

Avis du Comité économique et social sur le Conseil européen sur l'emploi (Bruxelles, 1er octobre 1997)

Légende: Le 1er octobre 1997, le Comité économique et social (CES) rend un avis sur les enjeux du Conseil européen extraordinaire sur l'emploi programmé pour le 20 novembre 1997 à Luxembourg.

Source: Journal officiel des Communautés européennes (JOCE). 21.11.1997, n° C 355. [s.l.]. ISSN 0378-7052.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/avis_du_comite_economique_et_social_sur_le_conseil_europeen_sur_l_emploi_bruelles_1er_octobre_1997-fr-2d64d2a4-ab2e-44c0-b264-4633cb7ab14c.html

Date de dernière mise à jour: 05/09/2012

Avis du Comité économique et social sur le Conseil européen sur l'emploi

(97/C 355/13)

Par la lettre de M. Juncker en date du 7 juillet 1997, le Comité a été invité par le Conseil de l'Union européenne à contribuer à la préparation de la réunion extraordinaire du Conseil européen sur l'emploi qui se tiendra à Luxembourg au mois de novembre.

Lors de sa réunion du 10 juillet 1997, l'Assemblée plénière a décidé, conformément aux dispositions de l'article 14, 1^{er} alinéa, et de l'article 19, 1^{er} alinéa, de son Règlement intérieur, de constituer un sous-comité pour préparer les travaux en la matière. Le sous-comité a élaboré un projet d'avis le 11 septembre 1997 (rapporteur: Mme van den Burg; co-rapporteurs: MM. Löw et Pezzini).

Le Comité économique et social, au cours de sa 348e session plénière des 1^{er} et 2 octobre 1997 (séance du 1^{er} octobre 1997), a adopté l'avis suivant par 97 voix pour, 24 voix contre et 19 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le Conseil européen sur l'emploi suscite de grands espoirs à l'heure où l'UE affronte une série de défis politiques et socio-économiques complexes:

- la poursuite du processus d'intégration européenne dans la paix, basée sur la croissance durable et la compétitivité économique et sur les principes de justice sociale, ainsi que sur la cohésion économique et sociale, qui est au coeur même du modèle social européen;
- l'élargissement de l'Union européenne sur la base de ces mêmes principes, en même temps que la promotion des rapports économiques et socioculturels avec tous ses voisins et au niveau mondial;
- la réalisation d'une union économique et monétaire, accompagnée de progrès importants vers la réduction massive du chômage et vers un marché du travail qui satisfasse les aspirations des gens à donner un sens à leur travail comme base de leur pleine participation à la société;
- la réalisation du marché intérieur, par la restructuration accélérée de l'économie européenne afin d'affronter les défis de la compétitivité, de l'amélioration des conditions de vie et de travail, du maintien d'un niveau élevé d'efficacité des services publics dans des secteurs nécessitant une forte productivité, de la performance et de l'innovation.

1.2. La lutte contre le chômage est essentielle pour aborder ces défis avec succès et répondre aux attentes des citoyens de l'UE. Aussi le Comité économique et social accueille-t-il favorablement les décisions du Conseil européen d'Amsterdam inscrites dans les conclusions de la Conférence intergouvernementale comportant trois textes qui peuvent s'avérer essentiels pour activer le processus de développement d'une stratégie européenne de croissance et d'emploi:

1.2.1. Premièrement, une modification de l'article B du TUE stipulant clairement un niveau d'emploi élevé comme objectif majeur de l'Union européenne, une formulation similaire à celle de l'article 2 du TCE, et une modification de l'article 3 du TCE, qui ajoute «la promotion d'une coordination entre les politiques de l'emploi des États membres en vue de renforcer leur efficacité par l'élaboration d'une stratégie coordonnée pour l'emploi».

1.2.2. Deuxièmement, un nouveau titre sur l'emploi stipulant clairement:

- que «Les États membres (...) considèrent la promotion de l'emploi comme une question d'intérêt commun et coordonnent leur action à cet égard au sein du Conseil, ...» (article 2.2);
- que la coopération entre les États membres sera encouragée, soutenue et complétée par la Communauté

(article 3.1);

- que les lignes directrices annuelles pour l'emploi seront compatibles avec les grandes orientations adoptées en application de l'article 103(2) (article 4.2);

- que des recommandations peuvent être adressées par le Conseil (statuant à la majorité qualifiée) aux États membres sur la base de l'examen annuel de la mise en œuvre par les États membres des politiques de l'emploi (article 4.4), et - tout aussi important;

- que le Conseil «peut adopter des actions d'encouragement destinées à encourager la coopération entre les États membres et à soutenir leur action dans le domaine de l'emploi par le biais d'initiatives visant à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, en fournissant des analyses comparatives et des conseils ainsi qu'en promouvant les approches novatrices et en évaluant les expériences, notamment en ayant recours aux projets pilotes» (article 5).

1.2.3. Troisièmement, une résolution sur la croissance et l'emploi, qui établit une interrelation étroite entre les politiques économiques et déclare qu'il faudra «consolider les liens existant entre une union économique et monétaire performante et durable, un marché intérieur fonctionnant de manière satisfaisante et l'emploi. À cette fin, un des objectifs prioritaires devrait être de promouvoir l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter, et de veiller à ce que les marchés du travail soient aptes à réagir à l'évolution de l'économie» ⁽¹⁾. Elle reconnaît explicitement «...la nécessité d'améliorer l'efficacité (de la coordination étroite des politiques économiques des États membres) et d'en élargir le contenu, en mettant en particulier l'accent sur les politiques de l'emploi» (paragraphe 2).

