,
- la qualité et la productivité du travail et
- la cohésion sociale et l'insertion.

Elle souligne que ces objectifs doivent être recherchés d'une manière équilibrée, reflétant leur importance égale.

13. L'UNICE accueille favorablement ces trois objectifs proposés par la Commission. Toutefois, ceux-ci ne bénéficient pas d'un poids égal: dans les lignes directrices envisagées, il manque notamment certains éléments significatifs, encourageant les États membres à créer les conditions d'une meilleure productivité du travail.

#### A1. Concernant le plein emploi

14. S'agissant de l'objectif du plein emploi, les États membres sont invités à fixer des objectifs nationaux en phase avec les résultats moyens souhaités pour l'UE en ce qui concerne le taux d'emploi global (67 % en 2005 et 70 % en 2010), le taux d'emploi des femmes (57 % en 2005 et 60 % en 2010) et le taux d'emploi des travailleurs âgés (50 % en 2010).
15. L'UNICE souscrit à l'objectif de Lisbonne du plein emploi. Cependant, il faut rappeler que les objectifs fixés pour les taux d'emploi dans l'UE sont ambitieux et pourraient représenter un sérieux défi pour certains pays. Les objectifs quantifiés au niveau national pour les taux d'emploi devraient par conséquent correspondre à l'objectif général de l'UE, mais aussi à la situation nationale. L'approche devrait consister à assurer une croissance durable de l'emploi, essentiellement par la lutte contre les faiblesses structurelles des marchés du travail plutôt qu'au travers d'une focalisation sur une mise en œuvre quantitative, manquant de souplesse, des objectifs recherchés.
16. Concernant l'objectif moyen souhaité pour l'UE quant au taux d'emploi des travailleurs âgés, la comparabilité pourrait être gênée par le fait que les lignes directrices ne précisent plus ce qu'il faut entendre par "travailleurs âgés", c'est-à-dire la tranche des 55-64 ans.

#### A2. Concernant la qualité et la productivité du travail

17. Les entreprises européennes, estimant elles aussi que l'élévation des taux d'emploi doit aller de pair avec une augmentation de la croissance générale de la productivité du travail, se réjouissent de l'importance accrue donnée à la productivité. Pourtant, elles ne constatent, dans le projet de lignes directrices, pas d'actions cohérentes axées sur une croissance renforcée de la productivité. La démarche retenue à cet égard est bien trop limitée. Or, s'il est capital d'améliorer les compétences pour augmenter la productivité du travail, la capacité d'améliorer l'organisation du travail l'est tout autant. Pour y parvenir, il importe d'alléger la charge financière et organisationnelle pesante sur les entreprises, en supprimant les rigidités dans la législation du travail. Ces aspects devraient quitter la priorité relative à la promotion de l'adaptabilité, pour devenir des objectifs généraux.
18. S'agissant de la qualité du travail, les entreprises européennes insistent pour qu'il n'y ait pas opposition entre qualité du travail et quantité de travail. L'Europe devrait toujours chercher à maximiser toutes les possibilités de créer des emplois, y compris en supprimant les rigidités des législations du travail et en encourageant les formes flexibles de travail qui apportent des avantages aux citoyens et aux entreprises, et qui bénéficient à la croissance et à la productivité dans leur ensemble. Cela revêt une importance particulière dans la situation économique actuelle.

#### B. Concernant la simplification et l'approche par objectifs chiffrés

19. Les lignes directrices proposées rencontrent les préoccupations des entreprises européennes pour ce qui est de la simplification et de la concentration sur des objectifs et résultats à moyen terme. Les priorités envisagées par la Commission reflètent en effet, dans une très large mesure, celles proposées par l'UNICE dans sa prise de position d'octobre 2002.

