

Le 24 mai 2004

**PROPOSITION DE LIGNES DIRECTRICES ET RECOMMANDATIONS
POUR LES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET
DE GRANDES ORIENTATIONS DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES**

POSITION DE UNICE

Synthèse

UNICE a pris connaissance du "paquet" de propositions de lignes directrices pour 2004 présenté par la Commission, qui comprend les lignes directrices pour l'emploi, les recommandations concernant les politiques de l'emploi des États membres et les grandes orientations des politiques économiques (GOPE).

UNICE est globalement d'accord avec les GOPE proposées par la Commission et soutient plus particulièrement celles visant à renforcer la confiance et réduire les coûts pour les entreprises:

- assurer des politiques budgétaires saines avec une bonne qualité et une efficacité des coûts dans les dépenses;
- promouvoir la réactivité du marché du travail en permettant que les évolutions salariales reflètent mieux la productivité, en assouplissant les réglementations rigides du marché du travail et en réduisant les coûts indirects du travail;
- simplifier le cadre réglementaire de l'activité entrepreneuriale;
- appeler à des réformes des retraites pour assurer la viabilité des systèmes de retraite.

Cependant, la Commission aurait dû insister davantage sur l'urgence de réformes structurelles axées notamment sur l'amélioration de la réactivité du marché du travail, la promotion de l'esprit d'entreprise et la réduction des réglementations excessives.

Concernant les propositions de lignes directrices pour l'emploi, UNICE reconnaît que le nombre de lignes directrices devrait rester limité. Toutefois, si elle comprend et accepte le choix de la stabilité, elle regrette que les lignes directrices, adoptées en 2003 et confirmées cette année, soient dépourvues d'éléments significatifs sur la promotion de l'esprit d'entreprise, la création d'emplois et l'amélioration de la productivité du travail. Ces lacunes devraient être corrigées par les États membres lors de la mise en œuvre des recommandations de la task force sur l'emploi qui contiennent des mesures importantes destinées à favoriser la création d'emplois.

Concernant les recommandations pour les politiques de l'emploi, UNICE accueille favorablement l'intégration des idées susmentionnées de la task force dans les propositions de la Commission. Les éléments suivants sont cependant absents des recommandations proposées et devraient être ajoutés :

- les États membres devraient prendre des mesures pour réduire les obstacles à l'embauche et promouvoir le développement des entreprises nouvellement créées;
- les États membres devraient prendre des mesures pour réduire les coûts indirects du travail non seulement pour les moins qualifiés et les catégories menacées de chômage, mais également pour les travailleurs qualifiés;
- les États membres devraient mieux tenir compte de l'avis des partenaires sociaux dans le processus pour l'emploi, afin d'améliorer leur impact sur les plans d'action nationaux pour l'emploi finaux.

Les employeurs européens appellent également à un suivi soutenu, au niveau de l'UE, de la mise en œuvre par les États membres des recommandations qui leur sont adressées.

**PROPOSITION DE LIGNES DIRECTRICES ET RECOMMANDATIONS
POUR LES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET
DE GRANDES ORIENTATIONS DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES**

POSITION DE UNICE

I. Introduction

1. UNICE a pris connaissance du "paquet" de propositions présenté par la Commission le 7 avril 2004, qui comprend les lignes directrices pour l'emploi, les recommandations concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des États membres et les grandes orientations des politiques économiques (GOPE).
2. Concernant l'emploi, la Commission propose :
 - que les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres adoptées en 2003 soient maintenues;
 - que les recommandations sur l'emploi soient plus incisives et plus ciblées. Quatre recommandations communes, reflétant les quatre priorités relevées par le rapport de la task force sur l'emploi, sont faites à l'ensemble des 25 États membres. Les recommandations individuelles aux anciens et nouveaux États membres intègrent dans une large mesure les recommandations nationales formulées dans le rapport de la task force.
3. Pour la partie économique du paquet, la Commission propose :
 - que les GOPE générales restent inchangées et s'appliquent à l'ensemble des 25 États membres;
 - qu'une section distincte présente des orientations spécifiques à l'intention des nouveaux États membres;
 - que des recommandations individuelles actualisées soient adressées à l'Allemagne, à la Grèce, à la France, à l'Italie, aux Pays-Bas, au Portugal et au Royaume-Uni, pour tenir compte de la nécessité d'ajustements des politiques budgétaires. Pour les huit autres anciens États membres, les recommandations nationales 2003 restent valables jusqu'en 2005.