1.2.4. En particulier, le Comité accueille favorablement le lien établi, dans le Traité, entre les lignes directrices pour l'emploi et les orientations économiques, ainsi que la décision de «faire en sorte que les dispositions pertinentes de ce titre (Emploi) soient suivies d'effet immédiatement» (Conclusions de la Présidence).

1.2.5. Le Comité accueille favorablement l'élargissement de son rôle consultatif prévu dans le nouveau titre sur l'emploi du Traité d'Amsterdam en ce qui concerne les lignes directrices pour l'emploi et les actions d'encouragement, ainsi que la confirmation, au chapitre du Traité concernant la politique sociale, de son rôle dans les politiques liées à l'emploi (mesures générales et promotion de la coopération entre les États membres, droits sociaux fondamentaux, mesures destinées à lutter contre l'exclusion sociale, égalité des chances entre hommes et femmes). Le Comité se félicite également de la reconnaissance du rôle des partenaires sociaux dans le nouveau titre sur l'emploi.

1.3. À plusieurs reprises, le Comité a souligné la gravité de la crise engendrée par le chômage permanent ⁽²⁾ et en a appelé à tous les acteurs de la vie politique, économique et sociale pour qu'à tous les niveaux - international, national, régional et local - chacun joue son rôle et mène une action efficace. Il regrette que trop souvent les mesures antérieures aient été inefficaces et insiste sur la nécessité, d'une part, de recourir à des idées nouvelles et constructives et, d'autre part, de concrétiser dans les faits les mesures annoncées dans (le Livre blanc de Jacques Delors sur «La croissance, l'emploi et la compétitivité», le pacte de confiance de Jacques Santer et les décisions du Conseil européen d'Essen, en tenant compte des mesures présentées dans de nombreux Livres blancs et verts de la Commission ainsi que des travaux actuellement en cours au sein de l'EEE et de l'OCDE. Le Comité encourage toutes les parties concernées à faire preuve de l'engagement nécessaire, car sans action concertée aucun progrès majeur n'est possible ⁽³⁾.

1.3.1. À propos du nouveau titre sur l'emploi, le Comité fait observer qu'un pas important a été fait dans cette direction par la prise en compte non seulement du Conseil, du Parlement et de la Commission, mais également des partenaires sociaux, du Comité économique et social, du Comité des régions, ainsi que par l'attribution d'un statut renforcé au comité pour l'emploi (et le marché du travail). Le Comité économique et social se félicite de l'initiative prise par le Président du Conseil d'associer tous ces acteurs dès le stade de la préparation du Sommet pour l'emploi et suggère que la coopération, l'échange d'information et la coordination entre ces institutions et ces instances se poursuivent après le Sommet.

1.4. Le moment est venu d'agir, de développer de nouvelles initiatives prometteuses et de mettre en œuvre les décisions déjà prises, afin de:

- coordonner les politiques macroéconomique, budgétaire, fiscale et de création d'emplois;
- établir une meilleure synergie entre les politiques économique, monétaire, sociale et de l'emploi;
- évaluer l'impact sur l'emploi de toutes les politiques communautaires (élargissement, relations commerciales extérieures, concurrence, fiscalité, agriculture, environnement, politiques structurelles) et de les adapter en conséquence;
- intensifier, conformément au principe de subsidiarité, les pas franchis par les Présidents de la Commission Delors et Santer pour stimuler les pactes et les accords pour l'emploi, à tous les niveaux et avec l'intervention des acteurs sociaux et économiques importants;
- profiter des expériences positives retirées aux niveaux national, régional, interrégional et sectoriel des pactes et des accords destinés à l'emploi.

2. Recommandations générales

2.1. *Pacte de coordination de la politique de la croissance et de l'emploi*

2.1.1. Le message le plus significatif du Conseil d'Amsterdam est la nécessité, de compléter les politiques coordonnées de l'Union européenne concernant le marché intérieur et l'union économique et monétaire par une stratégie coordonnée de la croissance et de l'emploi. Le défi du Sommet spécial de Luxembourg en novembre est de tracer à grands traits cette stratégie commune, d'engager les États membres sur la voie d'objectifs et d'instruments communs, et de décider la mise en route d'un processus de convergence vers l'objectif d'un niveau d'emploi élevé dans l'Union.

2.1.2. Une telle stratégie peut évidemment s'édifier sur ce qui existe déjà: entre le Livre blanc de M. Delors et le Pacte de confiance de M. Santer, beaucoup d'idées ont été avancées et discutées; le moment est venu de les structurer et de les mettre en pratique dans un esprit d'urgence et de véritable engagement.

2.1.3. Le Comité demande de fixer des cibles, des critères de performance, des calendriers praticables et des mécanismes de suivi clairs, assortis de rapports nationaux et d'évaluations. Les critères quantitatifs pourraient être basés sur la moyenne des trois États membres présentant les meilleurs résultats, et complétés par des critères qualitatifs. Les travaux en cours de la Commission européenne (DGV) et d'Eurostat devraient fournir un ensemble d'indicateurs statistiques fiables illustrant correctement la participation réelle du marché du travail.

2.1.4. Conformément à son avis antérieur sur le «Pacte de confiance», le Comité suggère que le Sommet de Luxembourg fixe un Pacte de coordination de la politique de la croissance et de l'emploi contenant ces objectifs, sur la base de critères de performance et d'un «plan pluriannuel appuyé par des mesures spécifiques et un calendrier obligatoire» ⁽⁴⁾, ainsi que des instruments et des mécanismes de suivi, auxquels les États membres adhèreraient strictement. Cet engagement au niveau européen devrait venir en soutien et en complément aux responsabilités primordiales des États membres au niveau national.

