

Document  
mis en distribution  
le 10 juin 2005



N° 2353

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juin 2005.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (n° 2328) **de M. DANIEL GARRIGUE, sur la communication de la Commission européenne relative aux lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi**

**(2005-2008)**

(COM [2005] 141 final/E 2861)

PAR M. DANIEL GARRIGUE,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.– LA REVISION A MI-PARCOURS DE LA STRATEGIE DE LISBONNE</b> .....	7
A.– UNE STRATEGIE AMBITIEUSE AU BILAN MITIGE.....	7
B.– LE RECENTRAGE SUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI .....	7
1.– Une stratégie intégrée.....	9
2.– Une meilleure appropriation nationale par la mise en œuvre d'« instruments d'interface » .....	12
<b>II.– UN DIAGNOSTIC COURAGEUX MAIS DES PROPOSITIONS QUI RESTENT SOUVENT EN RETRAIT PAR RAPPORT AU CONSEIL EUROPEEN DE MARS 2005</b> .....	16
A.– UNE BONNE ANALYSE DES FAIBLESSES EUROPEENNES.....	16
B.– DES PROPOSITIONS QUI RESTENT TROP SOUVENT EN RETRAIT.....	18
1.– Le volet macro-économique .....	18
2.– Le volet micro-économique .....	20
3.– Le volet emploi et protection sociale.....	26
<b>CONCLUSION</b> .....	29
<b>TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉ PAR LA COMMISSION</b> .....	31
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	33
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	39
<b>ANNEXE : PRINCIPAUX DOCUMENTS ET RAPPORTS RECENTS SUR LA STRATEGIE DE LISBONNE REVISEE</b> .....	43



## INTRODUCTION

Votre commission des Finances est appelée à se prononcer, dans les conditions prévues aux articles 151-1 et suivants du règlement sur la communication de la Commission européenne relative aux lignes directrices pour la croissance et l'emploi. Cette communication comprend :

– une recommandation de la Commission relative aux grandes orientations des politiques économiques (GOPE) des États membres et de la Communauté (en application de l'article 99 du traité CE), et

– une proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi (LDE) des États membres (en application de l'article 128 du traité CE), (COM (2005) 141 final / E 2861).

Ce document appelé « Lignes directrices intégrées » (LDI) a vocation à rassembler les Grandes orientations des politiques économiques (GOPE) et les Lignes directrices pour l'emploi (LDE), qui jusqu'à présent faisaient l'objet de procédures différentes. Ces deux exercices constituent, avec les programmes de stabilité et de convergence du pacte de stabilité et de croissance, les éléments centraux de la coordination des politiques économiques dans l'Union européenne.

Cette communication de la Commission européenne s'inscrit à la suite des conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 relatives à la relance de la stratégie de Lisbonne, dans le cadre du partenariat pour la croissance et l'emploi, ce qui donne à ces lignes directrices intégrées, qui regroupent les GOPE et les LDE, une importance particulière. Le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 avait procédé à la « revue à mi-parcours » de la stratégie de Lisbonne, dont l'ambition est de faire de l'Union « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici 2010* ».

Cette communication sera soumise au prochain Conseil européen des 16 et 17 juin et c'est sur cette base que les États membres établiront les premiers Programmes nationaux de réforme. Elle formule un diagnostic lucide sur certaines des faiblesses de l'économie de l'Union européenne, notamment sur l'insuffisance du taux d'emploi global, du taux d'activité des femmes et de celui des travailleurs âgés, l'insuffisante prise en compte des conséquences, à terme, du vieillissement de la population et les effets de la concurrence des pays tiers émergents. Elle reprend bien plusieurs des orientations définies par le Conseil européen précité des 22 et 23 mars, notamment en ce qui concerne le recentrage de la stratégie de Lisbonne sur la croissance et l'emploi, avec l'impératif de compétitivité, la nécessité d'un espace attrayant pour investir et travailler, et l'importance primordiale de l'innovation et de la recherche pour la croissance.

Votre Rapporteur souligne l'importance de cet exercice de coordination des politiques économiques, en liaison avec les aspects sociaux et environnementaux, avec pour objectif central la croissance et l'emploi, exercice qui constitue un embryon de ce que pourrait devenir un gouvernement économique de l'Europe.



## I.– LA REVISION A MI-PAROURS DE LA STRATEGIE DE LISBONNE

### A.– UNE STRATEGIE AMBITIEUSE AU BILAN MITIGE

En 2000, le Conseil européen de Lisbonne a lancé une stratégie (2000-2010) visant à une croissance économique durable, à l'augmentation du nombre et de la qualité des emplois et au renforcement de la cohésion sociale et fixant des objectifs à long terme en matière d'emploi. Cependant, cinq ans plus tard, les résultats sont mitigés.

Ce bilan a été fait dans le rapport du groupe présidé par M. Wim Kok :« *la stratégie de Lisbonne traite de tout, donc de rien* », et résumé dans un récent rapport de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne <sup>(1)</sup>. Son péché originel était d'imaginer que le développement des NTIC pouvait régler tous les problèmes de croissance ; cette analyse a volé en éclat après l'éclatement de la bulle informatique.

Cette stratégie était trop ambitieuse : les objectifs et les indicateurs étaient trop nombreux (28 objectifs principaux, 120 objectifs secondaires et 117 indicateurs). Plus grave, les principaux indicateurs témoignent de la poursuite du creusement de l'écart en faveur des États-Unis, au moment où le dynamisme de plusieurs pays asiatiques constitue un nouveau défi pour l'économie mondiale. Cette stratégie souffrait d'une grande complexité de la mise en œuvre, avec une multitude de procédures de programmes et de rapports (GOPE, lignes directrices pour l'emploi, processus de « Cardiff » en matière de réformes structurelles, stratégie pour le marché intérieur...). Enfin, elle était marquée par un défaut d'appropriation de mobilisation, d'adhésion, de la part des États membres de leurs sociétés civiles.

### B.– LE RECENTRAGE SUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI

Tirant parti de ces défauts, le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 a entrepris une révision à mi-parcours en recentrant la stratégie sur la croissance et l'emploi. Tirant les conséquences de cette révision, la Commission européenne propose 23 « lignes directrices intégrées » (LDI) présentant autant d'objectifs pour les États membres de l'Union européenne.

---

(1) Rapport d'information (n° 2102) déposé le 16 février 2005 par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne et présenté par MM. Michel Delebarre et Daniel Garrigue sur « la stratégie de Lisbonne : stratégie d'une Europe plus volontaire »

## **Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008)**

### **Lignes directrices macroéconomiques**

- (1) Garantir la stabilité économique.
- (2) Assurer la pérennité de l'économie.
- (3) Favoriser une affectation efficace des ressources.
- (4) Renforcer la cohérence des politiques macroéconomiques et structurelles.
- (5) Veiller à ce que l'évolution des salaires contribue à la stabilité macroéconomique et à la croissance.
- (6) Contribuer au dynamisme et au bon fonctionnement de l'UEM.

### **Lignes directrices microéconomiques**

- (7) Développer et approfondir le marché intérieur.
- (8) Assurer l'ouverture et la compétitivité des marchés.
- (9) Rendre l'environnement des entreprises plus attrayant.
- (10) Encourager une culture plus entrepreneuriale et créer un environnement favorable aux PME.
- (11) Étendre et améliorer les infrastructures européennes et achever les projets transfrontaliers prioritaires approuvés.
- (12) Accroître et améliorer les investissements dans la recherche-développement.
- (13) Faciliter l'innovation et l'adoption des TIC.
- (14) Encourager l'utilisation durable des ressources et renforcer les synergies entre la protection de l'environnement et la croissance.
- (15) Contribuer à la création d'une base industrielle solide.

### **Lignes directrices pour l'emploi**

- (16) Appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein-emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale et territoriale.
- (17) Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail.
- (18) Créer des marchés du travail qui favorisent l'insertion des demandeurs d'emploi et des personnes défavorisées.
- (19) Améliorer la réponse aux besoins du marché du travail.
- (20) Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail.
- (21) Veiller à ce que l'évolution des salaires et des autres coûts du travail soit favorable à l'emploi.
- (22) Accroître et améliorer les investissements dans le capital humain.
- (23) Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences.

*Source : communication de la Commission européenne du 12 avril 2005*



## 1.– Une stratégie intégrée

La stratégie révisée maintient l'équilibre entre les trois dimensions de la stratégie de Lisbonne : économique, sociale et environnementale. Elle est recentrée sur les priorités que constituent la croissance et de l'emploi. Un lien est fait avec les fonds structurels et le fonds de cohésion, en incitant les États membres à utiliser ces fonds en allant dans le sens préconisé par la stratégie.

Cette stratégie a intégré deux exercices qui jusqu'à présent étaient séparés, mal coordonnés, en partie redondants, et source de complexité bureaucratique ; les grandes orientations des politiques économiques (GOPE) et les lignes directrices pour l'emploi (LDI).

### *a) Les grandes orientations des politiques économiques (GOPE)*

Les GOPE constituent l'instrument essentiel de la coordination des politiques économiques. Elles sont prévues par le Traité CE à l'article 99.2 et ont pour rôle de fixer les objectifs globaux de la politique économique. Les GOPE ont été mises en œuvre pour la première fois en 1993. Elles ont, par la suite, été considérablement enrichies. Les GOPE ont un certain caractère contraignant dans la mesure où :

– les États membres doivent conduire leurs politiques économiques dans le contexte des GOPE (article 98 du Traité). L'article 98 dispose que : « *Les États membres conduisent leurs politiques économiques en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté, tels que définis à l'article 2<sup>(1)</sup>, et dans le contexte des grandes orientations visées à l'article 99, paragraphe 2, du Traité. Les États membres et la Communauté agissent dans le respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre, favorisant une allocation efficace des ressources, conformément aux principes fixées à l'article 4<sup>(2)</sup> » ;*

– elles servent de base de référence à la surveillance multilatérale du Conseil. L'article 99 du Traité précise que le Conseil doit adopter des grandes orientations des politiques économiques et surveiller leur bonne application. Les GOPE ont trait à tous les aspects de la politique économique (politique macroéconomique et politiques structurelles) et aboutissent à des recommandations générales et déclinées par pays (il convient de noter que cette déclinaison par pays n'apparaît plus cette année dans les LDI).