20. En revanche, les entreprises européennes sont déçues par le contenu des lignes directrices, pour les motifs suivants.
- Déséquilibre entre les lignes directrices visant l'offre de main-d'œuvre et celles axées sur la demande de main-d'œuvre : la Commission prétend avoir corrigé la tendance à privilégier les mesures axées sur l'offre de main-d'œuvre, et donc avoir renforcé les lignes directrices destinées à augmenter la demande de main-d'œuvre. En réalité, le renforcement annoncé touche presque exclusivement les lignes directrices relatives à l'activation (formation des sans-emploi). Le pilier "esprit d'entreprise" a été réduit à une peau de chagrin.
  - Les lignes directrices proposent un nombre excessif d'objectifs chiffrés pour l'UE : les lignes directrices pour l'emploi sont censées fixer des objectifs communs pour l'UE pour lesquels les États membres définissent des politiques adaptées, répondant à leurs traditions respectives sur le marché du travail et à leur situation économique propre. Elles sont conçues pour permettre des réponses sur mesure – un aspect qui ne se reflète pas dans les nouvelles lignes directrices, celles-ci précisant souvent pour l'UE des objectifs chiffrés indûment normatifs. Cela pourrait contraindre à une mise en œuvre purement quantitative des politiques et entraîner une comparaison trompeuse entre situations nationales. Il est préférable d'inviter les États membres à fixer leurs propres objectifs chiffrés nationaux, dans le sens des objectifs généraux pour l'UE. Il serait utile d'envisager, pour les lignes directrices pour l'emploi, un document unique dont une partie serait consacrée aux lignes directrices stratégiques générales, avec un petit nombre d'objectifs généraux pour l'UE applicables à tous les États membres, et dont une deuxième partie s'attacherait aux aspects nationaux en s'accompagnant, le cas échéant, d'un suivi des objectifs quantifiés à fixer au niveau national par les États membres pour répondre aux objectifs généraux de l'UE.
21. Nombre des objectifs chiffrés pour l'UE sont malvenus dans la mesure où ils sont :
- trop normatifs (l'objectif pour les gardes d'enfants, par exemple, donne à penser que c'est le seul moyen de corriger les disparités entre hommes et femmes);
  - trop axés sur les intrants (les objectifs d'activation, par exemple, s'attachent à l'acquisition d'une expérience professionnelle et aux programmes de formation à l'intention des sans-emploi, mais pas suffisamment à l'évaluation de leur succès et à la mesure du nombre de bénéficiaires qui trouvent finalement un emploi);
  - intégrés au titre d'une priorité mal adaptée (par exemple, les objectifs en matière de santé et de sécurité ne relèvent pas de la priorité sur la capacité d'adaptation au travail.)
22. L'UNICE demande instamment que les rapports annuels des États membres se concentrent sur un petit nombre de priorités pour lesquelles de nouveaux progrès sont nécessaires, plutôt que sur une refonte des PAN chaque année. Pour y parvenir, il faut envisager des "PAN-programmes", couvrant les trois années de validité des lignes directrices, complétés par un rapport annuel sur leur mise en œuvre.