2.2. *Coordination Ecofin et politiques sociales*

2.2.1. Comme le spécifient les textes du Traité modifié, les orientations économiques annuelles, qui à l'heure actuelle se concentrent essentiellement sur des objectifs monétaires et budgétaires, devraient être élargies et embrasser un spectre socio-économique plus large en termes de croissance et d'emploi. La résolution sur la croissance et l'emploi du Conseil européen d'Amsterdam vise sans ambages un tel élargissement. Une coopération et une coordination étroites entre les diverses politiques sont impératives. En particulier, les

Conseils des ministres Ecofin et Affaires sociales, les directions respectives de la Commission et le Comité de politique économique ainsi que le Comité de l'emploi renforcé, devraient coopérer étroitement dans la conception et dans l'élaboration des politiques et des lignes directrices.

2.2.2. Le Comité accueille favorablement et encourage cette approche. Il recommande que le Sommet de Luxembourg soit précédé d'une réunion conjointe des Conseils Ecofin et Affaires sociales, pour préparer la réunion du Conseil européen en novembre, afin de discuter en commun les états périodiques pluriannuels («Essen») des États membres, que la présidence luxembourgeoise a demandé de remettre plus tôt que d'habitude, ainsi que de préparer les orientations générales en matière d'emploi et d'économie.

2.2.3. Dans ce contexte, le Comité propose d'élaborer une procédure cohérente et équilibrée pour la consultation, la prise de décision et le suivi de la stratégie de croissance et d'emploi, qui prenne pleinement en considération les contributions de tous les acteurs concernés et débouche sur des lignes directrices en matière d'emploi à adopter par le Conseil. Il suggère que, dans le cadre du Sommet, tous les acteurs mentionnés dans le nouveau titre sur l'emploi se réunissent afin de coordonner leurs contributions au suivi des décisions du Sommet.

2.2.4. Indépendamment de son rôle de consultation sur les lignes directrices et sur les mesures spécifiques prévu par le nouveau titre sur l'emploi, le Comité pourrait organiser de larges auditions de tous les représentants socio-économiques concernés. Il pourrait également apporter son aide dans le suivi des contributions des Conseils économiques et sociaux nationaux, régionaux et interrégionaux et d'autres institutions analogues d'Europe centrale et orientale et de la Méditerranée. Le Comité s'appuierait, dans ce contexte, sur les expériences qu'il recueille dans le suivi de l'achèvement du marché unique (Observatoire du marché unique) ⁽⁵⁾.

2.3. *Un rôle prépondérant pour les partenaires sociaux et les autres acteurs socio-économiques concernés*

2.3.1. Il est évident que dans le domaine des politiques nationales de la croissance et de l'emploi, les partenaires sociaux ont un rôle majeur à jouer. L'évolution des salaires constitue un des facteurs cruciaux pour une politique monétaire et macroéconomique stable. Étant donné que les salaires sont principalement fixés de manière décentralisée au travers de conventions collectives entre organisations d'employeurs et de travailleurs, qui recouvrent des questions plus vastes, l'engagement de ces partenaires à l'égard des objectifs communs et leur contribution aux politiques macroéconomiques sont d'une importance capitale. La résolution d'Amsterdam l'a reconnu et souligné. Dans plusieurs États membres, de récents Pactes nationaux ⁽⁶⁾démontrent l'engagement des employeurs et des travailleurs organisés à dépasser leurs stricts intérêts personnels pour résoudre les problèmes du chômage. De même, les pactes territoriaux ont montré leur capacité à dégager un énorme potentiel de créativité et bénéficient du soutien des acteurs locaux et régionaux. Comme le Comité l'a souligné auparavant, «le but du partenariat élargi qui sous-tend les pactes territoriaux est d'exploiter cette capacité d'aide qui existe au niveau local et toutes les ressources locales pour une stratégie intégrée, permettant ainsi une meilleure coordination des mesures visant à stimuler l'emploi» ⁽⁷⁾.

2.3.2. Le Sommet d'Amsterdam a invité les partenaires sociaux à faire usage de leur capacité de conclure des conventions collectives afin d'assumer leur rôle aussi au niveau européen. Le succès de l'UEM et de la mise en place d'une politique macroéconomique européenne coordonnée dépend largement de leur coopération. Avec la conclusion récente de l'accord-cadre européen sur le travail à temps partiel basé sur les procédures établies au titre du protocole de l'accord de Maastricht sur la politique sociale, les partenaires du dialogue social européen ont prouvé à nouveau leur capacité et leur volonté de s'engager à des accords contraignants ayant un impact positif sur l'emploi. De tels accords ont également été conclus récemment au niveau sectoriel, par exemple dans les secteurs de l'agriculture et du nettoyage ⁽⁸⁾.

2.3.3. Le Comité se réjouit du rôle attribué par le Conseil européen d'Amsterdam aux partenaires sociaux et de l'invitation qui leur est lancée par le Conseil à «tenir compte, lors de leurs discussions, de la nécessité de trouver un équilibre entre l'adaptabilité du marché du travail et la sécurité sociale, en vue d'améliorer l'employabilité des travailleurs». Il plaide auprès de la Commission en faveur du développement et du

soutien du dialogue social au niveau européen, y compris au niveau sectoriel, dans la mesure où les politiques communautaires ont un impact direct sur le développement ultérieur de ces secteurs. Elle devrait situer clairement le rôle des partenaires sociaux dans les procédures à déterminer pour l'exécution appropriée de la stratégie de croissance et d'emploi qui doit être développée. L'amélioration du dialogue social dans les secteurs et branches où les PME sont prédominantes et l'implication des associations de PME au niveau européen sont importantes car elles jouent un rôle majeur dans la création d'emplois.