---

(1) Article 2 du Traité CE : « *La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 4, de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres.* »

(2) Article 4 du Traité CE : « *Aux fins énoncées à l'article 2, l'action des Etats membres et de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité, l'instauration d'une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des Etats membres, sur le marché intérieur et sur la définition d'objectifs communs, et conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre.* »

La Commission et le Conseil assurent le suivi de la mise en œuvre des GOPE. Si le Conseil constate que les politiques économiques d'un État-membre ne sont pas conformes avec les GOPE, il lui adresse des recommandations et peut les rendre publiques.

Le Conseil Compétitivité a été associé cette année à l'élaboration des GOPE (pour ce qui concerne la partie microéconomique), notamment via le Groupe de Haut niveau « compétitivité et croissance ».

La partie GOPE des LDI contient deux sections :

– une section consacrée aux politiques macroéconomiques en faveur de la croissance et de l'emploi (dont un chapitre spécifique sur la zone euro) ;

– une section consacrée aux politiques microéconomiques visant à augmenter le potentiel de croissance de l'Europe.

Contrairement aux années précédentes, les GOPE ne sont pas déclinées par pays. Ce changement est conforme à l'objectif général de favoriser l'appropriation nationale, donc de laisser le soin aux États membres, dans leurs programmes nationaux de réformes, de décliner les principales orientations identifiées au niveau européen. Néanmoins, la Commission ne semble pas avoir abandonné l'idée de définir des « défis généraux » par pays, même si la présidence a bien rappelé que ce n'était pas prévu par les conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005.

#### *b) Les lignes directrices pour l'emploi*

Les lignes directrices pour l'emploi sont prévues par l'article 128 Traité CE.

Les lignes directrices pour l'emploi constituent le socle de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) inscrite en 1997 dans le traité (titre VII) qui fait de l'emploi « *une question d'intérêt commun* ». Mise en place pour une période de cinq ans, la SEE a fait l'objet d'une évaluation en 2002, dont les résultats ont démontré tout l'intérêt d'une procédure de convergence des politiques de l'emploi menées par les États membres, au plan communautaire. Il a par ailleurs donné lieu à un processus rénové et simplifié ainsi qu'à des orientations communes moins nombreuses et mieux ciblées.

Le Conseil Européen de Thessalonique du 19 et du 20 juin 2003 a approuvé pour trois ans 10 nouvelles lignes directrices, ciblées autour de trois objectifs prioritaires : viser le plein emploi, améliorer la qualité et la productivité, et renforcer la cohésion sociale et l'insertion.

L'adoption des LDE est prévue par l'article 128, paragraphe 2, du Traité qui dispose que : « *Sur la base des conclusions du Conseil européen, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après*

*consultation du Parlement européen, du Comité économique et social, du Comité des régions et du Comité de l'emploi visé à l'article 130, élabore chaque année des lignes directrices, dont les États membres tiennent compte dans leurs politiques de l'emploi. Ces lignes directrices sont compatibles avec les grandes orientations adoptées en application de l'article 99, paragraphe 2 ».*

La proposition de LDI répond à la demande d'un recentrage de la stratégie européenne de Lisbonne sur les objectifs de croissance et d'emploi tel que définis lors du Conseil européen de printemps. Elles visent également à assurer une meilleure gouvernance et une plus grande lisibilité de la stratégie de Lisbonne.

Précédemment au nombre de 11, les lignes directrices pour l'emploi ont été simplifiées et réduites à 8. Contrairement aux années précédentes, la Commission n'adoptera pas de nouvelles recommandations aux États membres cette année ; les États membres devront eux-mêmes orienter leurs programmes nationaux sur la base des recommandations de 2004.

#### *c) Une intégration encore imparfaite*

Les Lignes directrices intégrées regroupent dans un même document (mais ne fusionnent pas) les GOPE et les LDE, qui sont prévues par deux articles différents du Traité (article 99 pour les premières, article 128 pour les secondes). Comme les années antérieures, le Conseil européen des 16 et 17 juin prochain approuvera l'une et l'autre partie du document.

Le caractère intégré des LDI reste encore à parfaire car ses différentes parties (GOPE-macro, GOPE-micro et LDE) sont examinée par plusieurs formations du Conseil : le Conseil « ECOFIN » (ministres de l'économie et des finances), le Conseil « Compétitivité » et le Conseil « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs ». Le Parlement européen a divisé l'examen de ces LDI en deux de ses commissions permanentes : la commission des affaires économiques et monétaires et la commission de l'emploi et des affaires sociales. Cet examen par trois formations du Conseil, et leurs groupes de travail respectif, multiplie les analyses et les expertises et n'est pas propice à un exercice vraiment intégré. C'est seulement leur approbation par le Conseil européen des 16 et 17 juin 2005 qui leur donnera ce caractère intégré. Ensuite elle seront formellement adoptées par les Conseil « ECOFIN » et « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs » en juillet prochain, en fonction des orientation du Conseil européen. Cette situation n'est pas sans incidence sur les objectifs poursuivis ; ainsi le texte proposé par la Commission européenne affirme-t-il moins nettement que ne l'a fait le Conseil européen que la croissance et l'emploi doivent bien être au service de la cohésion sociale, et la référence au modèle social européen.

## 2.— Une meilleure appropriation nationale par la mise en œuvre d'« instruments d'interface »

Accusée d'être complexe et trop bureaucratique à mettre en œuvre, la Stratégie révisée de Lisbonne a été simplifiée.

Toute référence à la date de 2010 a été écartée pour en faire un processus permanent. Elle est devenue une stratégie triennale (2005-2008), avec un exercice annuel de programme de réforme, de rapport de mise en œuvre, et de réajustement. Il est prévu qu'elle sera renouvelée au printemps 2008.

La Stratégie de Lisbonne constitue un moyen de coordination des politiques économiques. Les États membres estiment qu'il vaut mieux définir des objectifs en commun, afin de rechercher un effet de synergie des efforts de chacun. Elle utilise la méthode de la coordination volontaire et de la pression des pairs, avec des échanges de bonnes pratiques, donc sans sanctions (à la grande différence du pacte de stabilité et de croissance).

La majeure partie des sujets traités dans la stratégie de Lisbonne et les lignes directrices intégrées relèvent des compétences nationales : politique économique, politique de l'emploi, protection sociale, protection de l'environnement.

L'exercice ne vaut donc que par son appropriation par les États membres. Ainsi sont prévus des « Programmes nationaux de réforme » (PNR) qui devront être adoptés par chaque État membre, afin de trouver les voies nationales de réalisation de la stratégie. De tels programmes existaient déjà, mais ils étaient plutôt l'objet d'un exercice artificiel sans prise réelle sur les tissus économiques et sociaux nationaux. Leur élaboration et leur adoption se faisaient, dans la plupart des cas, sans consultation des partenaires sociaux ou du Parlement et, il faut bien le reconnaître, dans l'indifférence générale. C'est l'intérêt des PNR, que l'on peut qualifier d'« outils d'interface » entre ces objectifs et les politiques nationales.

L'expérience récente vient de montrer une nouvelle fois l'importance du fossé existant entre les politiques ou les orientations décidées à Bruxelles et les politiques conduites à l'échelle nationale, et plus encore, peut-être, la méconnaissance réciproque des unes et des autres. La nouvelle procédure peut contribuer à réduire cet écart. Les PNR, tout comme les programmes de stabilité et de convergence, en ce qui concerne le pacte de stabilité et de croissance, peuvent constituer, s'ils sont réellement suivis, les « instruments d'interface » entre les décisions et politiques européennes et les politiques nationales.

Les PNR devront être remis à la Commission européenne le 15 octobre 2005 sous la forme d'un document politique de 30 ou 40 pages. Ils devront également présenter en quoi l'utilisation des fonds structurels et de cohésion contribuent à la réalisation des objectifs de Lisbonne. On peut se demander si cette date du 15 octobre, demandée par la Commission européenne, n'est pas trop rapprochée si l'on veut mener avec sérieux une grande consultation nationale.

En France, c'est donc dès à présent que les PNR doivent être préparés. Le Gouvernement se doit de consulter les forces vives de la Nation et les partenaires sociaux. Il est indispensable que le Parlement français, et notamment les commissions compétentes, y soient étroitement associés. Une démarche comparable est d'ailleurs souhaitable pour le programme de stabilité que la France devra transmettre à Bruxelles le 1<sup>er</sup> décembre prochain, dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance.

Il serait important de suivre l'élaboration du PNR de la France et de savoir qui sera chef de file dans son élaboration. La Commission des finances, ainsi éventuellement que la Commission des affaires économiques et la Commission des affaires sociales, pourraient se saisir de l'examen de ce document. Le lien pourrait être établi avec la discussion du projet de loi de finances, peut-être dans le cadre du rapport général. Il serait, en tout état de cause, intéressant que la Commission des finances soit partie prenante dans cette procédure.

Pour les matières relevant de la compétence communautaire, la Commission établira un « Programme d'action de l'Union » ; votre Rapporteur estime que la Commission pourrait renforcer ce volet communautaire, dans les domaines relevant de ses compétences (recherche et innovation, réseaux transeuropéens...).

La Commission invite les États membres, dans leur élaboration des PNR, à mobiliser les autorités publiques au niveau national, régional et local, en fonction de leurs domaines respectifs de compétence et de promouvoir le dialogue et le partenariat entre tous les organes concernés. Les partenaires sociaux en particulier devraient être étroitement associés, eu égard à la contribution clé qu'ils peuvent apporter à l'objectif de croissance et d'emploi. La société civile devrait, le cas échéant, être également associée.