### C. Concernant les dix priorités d'action

#### Mesures actives et préventives en faveur des chômeurs et des inactifs

23. Les États membres sont invités à assurer, d'ici 2005, que des services d'aide à la recherche d'un emploi soient offerts à tous les chômeurs avant le début de leur quatrième mois de chômage (au lieu du sixième mois prévu par les lignes directrices précédentes). L'UNICE reconnaît que les mesures d'activation à l'intention des chômeurs devraient être prises aussi tôt que possible, mais juge arbitraire la fixation d'un objectif au niveau de l'UE qui s'exprime en termes de durée.
24. La Commission propose également que les États membres offrent à tous les chômeurs un nouveau départ sous la forme d'une expérience ou d'une formation professionnelle, avant le sixième mois de chômage pour les jeunes et avant le douzième mois dans les autres cas. Elle suggère à cet égard que d'ici 2010, 30 % des chômeurs de longue durée participent à une mesure active (contre 20 % dans les lignes directrices précédentes).
25. Ce sont là des exemples d'objectifs centrés sur les intrants plutôt que sur les résultats. L'accent devrait être mis de préférence sur la mesure de l'efficacité et de l'impact, comme l'annonçait la Commission dans sa communication de janvier 2003. S'il est important d'ouvrir les mesures actives à tous les sans-emploi qui souhaitent rejoindre le marché du travail, l'augmentation des objectifs d'activation telle que proposée par la Commission est de nature à perpétuer la mise en œuvre quantitative qui domine aujourd'hui, et donc à compromettre le ciblage sur une évaluation de l'efficacité de ces mesures. S'attacher à la qualité des mesures d'intégration sur le marché du travail est le seul moyen d'éviter un carrousel entre chômage et formation. Les lignes directrices devraient viser une amélioration des résultats, sans se contenter d'essayer de faire franchir quelques échelons aux États membres.

#### Encourager l'esprit d'entreprise et promouvoir la création d'emplois

26. Les lignes directrices précédentes soulignaient l'importance d'un examen plus approfondi de l'impact exercé sur l'emploi par la charge fiscale totale et insistaient sur la nécessité de rapprocher le système d'imposition de l'emploi par un renversement de la tendance générale à long terme à alourdir les impôts et taxes sur le travail. Ces lignes directrices invitaient les États membres à fixer des objectifs nationaux chiffrés adaptés, visant à réduire progressivement la pression fiscale, tant sur le travail que sur les coûts non salariaux de la main-d'œuvre, et en particulier sur la main-d'œuvre relativement moins qualifiée et moins bien payée: ces recommandations, aujourd'hui disparues, ont été remplacées par un appel à alléger la charge fiscale sur les bas salaires. La baisse des charges sur les bas salaires peut favoriser l'inclusion des travailleurs moins qualifiés et est donc souhaitable. Cependant, elle ne l'est pas moins pour le travail qualifié, qui est déterminant pour la compétitivité générale d'une "économie de la connaissance".
27. Il est capital que des progrès soient faits pour encourager l'entrepreneuriat. Les États membres devraient être invités à se fixer des objectifs de :
  - réduction progressive de la pression fiscale sur le travail, afin de réduire les coûts non salariaux de la main-d'œuvre; ils pourraient décider par exemple que

les coins fiscaux (sur le travail pour tous et pour la main-d'œuvre à bas salaire) ne doivent pas dépasser une certaine marge;

- taux de démarrage, de croissance et de survie des entreprises.

Faire face aux changements et promouvoir la capacité d'adaptation au travail

28. Pour cet objectif, la Commission invite les États membres à moderniser la législation du travail en assouplissant les conditions trop restrictives, à développer le dialogue social, à favoriser la responsabilité sociale des entreprises et à mettre en œuvre des mesures en vue de promouvoir:

- la diversité des modalités en termes de contrats et de travail;
- de meilleures conditions de travail, notamment en termes de santé et de sécurité, ainsi que l'accès à la formation pour tous les travailleurs;
- la mise au point et la diffusion de nouvelles formes d'organisation du travail, novatrices et durables;
- la gestion positive du changement et des restructurations économiques.

La Commission fixe dans ce cadre deux objectifs concrets de réduction des accidents du travail (réduction globale de 15 % du taux d'incidence des accidents du travail et baisse de 25 % pour les secteurs à hauts risques) et invite les États membres à rechercher un écart moins important dans la participation aux formations entre les travailleurs peu qualifiés et les travailleurs hautement qualifiés.

29. Ces propositions sont confuses, difficiles à comprendre, et devraient être entièrement retravaillées pour devenir des recommandations plus opérationnelles, notamment en ce qui concerne la modernisation de la législation du travail et la promotion de la diversité des modalités contractuelles. Des travaux complémentaires devraient être entrepris pour mettre au point des indicateurs et des statistiques adéquats, permettant d'analyser le recours à ces formes de travail et d'évaluer leur impact sur le marché du travail (intégration de ceux qui prennent un emploi dans le cadre d'une forme de travail flexible, compétitivité des entreprises, etc.).