II. Évaluation générale du paquet proposé

4. UNICE est globalement d'accord avec la partie économique du paquet (grandes orientations des politiques économiques). La Commission aurait cependant dû insister davantage sur l'urgence des réformes structurelles, notamment en vue d'améliorer la réactivité du marché travail, de favoriser l'esprit d'entreprise et de s'attaquer à la

réglementation excessive. Même si la reprise a commencé, elle reste incertaine en raison, pour une bonne part, de doutes quant à la capacité de l'Europe de s'engager dans un cercle vertueux de politiques favorables à la croissance et de réformes structurelles se renforçant mutuellement.

5. Concernant le volet "emploi" du paquet, UNICE

- est persuadée que les lignes directrices manquent d'éléments significatifs pour augmenter la demande en main-d'œuvre (promotion de l'esprit d'entreprise et création d'emplois) et améliorer la productivité du travail;
- accueille favorablement l'intégration des idées de la task force sur l'emploi dans les recommandations qui font partie intégrante de la stratégie européenne pour l'emploi; elle regrette cependant que des points importants liés à la demande de main-d'œuvre, comme la réduction des obstacles à l'embauche et la diminution des coûts indirects du travail soient absents des recommandations; en outre, les projets de recommandations ne reflètent pas le sens des priorités se reflétant dans le rapport de la task force;
- appelle l'UE à poursuivre le suivi des réformes entreprises par les États membres en mettant un accent fort sur les priorités identifiées par le rapport de la task force.

6. La rédaction des recommandations pour les politiques macro-économiques et les politiques de l'emploi des États membres devrait améliorer la synergie et la cohérence entre les deux parties du paquet.

III. Commentaires sur les grandes orientations des politiques économiques

7. La reprise a commencé. Les prévisions économiques de printemps publiées par la Commission pour l'UE sont très proches des perspectives économiques publiées par UNICE en mars 2004. Les deux documents prévoient un taux de croissance moyen pour l'UE de 2% en 2004 et d'environ 2,3% en 2005.
8. UNICE se réjouit des perspectives de croissance qu'offre l'élargissement. En 2003, la croissance réelle du PIB était de 3,6% dans les nouveaux États membres, contre 0,8% dans les anciens. Cependant, il y a un besoin fort de réformes pour accélérer la transition des économies des nouveaux États membres.
9. L'amélioration de la croissance économique demeure néanmoins très limitée et incertaine en raison, pour une large part, d'un manque inquiétant de confiance des consommateurs. S'il est vrai que la menace terroriste pèse sur cette confiance, l'incertitude quant aux réformes structurelles est l'une, des principales explications de ce manque de confiance. Il importe par conséquent, qu'au-delà des mesures budgétaires et monétaires conjoncturelles, les gouvernements surmontent leur inertie à mettre en œuvre les réformes structurelles sur les marchés du travail, financiers et de produits. Les gouvernements devraient mieux expliquer les avantages que les citoyens pourraient retirer de réformes destinées à améliorer la confiance et la consommation. Ces réformes devraient en effet entraîner une plus grande productivité, une croissance accrue et plus d'emplois.
10. Les risques de relocalisation sont également une source de préoccupation pour les perspectives de croissance pour l'UE-15. Ceci pourrait toucher non seulement des activités à faible qualification, mais aussi des activités hautement sophistiquées. Cependant, ces craintes ne devraient pas être surestimées. Une réallocation des

ressources est un ajustement naturel vers une efficacité mondiale. En réalité, le côté le plus inquiétant est que ces risques reflètent une réduction de la compétitivité en Europe, due à la lenteur de la mise en œuvre des réformes face à des marchés mondialisés toujours plus concurrentiels.