2.3.4. L'expérience acquise dans les États membres a démontré l'importance d'associer tous les agents socio-économiques concernés à l'élaboration de stratégies pour l'emploi à différents niveaux. Le processus de définition d'initiatives et de mesures pertinentes dans le domaine de l'emploi pourrait reposer sur de nouvelles idées, basées sur l'expérience, par exemple, de groupes d'action sociale, d'organisations féministes, d'associations de jeunesse, ou que l'on retrouve dans l'accord irlandais «Partenariat 2000» sur l'inclusion, l'emploi et la compétitivité, ainsi que sur les résultats du dialogue entre producteurs et consommateurs et entre industrie et organisations environnementales. Le Livre blanc Delors a déjà souligné la nécessité d'une «participation» sociale dans la création d'un nouveau modèle de «développement durable» ⁽⁹⁾. Le Comité a tout particulièrement insisté sur l'importance d'impliquer les organisations socio-économiques et les administrations publiques dans la promotion d'initiatives locales pour l'emploi ⁽¹⁰⁾. Il accueille favorablement l'appel fait par le Conseil européen d'Amsterdam «à tous les acteurs sociaux et économiques... de prendre pleinement leurs responsabilités dans leur sphère d'activités respective» ⁽¹¹⁾.

2.4. Croissance sectorielle et stratégies d'emploi

2.4.1. Les emplois ne sont pas créés par décret politique, mais dans les entreprises, grandes ou petites. Un véritable dialogue entre la direction et les travailleurs au sein de l'entreprise conduit à un processus de décision équilibré à l'égard du maintien de l'emploi, de la création d'emplois et des opportunités d'emploi pour certaines catégories de demandeurs d'emploi. Les comités d'entreprise européens peuvent jouer un rôle de soutien dans les entreprises transnationales, pour autant qu'ils soient informés convenablement et qu'on les consulte à temps. Au niveau local, les partenaires sociaux sont impliqués dans des pactes territoriaux et des initiatives pour l'emploi au même titre que les pouvoirs publics et que les groupes socio-économiques engagés dans la réinsertion des chômeurs et dans la promotion d'un nouveau modèle de développement.

2.4.2. Le niveau des secteurs et des branches de l'industrie, qui ne reçoit pas l'attention nécessaire, est toutefois au moins aussi important en ce qui concerne les politiques d'emploi. C'est avant tout à ce niveau que les partenaires sociaux devraient développer conjointement - en collaboration avec les autorités compétentes - des stratégies cadres efficaces qui pourraient être liées à des conventions collectives sur les salaires, le temps de travail et la flexibilité. Pour certains de ces secteurs et de ces branches, le niveau européen revêt une importance croissante, en raison du caractère transnational de la production et des marchés, et/ou en raison de l'influence directe des politiques et des réglementations européennes sur leurs activités. Cependant, dans trop de secteurs importants, le dialogue au niveau européen est inexistant ou embryonnaire et il n'y a pas de coopération avec les services de la Commission pour concevoir ces politiques. Le Comité demande à la Commission de stimuler le développement de stratégies cadres ciblées et spécifiques dans le domaine de l'emploi et de la croissance, impliquant une coopération et un engagement totaux des partenaires sociaux concernés.

2.4.3. Dans le cas des secteurs opérant au niveau international, cela pourrait se traduire par des mesures européennes coordonnées afin d'utiliser des économies d'échelle et d'éviter le type de concurrence entre États membres qui détruirait l'emploi et au bout du compte affaiblirait la position de l'Europe sur le marché mondial. La Commission européenne pourrait stimuler le développement de R& D, d'innovations, de nouvelles technologies et surtout des ressources humaines, sachant qu'une stratégie de croissance orientée vers l'avenir sera largement dépendante d'une main-d'œuvre qualifiée et motivée ⁽¹²⁾.

2.4.4. Les secteurs opérant au niveau local, ne faisant pas de concurrence transnationale et consistant la plupart du temps en des PME et des micro-entreprises à fort potentiel de création d'emplois pour les nombreux chômeurs peu qualifiés (par exemple dans le domaine des services de proximité), sont également confrontés aux effets des politiques et des réglementations européennes. Ces politiques, si elles sont mal

évaluées, peuvent entraver la création d'emplois (voir point 3.6 par exemple). Le Comité se réjouit par conséquent de la mise sur pied décidée à Amsterdam d'une task force spéciale s'occupant des PME et espère qu'elle sera attentive à ces politiques pouvant freiner la création d'emplois ainsi qu'aux aspects relatifs aux ressources humaines et aux relations industrielles dans l'amélioration de la croissance et du potentiel créateur d'emplois des PME. Le Comité économique et social, pour sa part, pourrait organiser une audition des acteurs de ces secteurs afin d'étudier les obstacles au développement et de proposer des mesures d'amélioration.

2.4.5. Le secteur public devrait également être mentionné ici: sous la contrainte des critères budgétaires de convergence de l'UEM, le potentiel d'emploi et les effets qualitatifs d'un secteur public au fonctionnement efficace ne devraient pas être négligés. Le dialogue social concernant l'évolution de l'emploi est vital aussi pour le secteur public et ses diverses branches, aux niveaux national et européen.

2.4.6. Le Comité recommande au Conseil européen de charger la Commission de concevoir - en étroite collaboration avec les partenaires socio-économiques des stratégies sectorielles de croissance et d'emploi. Les projets pilotes pourraient jouer un rôle important dans l'élaboration de ces plans; dans certains secteurs, ils pourraient démarrer immédiatement.