30. Les questions de responsabilité sociale des entreprises, de santé et de sécurité, ainsi que d'accès à la formation, ne relèvent pas de la priorité relative à la capacité d'adaptation au travail.

31. La mention même de la responsabilité sociale des entreprises devrait être supprimée, car il s'agit d'une pratique strictement volontaire des entreprises.

32. L'objectif de réduction du taux d'incidence des accidents est lié à l'objectif principal de productivité et de qualité du travail. L'UNICE appuie l'objectif d'une réduction des accidents au travail, mais demande instamment que cet aspect soit exprimé de manière plus réaliste. Imposer au niveau de l'UE des objectifs nationaux chiffrés (réduction de 15 % du taux d'incidence des accidents du travail et baisse de 25 % pour les secteurs à hauts risques) est en effet source de confusion, dans la mesure où les États membres de l'UE utilisent des mécanismes différents de comptabilisation des accidents au travail et, de surcroît, ne partent pas d'un même point de départ. Se concentrer sur une approche purement quantitative ne les encouragera pas dans leurs efforts pour réduire le nombre d'accidents au travail.



33. Enfin, l'accès des moins qualifiés à la formation relève de la section portant sur les investissements dans les ressources humaines, où cette question est d'ailleurs abordée.
34. La priorité intitulée "Faire face aux changements et promouvoir la capacité d'adaptation au travail" devrait être reformulée pour refléter une approche plus large, par exemple dans le sens suivant.

*Les États membres faciliteront la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises aux changements, en tenant compte de la nécessité de disposer à la fois de flexibilité et de sécurité. Ils moderniseront la législation du travail en assouplissant les conditions trop restrictives. Une réglementation moins lourde et une organisation du travail plus souple – par exemple au travers de possibilités accrues de travail à temps partiel et d'horaires de travail flexibles, correctement équilibrés par la sécurité indispensable dans les relations d'emploi – permettraient plus facilement aux individus de rejoindre le marché du travail et aux entreprises de les embaucher.*

Des investissements dans les ressources humaines et les stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie

35. L'UNICE se félicite de l'accent équilibré mis sur les aspects quantitatifs et qualitatifs des investissements dans les ressources humaines et les stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie. Les États membres sont ainsi invités à améliorer, non seulement les investissements publics, mais également la qualité et l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation, et à réorienter le financement public.
36. Les lignes directrices proposées demandent que les politiques des États membres aient pour objectif d'obtenir, d'ici 2010:
- qu'au moins 80 % des personnes âgées de 25 à 64 ans dans l'UE aient atteint au moins le niveau de qualification de l'enseignement secondaire supérieur;
  - que le taux de participation des adultes à l'éducation et à la formation passe à 15 % (les taux de participation devant être supérieurs à 10 % dans tous les États membres);
  - que les investissements publics et privés dans les ressources humaines soient augmentés substantiellement par tête (avec une demande spécifique d'augmentation significative des investissements réalisés par les entreprises pour la formation des adultes, de manière à atteindre à atteindre 5 % des coûts totaux de la main-d'œuvre dans l'UE).
37. Pour le premier, l'objectif de 80 % d'adultes (y compris les plus âgés) ayant atteint le niveau de qualification de l'enseignement secondaire supérieur semble irréaliste par rapport aux lignes directrices précédentes, qui s'attachaient aux jeunes (âgés de 18 à 25 ans). Les lignes directrices devraient se concentrer soit sur l'enseignement secondaire supérieur des jeunes, soit sur la formation des adultes. En outre, cet objectif devrait être recherché en tenant compte des spécificités de chaque situation nationale, et d'une manière cohérente par rapport aux GOPE (c'est-à-dire en réorientant les dépenses publiques vers des investissements, sources de croissance, dans le capital physique et humain et dans les connaissances). Enfin, l'UNICE a pris note des recommandations émises par le Conseil "Éducation" des 5 et 6 mai 2003, demandant que pour 2010, au moins 85 % des jeunes de 22 ans

dans l'UE aient atteint le niveau de qualification de l'enseignement secondaire supérieur. Le projet de lignes directrices pour l'emploi pourrait être revu à la lumière de cette recommandation.