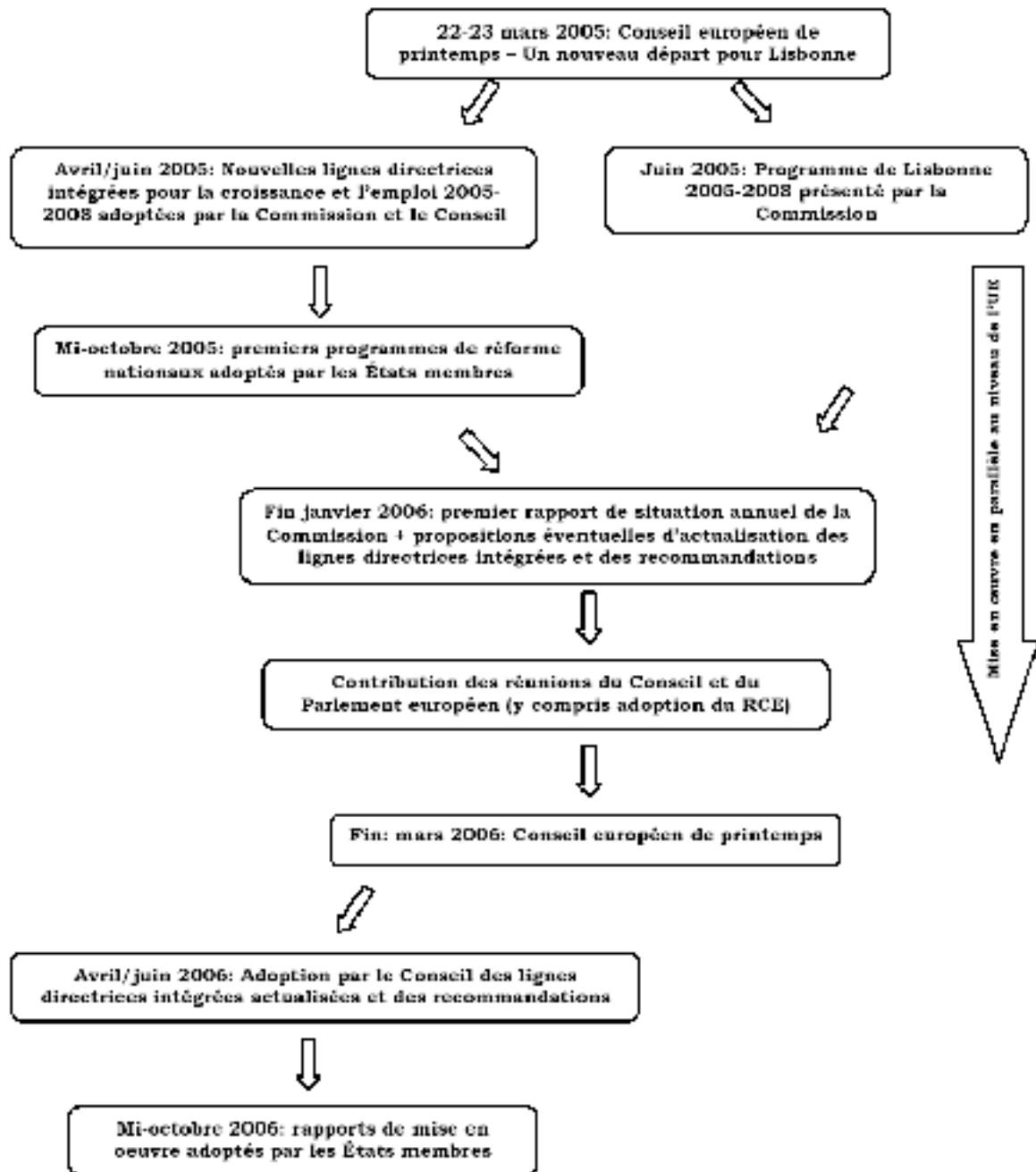
Dès réception, la Commission analysera les PNR en vue d'élaborer le premier rapport de situation annuel pour la fin janvier 2006. Dans ce rapport de situation annuel, la Commission se prononcera sur chacun des programmes de réforme nationaux en déterminant l'ordre des priorités, les réponses stratégiques et les progrès identifiés par les États membres sur les trois volets de la stratégie remodelée de Lisbonne (macroéconomique, microéconomique et emploi) dans une perspective européenne et nationale. Le rapport de situation annuel fournira également la base d'une surveillance multilatérale efficace des progrès réalisés vers les objectifs de Lisbonne, dans le cadre de la préparation du Conseil européen de printemps.

Tout en adoptant le rapport annuel de situation, la Commission peut proposer d'actualiser les lignes directrices intégrées et les recommandations à la lumière des premiers programmes de réforme nationaux. Sur la base de l'évaluation de la Commission, le Conseil européen de printemps 2006 examinera les progrès et donnera des orientations stratégiques concernant les rectificatifs à apporter aux lignes directrices intégrées proposées par la Commission. Le Parlement européen jouera un rôle important conformément aux dispositions pertinentes du Traité.

En collaboration avec les États membres, la Commission a établi un système d'indicateurs structurels en vue de suivre la stratégie de Lisbonne. Une base de données, qui comprend une liste restreinte d'indicateurs clés et une liste détaillée d'indicateurs de contexte, est gérée par Eurostat. La Commission n'envisage pas de réviser la liste des indicateurs structurels, en dehors des modifications qui résultent des améliorations apportées à la qualité des données. Dans le cadre de la rationalisation proposée, la Commission a recommandé dans les lignes directrices intégrées que tous les États membres établissent deux types d'objectifs : un objectif national en R&D (pour 2008 et 2010) et des objectifs nationaux de taux d'emploi (pour 2008 et 2010). Si les États membres veulent aller au-delà de ce minimum requis dans leur programme national de réforme, ils devraient autant que possible, recourir aux indicateurs structurels qui figurent actuellement sur la liste restreinte pour fixer les objectifs nationaux et élaborer des indicateurs de progrès.

Les PNR seront suivis par des rapports nationaux de mise en œuvre élaborés par chaque État membre au cours des années suivantes (automne 2006 et 2007).

Annexe I – Feuille de route de la nouvelle stratégie de Lisbonne pour 2005/2006



Aux yeux de votre Rapporteur, cette communication reste cependant trop imprécise sur les modalités de mise en œuvre d'une gouvernance économique européenne et, ce qui serait préférable, d'un véritable gouvernement économique de l'Union européenne. Le flou actuel doit laisser place à plus de force, de cohérence et de volontarisme politique.

## **II.– UN DIAGNOSTIC COURAGEUX MAIS DES PROPOSITIONS QUI RESTENT SOUVENT EN RETRAIT PAR RAPPORT AU CONSEIL EUROPEEN DE MARS 2005**

### **A.– UNE BONNE ANALYSE DES FAIBLESSES EUROPEENNES**

La présente communication sur les lignes directrices intégrées opère une mise en perspective intéressante dans la mesure où elle comporte des analyses lucides qui ne sont pas nécessairement formulées au plan national, notamment sur les effets du vieillissement de la population européenne et son impact sur le taux d'activité, ou sur l'insuffisance de la création d'emplois dans l'Union européenne.

Si l'on essaie de résumer le diagnostic de la Stratégie de Lisbonne en deux mots, ce serait : croissance insuffisante. L'Union européenne est à la peine, si on la compare aux États-Unis ou aux pays d'Asie du Sud-Est.

La période qui a suivi le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 a été caractérisée par une forte dégradation de l'économie mondiale, qui trouve son origine, entre autres, dans l'éclatement de la bulle Internet en 2001, le ralentissement du commerce mondial, les scandales financiers, l'incertitude géopolitique due aux attaques terroristes et la guerre en Iraq. L'incertitude causée par ces facteurs a ébranlé la confiance des entreprises et des consommateurs, ce qui a freiné la demande intérieure. En conséquence, la croissance annuelle moyenne est restée inférieure à 1% de 2001 à 2003 dans certains États membres.

La reprise économique s'est petit à petit manifestée depuis le second semestre de 2003 et les dernières prévisions de la Commission font état d'une relance de l'activité économique dans le courant de 2005.

Selon les prévisions de la Commission européenne, les taux de chômage vont diminuer, certes lentement, pour atteindre 8,7% en 2006. Le taux d'emploi total estimé était de 62,9% dans l'UE à 25 en 2003, ce qui nettement inférieur à l'objectif convenu dans la stratégie de Lisbonne de 70%. La progression vers l'objectif de 60% de taux d'emploi féminin a été lente : le taux d'emploi des femmes est actuellement de 56,1% dans l'UE à 25, mais on s'attend à ce qu'il reparte à la hausse. Le taux d'emploi des travailleurs âgés, qui a continué d'augmenter pour dépasser de justesse 40,2%, est le taux le plus éloigné de l'objectif à atteindre en 2010, à savoir 50%. Dans le même temps, les progrès réalisés en matière d'amélioration de la qualité de l'emploi ont été mitigés et le ralentissement de l'activité économique a mis davantage en évidence l'importance des problèmes d'insertion sociale. Le chômage de longue durée a de nouveau augmenté après plusieurs années de diminution, et il paraît improbable qu'il diminue à brève échéance. Tous ces éléments expliquent en partie le retard de croissance.



En France l'INSEE a publié fin mai ses statistiques sur la croissance au premier trimestre 2005, qui n'a progressé que de 0,2 %, marquant un ralentissement après le 0,7 % du 4<sup>ème</sup> trimestre 2004 ; les explications avancées sont notamment le prix du pétrole, le ralentissement de la consommation des ménages et de l'investissement des entreprises. Dans ses dernières perspectives économiques, l'OCDE estime que la hausse du PIB dans la zone euro sera de seulement 1,2 % cette année, avec une déclinaison en France s'élevant à 1,4 %.

La Commission européenne estime qu'il reste pas mal de progrès à accomplir, en particulier en ce qui concerne l'emploi des jeunes et des travailleurs âgés, pour atteindre les objectifs de Lisbonne. Le taux d'emploi relativement bas, conjugué à un nombre d'heures de travail également relativement bas, révèle que l'Europe dispose d'un réservoir de main-d'œuvre inutilisée. Une partie importante de la main-d'œuvre potentielle est laissée en jachère, ne pouvant pas contribuer à l'amélioration des niveaux de vie. Ce diagnostic pertinent pose en France les questions de l'âge de la retraite, des possibilités de cumul emploi-retraite, et de la durée du temps de travail, tous sujets qui devront faire l'objet de larges débats.