2.5. *Étalonnage et meilleures pratiques*

2.5.1. Lors de discussions récentes et dans des documents ⁽¹³⁾ de la Commission, l'étalonnage a été proposé comme un moyen efficace d'améliorer la compétitivité et le rendement de l'industrie européenne. L'étalonnage présente également un grand potentiel en tant que méthode pour améliorer les performances en matière d'emploi.

2.5.2. Le Comité recommande que des procédures d'étalonnage et des projets pilotes correspondants (aussi bien dans la politique sectorielle que dans certaines politiques spécifiques) soient incorporés dans la stratégie coordonnée de croissance et d'emploi qui devra être élaborée lors du Sommet de Luxembourg et dans les futures lignes directrices annuelles en matière d'emploi. Le transfert des meilleures pratiques dans le respect des différentes traditions nationales devrait porter sur la culture d'entreprise, sur l'éthique du travail, sur la formation professionnelle et sur l'adaptation des compétences tout au long de la vie. Les partenariats européens, notamment ceux destinés aux jeunes, pourraient s'avérer particulièrement utiles.

2.6. *Contrôle de l'impact sur l'emploi*

2.6.1. L'impact sur l'emploi devrait être pris en compte dans toute décision politique de l'Union européenne, comme le stipule l'article 3.2 du nouveau chapitre sur l'emploi ⁽¹⁴⁾. Outre les mesures précises et ciblées à prendre dans le cadre d'une stratégie de croissance et d'emploi, la prise de conscience des effets sur l'emploi de toutes les autres politiques et activités devrait constituer un élément essentiel dans la prise de décision finale.

2.6.2. Le Comité suggère à la Commission d'inclure dans chaque proposition de décision au niveau européen un «contrôle de l'impact sur l'emploi» informant les décideurs des effets directs et indirects sur l'emploi des mesures proposées, de façon à ce qu'ils puissent les prendre en considération au moment de la prise de décision. Le Comité lui-même a l'intention d'inclure désormais dans tous ses avis, le cas échéant, un paragraphe consacré à ce contrôle.

2.7. *Financement des initiatives européennes de croissance et d'emploi*

2.7.1. Une stratégie européenne de l'emploi coordonnée n'implique pas de prime abord la création de nouveaux fonds européens. Le Conseil d'Amsterdam a été très clair sur ce point. Toutefois, l'article 5 du chapitre sur l'emploi offre une base pour le financement de mesures d'encouragement, même si celles-ci se limitent aux projets pilotes et aux initiatives modestes. Il semble au moins aussi important de recentrer et de recibler les budgets communautaires existants en faveur de la croissance et de l'emploi.

2.7.2. Le Comité recommande une réévaluation du budget de l'UE en vue de stimuler la croissance et l'emploi, comme cela a déjà été proposé en ce qui concerne les Fonds structurels. Il recommande également d'accorder un traitement préférentiel aux initiatives axées sur la création d'emplois et de laisser à la Commission et au Parlement une plus grande latitude pour transférer des allocations non dépensées d'autres lignes budgétaires vers des initiatives en faveur de la croissance et de l'emploi.

3. Domaines d'action spécifiques

Le pacte de coordination de la politique de croissance et d'emploi, proposé au chapitre 2, devrait inclure des accords sur les procédures et des décisions à court terme susceptibles d'être mises en oeuvre dans l'immédiat. Par les procédures d'étalonnage et le suivi à moyen terme, de nouvelles décisions nécessitant une action urgente peuvent être préparées. Le Sommet de Luxembourg doit jeter les bases de ce type de prise de décision rapide et appropriée.

Le Comité économique et social recommande que soient pris en considération les domaines d'action suivants, en référence à certains de ses avis antérieurs (voir annexe) et à des travaux en cours ⁽¹⁵⁾.

3.1. Cadre macroéconomique

3.1.1. Les «critères» macroéconomiques du Livre blanc de M. Delors sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, de décembre 1993, approuvés par le Comité, devraient être réaffirmés et mis à jour. Le Livre blanc souligne l'importance de maintenir une croissance économique globale de 3 à 3,5% par an comme condition essentielle pour une réduction durable du chômage. Pour maintenir de tels taux de croissance et pour créer la base de capitaux pour les nouveaux postes de travail à créer, il faut procéder à une augmentation graduelle des investissements dans le PIB de l'Union européenne d'environ 19% à 23-24%. Un tel résultat permettrait une croissance de l'emploi de 1,5% par an, ce qui correspondrait, en tenant compte des facteurs démographiques et des fluctuations de la main-d'oeuvre, à des réductions du chômage de l'ordre de 1% par an. La période 1995-2000 envisagée dans le Livre blanc pour atteindre l'ensemble de ces objectifs devrait être prolongée jusqu'en 2002.

3.1.2. Il est impératif que les responsables des différentes composantes de la politique macroéconomique agissent de concert si l'économie européenne veut atteindre et maintenir les taux de croissance indiqués dans le Livre blanc. Le pacte de coordination de la politique de la croissance et de l'emploi proposé par le Comité au point 2.1 de cet avis devrait mettre en vigueur le mandat fixé à Amsterdam visant à remettre l'emploi en point de mire dans la politique de coordination économique, via une relation étroite entre les grandes lignes de la politique économique qui doivent être publiées au début de l'année 1998 et les lignes directrices en matière d'emploi qui seront déjà discutées cet automne. Il est capital d'adopter une approche totalement intégrée, comprenant les politiques macroéconomique, structurelle et de l'emploi.