38. Quant à l'objectif relatif aux investissements réalisés par les entreprises pour la formation des adultes, l'UNICE émet les plus vives réserves, pour les raisons suivantes.
- Œuvrer à un niveau moyen de 5 % pour l'UE n'est ni réaliste, ni efficace. Cet objectif devrait être remplacé par des objectifs nationaux chiffrés, ambitieux mais réalistes.
  - Les données actuelles ne prennent généralement en considération que les dépenses de formation (formelle), et non l'apprentissage informel.
  - Les entreprises ne peuvent être tenues pour responsables de la formation des adultes en général. Le texte devrait plutôt mentionner la formation des salariés.
  - Les montants consacrés à la formation n'indiquent pas en quoi ces dépenses ont été profitables pour l'amélioration des aptitudes et compétences. Ils n'encouragent pas non plus à rechercher des solutions novatrices et efficaces pour un meilleur apprentissage. L'objectif, tel que formulé, pourrait entraîner une approche de la formation qui serait bipolaire (oui-non).
39. Pour toutes ces raisons, cet objectif devrait être reformulé dans sa totalité afin d'appeler à la promotion de conditions cadres qui permettent une augmentation considérable des investissements dans les ressources humaines. Il convient d'ajouter une référence à la nécessité de nouveaux progrès pour mesurer les efforts des entreprises en vue de développer les compétences des travailleurs de manière non formelle, mais aussi pour évaluer l'impact des programmes d'éducation et de formation sur les aptitudes et compétences.
40. À cet égard, l'UNICE accueille favorablement l'approche adoptée par le Conseil "Éducation" des 5 et 6 mai 2003, à savoir analyser en détail, avant de prendre une décision, les aspects pertinents pour des investissements efficaces dans l'éducation et la formation que propose la Commission dans sa communication "Investir efficacement dans l'éducation et la formation".

#### Promouvoir le vieillissement actif

41. L'UNICE partage globalement les lignes directrices proposées, estimant souhaitable de promouvoir des modalités de retraite flexibles.
42. L'UNICE reconnaît qu'il est urgent de relever l'âge effectif de départ en retraite dans la plupart des États membres. La question des travailleurs âgés devrait être abordée dans le cadre des objectifs de Lisbonne actuels concernant la participation au marché du travail. Certes, les travailleurs âgés doivent être encouragés à rester actifs et à ne pas prendre leur retraite aussi tôt qu'ils le font aujourd'hui en moyenne. Pour promouvoir un vieillissement actif, il importe tout autant d'adapter les conditions cadres de manière à inciter les entreprises à employer des travailleurs âgés. Le suivi des progrès dans ce domaine devrait tenir compte des diverses situations nationales.