La seconde grande explication des mauvaises performances de l'Union est liée au faible niveau de croissance de la productivité du travail. La croissance de la productivité a tendance à diminuer depuis plusieurs décennies. La Commission européenne constate qu'une partie importante de la diminution est due à la faiblesse des investissements des entreprises et à un ralentissement des progrès et innovations technologiques, ainsi qu'à une diffusion relativement lente des technologies de l'information et de la communication (TIC). La croissance de la productivité horaire du travail en Europe a continué de faiblir depuis le début de la décennie, de sorte que la croissance de la productivité du travail y est inférieure à celle de ses principaux concurrents pour la première fois depuis plusieurs décennies. Actuellement, plus d'un tiers de la différence de niveau de vie (PIB par habitant) entre l'Union européenne et les États-Unis résulte des différences de productivité horaire.

Le vieillissement de la population européenne va peser énormément sur les finances publiques et l'offre de main-d'œuvre. Selon les estimations de la Commission européenne, le vieillissement de la population se traduira par une baisse du taux de croissance potentiel pouvant atteindre un point de pourcentage en 2040. Il aura des implications sur le taux d'intérêt réel et le niveau d'endettement implicite ; il faut maîtriser la dette publique, sinon son impact sera insupportable.

La stratégie de Lisbonne vise donc à remédier à la relative faiblesse de la croissance et à la création insuffisante d'emplois.

Le « rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale » du Conseil de l'Union européenne, publié le 27 janvier 2005, indique que plus de 68 millions d'Européens, soit 15 % de la population de l'Union, restent exposés au

risque de pauvreté en 2002, les chômeurs, les sans domicile fixe, les femmes (mères célibataires et femmes âgées vivant seules) demeurant les catégories les plus vulnérables.

Votre Rapporteur note enfin que le langage utilisé tout au long du document de la Commission européenne, qui servira de base à ce qu'adoptera le Conseil, ne contribue pas beaucoup à la lisibilité de la stratégie.

## B.- DES PROPOSITIONS QUI RESTENT TROP SOUVENT EN RETRAIT

### 1.- Le volet macro-économique

La section macroéconomique établit le cadrage général d'une coordination des politiques économiques au niveau européen. Aux yeux de votre Rapporteur, il pourrait mieux prendre en compte le contexte économique de l'Union européenne et de la conjoncture : valeur élevée de l'euro et à ses effets négatifs sur la croissance de la zone ; sous-évaluation de plusieurs devises asiatiques ; flambée des cours du pétrole et des matières premières ; atonie de la demande telle qu'elle caractérise la situation conjoncturelle de certains pays de l'Union, comme l'Allemagne.

Dans le même ordre d'idées, le souci de « stabilité » des prix, des finances publiques devrait être mieux équilibré par le souci de croissance, même si la mention de politiques macroéconomiques favorables à la croissance n'est pas absente, notamment en regard des évolutions adoptées dans le cadre de la réforme du pacte de stabilité et de croissance, dans le sens d'une meilleure prise en compte de la croissance.

#### *a) Une croissance durable dans la stabilité (LDI 1, 3, 5 et 6)*

Les LDI rappellent la nécessité de respecter le pacte de stabilité et de croissance. *« Afin d'assurer la stabilité économique, les États membres devraient maintenir leurs objectifs budgétaires à moyen terme tout au long du cycle économique et, aussi longtemps que cet objectif n'est pas atteint, prendre toutes les mesures correctrices nécessaires pour respecter le pacte de stabilité et de croissance. »*

Votre Rapporteur rappelle que le pacte de stabilité a tout récemment été réformé dans un sens voulu par la France : flexibilité, prise en compte de l'ensemble du cycle économique, définition des circonstances exceptionnelles, absence d'automatisme des décisions et des sanctions. Il réalise ainsi un meilleur équilibre entre stabilité et croissance.

Les LDI notent à plusieurs reprises, dans la partie macro-économique et dans la partie sur l'emploi, la nécessité d'une évolution salariale qui ne soit pas déconnectée de l'évolution de la productivité et qui ne porte pas atteinte à l'objectif général de stabilité. Si votre Rapporteur se range à ces arguments, il

précise toutefois que la nécessaire stabilité ne doit pas être incompatible avec la toute aussi nécessaire revalorisation du travail. Et d'ailleurs, dans le cas de l'Allemagne, l'atonie de la masse salariale affecte sa demande intérieure.

Le rôle de l'euro est réaffirmé, avec un rappel de la responsabilité de chacun dans sa dimension internationale par rapports aux autres devises. En ce qui concerne la zone euro, la Commission européenne soulève une question sur laquelle il serait utile de se pencher, celle de la représentation extérieure de la zone euro. Par contre on peut regretter qu'elle ne mentionne pas l'appréciation de l'euro et ses effets négatifs sur la croissance de la zone, ni le problème posé par la sous-évaluation de plusieurs devises asiatiques.

*b) Faire face au vieillissement (LDI 2)*

*« Les États membres devraient veiller, compte tenu des coûts attendus du vieillissement de la population, à réduire leur dette publique à un rythme suffisant pour consolider les finances publiques, à réformer leurs systèmes de retraite et de soins de santé pour les rendre financièrement viables mais aussi socialement adaptés et accessibles, et à prendre des mesures pour relever les taux d'emploi et augmenter l'offre de main-d'œuvre. »*

Le vieillissement de la population européenne compromet dangereusement la pérennité de l'économie de l'Union européenne. Selon les dernières projections de la Commission européenne, la population de l'Union en âge de travailler (15-64 ans) diminuera de 18% entre 2000 et 2050 et le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans augmentera dans le même temps de 60%. Cela entraînera non seulement un accroissement des taux de dépendance, mais aussi une augmentation de la charge de la dette et des taux d'intérêt réels, ainsi qu'une diminution de la production potentielle, si aucune mesure n'est prise dès à présent pour assurer la pérennité de l'économie de l'Union européenne.

Les États membres doivent faire face aux conséquences économiques du vieillissement en accélérant la réduction de leur dette et en prenant des mesures pour augmenter les taux d'emploi et l'offre de main-d'œuvre, de manière à compenser l'effet de la diminution future du nombre de personnes en âge de travailler. Il est également essentiel de moderniser les systèmes de protection sociale de manière à assurer leur viabilité financière tout en leur permettant d'atteindre leurs objectifs en ce qui concerne leur accessibilité et leur adéquation, compte tenu de l'augmentation des taux de dépendance et des besoins liés à l'accroissement du nombre de personnes âgées.

*c) La nécessité des réformes structurelles (LDI 4)*

*« Pour favoriser la cohérence des politiques macroéconomiques et structurelles, les États membres devraient réaliser des réformes qui renforcent le cadre macroéconomique en améliorant la flexibilité, la mobilité et la capacité d'ajustement à la mondialisation, aux progrès technologiques et aux variations conjoncturelles. »*

La Commission européenne rappelle la nécessité des réformes structurelles (marché du travail, marché des biens et marchés des capitaux) afin de faire face à la concurrence internationale. Si votre Rapporteur en reconnaît aussi la nécessité, il estime que ces réformes structurelles ne peuvent cependant pas constituer le seul instrument de la politique économique. Il s'agit d'articuler de façon optimale la mise en œuvre des réformes structurelles avec la définition de politiques macro-économiques coordonnées autour d'un *policy-mix* adapté (articulation de la politique budgétaire et de la politique monétaire) qui soutienne la croissance et l'emploi. Les conclusions du Conseil européen de Lisbonne soulignent d'ailleurs l'importance du rôle de la politique macroéconomique, aux côtés des politiques structurelles.

## 2.– Le volet micro-économique

La section microéconomique se divise en deux parties, l'une consacrée à l'attractivité de l'Union pour les investisseurs et les travailleurs, l'autre consacrée à la connaissance et à l'innovation.

Si la communication de la Commission européenne met bien l'accent sur les éléments relatifs à l'espace européen de recherche et d'innovation, elle reste beaucoup trop imprécise sur les conditions de création d'une base industrielle européenne solide alors que cet objectif avait été affirmé par le Conseil européen.

### *a) Développer et approfondir le marché intérieur (LDI 7)*

*« Pour développer et approfondir le marché intérieur, les États membres devraient accélérer la transposition des directives concernant le marché intérieur, accorder la priorité à une application plus stricte et plus efficace de la législation sur le marché intérieur, accélérer le processus d'intégration des marchés financiers, supprimer les entraves fiscales aux activités transfrontalières et appliquer effectivement les règles européennes applicables aux marchés publics .»*

Votre Rapporteur rappelle l'impérieuse nécessité de la France, qui n'est pas la meilleure de la classe, à se conformer à ses obligations en matière de transposition des directives, même si on constate une amélioration récente.

Le parachèvement du marché intérieur passe évidemment par celui des services, qui constituent désormais la part prépondérante du PIB ; les perspectives de croissance induite par les services sont importantes. Votre Rapporteur réaffirme cependant la nécessité de la renégociation du projet de directive sur les services (dite directive « Bolkestein »), en application des conclusions du Conseil européen de mars, dans le respect du modèle social européen, et pour que tous les efforts soient entrepris dans le cadre du processus législatif pour dégager un large consensus sur ces objectifs. Il faut remettre à plat cette directive, notamment le principe du pays d'origine et son incidence sur certains secteurs ou services publics. L'examen, en cours devant la Commission, du marché intérieur du Parlement européen va d'ailleurs dans ce sens.

Enfin les LDI devraient insister davantage sur la nécessaire harmonisation fiscale, afin de lutter contre toute tentation de dumping fiscal par certains de nos partenaires. Cette harmonisation peut se concrétiser rapidement lors des discussions communautaires sur l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

*b) Ouverture extérieure et politique de la concurrence (LDI 8)*

La Commission rappelle ici la nécessité de la bonne insertion de l'Union européenne dans le commerce international. Il faut mieux affronter la concurrence des pays tiers.

La Commission européenne rappelle qu'« il est essentiel d'adopter une approche commune vis-à-vis des pays tiers pour améliorer les conditions d'accès au marché pour les entreprises de l'Union. La conclusion d'un accord ambitieux dans le cadre du cycle de négociations de Doha devrait en outre ouvrir les marchés mondiaux au commerce et aux investissements, ce qui contribuerait à augmenter le potentiel de croissance. Votre Rapporteur estime que les GOPE pourraient mentionner une ouverture extérieure « équilibrée » dans le cadre du cycle de Doha, comme cela était déjà mentionné dans les conclusions du Conseil européen de mars.