3.1.3. Dans le contexte futur de l'UEM, une combinaison idéale des politiques (policy mix) nécessiterait une interaction optimale entre les partenaires sociaux responsables d'un développement stable des salaires, les autorités budgétaires qui se sont engagées vis-à-vis du Pacte de croissance et de stabilité et la Banque centrale européenne qui détermine la politique monétaire. Par conséquent, la politique monétaire ne devrait se focaliser uniquement sur la stabilité des prix ⁽¹⁶⁾, mais devrait également soutenir les objectifs de la Communauté repris à l'article 2, comprenant «une croissance durable, non inflationniste et respectueuse de l'environnement, (...) un niveau élevé de création d'emplois et de protection sociale...». La Banque centrale européenne doit prendre sérieusement en compte le titre révisé du Pacte de croissance et de stabilité et devrait adopter une approche de la politique monétaire qui ne soit pas centrée exclusivement sur la stabilité des prix.

3.1.4. En plus d'une politique macroéconomique améliorée orientée vers la croissance, il importe de prendre des mesures visant à stimuler l'intensité en main-d'oeuvre de la croissance. Le Livre blanc de M. Delors et les conclusions du Conseil européen d'Essen de décembre 1994 soulignent l'importance de telles mesures, notamment la stimulation de la création d'emplois dans des activités nécessitant beaucoup de main-d'oeuvre telles que les services de proximité. Le Comité attend du rapport commun de la Commission, basé sur les

états périodiques pluriannuels et sur les réponses des États membres à l'invitation du Président de l'UE, M. Juncker, qu'il présente des politiques valables ainsi que des propositions de promotion et des mesures d'accompagnement dans un contexte européen élargi.

3.1.5. Le contenu macroéconomique du pacte de coordination de la politique de la croissance et de l'emploi devrait être accompagné de politiques et d'objectifs spécifiques au marché du travail et concernant les jeunes qui cherchent de l'emploi, les chômeurs de longue durée et les personnes occupant une position défavorisée sur le marché du travail. Par exemple, on pourrait fixer des objectifs et, le cas échéant, les dotations budgétaires correspondantes, pour l'intégration des jeunes en fin de scolarité sur le marché du travail et ce, dans un laps de temps déterminé (voir point 3.4), pour la réduction du chômage à long terme et pour l'introduction de programmes de mobilité tels que des dispositions en matière de congés pédagogiques ou parentaux avec possibilités de remplacement.

3.2. *Stimulation des investissements*

3.2.1. Le policy mix macro-économique décrit au point 3.1 devrait aboutir à l'augmentation des investissements recherchée par le Livre blanc. Des politiques et des mesures d'encouragement spécifiques devraient également contribuer à encourager un taux d'investissement plus élevé, de même que l'étalonnage et l'évaluation des meilleures pratiques au niveau européen pourraient en outre soutenir les politiques nationales dans ce domaine.

3.2.2. Au niveau européen, l'on dispose d'instruments précieux tels que la Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement. Le Sommet d'Amsterdam a invité la BEI à intensifier ses activités dans les domaines tels que les grands projets d'infrastructures, le financement des innovations technologiques par le biais des PME, ainsi que dans les nouveaux domaines de l'éducation, de la santé et de l'environnement urbain. Les investissements dans ces secteurs à haute intensité en main-d'œuvre peuvent contribuer dans une très large mesure à la création d'emplois. Le Comité se félicite de cet élargissement des activités ainsi que du soutien accru de la BEI aux initiatives de partenariat entre secteurs privé et public (PPP), dans le but de mobiliser des capitaux privés pour financer certaines infrastructures.

3.2.3. Dans la ligne de ses avis antérieurs ⁽¹⁷⁾, le Comité se félicite tout particulièrement de l'approche active adoptée par la BEI vis-à-vis des PME. Il existe, auprès de nombreuses PME et micro-entreprises, un potentiel de développement sur le marché européen et sur les marchés internationaux qui n'est pas ou peu exploité à ce jour, faute de moyens financiers suffisants et de ressources humaines qualifiées disponibles. La BEI a élaboré un programme d'action spécial Amsterdam qui comprend un volet visant à offrir de nouveaux instruments de capitaux à risques pour les PME confrontées aux nouvelles technologies et à forte croissance. Dans ce contexte, le Fonds européen d'investissement et la BEI doivent créer un nouvel instrument de promotion technologique européen visant à apporter des capitaux à risques pour les PME. La stimulation et la création de nouvelles entreprises et notamment de petites entreprises, dans des secteurs orientés vers l'avenir, ainsi que l'attraction de capitaux privés dans des partenariats public/privé devraient être encouragées. Si nécessaire, le mandat de la BEI et du FEI devrait être élargi et/ou adapté afin d'optimiser leur marge de manoeuvre budgétaire et opérationnelle pour contribuer à la création d'emplois. On pourrait intégrer dans une politique européenne d'entreprise plus générale, visant à «réveiller» ce potentiel de développement: un réseau européen de sociétés de capital-risque, des bourses des valeurs ouvertes aux PME, un instrument d'appui aux joint-ventures à l'intérieur de l'Union européenne, l'orientation des programmes de R&D communautaires en leur faveur, un décloisonnement des réseaux nationaux de valorisation et de diffusion des innovations.

3.2.4. Le rôle des Fonds structurels dans la promotion de l'emploi a constitué un thème clé du pacte de confiance du Président Santer. Le Comité a déjà plaidé en faveur d'une «restructuration fondamentale» des Fonds afin de créer «des emplois durables s'ajoutant aux emplois existants» ⁽¹⁸⁾. Il se félicite par conséquent de l'invitation à renforcer et à réorienter la contribution des Fonds vers la promotion de l'emploi et la création d'emplois et il recommande une évaluation plus rigoureuse de leur impact sur l'emploi. Le Sommet de Luxembourg devrait recevoir un rapport de progrès, qui pourrait également faire l'objet d'un débat plus large.