11. UNICE partage globalement les propositions de la Commission pour les grandes orientations des politiques économiques. Elle se félicite de l'accent qui y est mis sur les nouveaux États membres. Toutefois, à la lumière de l'analyse qui précède, la Commission aurait dû insister davantage sur l'urgence des réformes structurelles.
12. UNICE soutient en particulier les GOPE qui visent à stimuler la confiance et à réduire les coûts pour les entreprises.
 - Il est essentiel d'assurer des politiques budgétaires saines, respectant le pacte de stabilité et de croissance. Les déficits publics constatés dans plusieurs pays sont préoccupants, car ils exerceront des effets préjudiciables sur une croissance durable: augmentations d'impôts futures et mauvais signaux à l'intention des marchés financiers, contrainte supplémentaire sur la politique monétaire de la BCE, incertitude accrue, etc. Une saine politique budgétaire signifie également qualité et efficacité des dépenses par rapport aux coûts. L'assainissement budgétaire ne doit pas se traduire par une fiscalité plus lourde, mais prendre plutôt la forme d'une diminution des dépenses. La consolidation budgétaire pourrait en outre avoir un impact positif, même à court terme, lorsqu'elle se conjugue à des réformes structurelles sur les marchés des facteurs et des produits.
 - Il est capital de promouvoir la réactivité du marché du travail, par exemple en permettant que les salaires reflètent mieux les différences de productivité sur les marchés du travail locaux. La modération salariale devrait rester de mise, pour empêcher que les salaires nominaux croissent plus vite que la productivité. Les coûts du travail devraient également être suivis dans les nouveaux États membres, en particulier au regard de la faible productivité par travailleur dans ces pays. Alors que l'Europe souffre déjà d'une faiblesse de sa productivité, celle des nouveaux États membres n'atteint même pas la moitié de la productivité des anciens États membres. En outre, il est important de réduire les coûts indirects du travail, et d'assouplir les réglementations rigides du marché du travail.
 - La simplification du cadre réglementaire pour l'activité entrepreneuriale, menant à un système clair, rationalisé, stable et transparent, contribuera à rendre cette activité plus souple et plus compétitive.
 - Le vieillissement de la population appelle à des réformes urgentes des retraites. L'incertitude des ménages à l'égard de la viabilité des systèmes de retraite porte atteinte à la consommation privée, et donc à la croissance.

IV. Commentaires sur les lignes directrices et les recommandations pour les politiques de l'emploi

Approche générale de la Commission

13. Les employeurs européens partagent avec la Commission l'idée que :

- tant la croissance de l'emploi que la croissance de la productivité doivent fortement s'accélérer pour que l'Europe atteigne ses objectifs en matière d'emploi en 2010. Une vision étroite des réformes des marchés du travail ne suffira pas. Des politiques macro-économiques saines, des réformes structurelles sur les marchés des biens, des services et des capitaux, des progrès sur tous les points du programme de Lisbonne (notamment en ce qui concerne la recherche et l'innovation, l'éducation et la formation, ainsi que la réforme des systèmes de protection sociale, y compris dans le domaine des pensions) sont nécessaires.
- des recommandations plus incisives et mieux ciblées, ainsi qu'un suivi plus étroit des réformes, devraient conduire à une stratégie européenne pour l'emploi plus efficace.

Propositions de lignes directrices pour l'emploi

14. L'année dernière, UNICE saluait la simplification des lignes directrices et leur ciblage sur un nombre limité de priorités. Elle se félicitait aussi de constater que les lignes directrices devaient rester valables durant trois ans. Elle était en revanche déçue par leur contenu. Premièrement, les lignes directrices étaient dépourvues d'éléments significatifs sur la promotion de l'esprit d'entreprise et la création d'emplois notamment en ce qui concerne l'allègement de la pression fiscale sur le travail, ou amélioration de la productivité du travail par des mesures telles que l'élimination de rigidité dans la législation du travail et la promotion des formes de travail flexibles. Deuxièmement, elles contenaient trop d'objectifs chiffrés au niveau de l'UE, ce qui pouvait impliquer une mise en œuvre purement quantitative des politiques et entraîner une comparaison trompeuse entre les situations nationales.
15. UNICE reconnaît que le nombre de lignes directrices devrait rester limité. Pourtant, si elle comprend et accepte le choix de la stabilité, elle réaffirme sa déception à l'égard de leur contenu.
16. Enfin, étant donné la diversité accrue des situations nationales dans l'Union européenne élargie, les employeurs européens insistent pour, qu'à l'avenir, les lignes directrices demeurent ciblées et limitées en nombre et qu'elles ne contiennent pas d'objectifs communautaires chiffrés trop contraignants.