La Commission rappelle également l'utilité d'une politique de la concurrence sur le marché intérieur pour éviter les abus de position dominante et les monopoles, et assurer des règles communes pour les aides d'État. Sa communication mentionne la réduction des aides d'État et leur réorientation vers des aides destinées à soutenir des objectifs horizontaux. Les conclusions du Conseil européen de mars citent également les aides à finalité régionale, qui doivent favoriser un niveau élevé d'investissement, et l'amélioration de l'encadrement des aides à la R&D ou la prise en compte de l'innovation sous toutes ses formes.

Les conclusions du Conseil européen de mars relèvent le rôle important des services d'intérêt général (SIG) dans une économie performante et dynamique. Votre Rapporteur estime qu'il serait utile d'assurer un suivi au livre blanc de la Commission européenne sur les SIG. A ce sujet, la notion de « services économiques d'intérêt général » (SIEG) apparaît en retrait par rapport aux GOPE de la période antérieure, dans lesquelles c'est la notion de « services d'intérêt général » (SIG) qui était évoquée. La communication de la Commission européenne présente les SIEG comme un « sous-produit » de l'amélioration du marché des industries de réseau, ce qui n'est pas totalement conforme aux conceptions précédemment retenues.

*c) Améliorer l'environnement des entreprises (LDI 9 et 10)*

*« Pour rendre l'environnement des entreprises plus attrayant, les États membres devraient améliorer la qualité de leur réglementation grâce à une évaluation systématique et rigoureuse de leurs conséquences économiques, sociales et environnementales, tout en tenant compte du coût administratif de la*

*réglementation. En outre, les États membres devraient soumettre les coûts et avantages de leurs initiatives réglementaires à de vastes consultations, en particulier lorsqu'elles impliquent des compromis entre plusieurs objectifs politiques. »*

Cette recommandation s'applique particulièrement à la France, qui doit bien sûr engager un processus de simplification de sa législation fiscale et sociale en contact avec les entreprises.

*« Pour encourager l'esprit d'entreprise et créer un environnement favorable aux PME, les États membres devraient améliorer l'accès au financement, adapter les systèmes fiscaux, renforcer le potentiel d'innovation des PME et proposer des services d'information et d'aide adaptés, de manière à favoriser la création d'entreprises et leur croissance, conformément à la charte des PME. En outre, les États membres devraient renforcer la formation et l'éducation à l'esprit d'entreprise (référence à la ligne directrice pour l'emploi correspondante). Les États membres devraient également faciliter le transfert de propriété, modifier leurs législations sur les faillites et améliorer leurs procédures de sauvetage et de restructuration. »*

#### *d) Les infrastructures européennes (LDI 11)*

*« Pour étendre et améliorer les infrastructures européennes et achever les projets transfrontaliers prioritaires approuvés, notamment en vue de parvenir à une meilleure intégration des marchés nationaux dans l'Union élargie, les États membres devraient développer des infrastructures adéquates en matière de transport, d'énergie ou de TIC, principalement dans les régions transfrontalières, car il s'agit d'une condition essentielle à la réussite de l'ouverture des industries de réseau à la concurrence. »*

S'agissant des investissements futurs dans les infrastructures européennes, la Commission européenne rappelle qu'il conviendrait de considérer comme des priorités la réalisation des 30 projets prioritaires retenus dans le secteur du transport par le Parlement et le Conseil dans le cadre des lignes directrices sur le réseau transeuropéen de transport ainsi que la mise en œuvre des projets transfrontaliers « *Quick-start* » concernant les transports, l'énergie et les communications à large bande, retenus dans le cadre de l'Initiative européenne pour la croissance.

Votre Rapporteur, est bien sûr, d'accord avec la continuation de la politique des grands travaux, mais souhaite que les États membres trouvent les financements appropriés.

Votre Rapporteur est également frappé par la pauvreté du débat en Europe sur la politique de l'énergie, en comparaison avec les autres grandes puissances. Le document de la Commission devrait donc être complété par la mention d'une politique européenne de l'énergie et des matières premières. L'ensemble des grands acteurs économiques, les États-Unis, la Chine, le Japon, ont chacun une stratégie dans ce domaine.

*e) Les investissements dans la R&D et le développement des TIC (LDI 12 et 13)*

La Commission européenne note que l'UE consacre actuellement environ 2 % de son PIB à la recherche-développement (bien que cette proportion varie d'environ 0,5% à 4% du PIB d'un État membre à l'autre), soit à peine plus qu'à l'époque du lancement de la stratégie de Lisbonne. Par ailleurs, l'industrie ne finance qu'environ 55% des dépenses de recherche dans l'Union. Il est nécessaire de progresser plus rapidement vers l'objectif fixé pour l'ensemble de l'Union et consistant à porter les dépenses de recherche à 3% du PIB, étant entendu que deux tiers de cette somme devraient provenir du secteur privé. Les États membres sont invités à communiquer leurs objectifs de dépenses de recherche-développement pour 2008 à 2010 ainsi que les mesures qu'ils entendent prendre pour les atteindre dans leurs programmes nationaux sur la stratégie de Lisbonne.

*« Pour faciliter l'innovation et l'adoption des TIC, les États membres devraient porter leurs efforts sur l'amélioration des services d'aide à l'innovation, notamment pour les transferts de technologie, sur la création de pôles et réseaux d'innovation rassemblant des universités et des entreprises, l'incitation au transfert de connaissances résultant des investissements directs étrangers, l'amélioration de l'accès au financement et l'octroi de droits de propriété intellectuelle clairement définis et abordables. Ils devraient faciliter l'adoption des TIC et la modification de l'organisation du travail qu'elle implique dans l'économie. »*

Votre Rapporteur estime cependant que doit être maintenu l'effort du financement public en matière de R&D, qui est inférieur en Europe à celui constaté aux États-Unis, comme noté dans le rapport (n° 1095) déposé le 30 septembre 2003 par la Délégation pour l'Union européenne et présenté par votre Rapporteur sur *« la politique européenne de recherche et développement »*.

En matière de connaissance et d'innovation, les lignes directrices retracent bien la forte priorité qui doit être replacée au centre de la stratégie de Lisbonne : l'accroissement des investissements dans la R&D et la promotion de l'innovation, qui sont les principaux moteurs d'une croissance durable.

Les priorités définies en vue d'accroître et d'améliorer les investissements dans la R&D sont essentielles. La fixation par les États membres d'objectifs de dépenses de R&D en pourcentage du PIB réalistes et progressifs devrait constituer un engagement stimulant, et les orientations retenues pour y parvenir paraissent les bonnes, qu'il s'agisse d'améliorer l'efficacité des mécanismes d'aide, de promouvoir les centres d'excellence, d'optimiser l'environnement de la recherche ou de veiller à former et retenir les chercheurs.

Ce sont d'ailleurs en France, précisément, ces mêmes orientations qui sous-tendent la réflexion qui doit aboutir à une nouvelle loi d'orientation sur la recherche et l'innovation. De même, l'approche des autorités françaises visant à

encourager la constitution de pôles de compétitivité à rayonnement international formés par des entreprises, des unités de recherche et des centres de formation autour de projets innovants sur un espace géographique donné s'inscrit dans cette même dynamique. Un comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) devrait arrêter, en juillet prochain, une première liste de pôles de compétitivité, sur la base d'appel à projets. Les LDI sur la recherche devraient pouvoir trouver une meilleure articulation avec les efforts français en la matière avec la création récente de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et le projet d'Agence de l'innovation industrielle (AII) préconisé dans le rapport de M. Jean-Louis Beffa. Annoncée par le Président de la République en janvier dernier, dotée d'au moins 2 milliards d'euros de crédits entre 2005 et 2007, la création de l'Agence de l'innovation industrielle est prévue dans l'article 5 du projet de loi pour la confiance et la modernisation de l'économie.

S'agissant de l'innovation, il est important que ces lignes directrices fixent des ambitions plus larges que le seul développement des technologies. Conformément aux conclusions du Conseil, c'est bien l'innovation sous toutes ses formes qui constitue un enjeu majeur pour l'Europe et qu'il conviendra de développer.

Votre Rapporteur ne peut s'empêcher de rappeler ses précédents travaux où il notait la trop grande lourdeur des procédures du 6<sup>ème</sup> Programme cadre de recherche et développement (PCRD) et appelait à un allègement des procédures et à un moindre saupoudrage du 7<sup>ème</sup> PCRD, en cours d'élaboration<sup>(1)</sup>. La communication de la Commission européenne de janvier 2004 intitulée « *L'Europe et la recherche fondamentale* » évoque la création d'un Conseil européen de la recherche offrant à la recherche européenne un véritable pilotage. À cette fin la procédure d'appel à projet doit être développée ; ainsi une instance disposant de moyens financiers pourrait sélectionner les projets proposés par les chercheurs, ce qui encouragerait les initiatives de base et créerait une plus grande réactivité. Le Gouvernement français encourage à juste titre cette initiative. En l'état actuel du projet, le Conseil serait une agence de moyens finançant des projets sélectionnés par des pairs sur le modèle de la *National science foundation* (NSF) nord-américaine.

*f) La dimension environnementale (LDI 14)*

*« Pour encourager l'utilisation durable des ressources et renforcer les synergies entre la protection de l'environnement et la croissance, les États membres devraient accorder la priorité à l'internalisation des coûts environnementaux externes; à l'amélioration de l'efficacité énergétique ainsi qu'à la mise au point et à l'application d'écotechnologies. »*

---

(1) Rapport d'information (n° 1885) déposé le 27 octobre 2004 par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne et présenté par M. Daniel Garrigue sur « l'organisation de la recherche publique en Europe ».



Il s'agit de rappeler l'importance de la question de l'efficacité énergétique, de s'attaquer au problème du changement climatique, de faire un usage plus rationnel des ressources et de stopper la perte de biodiversité. L'Union européenne compte parmi les leaders mondiaux en matière de développement de technologies nouvelles faisant appel à des sources d'énergie renouvelables.

L'environnement n'est pas un frein à la compétitivité et au contraire, dans une perspective de long terme, environnement et croissance économique se soutiennent mutuellement.

La Commission devrait cependant rappeler les nécessaires réglementations en matière environnementale et de santé publique, qui sont mieux assurées en Europe qu'ailleurs dans le monde. Comme dans le cadre du programme REACH d'enregistrement des substances chimiques, votre Rapporteur préconise la mise en place d'un « observatoire » permettant d'évaluer les différentes législations environnementales et de santé dans les grands ensembles mondiaux, afin de permettre de se situer et d'exercer des pressions sur nos concurrents.