3.3. *Stimulation de pactes entre et avec les partenaires sociaux*

3.3.1. Les pactes établis aux niveaux national, régional et sectoriel (ou des branches) entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics dans le cadre de leurs compétences respectives devraient être encouragés. Dans ces pactes, les engagements des pouvoirs publics en matière de fiscalité, de législation, d'éducation, etc., peuvent être associés aux engagements des partenaires sociaux sur la modération salariale, la réduction ou la réorganisation du temps de travail, la réconciliation des responsabilités professionnelles et familiales, la formation, ainsi que sur des questions de flexibilité et de sécurité telles que la re-réglementation de l'emploi atypique, du travail temporaire, de la fin d'emploi et la révision correspondante des systèmes de sécurité sociale et de pension.

3.3.2. L'accent particulier que la présidence luxembourgeoise a mis sur cette interaction avec les partenaires sociaux devrait également déboucher sur des mesures d'encouragement (par exemple des projets pilotes subventionnés par la Commission), des procédures d'étalonnage et un nouveau renforcement du dialogue social au niveau européen, avec l'entière participation de toutes les parties concernées, tant au niveau intersectoriel qu'au niveau des secteurs et des branches.

3.4. *Politiques actives du marché du travail*

3.4.1. L'approche (du Livre blanc de M. Delors et du Sommet d'Essen) préconisant le passage de politiques passives de substitution du revenu à des politiques actives du marché du travail stimulant la participation au marché de l'emploi devrait être poursuivie avec vigueur. Le Comité se félicite du soutien apporté à cette approche lors du Sommet d'Amsterdam et il espère des progrès à cet égard dans le rapport conjoint qui doit bientôt être publié par la Commission. La procédure d'Essen qui jette les bases de l'étalonnage devrait être élargie et renforcée par une focalisation sur des objectifs clairs à court et à moyen termes axés sur des cibles et des publics spécifiques.

3.4.2. Conformément au Livre blanc de M. Delors et à la décision du Sommet de Madrid ⁽¹⁹⁾d'assurer une voie d'accès appropriée à un emploi (par le biais de programmes de formation et d'expérience du travail), l'objectif d'une garantie offerte à l'échelle européenne à tous les jeunes d'accéder à un emploi, de faire l'expérience du travail et de bénéficier d'une formation ou d'un perfectionnement professionnels dans un délai d'un an après leur scolarité constituerait un engagement attrayant et prometteur.

3.5. *Éducation et formation*

3.5.1. Étant donné que les connaissances et la technologie constituent des facteurs essentiels de croissance et de compétitivité, l'éducation et la formation sont des plus importantes.

3.5.2. Il faudrait fixer des cibles quantitatives et qualitatives plus précises en ayant recours à l'étalonnage. En ce qui concerne le contenu et le niveau de l'éducation, il importe d'adapter celle-ci en permanence aux nouvelles exigences, d'axer davantage l'enseignement général sur l'aptitude à l'emploi et d'encourager la formation tout au long de la vie.

3.5.3. Des programmes d'échange (notamment transfrontalier) sont souhaitables en vue d'élargir l'expérience de jeunes étudiants et stagiaires dans le domaine des cultures et des modes de gestion; il en va de même des incitations et des formations spécifiques à l'esprit d'entreprise.

3.5.4. Des objectifs cibles plus élevés devraient être accompagnés d'investissements financiers adéquats. Un critère de performance des dépenses publiques en matière d'éducation et de formation et une norme particulière de formation et d'éducation continues des adultes pourraient jouer un rôle d'incitation.

3.5.5. Le Comité est préoccupé par les tensions qui pourraient exister entre la réalisation de tels objectifs de performance, d'une part, et les autres contraintes en matières de finances publiques liées, entre autres aux critères de convergence pour la réalisation de l'UEM, d'autre part. Le Comité demande en conséquence aux

autorités budgétaires d'accorder une priorité importante à l'éducation et à la formation et, conformément aux conclusions du Sommet européen de Florence de «procéder à une restructuration sélective des dépenses qui encourage l'investissement immatériel en capital humain ... et de privilégier les politiques actives pour l'emploi...».

3.6. Politique fiscale

3.6.1. La politique fiscale européenne devrait être réexaminée sous l'angle de l'impact sur l'emploi. Les études de la Commission de 1996 sur la fiscalité dans l'Union européenne ⁽²⁰⁾ ont commencé à analyser l'évolution dans les 15 États membres; les résultats font apparaître une imposition de plus en plus lourde du travail tandis que la charge fiscale grevant les autres facteurs de production (capital) a diminué globalement. Tant la Commission que le CES ⁽²¹⁾ réclament un allègement de la fiscalité sur les coûts de la main-d'œuvre. Un objectif pourrait être fixé en l'occurrence, comme le propose le Livre blanc qui préconise un transfert de la charge fiscale du travail vers d'autres bases d'imposition au rythme annuel de 1%. Ces taxes alternatives ne devraient pas contrecarrer l'objectif de l'emploi. Il devrait s'agir «notamment de prélèvements sur les ressources naturelles rares et sur l'énergie, afin de renforcer la protection de l'environnement, ainsi que, le cas échéant, d'impôts sur la consommation et sur les revenus du capital» ⁽²²⁾.