### Égalité entre les femmes et les hommes

43. L'UNICE accueille favorablement l'appel à agir pour éliminer progressivement les disparités entre les hommes et les femmes sur le marché du travail. Elle se réjouit plus particulièrement de constater que l'approche préconisée encourage les États membres à s'attaquer aux causes des inégalités qui subsistent plutôt qu'à améliorer la situation du seul point de vue statistique. L'objectif d'une diminution de moitié des écarts de rémunération entre hommes et femmes dans chaque État membre pour 2010 est incompatible avec l'approche structurelle retenue.
44. Cet objectif devrait être remplacé par un appel à définir des politiques visant à éliminer progressivement les causes sous-jacentes des disparités entre les femmes et les hommes.
45. Concernant les écarts de rémunération entre les deux sexes, l'UNICE émet les critiques suivantes.
- L'écart de rémunération est calculé selon les rémunérations horaires brutes moyennes pour les femmes et les hommes. La différence ne peut être qualifiée de discrimination. Cette mesure en effet ne tient pas compte des différentiels salariaux structurels (âge, formation, profession, modalités de travail diverses, etc.). Au lieu de travailler avec des moyennes, des études comparatives devraient être menées qui analysent des profils d'emploi déterminés et le niveau de salaire correspondant.
  - Les systèmes de rémunération et la classification des emplois sont des questions qui relèvent de la responsabilité des partenaires sociaux.
  - L'objectif proposé ne tient pas compte de l'existence d'une tendance à moins utiliser les mécanismes de classification des emplois pour leur préférer des systèmes de rémunération selon les performances.
46. Quant aux services de garde d'enfants, l'UNICE souligne que, s'il est important, ce n'est pas là le seul moyen de concilier vie professionnelle et vie familiale. D'autres solutions peuvent être envisagées, comme l'encouragement des modalités de travail flexibles.

### Rendre l'emploi financièrement plus attrayant

47. L'UNICE accueille favorablement cette priorité et soutient la ligne directrice proposée. En effet, les progrès sont hétérogènes et fragmentaires dans divers États membres pour ce qui est du renforcement des incitations à travailler et de la valorisation du travail. Ce manque de progrès devrait être corrigé d'urgence. Les États membres devraient mettre en œuvre des réformes des systèmes d'imposition et de prestations qui soient plus propices à l'emploi, et aussi diminuer les prélèvements fiscaux et les charges de sécurité sociale sur le travail, non seulement pour les travailleurs à bas salaires, mais pour tous les salariés.

### Transformer le travail non déclaré en emploi régulier

48. L'UNICE se réjouit de la priorité donnée à la lutte contre le travail non déclaré. Elle regrette cependant le silence des lignes directrices sur la réduction des prélèvements fiscaux et des charges de sécurité sociale sur le travail, facteur clé pour valoriser le travail déclaré. En ce sens, un environnement favorable à l'emploi et la flexibilité du marché du travail sont également des facteurs décisifs.

Promouvoir la mobilité professionnelle et géographique et améliorer le placement

49. Dans sa prise de position d'octobre 2002, l'UNICE demandait que les prochaines lignes directrices mentionnent expressément la promotion de la mobilité professionnelle et géographique au sein des États membres. Les employeurs européens sont donc heureux de voir que leur appel a été entendu et qu'une ligne directrice en ce sens est aujourd'hui proposée.
50. Les lignes directrices proposées prévoient que "d'ici 2005, les demandeurs d'emplois dans l'UE doivent pouvoir consulter toutes les offres d'emplois transmises par les services de l'emploi des États membres". L'UNICE souhaiterait que l'énoncé de la ligne directrice relative à la consultation des offres d'emplois soit modifié comme suit: "d'ici 2005, les demandeurs d'emplois dans l'UE doivent pouvoir consulter *les offres d'emplois transmises par les services de l'emploi des États membres qui sont destinées, par notification de l'employeur, à un recrutement dans l'ensemble de l'UE*" (en supprimant la mention de *toutes* les offres d'emplois transmises par les services de l'emploi des États membres).

En effet, pour éviter de recevoir une quantité excessive de candidatures répondant mal au profil recherché, mais également pour d'autres motifs liés à l'entreprise, les employeurs souhaitent souvent limiter et cibler la diffusion des informations relatives à une offre d'emploi. Si toutes les offres d'emplois transmises par les services nationaux de l'emploi devaient être systématiquement consultables dans l'ensemble de l'UE, certains employeurs pourraient être découragés d'avoir recours aux services publics de l'emploi comme canal de recrutement. S'ils y font appel, c'est parce qu'ils en obtiennent des services efficaces et compétitifs, dont une distribution ciblée des offres d'emplois.