*g) Contribuer à la création d'une base industrielle solide (LDI 15)*

*« Pour contribuer à la création d'une base industrielle européenne solide, les États membres devraient se concentrer sur le développement de nouvelles technologies et de nouveaux marchés. Cela suppose notamment un engagement à établir et mettre en œuvre des initiatives technologiques européennes communes et des partenariats entre les secteurs public et privé chargés de contribuer à remédier aux véritables carences du marché, ainsi que la création et le développement de pôles d'entreprises au niveau régional ou local. »*

La Communication de la Commission européenne assimile le souci général de préserver une base industrielle solide à une préoccupation exclusive envers les secteurs de haute technologie. Or, un diagnostic par secteur est nécessaire pour identifier les gains de productivité possibles. C'est en optimisant les conditions de compétitivité et d'innovation pour tous les secteurs industriels que l'Union européenne se dotera d'une base industrielle solide, innovante et productive, capable de résister efficacement au risque de délocalisations.

C'est le seul point sur lequel la Commission européenne est en recul important par rapport aux conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars, et il faudrait une nette avancée pour rétablir et concrétiser l'impulsion du Conseil. Il s'agit de construire sur le modèle des grandes réussites européennes ; Airbus (aéronautique), Ariane (espace), Galileo (navigation par satellite), Jet et Iter (nucléaire). Tous nos grands concurrents, y compris les États-Unis, développent de manière explicite ou implicite une telle stratégie industrielle.

Il faut affirmer la nécessité d'une approche stratégique et celle d'une meilleure défense de nos intérêts industriels dans nos relations commerciales avec les pays tiers. Ainsi les négociations tarifaires à l'OMC devraient privilégier une formule non linéaire et limiter les flexibilités accordées aux pays en développement.

### 3.— Le volet emploi et protection sociale

Les conclusions du Conseil européen de printemps font référence aux principes et aux objectifs en matière de cohésion sociale et de protection sociale.

Si la communication de la Commission européenne reprend bien certains thèmes tels qu'une approche du travail fondée sur le cycle de vie, la recherche d'un équilibre entre flexibilité et sécurité sur le marché du travail, l'insertion des demandeurs d'emploi et des personnes défavorisées ainsi que le Pacte européen pour la jeunesse, elle ne réalise pas une véritable intégration entre les GOPE et les LDE, ce qui affaiblit à la fois l'objectif de cohésion sociale affirmé lors du Conseil européen précité des 22 et 23 mars et la référence au modèle social européen.

Conformément aux conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, les objectifs de plein emploi, de qualité des emplois, de productivité du travail et de cohésion sociale doivent se traduire en priorités claires: attirer et maintenir un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail et moderniser les systèmes de protection sociale; améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et accroître la flexibilité des marchés du travail; investir davantage dans le capital humain en améliorant l'éducation et les compétences.

La France a obtenu que sa proposition de « *Pacte pour la jeunesse* » soit incluse dans la stratégie de Lisbonne, afin de répondre au défi du chômage des jeunes, qui s'élève à 18,2 %, soit deux fois plus que le taux de chômage global.

Il faut relier le volet emploi des LDI à « l'agenda social européen » proposé par la Commission européenne en février 2005 et qui a fait l'objet d'un examen par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.

#### *a) Plein emploi et cohésion sociale (LDI 16, 17, 18 et 19)*

La Communication de la Commission européenne estime qu'il est essentiel de réaliser le plein-emploi, et de réduire le chômage et l'inactivité, en augmentant la demande et l'offre de main-d'œuvre. La réalisation de cet objectif requiert une amélioration de l'attrait des emplois, de la qualité du travail et de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre ainsi qu'une diminution de la proportion de travailleurs pauvres. Les synergies entre la qualité du travail, la productivité et l'emploi devraient être pleinement exploitées. Il est nécessaire de mener une action déterminée pour améliorer l'insertion sociale, prévenir l'exclusion du marché du travail et soutenir l'intégration professionnelle des personnes défavorisées, ainsi que pour réduire les disparités régionales dans les domaines de l'emploi, du chômage et de la productivité de la main-d'œuvre, en particulier dans les régions en retard. L'application du principe d'égalité des chances, la lutte contre la discrimination et l'intégration des questions d'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes les politiques sont essentielles si l'on veut réaliser des progrès sur ce plan.

La Commission européenne propose de favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail, c'est-à-dire de favoriser l'emploi des jeunes, de réduire les disparités homme-femme, de permettre une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, de favoriser les systèmes de garde d'enfants et de favoriser les conditions de travail des personnes âgées.

La lutte contre l'exclusion sociale nécessite de supprimer les obstacles à l'entrée sur le marché du travail, de favoriser la formation, notamment pour les personnes défavorisées et l'insertion des demandeurs d'emploi.

*« Pour améliorer la réponse aux besoins du marché du travail, il convient de : moderniser et renforcer les autorités responsables du marché du travail, en particulier les services de l'emploi ; assurer une plus grande transparence des offres d'emploi et de formation aux niveaux national et européen pour faciliter la mobilité dans toute l'Europe; mieux anticiper les besoins de compétences, les pénuries et les blocages sur le marché du travail; gérer de manière judicieuse la migration économique. »*

*b) Une nécessaire réforme du marché du travail conciliant flexibilité et sécurité (LDI 20 et 21)*

*« Les coûts du travail doivent être favorables à l'emploi et il faut se doter de modes d'organisation du travail modernes et de marchés du travail fonctionnant bien, de manière à allier davantage la flexibilité avec la sécurité d'emploi et répondre ainsi aux besoins des entreprises et des travailleurs. »*

*« Assurer une évolution des salaires et des autres coûts du travail qui soit favorable à l'emploi au moyen des actions suivantes : doter les mécanismes de négociation salariale d'un cadre qui permette de tenir compte des différences de productivité et de l'évolution du marché du travail aux niveaux sectoriel et régional, tout en respectant pleinement le rôle des partenaires sociaux; contrôler et, s'il y a lieu, adapter la structure et le niveau des coûts non salariaux du travail et leur incidence sur l'emploi, en particulier pour les personnes faiblement rémunérées et celles accédant pour la première fois au marché du travail. »*

Votre Rapporteur estime que cet objectif s'applique particulièrement à la France, où les PME, en particulier, souffrent de lourdeurs et complexités. Comme le disent explicitement la Commission et le Conseil, la réforme des marchés du travail doit concilier la nécessaire flexibilité, afin de s'adapter aux conditions économiques changeantes, et le besoin légitime de sécurité des travailleurs.

La LDI n° 21 relative à l'évolution des salaires et autres coûts du travail évoque l'hypothèse d'un cadre pour les mécanismes de négociation salariale. En France, cette question relève de la compétence des partenaires sociaux.

Votre Rapporteur estime en outre qu'il faudrait rajouter une mention relative à la nécessité d'une information, d'un intéressement et d'une participation des salariés dans l'entreprise. De même il faudrait souligner l'utilité de la négociation entre les partenaires sociaux, d'ailleurs mentionnée dans le projet de Traité constitutionnel.

*c) Améliorer l'investissement dans le capital humain et l'éducation  
(LDI 22 et 23)*

*« Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain au moyen des actions suivantes: établir des stratégies efficaces d'apprentissage tout au long de la vie, conformément aux engagements européens, notamment en prévoyant des incitations et des mécanismes de répartition des coûts appropriés pour les entreprises, les autorités publiques et les citoyens, en particulier pour réduire considérablement le nombre d'élèves quittant l'école prématurément; améliorer l'accès à l'enseignement professionnel initial, à l'enseignement secondaire et à l'enseignement supérieur, y compris aux apprentissages et à la formation à l'entrepreneuriat; augmenter la participation à la formation continue et en entreprises tout au long de la vie, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés et âgés.*

*Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences au moyen des actions suivantes: mieux identifier les exigences professionnelles et les compétences clés ainsi que les futurs besoins en matière de qualifications; élargir l'offre d'instruments d'éducation et de formation; créer les conditions nécessaires à la transparence des qualifications ainsi qu'à la reconnaissance effective et à la validation de l'éducation et de la formation non formelles et informelles; garantir l'attrait, l'ouverture et un niveau élevé des normes de qualité des systèmes d'éducation et de formation. »*

L'éducation et la formation professionnelle sont, évidemment, parmi les moyens privilégiés de s'attaquer au problème du chômage.

## CONCLUSION

Le Stratégie révisée de Lisbonne effectue un recentrage utile sur la croissance et l'emploi. La France doit participer activement à sa définition, en veillant à la bonne application des orientations décidées par le Conseil européen. Elle devra également jouer pleinement le jeu de sa mise en œuvre, une fois qu'elle aura été adoptée ; s'agissant essentiellement de compétences nationales, il faudra établir, après une large consultation nationale, un « programme national de réforme », qui constitue ce que l'on peut appeler un « outil d'interface » entre les sphères nationales et communautaires. Le Parlement devra évidemment être associé à sa préparation.



## TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION

### ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

#### **Proposition de résolution sur la communication de la Commission européenne relative aux lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008)**

##### *Article unique*

L'Assemblée nationale,

– Vu l'article 88-4 de la Constitution,

– Vu la communication du président de la Commission, en accord avec le vice-président Verheugen et les commissaires Almunia et Spidla, comprenant une recommandation de la Commission relative aux grandes orientations des politiques économiques (GOPE) des États membres et de la Communauté (en application de l'article 99 du traité CE) et une proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi (LDE) des États membres (en application de l'article 128 du traité CE), (COM (2005) 141 final / E 2861),

Considérant que cette communication s'inscrit dans le droit fil des conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 relatives à la relance de la stratégie de Lisbonne dans le cadre du partenariat pour la croissance et l'emploi, ce qui donne à ces lignes directrices intégrées, qui regroupent les GOPE et les LDE, une importance particulière ;

Considérant que cette communication sera soumise au prochain Conseil européen des 16 et 17 juin et que c'est sur cette base que les États membres établiront les premiers Programmes nationaux de réforme ;

Considérant que cette communication formule un diagnostic lucide sur certaines des faiblesses de l'économie de l'Union européenne, notamment sur l'insuffisance du taux d'emploi global, du taux d'activité des femmes et de celui des travailleurs âgés, l'insuffisante prise en compte des conséquences, à terme, du vieillissement de la population et les effets de la concurrence des pays tiers émergents ;

Considérant que celle-ci reprend bien plusieurs des orientations définies par le Conseil européen précité des 22 et 23 mars, notamment en ce qui concerne le recentrage de la stratégie de Lisbonne sur la croissance et l'emploi, l'impératif de compétitivité, la nécessité d'un espace attrayant pour investir et travailler, et l'importance primordiale de l'innovation et de la recherche pour la croissance ;

Considérant également que si elle reprend bien certains thèmes tels qu'une approche du travail fondée sur le cycle de vie, la recherche d'un équilibre entre flexibilité et sécurité sur le marché du travail, l'insertion des demandeurs d'emploi et des personnes défavorisées ainsi que le Pacte européen pour la jeunesse, elle ne réalise pas une véritable intégration entre les GOPE et les LDE, ce qui affaiblit à la fois l'objectif de cohésion sociale affirmé lors du Conseil européen précité des 22 et 23 mars et la référence au modèle social européen ;

Considérant que si la communication met bien l'accent sur les éléments relatifs à l'espace européen de recherche et d'innovation, elle reste beaucoup trop imprécise sur les conditions de création d'une base industrielle européenne solide alors que cet objectif avait été affirmé par le Conseil européen ;

Considérant que si la communication de la Commission souligne l'attachement de l'Union européenne à l'ouverture au commerce international, elle ne met pas suffisamment l'accent sur la très grande inégalité des concurrences, liée en particulier aux conditions de travail, à l'insuffisante protection des brevets, à la sous-évaluation manifeste de certaines monnaies et aux fortes différences de législation en matière d'environnement et de santé publique, alors que ces éléments devraient être placés au cœur des négociations du cycle de Doha, afin d'éviter que la brutalité des mutations en cours ne finisse par remettre en cause les conditions mêmes de l'ouverture des marchés ;

Considérant que c'est dès à présent que les Programmes nationaux de réforme prévus dans le cadre de la relance de la stratégie de Lisbonne doivent être préparés et qu'il est indispensable que le Parlement français, et notamment les commissions compétentes, y soient étroitement associés ;

Mais considérant que cette communication reste trop imprécise sur les modalités de mise en œuvre d'une gouvernance économique européenne et, ce qui serait préférable, d'un véritable gouvernement économique de l'Union européenne ;

Demande en conséquence au Gouvernement de défendre une position complétant la communication de la Commission sur l'ensemble de ces points et dans la ligne des conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005.



## EXAMEN EN COMMISSION

**Votre Rapporteur** a rappelé que le Conseil européen des 16 et 17 juin prochains devrait se prononcer sur la « stratégie de Lisbonne » révisée, qui concerne un exercice de coordination des politiques économiques, sociales et environnementales au sein de l'Union européenne. Cette stratégie a été initiée en 2000, lors du Conseil européen de Lisbonne, puis complétée par plusieurs conseils européens ultérieurs. Elle a pour ambition de faire de l'Union européenne « *l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici 2010* », en rattrapant son retard de croissance avec notamment les Etats-Unis.

Le Conseil européen des 22 et 23 mars derniers avait conclu que cet objectif n'avait pas été atteint. Les raisons invoquées sont que le programme était trop ambitieux et que les indicateurs chargés de mesurer les avancées étaient trop nombreux. Comme le disait M. Wim Kok dans son rapport avant le Conseil européen de mars, « *la stratégie de Lisbonne traite de tout, donc de rien* ». Son péché originel était d'imaginer que le développement des NTIC pouvait régler tous les problèmes de croissance ; cette analyse a volé en éclats après l'éclatement de la bulle informatique. On a également regretté le fait que les Etats membres ne se soient pas suffisamment impliqués dans la stratégie, dont une bonne part des actions relève des compétences nationales.

Le Conseil européen de mars a donc décidé de recentrer la stratégie sur les thèmes prioritaires de la croissance et l'emploi, sans abandonner pour autant totalement les aspects sociaux et environnementaux. Il s'est prononcé pour la « *poursuite indispensable d'une politique industrielle active* ». Il a affirmé la volonté de mettre en place des instruments plus cohérents permettant de rassembler les efforts des Etats membres. Les Grandes orientations des politiques économiques (GOPE) et les Lignes directrices pour l'emploi (LDE) ont été intégrées dans une procédure commune. On peut cependant regretter que cette intégration soit encore très imparfaite avec des procédures d'examen éclatées entre trois formations du Conseil : « ECOFIN », « Compétitivité » et « Emploi politique sociale santé et consommateurs ». Il s'agit, au total, de mieux impliquer les Etats membres avec l'obligation pour chacun de présenter à la Commission européenne, avant le 15 octobre prochain, un « programme national de réforme ». La Commission européenne demande à chaque Etat membre d'intégrer les partenaires sociaux et les représentations parlementaires dans l'élaboration de ces programmes. Cette date du 15 octobre, si elle est confirmée par le Conseil européen, permettrait une correspondance de discussion avec le projet de loi de finances pour 2006. Au vu des 25 programmes nationaux de réforme, la Commission européenne établira ensuite un rapport de suivi.

Ces programmes nationaux de réforme peuvent être qualifiés d'« instruments d'interface » entre les objectifs communautaires et les actions

prises au niveau national. Les programmes de stabilité qui doivent être transmis le 1<sup>er</sup> décembre de chaque année à la Commission européenne en sont un autre exemple ; de façon similaire, il serait utile qu'ils soient débattus au sein des parlements et de leurs commissions compétentes. Une meilleure association des parlements nationaux aux politiques communautaires entraînerait une interaction fructueuse, permettant de faire remonter à Bruxelles des objectifs ou des préoccupations.

La communication de la Commission européenne établit un diagnostic intéressant et courageux de la faiblesse de la croissance en Europe, avec des analyses qui ne sont pas suffisamment mises en avant en France. Le taux d'emploi dans l'Union européenne est encore estimé à 62,9 %, alors que l'objectif est de 70 % comme aux Etats-Unis. Le nombre d'heures travaillées est inférieur à celui des autres grandes zones économiques. Le taux d'emploi des femmes de 56,1 % est encore plus faible (objectif de 60 %) et le taux d'emploi des personnes âgées est de seulement 40,2 % (objectif de 50 %), ce qui explique une partie du retard de croissance. L'Europe souffre d'un effort de recherche insuffisant et d'un faible niveau de croissance de sa productivité, avec une diffusion relativement lente des NTIC. Sa population vieillit, ce qui a des conséquences en termes de taux d'intérêt réel et d'endettement implicite ; il faut maîtriser la dette publique, sinon son impact sera insupportable.

Les 23 lignes directrices proposées par la Commission européenne sont regroupées en trois volets : macro-économique, micro-économique et emploi. Sur le volet macro-économique, il faudrait veiller à maintenir un équilibre entre la nécessaire stabilité, rappelée par la Commission européenne, et la toute aussi nécessaire croissance, dans les termes précisés par la réforme du pacte de stabilité et de croissance. Les nécessaires réformes structurelles, également rappelées par la Commission européenne, ne doivent pas pour autant se substituer à la définition de politiques macro-économiques coordonnées autour d'un « *policy mix* » (politique budgétaire et monétaire) adapté.

Au plan micro-économique, le développement du marché intérieur doit se poursuivre, avec pour la France un niveau encore insuffisant de transposition des directives communautaires, même si on constate une amélioration récente. Le Conseil européen de mars dernier a clairement indiqué que le parachèvement du marché intérieur des services devait préserver le modèle social européen et que tous les efforts devaient être entrepris dans le cadre du processus législatif pour dégager un large consensus sur ces objectifs. La communication de la Commission devrait également être complétée par la mention de la nécessité d'une harmonisation fiscale, pour éviter tout risque de dumping en la matière.

La Commission a raison de mentionner l'ouverture extérieure et la concurrence, mais elle devrait également rappeler les nécessaires réglementations en matière d'environnement et de santé publique, qui sont mieux assurées en Europe qu'ailleurs dans le monde. Comme dans le cadre du programme REACH d'enregistrement des substances chimiques, votre Rapporteur préconise la mise en

place d'un observatoire permettant d'évaluer les différentes législations environnementales et de santé dans les grands ensembles mondiaux, afin de permettre de se situer et d'exercer des pressions sur nos concurrents.

Dans le texte de la Commission européenne, la notion de « services économiques d'intérêt général » (SIEG) apparaît en retrait par rapport aux conclusions du Conseil européen de mars et aux orientations de la période antérieure. La communication de la Commission européenne présente les SIEG comme un « sous-produit » de l'amélioration du marché des industries de réseau, ce qui n'est pas totalement conforme aux conceptions précédemment retenues.

La communication de la Commission soutient, à juste titre, l'amélioration de l'environnement réglementaire des entreprises, une politique volontariste de soutien à la recherche et la poursuite des grands travaux d'infrastructure européens, pour lesquels des financements adaptés devront être trouvés. On peut cependant regretter la pauvreté du débat en Europe sur la politique énergétique, comparativement à d'autres zones économiques. Le 7<sup>ème</sup> programme cadre de recherche et développement (PCRD), actuellement en préparation, devra prévoir des structures moins lourdes et moins de saupoudrage des crédits. En France, le Gouvernement présentera bientôt un projet de loi d'orientation sur la recherche ; la procédure d'appel à projet devra être développée en France et en Europe.

Le maillon le plus faible de la proposition de la Commission européenne réside certainement dans l'insuffisante défense de la base industrielle de l'Union, avec des termes qui sont en net retrait par rapport aux conclusions du Conseil européen de mars. Or, un tissu industriel solide est un enjeu fondamental, comme rappelé dans le récent rapport de M. Jean-Louis Beffa.

S'agissant du troisième volet des lignes directrices sur les politiques de l'emploi, la Commission fait des propositions intéressantes sur la réforme des marchés du travail conciliant flexibilité et sécurité, dans la ligne du rapport d'information présenté par le Président Pierre Méhaignerie sur le marché de l'emploi au Danemark. La Commission mentionne le « *pacte pour la jeunesse* » inscrit dans la stratégie de Lisbonne à l'initiative du Gouvernement français.