3.6.2. Une stratégie européenne coordonnée est souhaitable en vue de réduire les coûts non salariaux. La poursuite de la coordination au niveau de l'UE/AEE, proposée par le Comité, comprend des accords sur «l'harmonisation des taux d'imposition des sociétés et de la base imposable» ⁽²¹⁾. Le récent Conseil informel Ecofin (13 septembre) a chargé le commissaire Monti et son groupe d'experts à haut niveau ⁽²³⁾ de soumettre au Conseil Ecofin d'octobre un code de conduite, entre autres sur l'imposition des sociétés, afin de limiter toute compétition fiscale dommageable entre États membres dans ce domaine et afin, également, de continuer les travaux sur les propositions visant à un développement équilibré de la fiscalité dans les États membres qui ne nuise pas à l'emploi.

3.6.3. Le Comité demande au Sommet sur l'emploi de consacrer une grande attention à la fiscalité et de s'engager globalement à une coordination et à une harmonisation accrues des politiques fiscales, sur la base d'un nouveau mandat confié au groupe d'experts Monti en vue de l'élaboration des propositions dans l'optique de la croissance et de l'emploi.

3.6.4. Dans les domaines qui ont déjà fait l'objet d'une harmonisation, notamment en ce qui concerne les taux de TVA, le Comité recommande qu'une différenciation accrue soit autorisée en faveur de taux zéros ou réduits sur les produits et les services qui comportent un coefficient de travail élevé et qui offrent des possibilités de création d'emplois. Une décision à court terme du Sommet de Luxembourg pourrait consister à accorder cette latitude aux États membres. Dans le débat en cours sur le régime définitif de TVA à l'échelle européenne, un réexamen global est également nécessaire dans l'optique de l'emploi ⁽²⁴⁾.

Bruxelles, le 1^{er} octobre 1997.

Le Président du Comité économique et social

Tom JENKINS

(1) JO C 236 du 2. 8. 1997, p. 3.

(2) Entre 1975 et 1997, le nombre de chômeurs en Europe est passé de 5 à 18 millions, soit une augmentation du taux de chômage de 3 à 11%. La hausse du nombre d'emplois occupés par des femmes n'a pas compensé les pertes d'emplois parmi les hommes. 20% des jeunes n'ont pas de travail. Le chômage massif et les tendances démographiques entraînent un taux de dépendance alarmant et de plus en plus intenable des retraités et des personnes actives.

(3) Avis du CES sur l'«Action pour l'emploi en Europe: un pacte de confiance», points 1.2, 1.3, 2.5, 2.6 (JO C 56 du 24. 2. 1997).

(4) Voir l'avis du CES sur le «Pacte de confiance», point 1.4 (JO C 56 du 24. 2. 1997).

(5) La majeure partie du travail de l'OMU consiste en les points suivants:

- créer un réseau d'informations, rassembler des informations relatives aux membres, à leurs organisations et à tous les autres «utilisateurs» du marché unique et les transmettre aux décideurs concernés au sein de l'Union européenne;
- élaborer des rapports d'investigation sur des sujets déterminés, normalement en organisant des auditions, avec la participation des acteurs directement concernés par les problèmes abordés;

- élaborer des avis sur les rapports annuels ou semestriels de la Commission sur la situation du marché unique.

- (6) De tels Pactes existent notamment en Italie, en Espagne, en Irlande, aux Pays-Bas, au Portugal, etc. et seront résumés dans un document de suivi du CES pour cet avis.
- (7) JO C 56 du 24. 2. 1997, op. cit., point 4.6.8.1.
- (8) Accord EFA/CES – GEOPA/COPA du 24 juillet 1997. Mémoire de SENI – Eurofiet sur les nouvelles sources de création d'emplois, 21 octobre 1996.
- (9) Chapitre 10.
- (10) JO C 56 du 24. 2. 1997, op. cit., point 1.14.
- (11) Résolution du Conseil européen sur la croissance et l'emploi, Amsterdam, 16 juin 1997, JO C 236 du 2. 8. 1997, p. 3, point 1, dernier paragraphe.
- (12) Les différents rapports des groupes consultatifs sur la compétitivité («Ciampi») et le récent «Livre vert pour une nouvelle organisation du travail» (doc. COM(97) 128 final) peuvent servir d'exemples.
- (13) Cf. par exemple doc. COM(96) 463 final et doc. COM(97) 153 final, et les avis correspondants du CES (JO C 296 du 29. 9. 1997).
- (14) «L'objectif consistant à atteindre un niveau d'emploi élevé est pris en compte dans la définition et la mise en œuvre des politiques et des actions communautaires.»
- (15) JO C 287 du 22. 9. 1997 et travaux en cours sur la politique sociale et les performances économiques.
- (16) Comme exigé dans l'article 105 du Traité.
- (17) Par exemple, l'avis du CES sur le «Pacte de confiance», point 4.7 (JO C 56 du 24. 2. 1997).
- (18) Ibid. points 1.13-4.6.
- (19) «Les États membres et les partenaires sociaux devraient assurer une voie d'accès appropriée pour leur intégration dans le marché du travail. Tous les jeunes devraient recevoir le niveau d'éducation, de formation et d'expérience du travail nécessaire pour les rendre aptes à occuper un emploi.» (Réf.: Conclusions de la Présidence – SN 400/95 – partie B – p. 18).
- (20) La fiscalité dans l'Union européenne (doc. SEC(96) 487 final) et le Rapport sur l'évolution des systèmes fiscaux (doc. COM(96) 546 final).
- (21) JO C 296 du 29. 9. 1997.
- (22) Livre blanc, chapitre 9.
- (23) Lors du Conseil Ecofin informel de Vérone le 13 avril 1996, les ministres des Finances se sont mis d'accord sur la création et la coordination par la Commission d'un groupe de travail à haut niveau afin d'examiner les questions soulevées dans le document de la Commission sur la fiscalité dans l'Union européenne (doc. SEC(96) 487 final).
- (24) JO C 296 du 29. 9. 1997.