D. Rôle des partenaires sociaux et mobilisation de tous les acteurs concernés

51. S'agissant de la gouvernance, la simplification devrait porter également jusque dans les exercices nationaux pour l'emploi. Les États membres sont invités à associer tous les principaux intervenants, notamment la société civile, et à impliquer de plus près les parlements. Conformément au principe de la subsidiarité, les États membres devraient avoir la possibilité d'organiser l'exercice selon les voies les plus efficaces compte tenu de la constitution ou de la loi fondamentale nationale pour ce qui concerne l'implication des parlements nationaux, et dans le respect des pratiques nationales pour ce qui est de la mobilisation de la société civile.
52. S'agissant d'aspects du marché du travail, le rôle de premier plan des partenaires sociaux devrait être préservé et respecté. L'UNICE accueille favorablement l'intention de renforcer la participation des partenaires sociaux dans le processus pour l'emploi. Les employeurs européens, qui adhèrent à la SEE, souhaitent contribuer activement à sa définition et à sa mise en œuvre. Toutefois, la responsabilité générale des politiques nationales de l'emploi n'incombe pas aux partenaires sociaux, mais aux États membres, et ce point devrait être traduit plus explicitement dans l'énoncé des lignes directrices.
53. Enfin, l'UNICE tient à rappeler que les partenaires sociaux européens se sont entendus sur un programme de travail commun pour la période 2003-2005. Le principal chapitre de ce programme concerne l'emploi, avec 12 des 19 questions qui y sont liées. Des aspects tels que le vieillissement de la main-d'œuvre, l'éducation

et la formation tout au long de la vie, l'égalité des chances sont d'une extrême pertinence pour la SEE. L'espace nécessaire doit être laissé aux partenaires sociaux pour qu'ils préparent leurs propres actions dans ce domaine.

#### **IV. Conclusions**

54. L'UNICE accueille favorablement la publication simultanée des lignes directrices pour l'emploi et des GOPE, dans le cadre d'un paquet, de même que la simplification et la perspective à moyen terme des lignes directrices proposées.
55. Les entreprises européennes partagent dans l'ensemble la partie économique du paquet. Elles soutiennent plus particulièrement les GOPE qui vont aider au rétablissement de la confiance et à la réduction des coûts pour les entreprises (à savoir la mise en œuvre de politiques budgétaires saines dans le respect du pacte de stabilité, la lutte contre le chômage, la viabilité financière des systèmes de retraite). L'UNICE apprécie également que certains aspects des marchés du travail et des réformes des retraites continuent d'être abordés dans le cadre des GOPE.
56. L'UNICE est cependant déçue par le contenu des lignes directrices pour l'emploi, aux motifs suivants :
  - elles ne reflètent pas suffisamment l'approche intégrée des politiques économiques et de l'emploi; il y manque des éléments essentiels, liés à la promotion de l'esprit d'entreprise, à la création d'emplois et à l'amélioration de la productivité;
  - elles contiennent un nombre excessif d'objectifs chiffrés fixés au niveau de l'UE, de nature à contraindre à une mise en œuvre purement quantitative des politiques et à entraîner une comparaison trompeuse des situations nationales.
57. Par conséquent, l'UNICE demande que des modifications substantielles soient apportées au projet de lignes directrices, afin :
  - de promouvoir véritablement des politiques nationales de l'emploi intégrées, dotées de mesures significatives d'augmentation de la demande de main-d'œuvre;
  - d'encourager l'entrepreneuriat, fondement même de la création d'emplois;
  - de substituer aux nombreux objectifs chiffrés pour l'UE une invitation aux États membres afin qu'ils fixent leurs propres objectifs conformément aux objectifs généraux de l'UE.