En conclusion, la communication de la Commission présente un diagnostic courageux avec une mise en perspective intéressante et des orientations que l'on peut partager. Cependant, sur un certain nombre de points, quelques réorientations ou infléchissements seraient nécessaires.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a souligné que ces lignes directrices sont à replacer dans le contexte du cycle de négociations de Doha à l'OMC, et du récent débat sur l'article III-314 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, relatif à l'insertion de l'Union européenne dans le commerce mondial. M. Maurice Allais, Prix Nobel, a récemment soutenu que cet article, qui en l'état actuel ne protège pas contre les excès du libéralisme, bien au contraire, devrait être rédigé dans le sens du développement harmonieux du commerce mondial ; une

protection communautaire raisonnable doit être assurée à l'encontre des importations des pays tiers dont les niveaux des salaires ou cours des changes s'établissent à des niveaux incompatibles avec une suppression de toute protection douanière.

**M. Philippe Auberger** a rappelé qu'un certain nombre de devises sont sous-évaluées, dont le yuan chinois. Ainsi, cela accroît artificiellement la compétitivité des pays concernés.

**Votre Rapporteur** a déclaré partager ces interrogations. Sur le marché mondial, il faut affirmer la préférence communautaire.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a remarqué que la préférence communautaire est un concept délicat à manier. Toutefois, les niveaux de salaire trop bas, la sous-évaluation des monnaies ou la remise en cause des brevets risquent de provoquer des mutations brutales et montrent que les règles du marché ne conduisent pas forcément à une concurrence équitable. Les opinions publiques sont déstabilisées et certains pays comme la Turquie ou des États du Maghreb sont particulièrement touchés.

**M. Hervé Novelli** a rappelé que la préférence communautaire n'est pas compatible avec les règles de l'OMC. C'est dans le cadre de l'OMC qu'il convient de résoudre les problèmes posés par les échanges internationaux. Le rapport d'information sur les échanges commerciaux avec la Chine, que la commission des Finances a confié à MM. Hervé Novelli et Tony Dreyfus, permettra de comparer l'avantage que procure une monnaie sous-évaluée avec le différentiel des coûts de production. En réalité, le second est bien plus important que le premier. Il faut permettre des périodes suffisantes pour mener à bien les adaptations qui sont inéluctables.

**Votre Rapporteur** a souligné que la proposition de résolution doit donner un sens à la voix de la France et de l'Europe dans les futures négociations. Il ne s'agit pas de mettre en cause le processus d'ouverture aux échanges internationaux, mais d'atténuer la brutalité insupportable des changements.

Puis la Commission a procédé à l'examen de l'article unique de la proposition de résolution.

#### **Article unique :**

La commission a *adopté* quatre amendements de votre Rapporteur :

– le premier et le troisième modifiant la place du huitième alinéa de cet article, vers la fin du texte ;

– le deuxième insérant un considérant prévoyant que « *si la communication de la Commission souligne l'attachement de l'Union européenne à l'ouverture au commerce international, elle ne met pas suffisamment l'accent sur la très grande inégalité des concurrences, liée en particulier aux conditions de*

*travail, à l'insuffisante protection des brevets, à la sous-évaluation manifeste de certaines monnaies et aux fortes différences de législation en matière d'environnement et de santé publique, alors que ces éléments devraient être placés au cœur des négociations du cycle de Doha, afin d'éviter que la brutalité des mutations en cours ne finisse par remettre en cause les conditions mêmes de l'ouverture des marchés » ;*

– le quatrième faisant référence aux conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005.

Après avoir *adopté* l'article unique ainsi modifié, la Commission a *adopté* la présente proposition de résolution.



## TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la Commission
Article unique	Article unique
L'Assemblée nationale,	<i>(Alinéa sans modification).</i>
- Vu l'article 88-4 de la Constitution,	<i>(Alinéa sans modification).</i>
- Vu la communication du président de la Commission, en accord avec le vice-président Verheugen et les commissaires Almunia et Spidla, comprenant une recommandation de la Commission relative aux grandes orientations des politiques économiques (GOPE) des États membres et de la Communauté (en application de l'article 99 du traité CE) et une proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi (LDE) des États membres (en application de l'article 128 du traité CE), (COM (2005) 141 final / E 2861),	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Considérant que cette communication s'inscrit dans le droit fil des conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 relatives à la relance de la stratégie de Lisbonne dans le cadre du partenariat pour la croissance et l'emploi, ce qui donne à ces lignes directrices intégrées, qui regroupent les GOPE et les LDE, une importance particulière ;	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Considérant que cette communication sera soumise au prochain Conseil européen des 16 et 17 juin et que c'est sur cette base que les États membres établiront les premiers Programmes nationaux de réforme ;	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Considérant que cette communication formule un diagnostic lucide sur certaines des faiblesses de l'économie de l'Union européenne, notamment sur l'insuffisance du taux d'emploi global, du taux d'activité des femmes et de celui des travailleurs âgés, l'insuffisante prise en compte des conséquences, à terme, du vieillissement de la population et les effets de la concurrence des pays tiers émergents ;	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Considérant que celle-ci reprend bien plusieurs des orientations définies par le Conseil européen précité des 22 et 23 mars, notamment en ce qui concerne le recentrage de la stratégie de	<i>(Alinéa sans modification).</i>

<p>Lisbonne sur la croissance et l'emploi, l'impératif de compétitivité, la nécessité d'un espace attrayant pour investir et travailler, et l'importance primordiale de l'innovation et de la recherche pour la croissance ;</p>	
<p><i>Mais considérant que cette communication reste trop imprécise sur les modalités de mise en œuvre d'une gouvernance économique européenne et, ce qui serait préférable, d'un véritable gouvernement économique de l'Union européenne ;</i></p>	<p><i>Alinéa supprimé (déplacé en fin de résolution).</i></p>
<p>Considérant également que si elle reprend bien certains thèmes tels qu'une approche du travail fondée sur le cycle de vie, la recherche d'un équilibre entre flexibilité et sécurité sur le marché du travail, l'insertion des demandeurs d'emploi et des personnes défavorisées ainsi que le Pacte européen pour la jeunesse, elle ne réalise pas une véritable intégration entre les GOPE et les LDE, ce qui affaiblit à la fois l'objectif de cohésion sociale affirmé lors du Conseil européen précité des 22 et 23 mars et la référence au modèle social européen ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>Considérant que si la communication met bien l'accent sur les éléments relatifs à l'espace européen de recherche et d'innovation, elle reste beaucoup trop imprécise sur les conditions de création d'une base industrielle européenne solide alors que cet objectif avait été affirmé par le Conseil européen ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
	<p><i>Considérant que si la communication de la Commission souligne l'attachement de l'Union européenne à l'ouverture au commerce international, elle ne met pas suffisamment l'accent sur la très grande inégalité des concurrences, liée en particulier aux conditions de travail, à l'insuffisante protection des brevets, à la sous-évaluation manifeste de certaines monnaies et aux fortes différences de législation en matière d'environnement et de santé publique, alors que ces éléments devraient être placés au cœur des négociations du cycle de Doha, afin d'éviter que la brutalité des mutations en cours ne finisse par remettre en cause les conditions mêmes de l'ouverture des marchés ;</i></p>
<p>Considérant que c'est dès à présent que les Programmes nationaux de réforme prévus dans le cadre de la relance de la stratégie de Lisbonne doivent être préparés et qu'il est indispensable que le Parlement français, et notamment les commissions compétentes, y soient étroitement associés ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>



	<p><i>Mais considérant que cette communication reste trop imprécise sur les modalités de mise en œuvre d'une gouvernance économique européenne et, ce qui serait préférable, d'un véritable gouvernement économique de l'Union européenne ;</i></p>
<p><i>Approuve, pour l'essentiel, la communication de la Commission mais juge indispensable qu'elle soit complétée sur l'ensemble de ces points.</i></p>	<p><i>Demande en conséquence au Gouvernement de défendre une position complétant la communication de la Commission sur l'ensemble de ces points et dans la ligne des conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005.</i></p>



## ANNEXE :

### PRINCIPAUX DOCUMENTS ET RAPPORTS RECENTS SUR LA STRATEGIE DE LISBONNE REVISEE

#### Assemblée nationale :

- Rapport d'information (n° 2102) déposé le 16 février 2005 par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne et présenté par MM. Michel Delebarre et Daniel Garrigue sur « *la stratégie de Lisbonne : stratégie d'une Europe plus volontaire* »

- Rapport d'information (n° 2124) déposé le 2 mars 2005 par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne et présenté par M. Daniel Garrigue sur « *le renforcement de la gouvernance économique et la clarification de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance* »

#### Conseil de l'Union européenne :

- Conclusions du Conseil européen de Bruxelles des 22 et 23 mars 2005 sur la stratégie de Lisbonne

#### Commission européenne :

- Rapport du groupe à haut niveau présenté en novembre 2004 par M. Wim Kok « *Relever le défi : la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi* »

- Communication de la Commission européenne au Conseil du 2 février 2005 « *Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi : un nouvel élan pour la croissance et l'emploi* »

- Communication de la Commission européenne du 12 avril 2005 relative aux lignes directrices pour la croissance et l'emploi (COM[2005]141final/E 2861)

- Document de travail des services de la Commission européenne du 3 mai 2005 « *Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi : les prochaines étapes de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne révisée* »

- Livre vert du 16 mars 2005 de la Commission européenne « *Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations* » (COM[2005]94final)

- Communication de février 2005 la Commission européenne sur l'agenda social (document E2828)

**Parlement européen :**

- Rapport (A6-150/2005) présenté le 13 mai 2005 au nom de la Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen par M. Robert Goebbels sur les GOPE dans le cadre des lignes directrices intégrées

- Rapport (A6-149/2005) présenté le 13 mai 2005 au nom de la Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen par Mme Ana Mato Adrover sur les lignes directrices pour l'emploi dans le cadre des lignes directrices intégrées

N° 2353 – Rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur la proposition de résolution de M. Daniel Garrigue, sur la communication de la Commission européenne relative aux lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008) (COM [2005] 141 final/E 2861) (rapporteur : M. Daniel Garrigue)