Propositions de recommandations pour les politiques de l'emploi

17. Les lacunes évoquées ci-dessus sont en partie corrigées par l'intégration des idées de la task force sur l'emploi dans les recommandations formulées dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Ces dernières contiennent des mesures importantes pour stimuler la création d'emplois et encourager les citoyens à prendre les emplois disponibles. UNICE estime cependant que la Commission n'a pas réussi à mettre pleinement en valeur tout le potentiel des recommandations de la task force sur l'emploi. Les éléments importants suivants des recommandations de la task force concernant la demande de main-d'œuvre ne sont pas mentionnés dans les propositions de recommandation de la Commission:

- les mesures pour réduire les obstacles à l'embauche et permettre le développement des entreprises nouvellement créées (simplification des règles et réglementations complexes liées au personnel, telles que les formalités de recrutement, les procédures administratives et les conditions de licenciement) et diminuer les coûts non salariaux de la main-d'œuvre, sont absentes des recommandations communes;
- dans les recommandations spécifiques par pays, l'appel à alléger la charge administrative pour les entreprises n'est pas lancé à la Grèce, la demande de simplifier le cadre administratif et réglementaire n'est pas faite à l'Espagne et au Portugal; la réduction des coûts indirects du travail n'est pas reprise dans les recommandations à l'Autriche et à la Suède.

Ces éléments devraient par conséquent être ajoutés aux recommandations pour les politiques de l'emploi.

18. En outre, UNICE souligne que les mesures suivantes manquent tant dans les recommandations pour l'emploi que dans les idées de la task force sur l'emploi, et qu'elles devraient être ajoutées : la réduction des coûts indirects du travail devrait non seulement toucher les moins qualifiés et les catégories menacées de chômage, mais s'appliquer également aux travailleurs qualifiés, car cet aspect est déterminant pour la compétitivité d'une économie de la connaissance.
19. UNICE accueille favorablement les progrès accomplis à l'égard de l'implication des partenaires sociaux dans le processus pour l'emploi. Dans le cadre du programme de travail du dialogue social européen, les partenaires sociaux européens ont préparé un rapport conjoint sur la participation des partenaires sociaux dans la préparation des plans d'action nationaux pour l'emploi (PAN) et sur leurs actions pour la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi. Dans ce document, les partenaires sociaux nationaux indiquent qu'ils ont été habituellement consultés mais que, dans la plupart des pays, l'impact de la consultation des partenaires sociaux sur le PAN final devrait être amélioré. Ce point devrait être reflété dans les recommandations pour les politiques de l'emploi, et les États membres devraient en tenir compte dans leurs PAN 2004. Une étroite implication des partenaires sociaux devrait être encouragée dans les nouveaux États membres.

Mise en œuvre des recommandations et suivi

20. Les employeurs européens sont préoccupés par le fait que, jusqu'ici, de nombreux États membres n'ont pas tenu suffisamment compte des recommandations qui leur sont adressées dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi. Ils appellent donc à un suivi soutenu de la mise en œuvre des recommandations adressées aux États membres. En outre, UNICE insiste pour que les États membres corrigent le déséquilibre vers les mesures agissant sur l'offre de main-d'œuvre et qu'ils renforcent les mesures axées sur l'esprit d'entreprise et la création d'emplois.

V. Conclusion

21. UNICE partage globalement la partie économique du paquet et souscrit plus particulièrement aux GOPE qui peuvent contribuer à rétablir la confiance et réduire les coûts pour les entreprises (c'est-à-dire mettre en œuvre de saines politiques fiscales respectant le pacte de stabilité et de croissance, promouvoir la réactivité du marché du travail, s'attaquer aux excès réglementaires, assurer la viabilité financière des systèmes de retraite). La Commission aurait cependant dû insister plus nettement sur l'urgence des réformes structurelles. Ceci est décisif pour assurer une croissance économique durable.

22. Concernant la partie "emploi" du paquet, UNICE considère que des éléments significatifs sur la promotion de l'esprit d'entreprise et la création d'emplois, ainsi que sur une amélioration de la productivité du travail manquent dans les lignes directrices pour l'emploi. Elle se félicite de l'intégration des idées de la task force sur l'emploi dans les recommandations pour les politiques de l'emploi. Néanmoins, des éléments importants tels que la réduction des obstacles à l'embauche et la diminution des coûts indirects sur le travail sont absents et devraient être ajoutés. Les employeurs européens appellent à un suivi étroit des réformes entreprises par les États membres, avec un net accent sur les priorités identifiées par le rapport de la task force sur l'emploi.
-